



BEZPEČNOSTNÍ MANAGEMENT A JEHO ZDROJOVÁ PODPORA

Rudolf Urban¹, Sándor Báthy²

ABSTRAKT

Článek pojednává o kompetencích, způsobech a rozsahu materiálního a finančního zabezpečení krizových situací v souladu s platnou legislatívou. Porovnáva vývoj situace v hodnocené oblasti za období pěti let. Na základě dosažených zjištění předkládá návrh výpočtu a inovativního standardizovaného postupu k zabezpečení finančních zdrojů k řešení krizových situací ve smyslu zákonem vymezených kompetencí na úrovni obcí a měst s využitím jejich municipálních rozpočtů.

Klíčová slova:

Bezpečnostní management, krizová situace, materiální a finanční zdroje, samospráva.

ABSTRACT

This article discusses the competencies, methods and scope of material and financial support of crisis situations in accordance with valid legislation. It assesses the development of the situation in the evaluated area over a period of five years. On the basis of the findings, it presents a draft calculation and an innovative standardized procedure for supporting financial resources to deal with crisis situations in the sense of law-defined competencies at the level of municipalities and towns using their municipal budgets.

Key words:

Security management, crisis situation, material and financial resources, municipality.

¹prof.Ing.Rudolf Urban,CSc., Fakulta bezpečnostního managementu, Katedra managementu a informatiky, Lhotecká 559/7, PA ČR Praha, 00420602286295, ubn17@centrum.cz

²prof. Dr.Sándor Báthy, Faculty of Military Sciences and Officer Training, Department of Operational Logistics, H-1101 Hungária krt. Zrínyi Campus, National University of Public Service, 0036 1 432 9000 / 29051,bathy.sandor@uni-nke.hu

ÚVOD

Bezpečnostní politika je vnímaná jako souhrn opatření a kroků za účelem prevence a eliminace hrozeb a z nich vyplývajících rizik s cílem zajistit vnitřní a vnější bezpečnost, obranu a ochranu občanů a státu. Bezpečnostní politika se provádí pomocí zahraniční, obranné a hospodářské politiky, politiky v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejné informovanosti, které jsou rovnocenné, soudržné a navzájem provázané. Při zajišťování bezpečnosti je důležité aktivní a preventivní působení v celém spektru bezpečnostní politiky. Bezpečnostní systém by měl být schopen neustále reagovat na měnící se podmínky, změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby. Z tohoto důvodu je bezpečnostní systém ČR potřeba vnímat jako otevřený a dynamicky se vyvíjející a to včetně tvorby zdrojů a jejich alokace ve prospěch bezpečnosti občanů České republiky.

Jednotlivé složky integrovaného záchranného systému a další složky podílející se na zajištění vnitřní bezpečnosti státu musejí být schopny profesionálně reagovat a v součinnosti s dalšími subjekty účinně zasáhnout v případě mimořádné události způsobené teroristickými útoky, živelními a ekologickými pohromami, průmyslovými haváriemi, nehodami a dalším nebezpečím, které ohrožuje životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR [1].

Ochrana obyvatelstva je jakožto součást krizového managementu ve veřejné správě poměrně heterogenní disciplínou, jejíž význam v posledních letech neustále roste a to

zejména s ohledem na frekvenci a dopady následků živelních i antropogenních katastrof. Systém přípravy a zvládání mimořádných událostí je podpořen legislativou, která vytváří předpoklady pro jejich komplexní řešení a nastavuje procesní zabezpečení ochrany obyvatelstva i z hlediska alokace potřebných zdrojů.

Současný právní řád České republiky obsahuje nezbytné právní normy, které stanoví

ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům, orgánům krajů, obcím a vybraným právníkům a fyzickým osobám konkrétní úkoly v oblasti ochrany obyvatelstva.

Úkolem vlády ČR, orgánů státní správy, jakož i orgánů samosprávy na krajské a obecní úrovni je proto v příslušném rozsahu a kvalitě zajišťovat bezpečnost a ochranu obyvatelstva. Obecné vyjádření této zodpovědnosti, může mít podobu věcného nebo finančního zabezpečení.

