

ALOKACE ZDROJŮ JAKO MANAŽERSKO-BEZPEČNOSTNÍ RIZIKO NA ÚROVNI MUNICIPALIT

ALLOCATION OF RESOURCES AS A MANAGEMENT-SECURITY RISK IN THE LEVEL OF MUNICIPALITIES

Rudolf URBAN¹, Aleš KUDLÁK²

SUMMARY:

This article presents an analytical view of the process of allocation of resources of municipalities to deal with crisis situations in Czech Republic. Data presented highlights the managerial and safety risks in the process of resource allocation. Further underlines the reality of the threat of political influence on the process of deciding on the amount of resources allocated. The paper offers recommendations to create an allocation standard on the level of Municipality budgets. Indicates the path leading to the elimination of randomness and allocation of resources in a planned and comprehensive approach to managing the protection of the population.

KEYWORDS: risk, allocation and management of resources, civil protection, municipal budget

ÚVOD

Bezpečnost je stav, který představuje základní hodnotu lidské společnosti. V integrálním smyslu znamená souhrn opatření pro zachování, ochranu a udržitelný rozvoj všech základních chráněných zájmů, které tvoří životy, zdraví lidí, majetek a veřejné blaho, životní prostředí, technologie a infrastruktury usnadňující život člověka.

Naše společnost, si s sebou přináší kromě pozitivních jevů a činností i řadu negativních dopadů a rizikových faktorů. Denně jsme informováni o probíhajících živelních pohromách, průmyslových haváriích, sociálních, náboženských či etnických konfliktech. Objevují se i další druhy ohrožení, které vyplývají především z používání moderních technologií, biotechnologií, genetického inženýrství a z nich plynoucích zdravotnických, sociálních, ekologických a jiných negativních důsledků. Komplex opatření realizován proti těmto nebezpečím se sumárně označuje jako „ochrana obyvatelstva“, která spadá i do exekutivní kompetence samosprávy v rámci péče o své občany. Primárním cílem tohoto příspěvku je upozornit na nesystémový přístup obcí při sestavování ročního rozpočtu obce

v návaznosti na zákonem vymezenou zodpovědnost k ochraně obyvatelstva za krizových situací.

Vlastní výkon zajištění a zabezpečení ochrany obyvatelstva je delegováno na municipality, tj. obce a kraje, a jejich politiky. Veškeré plnění úkolů v této oblasti je velice úzce spojeno s ekonomickou stránkou věci. Důraz je položen na dostatečné zajištění finančních prostředků v lokálních rozpočtech. Jejich výše se totiž jeví jako riziko reálnosti vlastního krizového plánu obce v návaznosti na potřebnou, flexibilní a akceschopnou logistickou podporou [1].

Jakoukoliv mimořádnou událost nebo krizovou situaci je nutno vždy spojovat s určitým územím. Orgánům veřejné správy, ale i dalším organizacím a institucím je právními předpisy [2,3] uloženo, aby se v rámci svých kompetencí zabývaly etapami prevence, adjustace, implementace, korekce a rekonstrukce u zvažovaných krizových situací. Chybí však ustanovení o konkrétní finanční gesce a garancích přijímaných opatření.

Celkové finanční hospodaření obce, zejména jeho rozsah, je ovlivněno velikostí obce, počtem obyvatel, charakterem místní

¹ Rudolf Urban, prof. Ing., CSc., Univerzita obrany, Kounicova 64, Brno, tel.: +420 602 286 295, e-mail.: ubn17@centrum.cz.

² Aleš Kudlák, Ing., Ph.D., Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Boženy Němcové 54, České Budějovice, tel. +420 606 645 486, ales.kudlak@centrum.cz.

a regionální ekonomiky a dalšími faktory [4]. Základním nástrojem finančního hospodaření obce je její roční rozpočet a rozpočtový výhled. V rámci svého rozpočtu se obec podílí na financování krizových opatření v souladu s rozhodnutím obecního zastupitelstva, které schvaluje výši jednotlivých kapitol obecního rozpočtu.

