

Ing. Mgr. Stanislav Kulhánek,
prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

Správa státních hmotných rezerv v zrcadle bezpečnostního výzkumu

INFORMACE

Vojenské rozhledy, 2013, roč. 22 (54), č. 4, s. 173–192, ISSN 1210-3292

The State Material Reserves Administration in the Mirror of the Security Research

Abstrakt:

Důležitou součástí bezpečnostního systému České republiky je řízení hospodářských opatření pro krizové stavy, jmenovitě státních hmotných rezerv. Z institucionálního hlediska náleží tato působnost ústřednímu správnímu úřadu – Správě státních hmotných rezerv (SSHR). Jaká je role této instituce z hlediska spravování státních hmotných rezerv? Jak se do jejího fungování promítají změny v bezpečnostní situaci? Jak nahlíží na institucionální fungování Správy státních hmotných rezerv odborníci z oblasti bezpečnostní problematiky, z úrovně ústřední státní správy i akademické obce? To jsou základní otázky, na které hledá tato studie odpověď.

Abstract:

The control of emergency economic measures, namely state material reserves, is an important part of Czech security system. From the institutional point of view, all is run under the authority of a central institution—the Administration of State Material Reserves (ASMR). This paper deals with its role in the management of state material reserves, reflects problems and consequences resulting from the changes in security surrounding, re-evaluates opinions and views both by experts of state administrations and academic community. Those are the main key questions the study seeks an answer.

Klíčová slova:

Správa státních hmotných rezerv, SSHR, typová krizové situace, hospodářská opatření pro krizové stavy, mobilizační rezervy, pohotovostní zásoby, ropná bezpečnost, státní rezort, humanitární pomoc, zásoby pro humanitární pomoc.

Key words:

The Administration of State Material Reserves, the ASMR, predefined crisis situation, emergency economic measures, mobilisation reserves, emergency supplies, oil security, governmental institution, humanitarian assistance, humanitarian aid supplies.

Bezpečnost je jednou z primárních potřeb, jejíž uspokojení je nezbytné pro existenci společnosti. V bezpečnosti a bezpečnostním systému dochází k řadě změn, jak ve svých pracích ukazuje řada autorů zabývajících se problematikou bezpečnosti (např. Balabán, M. - Duchek, J. - Stejskal, L. eds., 2012). Potřeba zabývat se novými jevy vzniká v souvislosti s objevováním se krizových stavů (viz např. Bysterský, P., 2012; Němec, I. - Žilínek, M. - Lužný, J., 2007) i přípravou hospodářských opatření pro krizové stavy (např. Novák, M., 2001). Změny probíhající v oblasti vnitřní i vnější bezpečnosti vedou k nastolení problému, jak zajistit efektivně fungující bezpečnostní systém státu (Krulík, V., 2011) a zda je v jeho rámci potřebné provádět institucionální změny (Závěšický, J., 2004). V této stati se zabýváme analýzou jednoho z prvků bezpečnostního systému a to Správou státních hmotných rezerv. Jakou roli má Správa státních hmotných rezerv v soudobém bezpečnostním systému? Je i nadále potřebná její činnost? Je žádoucí provést reformní změny v jejím fungování nebo ji ponechat v existujícím stavu? Cílem této stati je pokusit se hledat odpovědi na dané otázky. K tomu využíváme i vlastní výzkum provedený formou dotazování s předními bezpečnostními experty ČR.

1. Role úřadu Správa státních hmotných rezerv v systému hospodářských opatření státu pro krizové stavy

Historicky vzato, instituce Správa státních hmotných rezerv vznikla na základě vládního nařízení č. 43/1959, Sb., o správě státních hmotných rezerv ze dne 3. července 1959 a do listopadového převratu 1989 prošel úřad i legislativní úprava jeho činnosti několika změnami. K nejvýznamnějším přeměnám došlo v důsledku rozpadu socialistického režimu v roce 1989 a po rozpadu Československa. Správa státních hmotných rezerv byla začleněna mezi ústřední správní úřady ČR zákonem České národní rady č. 21/1993 Sb. Její činnost je od roku 1993 až do současnosti upravena zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. Tento zákon byl za svoji dvacetiletou existenci celkem sedmkrát novelizován.

V současné době je tímto zákonem působnost Správy státních hmotných rezerv definována následovně: *Správa zabezpečuje financování hospodářských opatření pro krizové stavy (viz zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů i jejich pořizování. Správa plní další úkoly stanovené zvláštním právním předpisem (viz zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů /zákon o nouzových zásobách ropy/). Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.*

Za dobu existence úřadu došlo k podstatným změnám v jeho věcné působnosti. Jestliže na konci osmdesátých let byl úřad (viz zákon č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy) explicitně pojímán i jako koncepční a analytický orgán v oblasti hospodářské mobilizační přípravy národního hospodářství, dochází postupně (zejména po rozpadu Československa) ke změnám v působnostech úřadu. Tyto změny souvisí se změněnou bezpečnostní situací, především důsledky rozpadu východního bloku - tj. koncem konceptu bipolární bezpečnosti založeného na „rovnováze strachu“

a trvalé hrozbě vojenského konfliktu mezi oběma vojenskými uskupeními (NATO a Varšavskou smlouvou). Tento problém je v současné době poměrně obšírně zkoumán, a to i na stránkách časopisu Vojenské rozhledy, kde zájemci mohou nalézt potřebné informace o proměnách politicko-vojenské bezpečnosti (např. práce M. Balabána, J. Eichlera, A. Raška). Je taktéž skutečností, že v předmětném období došlo k významným institucionálním změnám ve fungování bezpečnostního systému ČR, kterým se rozumí „systém státních orgánů, orgánů územních samosprávných celků, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů, havarijních služeb a dalších právnických a fyzických osob, jejich vazeb a činností zabezpečujících koordinovaný postup při zajišťování bezpečnosti státu a obyvatel. Funkce bezpečnostního systému je úzce spojena s otázkami spojenými s řešením mimořádných a krizových situací.“ (Závěšický, J., 2004, s. 92-93)

Nezastupitelnou roli v bezpečnostním systému ČR má vláda jako výkonný orgán státní moci. Pokud vláda projednává problémy týkající se Správy státních hmotných rezerv, je předseda úřadu přizván na její jednání. Protože předseda Správy státních hmotných rezerv není členem vlády, jsou dokumenty týkající se problematiky tohoto úřadu předkládány na jednání vlády zpravidla prostřednictvím ministra průmyslu a obchodu. Role ministra průmyslu a obchodu vůči Správě státních hmotných rezerv je upravena usnesením vlády ze dne 14. srpna 2013 č. 632, které stanovuje ministrově vůči tomuto úřadu výkon koordinační a informační funkce (obě funkce však nejsou blíže specifikovány).

1.1 Bezpečnostní rada státu

Je možné předpokládat, že uvedené funkce může vůči Správě státních hmotných rezerv do značné míry vykonávat i Bezpečnostní rada státu a její poradní výbory, [1] ve kterých je předseda Správy státních hmotných rezerv zastoupen jako člen. Pro úplnost uvádíme, že Správa státních hmotných rezerv se podílí rovněž na činnosti ústředního krizového štábu, [2] který je orgánem Bezpečnostní rady státu.

