

Nový způsob rozpočtování a účetnictví v rezortu obrany Velké Británie

Ve dnech 5. - 7. prosince 2001 se zúčastnila malá skupina řešitelů projektu „Ekonomie“ v garanci Vojenské akademie Brno jednání na Ministerstvu obrany Velké Británie. Z provedených vzájemných briefingů a získaných materiálů k novému systému v oblasti rozpočtování a účetnictví vznikl tento článek. Jeho cílem je informovat ekonomickou veřejnost o změnách v oblasti vojenské ekonomiky Velké Británie se záměrem případného převzetí pozitivních prvků systému rozpočtování a účetnictví a jejich aplikaci na podmínky AČR.

Zpráva o jednání delegace VA Brno na Ministerstvu obrany Velké Británie

V rámci řešení projektu „Ekonomie“ proběhl seminář k některým ekonomickým aspektům reformy ozbrojených sil na Ministerstvu obrany Velké Británie (dále jen MO VB). Byly provedeny dva briefinky: nejprve informovali zástupci MO VB o novém způsobu rozpočtování a účetnictví nazývaném *Resource Accounting and Budgeting* (RAB) a v druhé části proběhl briefing české delegace o výsledcích v současnosti zpracovávaného projektu „Ekonomie“, který se zabýval teoretickým definováním ekonomiky armády z hlediska komplexního přístupu, s cílem odvodit nový optimální model řízení ekonomiky armády. Smyslem semináře bylo zjistit přístupy britské strany k ekonomické reformě v rezortu obrany a konzultace vlastních postupů při realizaci této reformy.

Odpovědné orgány MO VB vysvětlily příčiny zásadní změny v oblasti rozpočtování a účetnictví v rezortu, která spočívá v nahrazení předcházejícího systému (*cash accounting and management*) sledujícího pouze příjmy a výdaje bez informací o užití majetku a spotřebě zásob, bez sledování dlužníků a věřitelů a zejména bez časového rozlišení výdajů a nákladů. Tento systém má své kořeny již v roce 1993, kdy ministr financí ve svém vystoupení k rozpočtu v parlamentu oznámil rozhodnutí o přechodu na zdrojové účetnictví a rozpočtování. Implementace tohoto systému byla dokončena teprve v posledních letech (1998-2001) a jak bude dále citováno z auditorské zprávy, za fiskální rok 1999-2000, tak systém ještě nesplňoval všechny stanovené cíle.

V části briefingu věnovanému základním zásadám plánování a financování můžeme sledovat v zásadních krocích (tj. rozdělení tohoto procesu z časového hlediska i z hlediska hlavních principů parlamentního procesu) poměrně silnou shodu s naším pojetím. Rovněž tak řízení rozpočtového procesu cestou decentralizace rozhodování v oblasti alokace zdrojů je obdobné našemu decentralnímu rozpočtování v rámci rezortu. V rámci rezortu MO VB působí rovněž správci dílčích rozpočtů (*Budget Holders*) s působností přibližně shodnou jako v našich podmínkách na jednotlivých úrovních organizační struktury.

Zvláštní důraz kladou pracovníci odpovědní za implementaci RAB systému na zajištění nezbytné zpětné vazby. V jejich podmínkách je kladena velká odpovědnost na vnitřní kontrolní

systém, který je mimo jiné ve zprávě auditora samostatně hodnocen a dále na povinné prováděném nezávislém auditu Národním auditorským úřadem (*National Audit Office*).

Při zavádění nového systému byl kladen velký důraz na **systémového integrátora účetnictví**, jímž nebyl nikdo jiný než firma světové úrovně Coopers and Lybrand. Ministerstvo obrany Velké Británie (MO VB) si bylo plně vědomo absence jakýchkoli zkušeností s komerčním účetnictvím, a proto zvolilo pro výběr integrátora veřejnou soutěž. Z hlediska počítačové podpory byla vybrána firma Oracle. (Pozn. autorů: Oracle je mimo jiné silně zainteresovaná i na účetním systému maďarského Ministerstva obrany.)

Pracovníci MO VB si i přes technické zajištění implementace systému byli plně vědomi rozhodující úlohy lidského faktoru. Pro nás byla zajímavá skutečnost, že proškolením na nový systém získali zainteresovaní pracovníci (v době naší návštěvy to bylo cca 1300 zaměstnanců a ve výcviku bylo dalších 1100 osob) certifikaci diplomovaných účetních (s plnou platností i pro civilní sféru).