V literatuře je předmětné téma popsáno pouze obecně, a to právními předpisy nebo metodikami některých ústředních orgánů státní správy. Mezi slabá místa diskutované problematiky, plynoucí z provedené analýzy, lze zahrnout následující oblasti [5]:

- krizová opatření obcí zaměřená k zajištění ochrany obyvatelstva s důrazem na jejich finanční a logistické zabezpečení,

- strukturu výdajové části rozpočtu obce a alokace prostředků pro řešení otázek krizových opatření,
- řešení konkrétních ekonomických otázek v rámci krizových opatření obcí,
- propojení ekonomiky a logistiky obce v oblasti ochrany obyvatelstva s centrálně zabezpečovanými činnostmi vyšších stupňů řízení a státní správou,
- obecný algoritmus, rámce nebo šablony výdajové části rozpočtu obce na řešení otázek krizových opatření.

Na základě všech dostupných poznatků a dokumentů v oblasti bezpečnosti ČR, byly příslušnými ústředními orgány státní správy vypracovány typové plány pro řešení konkrétních druhů hrožících krizových situací [6], které jsou uvedeny v následující tabulce 1.

Tabulka 1

Přehled typových plánů pro řešení krizových situací

Zdroj: Ústřední orgány státní správy a Krizový plán obce s rozšířenou působností - Písek

Č. typ. plánů	TYPOVÁ KRIZOVÁ SITUACE	Gesce ústředního orgánu státní správy
1	Dlouhodobá inverzní situace	MŽP + MV
2	Povodně velkého rozsahu	MŽP + MV
3	Jiné živelní pohromy velkého rozsahu (např. rozsáhlé lesní požáry, sněhové kalamity, dlouhotrvající silné mrazy, vichřice, sesuvy půdy, zemětřesení apod.)	MV (HZS)
4	Epidemie - hromadné nákazy osob (včetně hygienických a dalších režimů)	MZ
5	Epifitie - hromadné nákazy polních kultur (včetně hygienických a dalších režimů)	MZe + MZ
6	Epizootie - hromadné nákazy zvířat (včetně hygienických a dalších režimů)	MZe + MZ
7	Radiační havárie	MV + SÚJB
8	Havárie velkého rozsahu způsobená vybranými nebezpečnými chemickými látkami a přípravky	MV (HZS, PČR)
9	Jiné technické a technologické havárie velkého rozsahu - požáry, exploze, destrukce nadzemních a podzemních částí staveb, těžba strategických surovin	MV (HZS)
10	Narušení hrází významných vodohospodářských děl se vznikem zvláštní povodně	MZe, MV, MŽP
11	Znečištění vody, ovzduší a přírodního prostředí haváriemi velkého rozsahu	MV (HZS)
12	Narušení finančního a devizového hospodářství státu velkého rozsahu	MF

Č. typ. plánů	TYPOVÁ KRIZOVÁ SITUACE	Gesce ústředního orgánu státní správy
13	Narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu	SSHR
14	Narušení dodávek elektrické energie, plynu nebo tepelné energie velkého rozsahu	MPO
15	Narušení dodávek potravin velkého rozsahu	MZe + MPO
16	Narušení dodávek pitné vody velkého rozsahu	MZe
17	Narušení dodávek léčiv a zdravotnického materiálu velkého rozsahu	MZ
18	Narušení funkčnosti dopravní soustavy velkého rozsahu (např. silniční doprava a hospodářství, drážní doprava)	MD
19	Narušení poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací velkého rozsahu	MPO
20	Narušení funkčnosti veřejných informačních vazeb velkého rozsahu	MV
21	Migrační vlny velkého rozsahu	MV
22	Hromadné postižení osob mimo epidemií - řešení následků včetně hygienických a dalších režimů	MZ
23	Narušení zákonnosti velkého rozsahu	MV
24	Narušení funkčnosti poštovních služeb velkého rozsahu	MV

Tabulka 1 zdůrazňuje, že existuje 22 mandatorně vymezených situací, které je nutné v systému krizového řízení zohledňovat i na úrovni municipalit viz obec Písek. Od rozsahu aplikace výše uvedených typových plánů, by se následně měla odvíjet i struktura opatření obce na uvedené krizové situace. Přijímaná opatření si vyžadují i příslušnou alokaci finančních zdrojů v rozpočtu.