Významná je i role Správy státních hmotných rezerv jako jednoho z prvků ekonomiky obrany státu. Stát formou vytváření a nakládání se státními hmotnými rezervami zabezpečuje ekonomické zdroje (materiál a výrobky) pro potenciální krizové stavy vyvolané hrozbami vojenského i nevojenského charakteru. Role Správy státních hmotných rezerv je specifická svým přesahem, neboť se podílí jak na zajišťování vnitřní tak i vnější bezpečnosti (Pernica, B., 2011, s. 67). Uvedenou skutečnost lze označit za jisté specifikum tohoto úřadu při zajišťování bezpečnosti státu jako celku. Jedná se o charakteristiku natolik výraznou a svým způsobem nezastupitelnou, že hovoří ve prospěch zachování prvku Správy státních hmotných rezerv v systému zajišťování bezpečnosti státu. Správa státních hmotných rezerv sehrává významnou roli při řešení hospodářských opatření v případě vzniku krizových stavů. Ty lze v kontextu legislativy ČR klasifikovat následovně (viz tab. 1).

Správa státních hmotných rezerv sehrává významnou roli při řešení hospodářských opatření v případě vzniku krizových stavů. Možné krizové stavy vyvolávají takový stav ve společnosti, kdy je potřebné realizovat taková hospodářská opatření, která mají zajistit uspokojení základních životních potřeb obyvatelstva s následným odstraňováním důsledků krizových stavů. Vymezení „systému hospodářských opatření pro krizové

stavy“ zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, *výslovně* neobsahuje. K jeho vymezení však můžeme využít znění § 2, odst. 1, písm. a) a § 4 a rozumět jím soustavu vazeb vytvářených orgány veřejné správy s cílem zabezpečení nezbytných dodávek výrobků, prací a služeb pro překonání případných krizových stavů, přičemž základními prvky (resp. podsystémy) systému hospodářských opatření jsou nouzové hospodářství, hospodářská mobilizace, použití státních hmotných rezerv, výstavba a údržba infrastruktury a regulační opatření.

Tab. 1: Krizové stavy v ČR

Typ krizového stavu	Zákonná úprava	Vyhlašuje	Účel vyhlášení
Stav nebezpečí	Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon	Hejtmán kraje, primátor Hlavního města Prahy na dobu maximálně 30 dnů	Při ohrožení životů, zdraví majetku, životního prostředí
Nouzový stav	Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	Vláda na dobu maximálně 30 dnů	Značné ohrožení životů, zdraví, majetku, vnitřního pořádku a bezpečnosti v souvislosti s živelnými pohromami, ekologickými a průmyslovými haváriemi
Stav ohrožení státu	Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	Parlament na návrh vlády	Ohrožení svrchovanosti státu, jeho územní celistvosti nebo demokratických základů jeho zřízení
Válečný stav	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	Parlament České republiky	Ohrožení svrchovanosti státu, jeho územní celistvosti nebo demokratických základů jeho zřízení, při potřebě plnit mezinárodní závazky o společné obraně

Pramen: Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky; Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon; Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. Tabulka vlastní.

Funkcí podsystému (resp. prvku) **nouzového hospodářství** je zajistit, aby byly základní materiální potřeby obyvatelstva, podpora činnosti hasičských záchranných sborů a havarijních služeb a podpora výkonu veřejné správy realizovány způsobem, který je obvyklý v mimokrizových stavech. Role Správy státních hmotných rezerv je v nouzovém hospodářství dána především tím, že řeší požadavky ústředních správních úřadů, které se podílejí na sestavení plánu civilních zdrojů, přičemž na základě tohoto plánu jsou vytvářeny pohotovostní zásoby či zásoby pro humanitární pomoc, které jsou součástí státních hmotných rezerv (Bystrský, P., 2000, s. 30).

Správa státních hmotných rezerv taktéž vstupuje do interakcí s prvkem **hospodářské mobilizace**, a to již v rámci její přípravy, kdy určuje její subjekty. Na základě požadavků ozbrojených sil či ozbrojených bezpečnostních sborů mohou být uzavírány smlouvy s případným dodavatelem formou tzv. mobilizační dodávky. Jestliže je vyhlášen krizový stav, pak je tento dodavatel povinen přednostně vyrobit tuto mobilizační dodávku.

Dodavatelé mobilizačních dodávek či dodavatelé nezbytných dodávek při stavu ohrožení či válečného stavu může jako subjekty hospodářské mobilizace jmenovat (na návrh věcně příslušného správního úřadu) předseda Správy státních hmotných rezerv (podrobněji viz Němec, I. - Žilínek, M. - Lužný, J., 2007, s. 59).

Infrastrukturní prvek systému hospodářských opatření pro krizové stavy zahrnuje výstavbu a údržbu objektů (včetně jejich vybavení) pro zajištění hospodářských opatření pro krizové stavy.

Z objektů využívaných Správou státních hmotných rezerv do podsystému (prvku) infrastruktury řadíme zejména závody Správy státních hmotných rezerv, sklady, skladové areály, s nimiž je příslušná hospodařit Správa státních hmotných rezerv, dále skladové areály, jejichž údržbu a správu zajišťují smluvní partneři, nádrže pro skladování zásob ropy a ropných produktů, obilní sila (Rektořík a kol., 2004, s. 97).

Do podsystému infrastruktury patří i pozemní komunikace, železniční cesty, přístavy a letiště, jejichž prostřednictvím je zajišťována obsluha výše uvedených objektů (Novák, 2001, s. 132). Ústřední správní úřady mohou s odvoláním na své krizové plány uplatnit u Správy státních hmotných rezerv požadavek na úhradu výstavby nových objektů infrastruktury.

Regulační opatření jsou dalším prvkem systému hospodářských opatření pro krizové stavy. Ta jsou uplatněna při nesouladu mezi nabídkou a poptávkou po statcích a službách v období opatření pro krizové stavy. Cílem regulace je ovlivnit (regulovat) spotřebu surovin, výrobků a služeb s ohledem na krizové plány.

1.2 Profesní vzdělávání a kontrolní činnost

Správa státních hmotných rezerv plní významnou roli i při profesním vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a pracovníků dodavatelů mobilizačních dodávek. Realizuje pro ně vzdělávací kurzy ve spolupráci s Institutem krizového managementu Vysoké školy ekonomické v Praze.

Pro fungování systému hospodářských opatření pro krizové stavy a zajištění jejich součinnosti působí od roku 2001 informační systém ARGIS, k němuž uživatelé přistupují prostřednictvím internetové sítě. Pro zadávání požadavků na věcné zdroje v době krizových stavů byl vyvinut informační systém krizové komunikace KRIZKOM, který využívá uvedeného systému ARGIS a systému pro evidenci státních hmotných rezerv KISKAN SSHR.

Správa státních hmotných rezerv plní významnou roli i při zajišťování kontrolní činnosti u správních úřadů, subjektů hospodářské mobilizace, dodavatelů mobilizačních a jiných nezbytných dodávek.

Předmětem kontroly může být příprava hospodářských opatření a rovněž kontrola využití finančních prostředků, které byly poskytnuty z rozpočtové kapitoly státního rozpočtu 374 - Správa státních hmotných rezerv.

Jak je z uvedených činností zřejmé, Správa státních hmotných rezerv plní významnou institucionální funkci v systému hospodářských opatření pro krizové stavy. Je to subjekt, který má i nadále svoje místo zejména v systému spravování státních hmotných rezerv a systému řízení hospodářských opatření pro krizové stavy. Analogické instituce najdeme i ve srovnatelných sousedních státech jako je Polsko a Slovensko.

2. Pohled na činnost a změny ve fungování Správy státních hmotných rezerv očima bezpečnostních řídicích pracovníků a bezpečnostních odborníků

V předchozí části této studie jsme poukázali na problémy související se spravováním státních hmotných rezerv v rámci bezpečnostního systému. V této části se budeme zabývat analýzou výsledků dotazování dvanácti expertů, kteří působí ve státní správě, v mezinárodní organizaci, politice a na akademické půdě. Jejich vytipování bylo učiněno na základě expertní pomoci vedoucího Střediska bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze PhDr. Miloše Balabána, Ph.D. Byl sestaven seznam dvanácti expertů, jejich anonymizovaný přehled podává následující tabulka.