Naš příspěvek do briefingu byl založen na rámcovém seznámení se současně zpracovávaným projektem „Ekonomie“, který řeší řešitelský tým z VA Brno za přispění dalších externích pracovníků i přispěvatelů ze zahraničních armád. Ve stručnosti lze říci, že byl podán průřez stavu vojenské ekonomiky zejména v obdobích těsně před a po sametové revoluci v roce 1989 až do současnosti. Vzhledem k tomu, že výsledky tohoto projektu budou zcela jistě publikovány, není cílem tohoto článku další podrobné seznámení.

Rozbor závěrečné zprávy MO VB za období 1999–2000

Ze získaného materiálu závěrečné zprávy MO VB (konsolidované účetní závěrky) za účetní rok 1999–2000 (pozn. autora: fiskální rok VB je od 1. 4. do 31. 3. následujícího roku) a předneseného briefingu pracovníků MO VB na téma finanční procesy MO VB předkládáme detailní zprávu o řešení problémů ekonomiky rezortu obrany VB. Naší snahou je zhodnotit a okomentovat prezentovaná fakta, principy a postupy, zejména pak ty, které se od naší reality liší a případně mohou být inspirací při hledání optimálního ekonomického systému v rezortu obrany ČR.

Je inspirující, že kompletní výsledky hospodaření MO VB (*Consolidated Departmental Resource Accounts 1999–2000*) si můžete běžně koupit za 9,10 GBP. Tak se lze dozvědět některé zveřejňované informace, jako např. přehled výdělků a požitků ministrů za dané období (*remuneration of ministers*) tj. ministra obrany, ministra pro vojenskou akvizici, ministra pro ozbrojené síly a parlamentního zástupce ministra, rovněž přehled platů a důchodových nároků jmenovitě celého nejvyššího managementu rezortu (*department's senior management board*). Obdobně si lze zakoupit i návrh rozpočtu MO VB na jeden až tři roky dopředu. Nabízí se srovnání s naším přístupem k poskytování informací veřejnosti.

Zpráva MO VB nejprve uvádí základní údaje o Ministerstvu obrany. Z ekonomického hlediska je nejzajímavější vyjádření organizační struktury pro rozpočtování a účetnictví. K 31. březnu 2000 se ministerstvo skládalo z **11 vrcholových držitelů rozpočtu** (*TLB Holders - Top Level Budget*). Prakticky jde o rozdělení rezortu obrany na (i) námořní jednotky, (ii) pozemní jednotky, (iii) letectvo, (iv) velitelství pro Severní Irsko, (v) velitelství společných operací, (vi) velitelství logistických organizací, (vii) velitelství námořních základen, (viii) velitelství leteckého výcviku, (ix) centrální rozpočet a (xi) vojenskou akvizici. V rámci těchto *TLB's* je 110 organizačních prvků (*management groupings*), které zahrnují 39 agentur. V rámci ministerské struktury pracují poradní veřejné organizace, které jsou ministerstvem dotovány. Naproti tomu vojenské agentury s přímým napojením na Ministerstvo financí (dále jen MF) sestavují své vlastní finanční výkazy a rozpočty.

Mimo takto určené hranice subjektů zahrnovaných do uzávěrky ministerstva stojí tři vojenské výkonné agentury financované z tzv. obchodního fondu (*trading fund*) vlastněným Ministerstvem obrany a sedm výkonných nevojenských veřejných organizací dotovaných ministerstvem. Tyto vyjmenované organizace publikují své účetní závěrky samostatně. Rovněž instituty vojenského námořnictva, pozemního vojska a vojenského letectva nejsou subjekty účetní závěrky Ministerstva obrany, kterou zpracovávají samostatně.

Ve zprávě je uveden přehled odpovědných funkcionářů jak na úrovni ministrů, tak na úrovni rady pro řízení obrany (*Defence Management Board*). Součástí úvodní zprávy hlavního účetního Ministerstva obrany jsou pro nás nezvyklá některá fakta, jako např. vyhodnocení splatnosti dodavatelské fakturace, jež prochází přes samostatnou agenturu (*Defence Bills Agency*) – 98 % faktur je splaceno v rámci 11denní lhůty.