1 ALOKACE VĚCNÝCH ZDROJŮ K ŘEŠENÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ

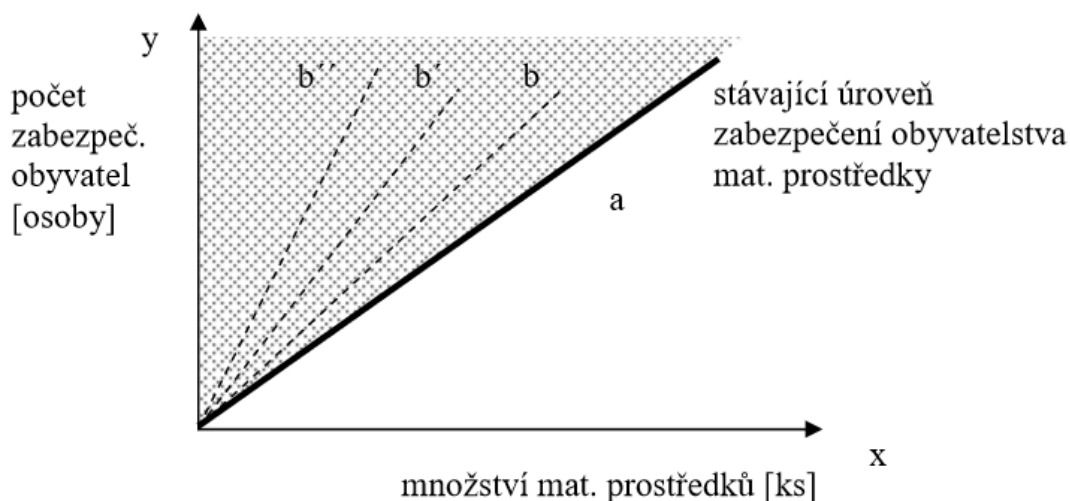
Největší množství alokovaných zdrojů je směřováno do oblasti věcné podpory ochrany obyvatelstva. Dosažené výsledky plynoucí z realizovaných průzkumů [2,3]

umožňují formulovat některé optimalizační postupy a shrnout je do následujících závěrů v souladu s dosaženými výsledky takto:

- Objevuje se většinová shoda v tom, že priorita alokace věcných zdrojů má směřovat do tvorby zásob charakteru dlouhodobých technických prostředků a to v gesci obcí, krajů, HZS a SSHR, přičemž role HZS je v systému pomoci více podporována.
- Z předložených odpovědí respondentů lze činit závěr o tom, že udržování přílišných zásob jednorázové spotřeby při vzniku krizové situace není preferováno a jeví se jako málo efektivní.
- Potvrdilo se, že struktura i výše zásob u SSHR je dostačující. Na úrovni obcí se ovšem projevuje nespokojenost s kvalitou vytvářených zásob. Taktéž je možné konstatovat názorovou jednotu s ohledem na obsahovou strukturu nezbytných centrálně zabezpečovaných dodávek.
- Na úrovni obcí je zaznamenán významný nesouhlas 49 % respondentů, s časovou dosažitelností uložených zásob a 54% nesouhlas s teritoriálním rozložením zásob.

Lze tedy říci, že významným krokem vedoucím k optimalizaci alokovaných věcných zdrojů z hlediska jejich výše či struktury je nalezení jistých kvantitativních či kvalitativních relací.