Tab.: 2: Přehled expertů

Kód experta	Působíště experta	Pracovní zařazení experta	Výsledek oslovení (spolupracoval „ano“; nespolupracoval „ne“)
A	vědecko-výzkumné pracoviště	vedoucí pracoviště	ano
B	mezinárodní agentura	pracovník agentury při OECD	ano
C	politik	expert na bezpečnostní problematiku	ne
D	státní správa	vrcholový manažer pracující v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy na ústředním správním úřadě X	ano
E	státní správa	vrcholový manažer zabývající se problematikou státních hmotných rezerv na ministerstvu M	ne
F	státní správa	vrcholový manažer zabývající se problematikou státních hmotných rezerv na ministerstvu N	ano
G	státní správa	vrcholový manažer zabývající se problematikou státních hmotných rezerv na ministerstvu N	ano
H	státní správa	vrcholový manažer zabývající se problematikou státních hmotných rezerv na ministerstvu O	ne
I	státní správa	vrcholový manažer zabývající se problematikou obrany a bezpečnosti ČR na ústředním správním úřadu Y	ano
J	státní správa	vrcholový manažer Hasičského záchranného sboru ČR	ano
K	státní správa	vrcholový manažer zabývající se řízením obranných příprav na Generálním štábu Armády ČR	ano
L	výzkumný institut	vrcholový manažer institutu Hasičského záchranného sboru ČR	ano

Uvedeným expertům byl zaslán dotazník obsahující jedenáct otázek týkajících se role a působnosti Správy státních a hmotných rezerv. Otázky dotazníku jsou uvedeny níže v rámci tzv. znění otázky. U každé otázky byl vyčleněn prostor pro doplnění vlastního komentáře oslovených odborníků. Tento komentář je součástí kvalitativního vyhodnocení. Experti byli osloveni elektronicky s žádostí o vyplnění dotazníku. Zároveň jim byla nabídnuta možnost se vyjádřit i formou osobního rozhovoru. Tato možnost ze strany expertů nebyla využita.

Celé šetření probíhalo v měsíci dubnu 2013. Výsledky výpovědí a odpovědí jsou obsaženy v tabulkách. Vzhledem k objektivně malému počtu expertů, kteří se danou problematikou zabývají, a tím i malému vzorku oslovených expertů, je potřebné číselné údaje brát pouze jako ilustrativní informace. Podstatné jsou výsledky kvalitativní analýzy, která je založena na zpracování výpovědí oslovených expertů (viz komentáře pod tabulkami).

Tyto informace je možné v praxi využít jako zdroj informací k případné diskuzi o zaměření a činnostech Správy státních hmotných rezerv.

První otázka se zaměřila na smysl existence *instituce* Správy státních hmotných rezerv (viz tab. 3).

Tab. 3: Odpovědi na otázku č. 1

Znění otázky: „ <i>Správa státních hmotných rezerv (dále jen SSHR) byla zřízena v roce 1959. Jste přesvědčeni, že existence podobného úřadu má smysl i po konci studené války, tj. v době, kdy bezpečnost ČR je garantována zejména jejím členstvím v mezinárodních organizacích EU a NATO?</i> “	
Odpověď	Procento odpovědí
Určitě ne	11,1
Spíše ne	11,2
Spíše ano	33,3
Určitě ano	44,4
Na věc nemám jasný názor	0,0
Σ	100, 0 %

Pramen: Vlastní průzkum.

V komentáři na tuto otázku respondenti uváděli, že přestože je ČR členem mezinárodních organizací a má svým členstvím v NATO zabezpečenu alianční bezpečnost, nesnímá to z ČR prvotní odpovědnost za vlastní obranu. Protože se jedná o kolektivní bezpečnost, je bezpečnost státu nedílně spjata s bezpečností v euroatlantické oblasti. S ohledem na charakter současného bezpečnostního prostředí nekončí ochrana občanů a obrana státního území na hranicích ČR. V komentáři se uvádí, že působnost Správy státních hmotných rezerv se zásadně změnila. Dřívější obsah její činnosti byl prvotně zaměřen na podporu vojenských krizových situací, kdežto v současnosti je tato činnost spíše okrajová. Její hlavní zaměření je v současné době soustředěno na řešení nevojenských krizových situací (jako jsou např. povodně, technologické havárie, epidemie). Tyto typy krizových situací se stávají stále více aktuálnějšími. Při jejich (možném)

řešení má svoji významnou roli Správa státních hmotných rezerv. Na straně druhé je potřebné zmínit, že řada zemí EU a NATO takovou instituci nemá, přesto jsou podobné působnosti vykonávány.

Druhá otázka se zabývala postojem respondentů k zákonu o působnosti Správy státních hmotných rezerv a možnosti jeho úprav. Výsledky dotazování ukazuje tab. 4.

Tab. 4: Odpovědi na otázku č. 2

Znění otázky: „Působnost SSHR je legislativně upravena zejména zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR. Uvedený zákon má pouze 9 paragrafů a chybí v něm např. definice základních pojmů (minimální stav, orientační cílový stav apod.), nejsou v něm stanoveny požadavky kladené na ochraňovatele státních hmotných rezerv, neupravuje procesy spojené se spravováním státních hmotných rezerv. Obdobné právní předpisy platné na Slovensku i v Polsku upravují nakládání se státním majetkem mnohem podrobněji. Na základě výše uvedeného a Vaší zkušenosti s právní úpravou působnosti SSHR označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.“	
Odpověď	Procento odpovědí
Zákon o působnosti SSHR je zcela postačující a v praxi je stávající právní úprava zcela dostatečná.	22,3
Předmětný zákon vykazuje jisté nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Novelu zákona však není nezbytné připravovat okamžitě.	33,3
Předmětný zákon vykazuje nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Práce na novele tohoto zákona by měly být zahájeny co nejdříve.	33,3
Předmětný zákon vykazuje závažné nedostatky, které je možné odstranit pouze přijetím zcela nového zákona, což si však vyžádá poměrně dlouhé časové období pro jeho přípravu.	11,1
Na věc nemám jasný názor.	0,0
Σ	100 %

Pramen: Vlastní průzkum.

V odpovědích i komentářích u této otázky se experti názorově značně rozcházel. Jejich názory je možné metodicky učlenit do dvou skupin. První skupina odborníků označených kódy D, G a J k danému uvedla, že absence některých institutů ve stávající právní úpravě je eliminována ve smluvních vztazích uzavřených mezi Správou státních hmotných rezerv a ochraňovateli státních hmotných rezerv. Tyto smluvní vztahy se řídí zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem. Dále připomínají, že další významné právní předpisy z hlediska působnosti Správy státních hmotných rezerv (zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy) prošly legislativním procesem poměrně nedávno či do nich byly zapracovány významné úpravy.

