

Riziko ztráty lidského kapitálu při transformaci architektury bezpečnostního systému na příkladu českých zpravodajských služeb

Transformační změny v jakékoliv instituci se vždy dotýkají jejího lidského kapitálu. Úspěšnost transformace je tak podmíněna přijetím prováděných změn zaměstnanci. Jejich chování je často založeno na principech ekonomické racionality, a proto důležitou roli hrají i benefity poskytované zaměstnancům. Podcenění tohoto vnitřního rozměru transformace českých zpravodajských služeb vytváří riziko jejich snížené efektivnosti.

Frekventovaným tématem politických diskuzí bývá tematika reorganizace či transformace státních institucí nebo jejich soustav, jejichž prostřednictvím vláda poskytuje občanům veřejné statky, služby. Tyto diskuze se zaměřují hlavně na institucionální otázky. Navrhované změny však mají také skrytý ekonomický rozměr, který značně ovlivňuje funkčnost reorganizovaných institucí nebo funkčnost institucí v průběhu transformace. Vlády a parlamenty sice rozhodují, avšak chování lidí je určováno ekonomickou racionalitou. Její podcenění může později generovat potřebu dodatečných reorganizačních opatření a dodatečné náklady. Tím se reorganizace či transformace státní instituce prodražuje, aniž by došlo ke zvýšení efektivnosti, kterou byla reorganizační a transformační rozhodnutí politicky zdůvodněna. Tento druh rizika je také skryt v reorganizaci českých zpravodajských služeb.

1. České zpravodajské služby a jejich reorganizace

Ještě v roce 2000 byl systém zpravodajských služeb upravený zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky tvořen de iure třemi, fakticky však čtyřmi složkami. Dvě zpravodajské služby byly civilní: *Bezpečnostní a informační služba* (BIS), *Úřad pro zahraniční styky a informace* (ÚZSI) a jedna vojenská. Ta však disponovala rozvědkou v podobě *Vojenské zpravodajské služby* a kontrarozvědkou představovanou *Vojenským obranným zpravodajstvím*. V roce 2005 byly zákonem č. 289/2005 Sb., o *Vojenském zpravodajství* obě relativně samostatné vojenské zpravodajské složky sloučeny pod hlavičku *Vojenského zpravodajství ČR*.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 289/2005 Sb., o *Vojenském zpravodajství*, došlo k reorganizaci vojenského zpravodajství z důvodu potřeby posílení jeho parlamentní kontroly a zajištění lepšího fungování této zpravodajské služby. Argument o potřebě lepší kontroly zpravodajských služeb a jejich větší efektivnosti se rovněž objevuje v souvislosti s úvahami o reorganizaci či transformaci civilních zpravodajských služeb. To dokládá také programové prohlášení druhé Topolánkovy vlády. [1]

Hovoří se zde o tom, že: „Vláda provede analýzu fungování zpravodajských služeb a dokončí jejich transformaci s cílem dosáhnout vyšší efektivity jejich činnosti, lepšího úkolování a posílení jejich kontroly.“

Ačkoliv předseda vlády pochází z ODS, transformaci zpravodajských služeb ODS ve svém volebním programu neměla. [2] Tento bod programového prohlášení pochází patrně od KDU-ČSL. Jedna část lidoveckého volebního programu se totiž nazývá *Vybudování účinného a kontrolovaného zpravodajského systému* [3] a uvádí se zde, že KDU-ČSL bude: „... prosazovat integraci a koordinaci zpravodajských služeb, neboť takový trend odpovídá novým bezpečnostním hrozbám a rizikům.“

V této souvislosti jsou také uvedeny čtyři požadavky:

- ❑ reorganizace zpravodajských služeb (s cílem redukovat prostředky vkládané do zpravodajských služeb a jejich zacílení na konkrétní bezpečnostní hrozby),
- ❑ příprava systémového řešení reorganizace zpravodajských služeb ČR (včetně jejich efektivní kontroly),
- ❑ integrace prioritních činností zpravodajských služeb a odstranění duplicit (včetně vyřešení zákonného postavení a působnosti ÚZSI),
- ❑ zavedení věcné, účinné a efektivní koordinace zpravodajských služeb ve vztahu k dalším složkám bezpečnostního systému státu.