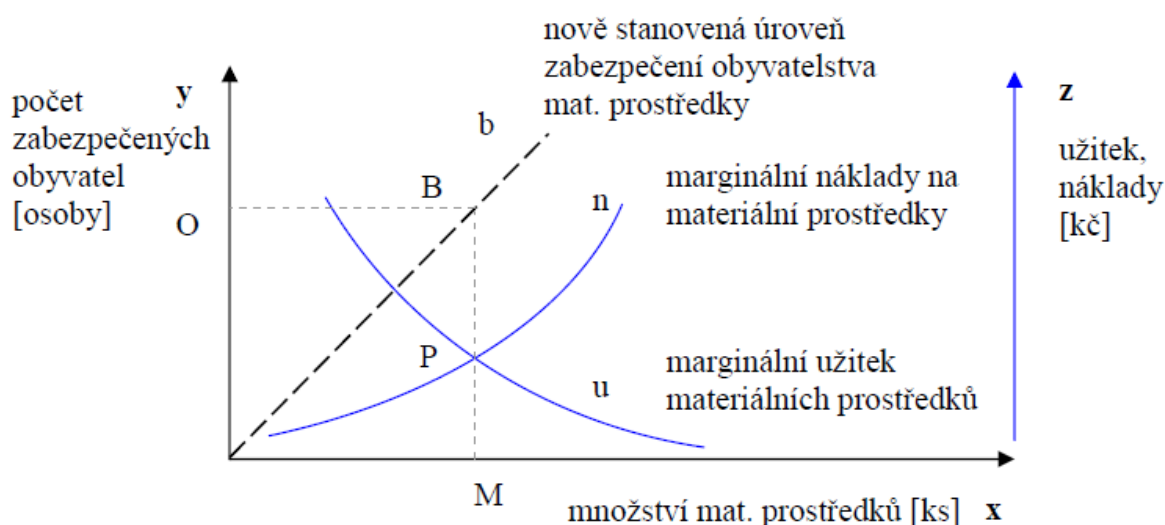
Následující postup naznačuje jednu z možností hledání optima alokace zdrojů v rámci obsahového vymezení materiálních prostředků. Tohoto cíle by mohlo být dosaženo cestou vytváření materiálních standardů. Teoreticky podstatu tohoto procesu lze znázornit na níže uvedeném obrázku 1. [2].



Obrázek 1 Grafické znázornění vztahu mezi počtem zabezpečených obyvatel a množstvím materiálních prostředků. (podle: [2])

Pro zjednodušení demonstrace tohoto přístupu, předpokládejme mezi uvedenými veličinami lineární závislost. Vyjádříme-li přímku „a“ v tzv. směrnicovém

tvaru $y = kx$, pak číslo „ k “, představuje směrnici přímky. V tomto případě je $k > 0$, tj. jedná se o tzv. rostoucí funkci. Z podstaty grafu vyplývá, že cílem prvního kroku je navrhnout takové řešení struktury zásob, aby nová směrnice přímky nabyla kladných hodnot a současně byla větší než u stávající přímky. Nová přímka „ b “ by měla procházet vyšrafovaným sektorem v obrázku 2. Prakticky to znamená, že se zvýší počet zabezpečených obyvatel při stejném množství alokovaných materiálních prostředků nebo se sníží množství materiálních prostředků při zachování počtu zabezpečených obyvatel anebo dojde k snížení množství materiálních prostředků a současněmu zvýšení počtu zabezpečených obyvatel. V tomto modelovém příkladě se v druhém kroku předpokládá určení optimálního množství materiálních zdrojů (vazba na optimální počet zabezpečených obyvatel), tuto situaci demonstuje obrázek 2.



Obrázek 2 Grafické určení optima množství materiálních prostředků a počtu zabezpečených obyvatel. (podle:[2])

Grafem prochází nově definovaná přímka „ b “, která byla vymezená v prvním kroku optimalizace struktury materiálních zásob, znázorněné na obrázku 1. Dále grafem proložíme křivku „ n “ – která vyjadřuje „marginální náklady na materiální prostředky“, a která je rostoucí funkcí, neboť při rostoucím množství zásob rostou i náklady na pořízení, skladování, manipulaci a obměňování. Obrázek dále zobrazuje křivku „ u “ – která vyjadřuje „marginální užitek materiálních prostředků“ a která je naopak funkcí klesající, protože s dodatečným množstvím materiálu klesá jeho užitek. V bodě, kde se křivka „ n “ protíná s křivkou „ u “ se nachází optimum „ P “, neboť ve všech ostatních bodech nalevo i napravo od bodu optima „ P “, lze pozorovat nerovnováhu. Proložíme-li kolmicí k ose „ x “ bodem „ P “, vytyčíme na ose „ x “ optimální množství zásob M . Bod „ B “, který leží na přímce „ b “ v tomto případě bude určovat optimální počet zabezpečených obyvatel „ O “.

Je nutné podotknout, že vzhledem k heterogenosti zkoumané oblasti, ke které v současné době neexistuje dostatečně velký statistický vzorek objektivních dat a obtížnosti finančního vyjádření užitku materiálních prostředků, se jedná o abstraktní demonstraci jedné z možných optimalizačních variant.

Výše popsaný přístup se pokouší definovat nejvhodnější a nejvýhodnější variantu řešení zkoumaného problému, které mohou být ve finálním výstupu reprezentované materiálními standardy či finančně-kalkulačními listy k určení množství materiálních prostředků či jiných služeb.