Druhá skupina odborníků je zjevně kritická. Tvoří ji experti s kódy A, B, F, K, I a L. Uvádí, že zákon o působnosti Správy státních hmotných rezerv vykazuje z dnešního pohledu naprosto zásadní nedostatky. Příčiny tohoto stavu spatřují v historickém kontextu vzniku zákona, ten se připravoval v hektické době po rozdělení federativního státu a v podstatě na poslední chvíli. V komentářích bylo upozorněno na právní zásadu, že orgán veřejné správy může činit pouze to, co mu zákon výslovně ukládá nebo alespoň

připouští. Z tohoto pohledu by si právní úprava obsažená v uvedeném zákonu řadu zpřesnění zasloužila. Experti zároveň upozornili, že z nejasných pravidel může vyplynout problém nereálné objektivní kontroly činnosti Správy státních hmotných rezerv. To, zda jít cestou novely stávajícího zákona či cestou zákona zcela nového, experti vztáhli k problematice existence Správy státních hmotných rezerv jakožto samostatného úřadu. Při přípravě zákonných změn by měla být analyzována možnost převedení stávající působnosti Správy státních hmotných rezerv na jiné úřady. Konkrétně jimi bylo uvedeno Ministerstvo vnitra - Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR či Ministerstvo průmyslu a obchodu. Tento krok by dle odborníků vedl k úspoře veřejných prostředků minimálně u obslužných částí činností těchto rezortů (např. personalistika, logistika). K tomuto názoru expertů dodáváme, že případné navrhované institucionální změny by bylo žádoucí podepřít nákladově užitkovou analýzou a prozkoumáním, jaké dodatečné náklady by takovou transformací vznikly a jaké indukované náklady by s ní byly spojeny.

Třetí otázka směřovala k problému uvolňování státních hmotných rezerv. Názory respondentů na tento problém ukazuje tab. 5.

Tab. 5: Odpovědi na otázku č. 3

Znění otázky: „Státní hmotné rezervy jsou majetkem státu, se kterým je příslušná hospodařit SSHR. Primárním důvodem jejich vytváření je zajištění bezpečnosti ČR. Vláda však může v některých případech rozhodnout o zapůjčení vybrané položky rezerv, příkladem může být schválení zápůjčky maximálně 100 tis. tun obilí ke zmírnění disproporce na domácím trhu s obilovinami (usnesení vlády ze dne 23. ledna 2013 č. 64). Vláda zároveň vyjádřila souhlas s tím, aby do konce letošního roku byl dočasně snížen minimální limit obilovin ve státních hmotných rezervách o 100 tis. tun. Označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.“	
Odpověď	Procento odpovědí
Takový krok je v pořádku, vláda má mít právo užívat státní hmotné rezervy i k potřebným intervencím na trhu.	22,2
Takový krok vlády je v pořádku, vláda může státní hmotné rezervy využít k intervenci na trhu, vyžaduje-li to tržní situace, ale nesmí dojít k poklesu jejich výše pod stanovené minimální limity.	22,2
Vláda může státní hmotné rezervy využít k zásahu na trhu, avšak např. schválení dočasného snížení minimálního limitu by mělo být opatření zcela výjimečně spojené pouze se zcela kritickou tržní situací u dané položky hmotných rezerv.	22,2
Vláda by k takovému kroku neměla přistupovat, smyslem státních hmotných rezerv není zasahování do fungování tržních mechanismů mimo období po vyhlášení krizových stavů.	33,4
Na věc nemám jasný názor.	0,0
Σ	100%

Pramen: Vlastní průzkum.

Při odpovědi na tuto otázku došlo z hlediska odborného stanoviska k danému problému k poměrně rovnoměrnému rozložení názorů. Pokud tyto názory rozdělíme do dvou skupin, pak první skupina expertů (tvoří ji experti s kódy A, D, F, G, I a J) zastává

názor, že vláda má právo i povinnost vytvářet podmínky pro udržení stability a rozvoj domácí ekonomiky. Je-li nejlepším řešením využití státních hmotných rezerv, aniž by byly ohroženy bezpečnostní zájmy státu, je takovýto způsob státní ingerence namísto. Zásoby obilí jsou ve státních hmotných rezervách (ostatně téměř jako všechny jejich položky) vytvářeny na základě výstupů krizových plánů tzv. věcně příslušných ústředních správních úřadů. V případě zásob obilí se jedná o Ministerstvo zemědělství. Pokud toto ministerstvo, které je odpovědné za zajištění potravinové bezpečnosti ČR, rozhodne o nezbytnosti použití strategických rezerv k řešení aktuální potřeby na trhu s potravinami ČR a současně vyhodnotí, že tento akt nijak neohrozí zajištění potravinové bezpečnosti státu, je zcela oprávněno navrhnout vládě řešit problém uvolněním státních hmotných rezerv. Ve smyslu platné legislativy má o uvolnění rezerv s poklesem pod minimální limit právo rozhodnout pouze vláda, což je samo o sobě důkazem toho, že by mělo jít o opatření přijímané skutečně ve výjimečných případech.

Druhá názorová skupina odborníků (tvoří ji experti s kódy B, K a L) naopak odmítla používání státních hmotných rezerv k intervencím na trhu. Takový postup považují za velmi problematický, neboť může vést ke spekulacím s uvolněnými rezervami a v současné době není zajištěna dostatečná transparentnost takového kroku. Samotnou otázkou je hodnocení efektivity podobných zásahů do fungování tržního mechanismu. Stát následně může řešit problém s doplněním zásob na původní úroveň. Základním východiskem této skupiny expertů je, že státní rezervy by obecně měly být určeny pouze k vykrytí fyzických výpadků na trhu při ohrožení bezpečnosti státu.

Čtvrtá otázka byla směřována na vymezení hospodářských opatření pro krizové stavy a s tím související roli Správy státních hmotných rezerv. Cílem otázky bylo zjistit, zda tato činnost odpovídá současným potřebám a zda by bylo vhodné provést systémové úpravy. Výsledky empirického zkoumání ukazuje tabulka 6.

Tab. 6: Odpovědi na otázku č. 4

Znění otázky: „Původní působnost SSHR spočívala zejména v přípravě státu na hospodářskou mobilizaci. Přijetím zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy došlo k rozšíření působnosti tohoto úřadu na zajišťování financování systému hospodářských opatření pro krizové stavy (tzv. HOPKS). Systém HOPKS se skládá z pěti prvků: nouzové hospodářství, hospodářská mobilizace, státní hmotné rezervy, výstavba a údržba infrastruktury a regulační opatření. Myslíte si, že by mělo být uvedené vymezení působnosti SSHR, resp. poslání tohoto úřadu, změněno? V případě, že ano, jak?“	
Odpověď	Procento odpovědí
Ne, vymezení působnosti SSHR je vyhovující.	66,7
Ano, působnost SSHR je vhodné změnit a to zejména...(připojte komentář).	22,2
Na věc nemám jasný názor.	11,1
Σ	100 %

Pramen: Vlastní průzkum.

Názory na tuto otázku je možné rozčlenit do dvou homogenních skupin. První (převažující názor expertů označených kódy A, D, F, I, J a L) skupina dotazovaných

odborníků se shoduje, že jednotlivé subsystémy systému hospodářských opatření pro krizové stavy jsou podrobně legislativně rozpracovány v zákoně č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. Ač je konstatováno, že v zákoně č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv je role tohoto úřadu v rámci daného systému vymezena pouze rámcově, je celkově legislativní vymezení systému hospodářských opatření považováno za dostačující. To podle této skupiny odborníků potvrzuje i praxe, která prozatím neodhalila potřebu legislativních úprav systému hospodářských opatření.

Druhá (minoritní) skupina odborníků (tvoří ji experti s kódy G a K) zastává odlišné stanovisko. V jejich komentářích naopak zaznělo, že posouzení možných úprav systému hospodářských opatření úzce souvisí s otázkou, zda je vhodné i do budoucna udržovat Správu státních hmotných rezerv jako samostatný ústřední správní úřad. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy byl dokonce v jednom z komentářů označen za „kočkopsa“, který není obsahově, věcně ani časově sladěn s ostatními plánovacími nástroji pro zajištění bezpečnosti ČR. Konkrétní návrh na úpravu však v komentáři uveden nebyl.

Pátá otázka se věnovala jednomu z možných způsobů transformace Správy státních hmotných rezerv, tj. sloučení Správy státních hmotných rezerv a Hasičského záchranného sboru ČR. Výsledky dotazování ukazují následující tab. 7.