Realizace těchto požadavků je odůvodněna ekonomickými argumenty: „*Jde nám především o efektivnější využití finančních prostředků, vynaložených na zajištění maximální bezpečnosti našich občanů. Naším cílem je účinný zpravodajský a bezpečnostní systém, v němž budou peníze vynakládány rozumně a kontrolovatelně.*“ [3]

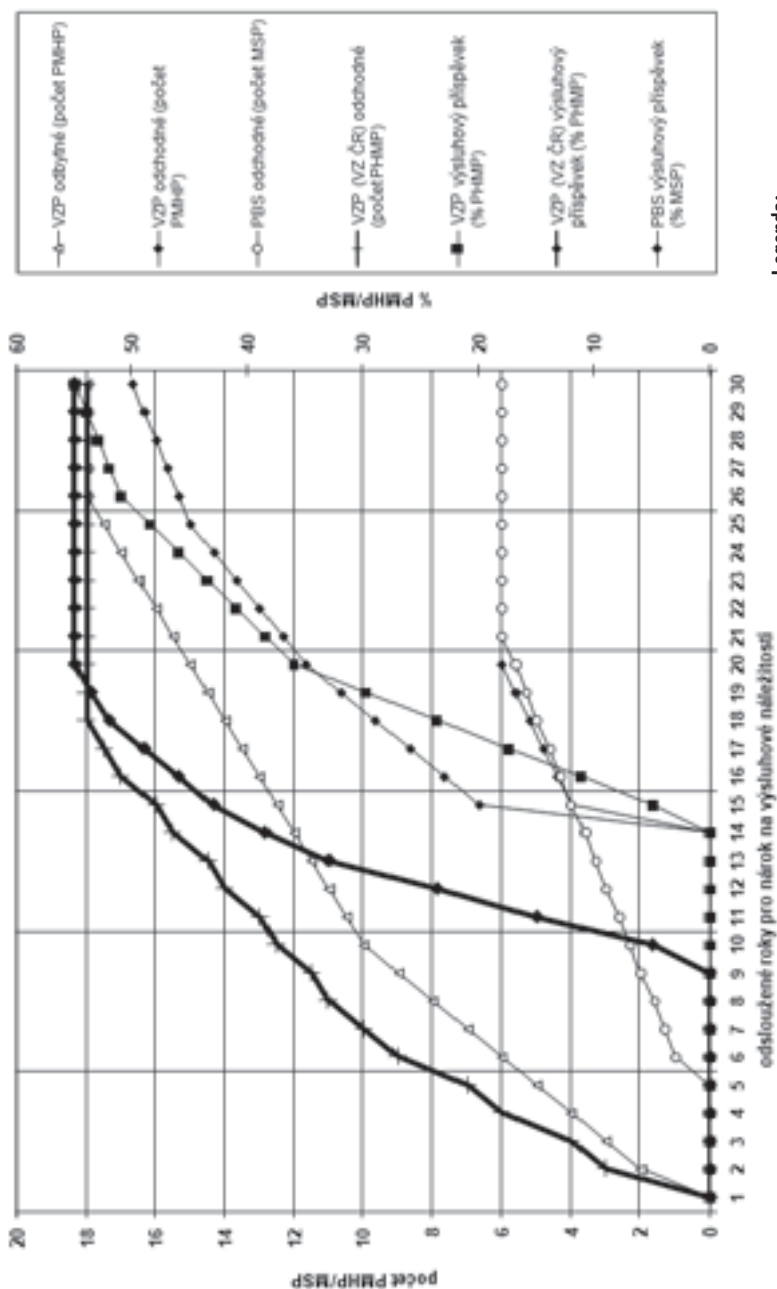
Tyto požadavky jsou zvýrazněny také v usnesení vlády ČR č. 1236 z 25. 10. 2006, *o dalším postupu transformace zpravodajských služeb*, [5] podle kterého měly být předloženy návrhy variant řešení transformace architektury zpravodajského systému.

2. Ekonomický rozměr transformace českých zpravodajských služeb

Politika je uměním možného, zásadní otázkou praxe však je, jaké budou mít dopady politického rozhodnutí na funkčnost institucí, kterých se týkaly. V této souvislosti je asi nejproblematičtější vládní variantou sloučení stávajících civilních zpravodajských služeb do jediné instituce a vyčlenění vnější služby jako vojenské složky a vnitřní služby jako civilní složky v architektuře zpravodajského systému. [4] Uskutečnění tohoto plánu by nemusel přinést zvýšení efektivnosti fungování transformovaných zpravodajských služeb.

Klíčovým bodem takové transformace by se totiž stal přechod zaměstnanců BIS a ÚZSI ve služebním poměru příslušníka bezpečnostních sborů, upraveným zákonem č. 361/2003 Sb., *o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*, ve znění pozdějších předpisů do služebního poměru vojáka z povolání, upraveným zákonem č. 221/1999 Sb., *o vojácích z povolání*, ve znění pozdějších předpisů [6], ve které slouží příslušníci *Vojenského zpravodajství ČR*. To platí také pro opačný přechod. Podstatu tohoto problému zachycuje obr. (na následující straně).