Obec v rámci svého řídicího systému by měla eliminovat rizika plynoucí ze specifík a charakteristiky spravovaného územního obvodu. Jedním z rozhodujících nástrojů, kterým lze účinně ovlivňovat řešení krizových situací, tj. i vlastní ochranu obyvatelstva je právě rozpočet obce. Pro ilustraci jsou uvedena jenom některá krizová opatření, která jsou řešená v návaznosti na výši finančních prostředků, například:

- evakuace osob a majetku z vymezeného území,
- provádění staveb a stavebních prací za účelem zmírnění nebo odvrácení

veřejného ohrožení vyplývajícího z krizové situace,

- přednostní zásobování dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení,
- nouzové zásobování vodou a potravinami;
- dodávání výrobků, prací nebo služeb k řešení krizových situací,
- skladování materiálních prostředků ve svých prostorách,
- opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, atd.

DISKUSE

V návaznosti na výčet typových plánů k řešení krizových situací v normativních aktech absentuje vymezení ekonomického rámce (povinnost a rozsah) jednotlivých procesních kroků určených k řešení krizové situace.

Každý rok management obce diskutuje otázku, jak velikou podporu ve svém rozpočtu má mít obec k zajištění krizových stavů detekovaných na jejím území. Ukazuje se, že řešení je plně

závislé na politické shodě orgánů samosprávy o míře podpory, včetně akceptování principu solidarity, v rámci humanitární pomoci občanům. V oblasti ochrany obyvatelstva (bezpečnost je chápána jako veřejný statek) by mělo být uplatňováno kritérium rovnosti šance pro každého obyvatele na zabezpečení jeho ochrany. Z uvedeného důvodu by neměla být diskutována problematika závislá na politických cílech a dohodách managementu municipality. Rozhodovací a řídicí proces by měl stát na základech objektivního vyhodnocení rizik v daném teritoriu.

Právní předpisy [2,7,8] stanovují veřejné správě řadu obecných povinností k zajištění logistické podpory k uspokojování základních životních potřeb obyvatelstva. Jde o obecnou deklaraci věcného plnění, přičemž finanční rozsah plnění v rámci etapy prevence řešen není. Právní předpisy sice obecně stanovují povinnost rozpočtovat finanční prostředky na zabezpečení krizových opatření, ale nedefinují v jaké výši. Taktéž v žádném zákoně není stanoven postih či sankce za nesplnění této povinnosti. Lze předpokládat, že municipality z uvedeného důvodu prostředky alokují ad hoc zpravidla ex-post při vzniku krizové situace. Fázi prevence, která se rovněž promítá do výše alokovaných finančních prostředků, v rámci ročních rozpočtů zpravidla podceňují, což je deklarováno volatilitou údajů v tabulce 2.

Finanční zabezpečení krizových opatření, potažmo ochrany obyvatelstva, je součástí výdajové části rozpočtu. Její struktura je detailně stanovena a všeobecně popsána ve vyhlášce Ministerstva financí o rozpočtové skladbě. Jenom takovéto obecné vymezení deklarovaného postupu může indikovat situace, kdy obec nesprávně vymezí příslušný paragraf nebo položku k čerpání zdrojů. Každý rozpočet je autonomní, svým způsobem originální a bez odborného upřesnění může generovat řadu nezávislých přístupů více či méně řešících naplňování povinností stanovených samosprávě zákonem v návaznosti na zabezpečování řešení krizových situací.

Mezi základní kritéria ovlivňující alokaci finančních zdrojů ve výdajové části rozpočtu

obce, lze zařadit posuzování následujících skutečností [5]:

- počet obyvatel v obci nebo spravovaného správního území,
- výdajová část rozpočtu obce (její výše, omezení, struktura),
- hodnota nemovitého (dle syntetického a analytického účtu), popř. movitého majetku obce,
- charakter území (rizika a hrozby),
- počet mimořádných událostí nebo krizových situací na území obce dle analýzy rizik stanovené hasičským záchranným sborem (dále jen „HZS“) kraje.