Tab. 7: Odpovědi na otázku č. 5

Znění otázky: „Pokud by bylo přistoupeno ke změně právní úpravy působnosti SSHR, mohla by být tato příležitost využita k významnějšímu zásahu do bezpečnostního systému ČR. Jednou z možných variant by mohlo být například sloučení SSHR s Hasičským záchranným sborem ČR (dále jen HZS ČR), který by byl vyčleněn ze struktury Ministerstva vnitra. Mohl by tak vzniknout zcela nový ústřední správní úřad „Záchranný sbor ČR“. Tento úřad by byl gestorem integrovaného záchranného systému a samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Navržená úprava by výrazným způsobem přispěla ke zjednodušení organizační struktury Ministerstva vnitra. Překryv působnosti mezi SSHR a HZS ČR lze do značné míry vysledovat zejména v těchto činnostech: usměrňování a příprava na mimořádné události, krizové stavy a jejich řešení, provoz a výstavba informačních a komunikačních sítí integrovaného záchranného systému a HOPKS, organizace a koordinace humanitární pomoci, hospodaření s materiálem civilní ochrany. Za značnou výhodu navrženého opatření lze považovat soustředění materiálních i lidských zdrojů pro řešení krizových situací (živelních pohrom, havárií, požárů apod.) v jednom správním úřadě, který by nadále hrál roli gestora civilní obrany obyvatelstva. Vyberte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.“	
Odpověď	Procento odpovědí
Jednalo by se o tak významný zásah do bezpečnostního systému ČR, že by mohl vést k jeho destabilizaci, a proto se s uvedeným návrhem ani rámcově neztotožňuji.	22,2
Začlenění SSHR do jiného ústředního správního úřadu je možné, ale uvedený návrh nepovažuji za vhodný.	11,1
Uvedený návrh jistě stojí za podrobnější rozpracování a zvážení jeho pozitiv a negativ.	55,6
Návrh považuji za realizovatelný a vhodný pro budoucí směřování SSHR i HZS ČR.	11,1
Na věc nemám jasný názor.	0,0
Σ	100 %

Pramen: Vlastní průzkum.

Jak je z rozložení odpovědí zřejmé, převažuje názor, že je možné zvažovat nové uspořádání systému, avšak případné změny je potřebné pečlivě připravit a zanalyzovat (ex ante). Část expertů se domnívá, že sloučení Správy státních hmotných rezerv a Hasičského záchranného sboru ČR má logické opodstatnění z hlediska stávající působnosti obou institucí. Přistoupením k tomuto kroku by došlo i k výraznému odlehčení působnosti Ministerstva vnitra. Problémem při realizaci podobných kroků je, že se některé oblasti působnosti mohou „vytratit“ a nikdo se k nim po restrukturalizaci nehlásí.

Dalším rizikem při realizaci podobného kroku může být, že v českém prostředí jsou podobné zásadní projekty často prováděny na základě jiných faktorů, než jakými jsou hospodárnost, racionalita a efektivita. Na problém případného vzniku negativního efektu je možné poukázat v souvislosti s pokusem (rok 2005) zřídit tzv. Úřad pro mimořádné situace. Tento záměr se v té době dokonce opíral o programové prohlášení vlády. Pokus však skončil neúspěchem zejména z těchto důvodů: nedostatek politické vůle k jeho realizaci a neochota téměř všech ústředních správních úřadů takto zásadním způsobem měnit bezpečnostní systém ČR.

Experti označení kódy D a F dále upozornili, že jako pozitivum současného postavení Správy státních hmotných rezerv je možné hodnotit komplexnost materiálního zajištění všech typů krizových situací - tedy včetně vojenských krizových situací. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy zůstává nadále významnou složkou podpory materiálního zabezpečení obrany státu. Na druhé straně krizový zákon, jehož hlavním protagonistou je Hasičský záchranný sbor ČR, zcela vylučuje ze systému krizového řízení řešení vojenských krizových situací. Odborníci (konkrétně ti s kódy A, B, F, I a L) se shodují, že před realizací podobného kroku by bylo nezbytné provést podrobnou analýzu obsahující zvážení všech pro a proti. V komentářích byla obsažena i obava (uvedena expertem s kódem K), že podobný krok by mohl vést k prosazování parciálních zájmů Hasičského záchranného sboru ČR.

Šestá výzkumná otázka byla směřována k identifikaci možných příčin přehodnocování zásadních úkolů Správy státních hmotných rezerv. Výsledky empirického šetření ukazuje tab. 8.

Tab. 8: Odpovědi na otázku č. 6

Znění otázky: „V posledních letech došlo u řady úkolů uložených SSHR v době určené na jejich realizaci k přehodnocení zadání a jejich následnému zrušení. Jako příklady můžeme jmenovat plánované navýšení zásob ropy a ropných produktů na 120 dnů s finančním zapojením podnikatelského sektoru, zamýšlené vytvoření zásob jaderného paliva ve státních hmotných rezervách (v současné době je naopak zvažováno přenesení této povinnosti na provozovatele jaderných elektráren). Myslíte si, že je možné pro tyto změny úkolů SSHR definovat zobecněné příčiny? Pokud ano, pokuste se z níže uvedených vybrat maximálně dvě. Napadne-li Vás jedna či dvě jiné příčiny, které v seznamu postrádáte, můžete je doplnit a vybrat je.“	
Odpověď	Procento respondentů, kteří zvolil danou odpověď
Omezování finančních prostředků dostupných SSHR ze státního rozpočtu.	55,6
Nekoncepční přístup vlády vůči SSHR.	44,4

Nekoncepční přístup vedení SSHR.	11,1
Úspěšné prosazování vlivu zájmových skupin.	33,3
Přehodnocování úkolů jako důsledek dynamických změn prostředí.	22,2
Omezená schopnost SSHR reagovat na úkoly ukládané vládou vzhledem k faktické moci ministerstev řízených politiky.	11,1
Nedostatečně provedená analytická činnost před zadáním úkolů.	11,1
Na věc nemám jasný názor.	0,0

Pramen: vlastní průzkum

Respondenti u této otázky mohli vybrat maximálně dvě odpovědi (tedy dvě uvedené příčiny), které způsobují disfunkci v činnosti Správy státních hmotných rezerv. V případě, že by se s navrženými příčinami neztotožnili, mohli uvést jiné příčiny. Toho však nikdo z respondentů nevyužil. Třetina respondentů (tvoří ji experti s kódy D, F a G) doprovodila svoje odpovědi na otázku komentářem. V něm uvedli, že omezování rozpočtových prostředků pro činnost Správy státních hmotných rezerv je jedním z důsledků priorit vlády. Omezování rozpočtových prostředků by tedy nemělo být uváděno jako příčina, ale jen jako jeden z možných důsledků jejího nekoncepčního přístupu.

Komentář experta označeného kódem G upozorňoval na to, že je třeba mít na zřeteli skutečnost, že koncepci dalšího směřování Správy státních hmotných rezerv připravuje pro vládu sama Správa státních hmotných rezerv. V ekonomickém prostředí charakterizovaném razantním snižováním rozpočtových výdajových rámců by mělo vedení Správy státních hmotných rezerv navrhnout vládě takové scénáře, které reálnou situaci dostatečně reflektují. V komentářích se objevila i shoda odborníků označených kódy B, F, G a L nad možným vlivem zájmových skupin na rozhodování managementu Správy státních hmotných rezerv.

Sedmá otázka dotazníku se zabývala zhodnocením řídicích dokumentů Správy státních hmotných rezerv. Výsledky dotazování ukazuje tabulka 9.