V rámci uváděných odpovědností za účetnictví má MO VB povinnost implementovat zdrojové účetnictví v souladu se směrnicemi MF, tj. realizovat institut časového rozlišení, dávat pravdivý a správný obraz o stavu ekonomiky v rezortu obrany. Z podrobného hodnocení systému vnitřní finanční kontroly je zřejmá celková odpovědnost hlavního účetního MO VB (*accounting officer*) za vytvoření a fungování efektivního systému vnitřní finanční kontroly. Rovněž každý ředitel agentury je odpovědný za vytvoření obdobné finanční kontroly ve své organizaci. MO VB má vnitřní auditorský útvar, který pracuje podle vládního předpisu o vnitřním auditu. Každoročně ředitel vnitřního auditu poskytuje hlavnímu účetnímu zprávu o výsledcích aktivit vnitřního auditu v rámci MO. Hlavní účetní pro období 1999–2000 zdůrazňuje fakt, že rozsah změn vytvořil potenciální rizikové oblasti, které se zvyšují podstatnou reorganizací v rámci rezortu. Tím se vytváří problém získávání a udržení kvalifikovaných finančních pracovníků. Bylo konstatováno, že převážná většina těchto pracovníků podstupuje profesionální účetní výcvik, který je ukončen certifikací s vazbou na personální změny.

Závažnou částí zprávy je komentované osvědčení auditora pro britský parlament (*The Certificate of the Comptroller and Auditor General to the House of Commons*). V tomto osvědčení auditor vydal auditorské ověření finančních výkazů ve smyslu zákona o auditu. Auditor vycházel nejprve z hodnocení hlavního účetního a z vlastního zkoumání výsledků účetní závěrky rezortu obrany. Zjištěné výsledky šetření nejsou pro MO VB za dané období nijak lichotivé. Byly vyjádřeny podstatné pochybnosti o správnosti výsledných čísel, jež se vztahují ke spotřebě zásob a materiálu, k účtovaným odpisům a kapitálovým úrokům. Závěr jeho stanoviska k účetní závěrce bylo, citují: „nejsem schopen formulovat své stanovisko pokud jde o to, že finanční výkazy dávají pravdivý a správný obraz o stavu ekonomiky MO VB k 31. 3. 2000“. Zřekl se auditorského ověření finančních výkazů přesto, že podle jeho názoru výdaje a příjmy byly uplatněny pro účely zamýšlené parlamentem a finanční transakce byly v souladu s rozhodnutími top managerů.

Z podrobného hlášení auditora parlamentu vyjímáme některé zajímavé pasáže. Je konstatován soulad vykazovaných počtů osob, které byly pro dané období schváleny pro námořní, pozemní a letecké síly, pro aktivní i záložní kategorie.

Jednotlivá ministerstva VB tradičně účtovala na základě tzv. *cash basis*. V kontrastu s účetními zásadami uplatněnými v soukromém sektoru ministerstva nevyžadovala záznamy výdajů a příjmů na tzv. *accruals concept* tj. účtování v období, ke kterému se vztahují. Zároveň nebyly vyžadovány rozvahy zaznamenávající jejich aktiva a pasiva. Ve vládní Bílé knize v roce 1995 bylo doporučení, aby ministerstva vytvořila účetnictví na zásadě časového rozlišení (*accruals based accounts*) známé jako zdrojové účetnictví pro účetní období 1998–1999 a následující léta.

Zdrojové účetnictví zaváděné ministerstvy pro toto období bylo založeno na principu „dry-run“ tedy „zkouška nanečisto“, avšak v srpnu 2000 MF nařídilo, aby Ministerstvo obrany připravilo zdrojové účetnictví pro účetní období končící 31. 3. 2000 a následující léta. Předkládaná zpráva za období 1999-2000 představuje první finanční období, za které MO VB oznámilo své finanční výsledky parlamentu podle nového systému. Auditor konstatoval, že zavádění zdrojového účetnictví představuje nejdůležitější reformu vládního účetnictví po více než 100 letech. Jeho cílem je poskytovat lepší informace k řízení a nahrazuje předchozí účetnictví (nazývané *appropriation accounts*). Auditor konstatoval, že nebyl požádán poskytnout formální auditorské stanovisko za účetní období 1998-1999 (již citovaná „zkouška nanečisto“ - dry run), ani výsledky nebyly za toto období publikovány. Přesto se pracovníci auditorského úřadu zaměřili na konstatování nedostatků a chyb v hlavních oblastech ekonomiky rezortu MO VB tohoto období. Nemohli proto předložit certifikované stanovisko auditorů, že účetnictví dává pravdivý a správný obrázek finančního stavu pro tento rok.