Jistá hodnotová indexace, či koeficienty ohodnocení výše uvedených rozhodujících indikátorů sestavování rozpočtu, by mohlo vést k vytvoření jistého finančního minima k řešení krizových situací.

Současné předpisy, metodiky či normy však neřeší konkrétní záležitosti finančního zabezpečení krizových opatření na úrovni municipality a nestanovují návaznosti na výše uvedená kritéria. Pro tuto oblast není přesně určeno odvětvové ani druhové třídění rozpočtové skladby municipálního rozpočtu. Vyhláška o rozpočtové skladbě neumožňuje ani zodpovědným osobám jednoduchou orientaci v návaznosti na potřeby krizového plánování zdrojů. Často se vychází jenom z dlouhodobých zkušeností pracovníků v oblasti krizového řízení [5]. V současné době není stanoveno procento, koeficient či výše finanční hodnoty, která by měla být orgány obce v rozpočtu akceptována pro eliminaci hrozeb v daném regionu.

K ověření současného stavu a trendu vývoje, byla provedena analýza alokace výše diskutovaných výdajů na zabezpečení krizových situací. Analýze bylo podrobeno 39 rozpočtů obcí v ČR v rámci všech fází řešení krizových situací. Pro ilustraci a vzhledem k rozsáhlosti dat je v tabulce 2 prezentován pouze vývoj výdajů na fázi prevence v návaznosti na krizové plány obcí. Výše této alokace nejvíce odráží realitu a trend vnímání hrozeb politickým managementem obcí. Uvedené obce, neřešily v hodnoceném období žádnou krizovou situaci.

Tabulka 2

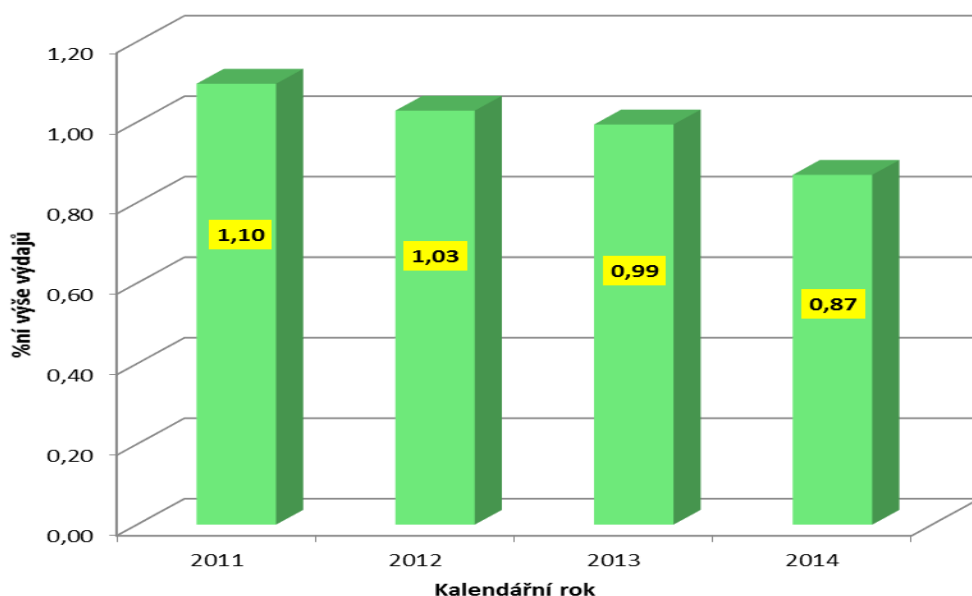
Alokace finančních zdrojů k zabezpečení krizových situací v ročním rozpočtu obce*Zdroj: Data z provedeného šetření [5]*