Na grafu jsou porovnávány peněžité dávky vyplácené bývalým příslušníkům bezpečnostních sborů a vojákům z povolání po skončení jejich služebního poměru, tzv. výsluhové náležitosti. Výše těchto dávek je určena základnou pro jejich výpočet v podobě průměrného hrubého měsíčního platu (PMHP) a měsíčního služebního příjmu (MSP) a dobou započitatelné služby. Jestliže pro zjednodušení ztotožníme PMHP a MSP, pak výše těchto dávek, ať už opakovaných (výsluhový příspěvek), nebo jednorázových (odchodné, odbytné), je určena délkou započitatelné služby.



Legenda:

VZP voják z povolání,
 PBZ příslušník bezpečnostních sborů,
 VZ ČR Vojskové zpravodajství ČR
 PMHP průměrný měsíční hrubý plat,
 MSP měsíční služební příjem

Pramen: Zákon č. 221/1999 Sb., vyhl. č. 268/1999 Sb., zákon č. 361/2003 Sb.

Obr. : Výsluhové náležitosti vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů

O tom, jestli lidé přejdou z jedné zpravodajské služby k druhé, rozhodují ekonomické výhody, které ztratí nebo získají. Systém těchto benefitů byl však pro každou z uvažovaných zaměstnavatelských skupin nastaven jinak a výkon služby ve služebním poměru vojáka z povolání se „neuznává“ pro potřeby výkonu služebního poměru příslušníka bezpečnostních sborů. [7]

Navíc podle prováděcí vyhlášky [8] k zákonu č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, je systém výsluhových náležitostí nastaven také jinak pro vojáky z povolání vykonávající službu zvláštní povahy nebo zvláštního stupně nebezpečnosti.

Sem patří i služba ve služebním zařazení: „...stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství podle zvláštního právního předpisu.“ [8]

To ve svém důsledku znamená, že proti běžné službě se těmto vojákům započítává pro potřeby výsluhových náležitostí jejich služba rychleji.

Pro zamýšlenou transformaci zpravodajských služeb je současná legislativní „vícekolejná“ úprava benefitů zaměstnanců ve služebním poměru nepříznivá. Nikoho ze zaměstnanců současných zpravodajských služeb nelze nutit k přechodu mezi institucemi, potažmo k přechodu mezi služebními poměry, a v důsledku fungování logiky ekonomické racionality by zpravodajské služby mohly přijít o velkou část cenného lidského kapitálu. Na nějaký čas by byla snížena jejich efektivita. To je zásadní riziko transformace jedné z částí architektury bezpečnostního systému České republiky.

Závěr

Dnešní „vícekolejnost“ soustavy benefitů poskytovaných zaměstnancům ve služebním poměru odráží dezintegraci ozbrojených sil, kterou jejich původní složky [9] od roku 1990 prošly. Výsledným efektem je snížení adaptability bezpečnostního systému. Transformační a reorganizační změny v tomto systému, dnes postaveném zcela na zaměstnanecké bázi, mohou ve svém důsledku vést ke ztrátě lidského kapitálu a ke snížení efektivnosti fungování klíčových částí bezpečnostního systému.

Použitá literatura:

- [1] *Programové prohlášení vlády* [<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20840>].
- [2] *Společně pro lepší život*. Volební program ODS. [www.ods.cz].
- [3] *Volební program KDU-ČSL 2006-2010*. [www.kdu-csl.cz].
- [4] TROJNÍČEK Jakub, Vládní reformu tajných služeb: zatím se nic nemění. *Právo*, 2007, roč. 17, č. 122 [26. 5. 2007], s. 3
- [5] *Usnesení vlády ČR č. 1236 z 25. 10. 2006*, o dalším postupu transformace zpravodajských služeb.
- [6] *Zákon č. 221/1999 Sb.*, o vojácích z povolání ve znění pozdějších předpisů.
- [7] *Zákon č. 361/2003 Sb.*, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ve znění pozdějších předpisů.
- [8] *Vyhl. č. 268/1999 Sb.*, kterou se pro účely výsluhových náležitostí stanoví, kdo je považován za výkonného letce a která služba je službou zvláštní povahy nebo zvláštního stupně nebezpečnosti, a postup při výplatě výsluhových náležitostí ve znění pozdějších předpisů.
- [9] *Zákon č. 92/1949 Sb.*, tzv. branný zákon.