V návaznosti na výše uvedené lze taktéž předložit možné optimalizační doporučení k rozložení úrovní zodpovědnosti a kompetencí za zabezpečování segmentů nouzového přežití“, viz následující tabulka 1.

Tabulka 1 Zabezpečení nouzového přežití

Segment krizového plánování	Činnosti zabezpečované pro „nouzové přežití“						
	Ubytování	Zásobování základními potravinami	Zdroje pitné vody	Zásob. pitnou vodou	Základní služby obyvatel.	Dodávky energie	Hum. pomoc
Občan		√		√			
Obec	√	√	√	√	√	√	
Obec s RP	√	√	√	√	√	√	
Kraj	√	√	√	√	√	√	
MV				√		√	√
SSHR				√			√

2 STÁTNÍ ROZPOČET A FINANCOVÁNÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ

Základní normu pro financování výdajů krizového řízení potažmo ochrany obyvatelstva představuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Tento zákon upravuje mimo jiné i příjmy a výdaje státního rozpočtu a finanční hospodaření organizačních složek státu v podobě kapitol státního rozpočtu. Je v něm vymezena i funkce MF ČR při vyhlášení vojenských krizových situací, tj. stavu ohrožení státu a válečného stavu.

Příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter, a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje státního rozpočtu, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa, tvoří kapitolu Všeobecná pokladní správa. Součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa je i vládní rozpočtová rezerva.

Výše těchto zdrojů je dána možnostmi státního rozpočtu a způsob použití těchto finančních prostředků upravuje vláda ve svém usnesení ke státnímu rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.

V návaznosti na zákon o rozpočtových pravidlech hovoří Krizový zákon [4] o finančním zabezpečení systému krizového řízení na běžný rozpočtový rok. Zde

stanovuje správním úřadům, aby vyčlenily v návrhu rozpočtu své kapitoly na příslušný rok objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace.

Na základě údajů Ministerstva financí za rok 2014 -2016 vyplývá, že rozhodující roli z hlediska zdrojové podpory bezpečnostnímu managementu sehrává státní rozpočet, který se na financování v uvedených letech podílí v rozmezí 60 až 62 procent. Fiskální kapacita mimorozpočtových fondů činí v průměru 6,1 % a územní samosprávné celky financují veřejné statky a služby téměř ze čtvrtiny. Poměr ústředních rozpočtů (státní rozpočet a mimorozpočtové fondy) k rozpočtům krajů a obcí činí 3:1.

Pokud budeme akceptovat vymezení, že ochrana obyvatelstva a naplňování cílů bezpečnostního managementu se uskutečňuje formou veřejného statku, pak můžeme konstatovat, že tento statek není možné v jeho základním vymezení pro zajištění životních potřeb a přežití obyvatelstva jako i humanitární pomoci, zabezpečovat jinak, než z veřejných financí. Otázkou k diskusi však stále zůstává, jak velká má být, respektive může být, podpora státu. Vzhledem k současnému systému zabezpečování bezpečnosti jako takové, lze dospět k závěru, že řešení je plně závislé na politické shodě o míře podpory, ale i akceptování principu solidarity v rámci humanitární pomoci státu občanům. Při jakémkoliv rozhodnutí by však mělo platit kritérium rovnosti šance pro každého obyvatele na zabezpečení ochrany a to:

- v prostoru (teritoriu),
- v čase,
- v kvalitě a kvantitě pomoci.

Tímto způsobem můžeme vnímat i obecné definování povinností státu plynoucích ze stávající legislativy a současně i předpokládaný rámec alokace zdrojů.

3 ALOKACE ZDROJŮ V ROZPOČTECH MĚST

V rámci realizovaného průzkumu [2], část otázek směřovala i ke zjištění názoru respondentů na významnost, využitelnost a rozsah alokace finančních zdrojů na municipální úrovni. Dle dosažených výsledků lze předložit dílčí závěry v následující podobě:

- K řešení potřeb ochrany obyvatelstva se nepředpokládá využívání privátních finančních prostředků jako primárních zdrojů. Zásadně se požaduje alokace z veřejných financí.
- Jako efektivnější přístup lze doporučit alokaci finančních prostředků spíše „ad hoc“ než je stabilně účelově vázat pro eliminaci předpokládané hrozby, i když z hlediska plánování alokace financí je na úrovni obcí mírná podpora (53 % respondentů) pro vytvoření individuálních finančních standardů umožňujících cílenou podporu obyvatelstva.