Tab. 9: Odpovědi na otázku č. 7

Znění otázky: „Vláda v letošním roce (rok 2013) schválila „Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014“. Z hlediska způsobu zpracování, struktury, časového horizontu, zastávaných funkcí zadavatelů/autorů a samotného smyslu jsou rozlišovány zpravidla následující typy řídicích dokumentů: vize, prognózy, koncepce, realizační plány a metodiky. Výše uvedený dvouletý plán bude svým charakterem zřejmě připadat do kategorie realizačních plánů. Veřejnosti není předmětný plán, jakožto utajená informace, dostupný. Považujete za vhodné zpracovat pro činnost SSHR i řídicí dokumenty vyšší úrovně - tj. definování vize SSHR a zpracování základního koncepčního dokumentu jejího rozvoje na delší časové období? V případě, že ano, mají být řídicí dokumenty SSHR vyšší úrovně veřejně dostupné či utajené?“	
Odpověď	Procento odpovědí
Stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné a veřejnosti být přístupné nemohou.	22,2
Stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné, ale veřejnosti by zpřístupněny být měly.	22,2

SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, ale fungování úřadu to zásadním způsobem neovlivňuje.	0,0
SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány, ale ze své podstaty nemohou být přístupné veřejnosti.	22,2
SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány a měly by být přístupné veřejnosti.	33,4
Na věc nemám jasný názor.	0,0
Σ	100 %

Pramen: Vlastní průzkum.

Expert označený kódem D ve svém komentáři uvedl, že zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (tzv. kompetenční zákon) ve svém § 22 ukládá všem ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům úkol zpracovat „koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek“.

Správa státních hmotných rezerv svoji koncepci pravidelně v šestiletých intervalech zpracovává, v současné době je platná koncepce na léta 2010 až 2014. V té jsou uvedeny základní koncepční záměry, prognózy a strategické úkoly Správy státních hmotných rezerv pro toto období. Tento dokument však není veřejně přístupný, obdobné dokumenty však nejsou zveřejňovány ani ostatními ústředními správními úřady. Mohlo by tedy být zváženo přijetí obecně platného pokynu, kterým by bylo uloženo všem ústředním správním úřadům zveřejňovat své základní koncepční dokumenty.

Odborníci označení kódy I a J dále uvedli, že v otázce zmíněný Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR bude Správa státních hmotných rezerv zpracovávat vždy na dvouleté období v úzké součinnosti s příslušnými ústředními správními úřady. Cílem zpracování tohoto plánu je stanovit souhrnný požadavek na civilní materiálové zdroje k zajištění bezpečnosti státu. Na základě tohoto materiálu Správa státních hmotných rezerv zpracovává Plán pořízení, obměn a záměn pohotovostních zásob, zásob humanitární pomoci a mobilizačních rezerv na dané období. Schválený dokument je formou výpisu rozeslán všem dotčeným ústředním správním úřadům, které v daném plánovacím cyklu uplatnily požadavky na tvorbu zásob. Tento plán lze charakterizovat jako dokument „realizační“.

Správa státních hmotných rezerv jako ústřední správní úřad zpracovává koncepci hospodářských opatření pro krizové stavy jako součást koncepce rozvoje svěřeného odvětví, která je dokumentem zaměřeným na delší časové období. K Plánu vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014 odborníci doplnili, že obsahuje mimo jiné i přílohu, ve které je uvedena skladba položek hmotných rezerv, jejich minimální limity a orientační cílové stavy.

Vyzaření těchto informací neoprávněné osobě nebo zneužití by mohlo ohrozit zájmy ČR. Proto je tato příloha, resp. plán jako celek, veden ve stupni utajení „vyhrazené“. Ta část expertů (označení kódy F, I a K), kteří se vyjádřili pro dopracování či zveřejnění řídicích dokumentů Správy státních hmotných rezerv, zároveň připustili potřebu určité části dokumentů ponechat neveřejné (resp. utajené).

Osmá výzkumná otázka se týkala publicity výroční zprávy. Současná praxe Správy státních hmotných rezerv je taková, že (na rozdíl od analogické instituce ve Slovenské republice) každoročně nezveřejňuje dokument shrnující svou činnost za předcházející období. Problém publicity (a s tím souvisejícího utajení) byl zformulován následně, jak ukazuje tab. 10.

Tab. 10: Odpovědi na otázku č. 8

<i>Znění otázky: „Správa státních hmotných rezerv Slovenské republiky každoročně zveřejňuje výroční zprávy, SSHR žádné podobné dokumenty nepublikuje. Souhlasíte s tvrzením, že SSHR by také měla podobné hodnotící zprávy zpracovávat a po projednání Bezpečnostní radou státu a vládou je zveřejňovat?“</i>	
Odpověď	Procento odpovědí
Určitě ne	11,1
Spíše ne	22,2
Spíše ano	22,2
Určitě ano	44,5
Na věc nemám jasný názor	0,0
Σ	100 %

Pramen: Vlastní průzkum.

Experti s označením kódy G a I, kteří se vyslovili za publikování výroční zprávy, uvedli, že každá instituce financovaná z veřejných prostředků by měla publikovat veřejnosti přístupnou zprávu o své činnosti, nicméně v agregaci neohrožující bezpečnostní a ekonomické zájmy státu. Již nyní některé ústřední správní úřady v ČR každoročně podobné zprávy připravují - např. Národní bezpečnostní úřad či Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

Experti označení písmeny D a J dále uvedli, že Správa státních hmotných rezerv již přistoupila ke zpracování Vyhodnocení plánu vytváření státních hmotných rezerv za předešlé dvouleté období, které má být předloženo na jednání Bezpečnostní rady státu v letošním roce. Vzhledem k tomu, že Plán vytváření státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na příslušné dvouleté období zahrnuje podstatnou část činnosti Správy státních hmotných rezerv, bude toto vyhodnocení dokumentem s dostatečnou vypovídací schopností o její činnosti za předmětné období.

Kromě toho Správa státních hmotných rezerv každoročně zpracovává a vydává Zaměření činnosti v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy pro ústřední správní úřady, územní samosprávné orgány a ochraňovatele rezerv na příslušný kalendářní rok. Realizace plnění úkolů uložených v tomto dokumentu je Správou státních hmotných rezerv na konci roku vyhodnocována. Výstupem této činnosti je Zpráva o plnění Zaměření v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy na daný kalendářní rok. Povinnost automaticky zveřejňovat tyto zprávy Správa státních hmotných rezerv nemá. Není jí ani stanovena povinnost tyto dokumenty předkládat ke schválení vládě. Respondent označený kódem J dále doplnil, že informace o činnosti Správy státních

hmotných rezerv lze získat na základě žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Devátá výzkumná otázka směřovala k obecnějšímu diskutovanému problému obsazování funkcí ve veřejné správě. Ve srovnání s praxí výběru vrcholného představitele analogické instituce v Polsku se dotazovala na možný způsob výběru předsedy Správy státních hmotných rezerv v ČR. Výsledky šetření ukazuje tabulka 11.