Obec	%ní výše výdajů z ročního rozpočtu obce v jednotlivých letech ve „fázi prevence“			
	2011	2012	2013	2014
Dačice	1,25	1,67	1,19	0,35
Ivančice	0,03	1,51	0,38	0,66
Rosice	1,47	3,06	1,98	2,87
Znojmo	0,60	1,22	0,42	0,99
Karlový Vary	1,58	1,34	2,13	0,42
Nové Město nad Metují	5,54	3,30	2,91	2,23
Rychnov nad Kněžnou	2,29	1,70	3,05	1,86
Frýdlant	6,11	1,98	1,59	1,12
Jilemnice	0,74	1,61	0,73	0,44
Liberec	1,79	0,74	0,14	0,96
Semily	0,77	0,20	0,48	1,33
Frýdlant nad Ostravicí	0,42	1,86	0,46	0,15
Havířov	0,48	0,07	0,03	0,04
Karviná	3,79	4,17	3,42	4,45
Kravaře	0,76	0,59	0,45	1,07
Ostrava	0,28	0,25	0,11	0,13
Rýmařov	0,69	0,55	0,43	1,31
Lipník nad Bečvou	0,15	0,12	0,12	0,11
Olomouc	0,41	0,37	0,64	0,49
Přerov	0,09	1,50	1,24	1,97
Zábřeh	0,38	0,61	0,38	0,59
Česká Třebová	0,25	0,16	0,26	0,37
Chrudim	0,35	0,33	0,18	0,28
Lanškroun	0,25	0,11	4,00	3,37
Ústí nad Orlicí	1,49	2,35	0,51	0,69
Žamberk	0,41	0,73	0,33	0,08
Beroun	1,03	0,25	0,40	0,14
Čáslav	0,00	0,00	0,00	0,00
Rakovník	0,48	0,52	0,62	0,60
Litvínov	0,07	0,07	0,21	0,08
Most	0,01	0,08	0,23	0,33
Humpolec	0,92	0,29	0,46	0,09
Jihlava	2,65	2,76	3,76	1,10
Moravské Budějovice	2,32	0,33	1,00	0,13
Třebíč	0,77	0,99	0,63	0,32
Žďár nad Sázavou	1,80	0,77	0,35	0,41
Rožnov pod Radhoštěm	0,17	1,59	2,73	1,83
Uherské Hradiště	0,05	0,26	0,38	0,05
Uherský Brod	0,09	0,11	0,45	0,49

Dosažené výsledky propočítávány na dlouhodobě stabilně se vyvíjející rámec obecních rozpočtů naznačují značnou volatilitu výše výdajů v rámci meziroční komparace, což evokuje závěr, že se nejedná o dlouhodobý a plánovitě řízený proces zabezpečení. Ukazuje se, že manažerské rozhodování na úrovni obcí o výši alokovaných zdrojů je spíše tendenční a negarantuje stabilní vývojovou křivku výdajů na fázi prevence, fázi krizového plánu obce ale deklaruje skoková řešení. Při sledování požadovaného cíle, tj. zabezpečení stejné kvality ochrany obyvatelstva, se má za to, že nejvýznamnější fázi zabezpečení, dle krizových plánů obcí, je právě fáze prevence, která zrcadlí výši alokovaných zdrojů

z rozpočtu a tím i vnímání úrovně potřeb připravenosti k ochraně obyvatelstva.

Z individuálních rozpočtů obcí lze, vzhledem k jejich volatilitě, jenom stěží vyvozovat závěry, které by umožnily zobecnění získaných poznatků. Proto je předkládán obrázek 1, kde je vyjádřen obecný trend vývoje vzhledem k výši alokovaných výdajů z rozpočtů za hodnocené subjekty a jednotlivá období. I když obecná politická proklamace zdůrazňuje nárůst nebezpečí a jednotlivých typů hrozeb pro obyvatelstvo, bezprostřední vyjádření těchto politických postojů ve výši alokovaných zdrojů na jejich eliminaci má však jednoznačně opačný trend.