K ověření současného stavu a trendu vývoje alokace finančních prostředků na lokální úrovni, byla provedena analýza zabezpečení krizových situací v rozpočtech vybraných obcí. Analýze bylo podrobeno 67 rozpočtů obcí v ČR v rámci všech fází řešení krizových situací. Analýza výše a struktury výdajů obecných rozpočtů prokázala, že určité zdroje jsou alokovány zejména v rozpočtech větších měst, kde existuje faktická zkušenost s řešením krizových situací, tak jak to potvrzuje i Ladner & Soguel [5]. Zásadní rozdíly však byly zjištěné ve výši a struktuře alokovaných zdrojů. [2,3].) Podobná zjištění na základě výzkumu trendu vývoje, systému plánování a struktury komponent vytvářejících municipální rozpočet na Slovensku naznačují taktéž Koziak a Bolcarová (2013) [6]. Mezi slabá místa diskutované problematiky lze zahrnout následující skutečnosti [3]:

- a) Nízkou úroveň návaznosti krizových opatření obcí zaměřených na zajištění ochrany obyvatelstva s důrazem na jejich finanční a logistické zabezpečení;
- b) Netransparentní vnitřní odvětvové a druhové členění rozpočtové skladby rozpočtu obce, odpovídající potřebám alokace zdrojů k řešení krizových situací;
- c) Chybějící konsensuálně vytvořené standardy stanovení minimální výše finančních zdrojů, které by měly orgány obce v rozpočtu akceptovat pro eliminaci hrozeb v daném teritoriu.

Vzhledem k výše uvedené skutečnosti by bylo vhodné vytvořit jistá pravidla alespoň v podobě metodického doporučení, jak by municipální rozpočty mohly přistupovat k alokaci finančních prostředků. Na základě stávajících poznatků lze k diskusi předložit následující postup způsobu plánování finančního zabezpečení.

Za účelem finančního zabezpečení vyčleňují obce na rozpočtový rok finanční prostředky k zajištění:

- a) přípravy na krizové situace včetně prevence,
- b) účelové rezervy na řešení krizových situací,
- c) likvidace následků krizových situací.

Podkladem pro plánování finančního zabezpečení územního samosprávného celku by se stal přehled možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení zpracované příslušným hasičským záchranným sborem kraje. Územní samosprávný celek vypracuje svůj roční rozpočet podle rozpočtové skladby včetně odvětvového třídění [7], v jehož výdajové části je rozpočtován i objem finančních prostředků k finančnímu zabezpečení. Finanční prostředky potřebné k zajištění připravenosti na řešení krizových situací vyčleňují odpovědní správci oblastí nebo kapitol při tvorbě rozpočtu územního samosprávného celku. Předpokládaná výše rozpočtovaných zdrojů reflektuje přehled možných zdrojů rizik a analýzu ohrožení pro dané území nebo obvod.

Objem finančních prostředků k zabezpečení krizových opatření F_{zk} lze vypočítat následovně:

$$F_{zk} = 1 + \frac{(M_{ks} + P_{ks}) \cdot H_m}{\sqrt{P_{ob}} \cdot V_c} \quad (1)$$

kde je: F_{zk} finanční zabezpečení krizových opatření;

- 1 arabská číslice dorovnávací výslednou (vypočtenou) hodnotu, která je koeficientem a pro metodiku uváděna v procentech; použitím číslice 1 je výsledek F_{zko} reálný vůči všem navrženým kritériím, výdajové části rozpočtů obcí a použitých finančních prostředků v době krizové situace;
- H_m hodnota nemovitého majetku (inventurní i účetní k 31.12. kontrolovaného roku, popř. aktuální účetní stav) udávaná v celých kladných číslech;
- M_{ks} množství typových krizových situací, kterých je celkem 22 a jsou vypracovány a schváleny ministerstvy a jinými ústředními správními úřady;
- P_{ks} počet typových krizových situací, které mohou nastat na vyhodnocovaném území obce (vychází z multikriteriální analýzy rizik pro sledované území a je součástí krizového plánu obce s rozšířenou působností);
- V_c celkový výdaj rozpočtu obce na kalendářní rok (kapitálové i běžné výdaje, různé splátky apod.);
- P_{ob} celkový počet obyvatel obce;