Tab. 11: Odpovědi na otázku č. 9

Znění otázky: „V Polské republice je obdobou SSHR Agencja Rezerw Materialowych. Prezident této agentury je jmenován předsedou polské vlády na základě výsledku výběrového řízení. V ČR je předseda SSHR jmenován a odvoláván vládou na návrh ministra průmyslu a obchodu v dohodě s ministrem financí. Myslíte si, že by bylo vhodné pro obsazování postu předsedy SSHR převzít stejnou právní úpravu, která je platná v Polsku?“	
Odpověď	Procento odpovědí
Určitě ne	11,1
Spíše ne	22,2
Spíše ano	11,1
Určitě ano	33,4
Nevím	22,2
Σ	100 %

Pramen: vlastní průzkum

Z uvedených odpovědí je možné na základě syntézy vyčlenit dvě skupiny názorů, a to skupinu, která se ztotožňuje s polským modelem a skupinu, která má vůči polskému modelu výhrady. První skupina (tvoří ji experti s kódy A, B, F a G) ve svých komentářích uvádí, že průběh posledních personálních změn na postu předsedy Správy státních hmotných rezerv ukázal, že způsob výběru předsedy by bylo vhodné změnit, a to ať se jedná o dobu potřebnou pro výběr nového předsedy, která se v minulosti neúměrně protahovala, nebo o nejednoznačnost postavení Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu ve vztahu ke Správě státních hmotných rezerv. Vliv těchto rezortů na personální obsazení Správy státních hmotných rezerv i její činnost je často dán spíše jednotlivými osobnostmi ministrů, jejich osobními vztahy s vedením Správy státních hmotných rezerv, nežli jasnými pravidly. Polský přístup je zcela přirozený, u funkce předsedy Správy státních hmotných rezerv by měl být minimalizován politický vliv na jeho výběr. Ani ministru financí, ani ministru průmyslu a obchodu, stejně tak jako žádné politické straně, by nemělo vadit, že do čela Správy státních hmotných rezerv bude jmenován na základě výsledků výběrového řízení odborník.

Druhá skupina expertů (tvoří ji experti s kódy I, K a L), která nespatřuje nutnost změny, svůj názor zdůvodnila tím, že způsob jmenování předsedy Správy státních hmotných rezerv je upraven zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. Změna systému jmenování by proto musela být spojena s novelizací tohoto právního předpisu. Není tak důležité, jakým způsobem je předseda jmenován do

funkce. Mnohem významnější roli hraje to, aby předseda Správy státních hmotných rezerv byl osobou, která zná problematiku působnosti Správy státních hmotných rezerv a hospodářských opatření pro krizové stavy. Zároveň musí být osobou mající manažerské dovednosti a zkušenosti.

Desátá výzkumná otázka směřovala k problému vazeb mezi Správou státních hmotných rezerv a institucemi, které vlastní stát (jmenovitě ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s.). Výsledky empirického šetření ukazuje tabulka 12.

Tab. 12: Odpovědi na otázku č. 10

Znění otázky: „V roce 2012 bylo z rozpočtu SSHR na financování ochraňování státních hmotných rezerv vynaloženo 1 729 397 tis. Kč, to odpovídá 85 % celkových skutečných výdajů této kapitoly a 88 % běžných výdajů. Hlavní podíl výdajů na ochraňování souvisel s nouzovými zásobami ropy a ropných produktů. Výdaje na zajištění ochraňování těchto zásob činily v loňském roce 1 416 128 tis. Kč. Z toho vyplývá, že z celkových skutečných výdajů kapitoly 374 - SSHR plyne na zajištění ochraňování pouze tohoto typu zásob 68 %. Hlavními ochraňovateli těchto zásob jsou státem vlastněné společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. To svědčí o tom, že SSHR nedisponuje dostatečnou vlastní skladovací kapacitou pro skladování ropy a ropných produktů. Souhlasíte s tvrzením, že při rozhodování státu o dalším směřování společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. musí být kladen důraz na jejich roli strategických ochraňovatelů státních hmotných rezerv, aby nedošlo k ohrožení bezpečnostních zájmů státu?“	
Odpověď	Procento odpovědí
Určitě ne	11,1
Spíše ne	0,0
Spíše ano	22,2
Určitě ano	66,7
Nevím	0,0
Σ	100 %

Pramen: vlastní průzkum

Z komentářů expertů označených kódy B, F a G vyplývají následující závěry. Cílem a smyslem obchodní společnosti je hospodařit co nejefektivněji, aby její činnost generovala zisk. Avšak obchodní společnosti s majoritní majetkovou účastí státu, zřízené k plnění specifických činností musí respektovat bezpečnostní zájmy státu. Tuto povinnost by měli dozorovat zástupci státu v orgánech daných společností a měla by být akcentována i v uzavíraných smluvních dokumentech. Role společností ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. je v systému ropné bezpečnosti ČR nezpochybnitelná. Význam společnosti ČEPRO, a. s. spočívá zejména v jejím unikátním propojení skladů produktovody, robustností a pružností celé sítě. Obměnu zásob ropy a ropných produktů usnadňuje také její propojení se sítí čerpacích stanic. Společnost MERO ČR, a. s. je pak úzce provázána se zachováním provozu českého rafinérského průmyslu, což je při současném stavu tohoto odvětví v celé Evropě faktor velice významný.

Z pohledu ropné bezpečnosti ČR je tedy nezbytné nahlížet na roli těchto společností v širších souvislostech a ty by následně měly být zohledněny při přijímání rozhodnutí

představiteli státu. Na druhou stranu většina členských zemí EU či Mezinárodní energetické agentury při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj ke skladování svých nouzových zásob ropy a pohonných hmot státem vlastněné velké strategické firmy nepotřebuje, přesto s plněním svých závazků nemá problém. Je však zřejmé, že výhoda stávajícího stavu, kdy obě společnosti (významní ochraňovatelé státních hmotných rezerv) jsou pod plnou kontrolou státu, by neměla být bezdůvodně ztracena.

Jedenáctá výzkumná otázka směřovala k problematice rozpočtu Správy státních hmotných rezerv, respektive k poklesu výdajů této rozpočtové kapitoly. Podstatu problému vyjadřuje otázka položená respondentům, jak uvádí následující tabulka 13.

Tab. 13: Odpovědi na otázku č. 11

Znění otázky: „Srovnáme-li celkové plánované výdaje rozpočtu SSHR pro rok 2015 se skutečnými výdaji v roce 2007, zjistíme, že by mělo dojít k jejich poklesu o 24 %. Uděláme-li stejné srovnání pouze pro kapitálové výdaje, tak zjistíme jejich plánovaný pokles o 83 %. SSHR tak v podstatě rezignuje na investiční činnost. Myslíte si, že podobný vývoj rozpočtovaných prostředků SSHR může do budoucna ohrožovat bezpečnost ČR?“	
Odpověď	Procento odpovědí
Určitě ne	0,0
Spíše ne	0,0
Spíše ano	55,6
Určitě ano	44,4
Nevím	0,0
Σ	100 %

Pramen: vlastní průzkum

Expert označený kódem G ve svém komentáři zmínil přetrvávající ekonomickou krizi i skutečnost, že vláda přijala přísná restriktivní opatření ke snižování deficitů státních rozpočtů. Vyjádřil kritiku tvrzení, že zajištění ochraňování státních hmotných rezerv je závislé pouze na míře investiční angažovanosti Správy státních hmotných rezerv. Skladovací kapacity je možné zajistit i na smluvním základě (jestliže jsou na trhu k dispozici).

Respondent označený kódem D zdůraznil, že oblast bezpečnosti ČR jako celek je v současné době podfinancovaná. Jako příklad uvedl neplnění závazku ČR jako členského státu NATO v oblasti výdajů na obranu. Správa státních hmotných rezerv tedy v tomto ohledu není výjimkou a v současné době její vedení vynakládá značné úsilí, aby se podařilo zabezpečit alespoň mandatorní výdaje na pokrytí zákonem předepsaných úkolů Správy státních hmotných rezerv. Na druhé straně úřad činí řadu kroků k zefektivnění své činnosti, aby s přidělenými finančními prostředky nakládal maximálně hospodárně a efektivně. Aktuálním příkladem může být optimalizace skladování státních hmotných rezerv.