Obrázek 1. Trend vývoje alokovaných výdajů z ročních rozpočtů obcí v jednotlivých letech pro „fázi prevence“

ZÁVĚR

Na základě prezentovaných skutečností, vyplývajících z provedené analýzy 39 obecních rozpočtů, jakož i právních normativních aktů řešících systém krizového řízení obcí, je nutné upozornit, že se alokace zdrojů k řešení krizových situací může do budoucna jevit jako manažersko-bezpečnostní riziko ovlivňující kvalitu a rozsah ochrany obyvatelstva na úrovni municipalit. Právní normy v ČR vymezují typovými plány nutný rozsah prevence, jakož i samotné řešení krizových situací, ale již nevymezují indikátory kvality, či rozsahu věcného, tj. i finančního zabezpečení ochrany obyvatelstva. Krizový zákon dále ukládá, že potřebu nezbytných dodávek

(věcné naplňování potřeb a služeb) stanoví správní úřad, tj. i municipalita, na základě sil a prostředků uvedených v postupech pro řešení konkrétních krizových situací identifikovaných v analýze ohrožení daného teritoria. Taktéž stanovuje, že nezbytné dodávky hradí orgán krizového řízení, který o něm rozhodl, ale neuvádí z jakých zdrojů.

Tabulka 2 svými údaji nepotvrzuje, že se obce pokouší uplatňovat systémový přístup ve prospěch řešení krizových situací. Ochrana obyvatelstva je však právními normami vymezená jako veřejný statek, který by měl mít svoji standardizovanou podobu. Tento poznatek evokuje poznání, že management obcí, by měl mít jistá pravidla, která by alespoň

orientačně vymezovala rozpětí alokovaných zdrojů z obecných rozpočtů, což by eliminovalo i negativní vliv politického rozhodování v otázce bezpečnosti. Naznačený přístup k alokaci zdrojů by tak umožnil výměnu „nahodilosti“ za plánovaný a komplexní přístup řešení ochrany obyvatelstva v krizových situacích.

Postupy definování výše alokovaných zdrojů na úrovni místních rozpočtů jsou nepřehledné a těžko zjištělné [5]. Lze se jenom domnívat, že je zde vůle reagovat na existující hrozby bez vlivů politických ambicí reprezentantů obcí. Do řízení rizik se tak v současné době může promítat i taktika managementu obcí při dosahování libivých politických cílů a to na úkor dlouhodobého zabezpečování bezpečnosti obyvatelstva plynoucího z konkrétní analýzy rizik regionu. Tento přístup

ještě nemusí znamenat absolutní absenci řízení rizik či ochrany obyvatelstva. Vede však ke zvyšování úrovně možných negativních dopadů identifikovaných hrozeb na obyvatelstvo.

Volatilita výdajů v prezentovaném časovém období by měla být obecným varováním nejenom pro lokální politiky, ale i odborníky zabývající se ochranou obyvatelstva v daném regionu. Článek svými zjištěními zdůrazňuje skutečnost, že pro dlouhodobé, komplexní řešení bezpečnosti, by bylo žádoucí zavedení a vypracování formalizovaného - standardizovaného přístupu k alokaci finančních zdrojů v návaznosti na analýzu rizik daného teritoria s jejich následným uplatněním v procesu tvorby finančního rozpočtu obce. Tento přístup může přispět ke zvýšení úrovně ochrany obyvatelstva v případě katastrof.

LITERATURA

- [1] CABICAROVÁ, M., FOLTIN, P.: *Možnosti vytěsňování vojenských logistických kapacit civilními v podmínkách humanitárních operací*. In: *Nové přístupy k zajištění bezpečnosti státu*. Brno: Univerzita obrany, 2015, s. 48-55. ISBN 978-80-7231-994-7.
- [2] ČESKO. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3475-3487. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3461>.
- [3] ČESKO. VLÁDA ČR. *Příloha k usnesení vlády ČR ze dne 21. září 2016 č. 831 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* [online]. Praha [cit. 2016-11-01]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAAE7BPCEU.URBAN,R>.
- [4] URBAN, R.: Disertační práce. *Optimalizace alokace zdrojů pro podporu ochrany obyvatelstva*. Brno. ČR.
- [5] KUDLÁK, A.: *Ekonomika a logistika obce v oblasti ochrany obyvatelstva*. Brno, 2015. Disertační práce. Univerzita obrany, Fakulta vojenského leadershipu.
- [6] MĚSTO PÍSEK. *Krizový plán obce s rozšířenou působností Písek*. Písek: 2012, neznámý typ publikace.
- [7] ČESKO. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3461-3474. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3461>.
- [8] ČESKO. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2002, částka 118, s. 6909-6966. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3937>.