přičemž platí, že

- $F_{zk} \geq 1$ a výsledek je koeficient, který pro tuto metodiku je uváděn v procentech se symbolem % výdajové částky;
- $H_m \geq 0$ a hodnota je v celé peněžní částce a značka měny se uvádí v Kč;
- $M_{ks} \in \{0, 1, \dots, 22\}$ a jedná se o bezrozměrovou veličinu;
- $P_{ks} \geq 0$ a jedná se o bezrozměrovou veličinu;
- $V_c \geq 0$ a hodnota je v celé peněžní částce a značka měny se uvádí v Kč;
- $P_{ob} > 0$ a jedná se o bezrozměrovou veličinu.

Hodnota pod odmocninou je kladná.

ZÁVĚR

Zdrojová podpora bezpečnostního managementu, vytváří základní předpoklady k úspěšnému zvládnání krizových situací. Samosprávné orgány obcí a krajů jsou

v souladu s legislativou gesčně zodpovědní za bezpečnost obyvatelstva na svém teritoriu. Z uvedeného přístupu následně rezultuje i požadavek na kvalitativně i kvantitativně standardizovanou úroveň garantované bezpečnosti. Článek svým obsahem se snažil na základě řady průzkumu navrhnout a ukázat možnou cestu řešení. Centrálně akceptovaný výpočet standardní výše finančních prostředků na úrovni samosprávy by umožnil zvýšení efektivitu při plánování zdrojů v souladu s krizovými plány obce. Navrhovaný přístup plánování finančního zabezpečení územního samosprávného celku by mohl být dále využitelný:

- a) Za účelem hodnocení obce v při získávání finančních prostředků pro odvětví skupiny bezpečnost státu a právní ochrany,
- b) Jako jedna z podmínek pro obdržení státní finanční pomoci na prvotní náklady a nezbytná opatření přijatá v rámci řešení krizové situace[8],
- c) Jako doklad při prokázání, že územní samosprávný celek není schopen vlastními prostředky obnovit svůj majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí na svém území i když plně využil svůj rozpočet.

Předložený návrh metodického postupu plánování finančních prostředků, jakož i vzorec výpočtu finančního minima s využitím municipálních rozpočtů, je v současné době posuzován odbornými orgány ministerstva financí a ministerstva vnitra. Je předpoklad, že po rozšíření návrhu výpočtu finančních prostředků i na úroveň samosprávních krajů, bude předložený návrh vydán jako metodické doporučení k tvorbě minimální výše finančních zdrojů k zabezpečení a řešení krizových situací na municipální úrovni.

Potvrzení (confirmation)

The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in (the) *Ludovika Workshop/Ludovika Research Group/Győző Concha Doctoral Program/Miklós Zrínyi Habilitation Program/István Eged Postdoctoral Program/Lajos Lőrincz Professor Program.*”

LITERATURA

- [1] Portál Ministerstva zahraničních věcí ČR. *Bezpečnostní strategie ČR* [online]. [cit. 2011-10-10]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.mzv.cz/file/699914/Bezpecnostni_strategie_CR_2011.pdf>
- [2] URBAN, Roman. Disertační práce. *Optimalizace alokace zdrojů pro podporu ochrany obyvatelstva*. Brno. ČR.
- [3] KUDLÁK, Aleš. *Ekonomika a logistika obce v oblasti ochrany obyvatelstva*. Brno, 2015. Disertační práce. Univerzita obrany, Fakulta vojenského leadershipu.

- [4] Ministerstvo vnitra. *Zákon 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*. Praha: MV ČR, 2000
- [5] Ladner, A., & Soguel, N. (2015). Managing the crises- how did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The case of Swiss municipalities. *International review of administrative sciences*. 81(4), 752–772.
- [6] Koziak, R., & Bolcarova, P. (2013). Budget of municipalities in the Slovak Republic and the conditions of its planning, 16 Th International colloquium on regional sciences 403–410.
- [7] Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Příloha k usnesení vlády ČR č. 674 ze dne 25. září 2017 Zásady postupu při použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, vytvořené v kapitole Všeobecná pokladní správa podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.