Závěr

Analýza institucionálního problému státních hmotných rezerv a výsledky empirického šetření prokazují, že k zajištění bezpečnosti ČR jsou potřebné činnosti, které v současné době patří do působnosti Správy státních hmotných rezerv. Ani rozpad bipolárního světa neznamena, že bezpečnost státu se stala podružnou záležitostí a že ČR jako člen NATO nenese primární odpovědnost za zajištění vlastní obrany a bezpečnosti.

Samotná Správa státních hmotných rezerv plněním svých stávajících úkolů, které vyplývají z její působnosti dané příslušnými právními předpisy, přispívá také k plnění závazků ČR vůči mezinárodním organizacím. Bezpečnostní rizika se změnila, avšak i v nových podmínkách je nezbytné vykonávat činnosti, které patří do působnosti Správy státních hmotných rezerv. Odborníci se většinou shodli na tom, že zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv vykazuje nedostatky. Přístup expertů k případné změně tohoto zákona je však ovlivněn jejich postojem k budoucí existenci Správy státních hmotných rezerv ve struktuře státní správy a bezpečnostního systému ČR jako samostatného prvku.

Většina expertů (konkrétně ti označení písmeny A, B, I, F, G, J a L) připustila možnost sloučení Správy státních hmotných rezerv s jiným ústředním správním úřadem. Pokud by se skutečně zvažovalo provedení takového kroku, je nutné před institucionálními změnami provést komplexní analýzu takového kroku, navrhnout varianty řešení (včetně ponechání existujícího stavu) a každou variantu nákladově a užitkově ohodnotit s vyhodnocením všech rizik, výhod a nevýhod uvažované změny (varianty). Řada z odborníků účastnících se šetření se ztotožnila s jedním z možných návrhů na další zajištění stávající působnosti Správy státních hmotných rezerv, tj. sloučením tohoto úřadu s Hasičským záchranným sborem ČR, který by byl zároveň vyčleněn ze struktury Ministerstva vnitra.

Experti kriticky hodnotili nekoncepční přístup vlády k řízení a úkolování Správy státních hmotných rezerv, což se projevuje v přehodnocování již dříve uložených úkolů Správě státních hmotných rezerv. Tento názor zastávají respondenti označení kódy A, B, F, G a K. Nekoncepčnost ze strany vlády vyvolává zvýšené transakční náklady a náklady obětované příležitosti. Odborníci se zároveň shodli na tom, že objem prostředků vyčleňovaných ve státním rozpočtu pro Správu státních hmotných rezerv lze hodnotit jako nedostatečný. V budoucnu by při přetrvávání tohoto stavu mohlo být jedním z důsledků neplnění zákonných povinností úřadu a tedy i ohrožení bezpečnostních zájmů státu. V podstatě k jednoznačné shodě došli experti v otázce hodnocení významu společností ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. pro zajištění nejen ropné bezpečnosti ČR. Další směřování těchto společností musí být státem hodnoceno i z hlediska jejich role významných ochraňovatelů státních hmotných rezerv.

Naopak názorový rozpor odborníků byl zaznamenán u otázky týkající se podmínek užití státních hmotných rezerv. Zatímco část expertů (označení písmeny B, K a L) nesouhlasí s uvolňováním rezerv mimo krizové stavy, druhá názorová skupina (tvoří ji experti s kódy A, D, F, G, I a J) připouští i možnost použití státních hmotných rezerv vládou k intervencím na trhu. Podobně se nepodařilo nalézt shodu expertů na hodnocení stávajících řídicích dokumentů Správy státních hmotných rezerv a otázky jejich zveřejňování. Je zřejmé, že veškeré podrobnosti týkající se činnosti Správy státních hmotných rezerv zveřejňovat s ohledem na chráněné bezpečnostní zájmy státu nelze.

Většina odborníků podpořila pravidelné zveřejňování výročních zpráv Správy státních hmotných rezerv i s ohledem na to, že podobná praxe je realizována nejen obdobnými úřady v zahraničí, ale i jinými ústředními správními úřady v ČR. Nejednoznačnost postoje expertů byla také k otázce povinnosti vyhlášení výběrového řízení na post předsedy Správy státních hmotných rezerv. Zatímco část odborníků (tvoří ji experti s kódy A, B, F a G) vidí v tomto přístupu nejen garanci výběru vhodného kandidáta, ale i eliminaci rizika politizace vedení Správy státních hmotných rezerv. Druhá část expertů (tvoří ji experti s kódy I, K a L) nepovažuje takovou úpravu za nezbytnou.

Celkově je možné závěrem konstatovat, že analýza problému prokázala, že činnosti vykonávané institucí Správa státních hmotných rezerv jsou i nadále potřebné pro fungování systému hospodářských opatření pro krizové stavy. Je možné však uvažovat o různých variantách institucionálních (organizačních) změn.

Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumného projektu P 17 „Program rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) „Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby“.

Poznámky k textu:

- [1] **Bezpečnostní rada státu** byla zřízena na základě článku 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR. Jde o stálý pracovní orgán vlády, který se podílí na tvorbě spolehlivého bezpečnostního systému státu, zabezpečování koordinace a kontroly opatření k zajištění bezpečnosti ČR a jejích mezinárodních závazků. Činnost Bezpečnostní rady státu je institucionálně podporovaná Odborem pro obranu a bezpečnost úřadu vlády i činností čtyř výborů, které plní poradní funkci. Patří k nim výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (předsedou je ministr zahraničních věcí), výbor pro obranné plánování (předsedou je ministr obrany), výbor pro nouzové plánování (předsedou je ministr vnitra), výbor pro zpravodajskou činnost (předsedou je premiér). Předseda Správy státních hmotných rezerv je výjma výboru pro zpravodajskou činnost v těchto výborech zastoupen.
- [2] **Ústřední krizový štáb** vznikl na základě usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2008 č. 1500. Jde o pracovní orgán vlády určený k řešení krizových situací. Předsedu ústředního krizového štábu určuje předseda vlády (ministra vnitra, nebo ministra obrany) podle povahy hrozby.

Literatura:

- BALABÁN, M.- DUCHEK, J.- STEJSKAL, L., ed. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007. 428 s. ISBN 978-80-246-1440-3.
- BYSTERSKÝ, P. Místo a úloha hospodářských opatření pro krizové stavy při zajišťování bezpečnosti České republiky, *Vojenské rozhledy*, 2002, 11 (43), 1, s. 27-34. ISSN 1210-3292.
- KRULÍK, V. Možné přístupy k reformě bezpečnostního systému. *Vojenské rozhledy*, 2011, 20, 4, s. 48-64. ISSN 1210-3292.
- NĚMEC, I.- ŽILÍNEK, M.- LUŽNÝ, J. Přechod státu z mírového na válečný stav. *Vojenské rozhledy*, 2007, 16 (48), 4, s. 59-67. ISSN 1210-3292.
- NOVÁK, M. Hospodářská opatření pro krizové stavy v systému obranného plánování. *Vojenské rozhledy*, 2001, 10 (42), 1, s. 126-132. ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998. *Vojenské rozhledy*, 2011, 20 (52), 3, s. 66-75. ISSN 1210-3292.
- REKTOŘÍK, J. a kol. *Krizový management ve veřejné správě: teorie a praxe*. Vydání 1. Praha: Ekopress, 2004, 249 s. ISBN 80-861-1983-1.
- ZÁVĚŠICKÝ, J. Postavení a role Bezpečnostní rady státu jako součásti bezpečnostního systému České republiky, *Vojenské rozhledy*, 2004, 13 (45), 2, s. 92-108. ISSN 1210-3292.
- Usnesení vlády ČR, příslušná vládní nařízení, zákony a dodatky 1959–2013*. Dostupné také z <http://www.vlada.cz/scripts/modules/fg/fulltxt.php?langid=1&locale=CZ&sort=rank&searchtext=z%Elkony>.