Při zkoumání účetního roku 1999-2000 pracovníci auditorské organizace zaznamenali mnoho pozitivních posunů zejména v kritizovaných oblastech předchozího roku. Oznámili, že MO VB věnovalo neobyčejné úsilí na odstranění nedostatků a zároveň zlepšilo kvalitu účetních informací za dané období.

Některé chyby a nedostatky z rozvahy na začátku účetního období tj. k 1. 4. 1999 zůstaly. Pracovníci auditorské organizace vyjádřili vážné pochyby o správnosti materiálových nákladů zaznamenaných ve výkazu o provozních nákladech MO VB za dané období. Auditor zvažoval všechny závěry z jednotlivých oblastí a dospěl k názoru, že nemůže formulovat auditorské stanovisko, že účetnictví MO VB dává pravdivý a správný obraz.

Auditor naopak vyzvedl skutečnost, že přeměna účetnictví z „cash“ systému na „accruals“ systém nebyla jednoduchou technickou úpravou. Ve skutečnosti zavedení nového účetního systému představovalo obrovské nároky na pracovníky a bylo spojeno s velkými náklady. Úsilí MO VB se projevilo ve zlepšené úrovni účetnictví za období 1999-2000. Vzhledem k principu konsolidace účetních závěrek byly dány vysoké nároky na hodnověrnost zpracovaných podkladů. Pro zvýšení kvality systému MO VB dávalo důraz na zvýšení kvalifikace pracovníků, kteří se systémem pracují včetně managerů, kteří výsledků ze systému využívají.

V části věnované infrastruktuře auditor konstatoval problémy spojené s ohodnocením aktiv v oblasti infrastruktury tj. pozemků a budov. Pro získání základních údajů do účetnictví MO najalo profesionální odhadce. Dalším postupem se zabýval nově vytvořený Vojenský ubytovací úřad (*Defence Housing Executive*), jenž je součástí ministerstva. Je odpovědný za zajištění ubytování vojáků v aktivní službě včetně rodin v Anglii, Skotsku a Walesu. V roce 2000 tento úřad vlastnil cca 9000 nemovitostí. Převážnou část ubytovacích zařízení pro zaměstnance tj. téměř 52 000 nemovitostí, MO prodalo soukromé firmě a má tyto nemovitosti pronajaty. Vytvoření potřebné databáze informací o nemovitostech, které ubytovací úřad řídí, tj. vlastněné nebo pronajaté nemovitosti, nepřineslo při tvorbě rozvahy očekávaný výsledek v souladu vlastních záznamů s odhady profesionálních odhadců. Samozřejmě hodnotové ocenění nemovitostí má své dopady na vyjádření amortizace a úrokových nákladů v rámci výkazů provozních nákladů za dané období.

Auditor dále rozebral stav nemovitého majetku, který je určen k likvidaci či k odprodeji. V rámci MO VB je těmito záležitostmi pověřena agentura Vojenská realitní kancelář (*Defence Estates*) napojená na vrcholové držitele rozpočtu, kteří podávají návrhy na způsob likvidace či odprodeje majetku. Právě k otázce dosažení výše odprodeje vyslovil auditor určité pochybnosti k hodnověrnosti hodnotového ohodnocení z hlediska nedostatečné dokumentace.

Požadavek auditora byl: zajišťovat budoucí ohodnocování vojenských realit v souladu s praxí provozovanou firmami profesionálních odhadců.

V další části zprávy auditor podal přehled o jednotlivých výsledných údajích, které zpochybnil v celkové rozvaze. V oblasti hmotných a nehmotných aktiv to byly vyjádřené hodnoty. Formuloval pochybnost o správnosti výše odpisování a výše kapitálových nákladů - úroků. MO VB provedlo cestou logistické organizace snížení tohoto rozdílu mezi hodnotou skutečně vlastněných aktiv a záznamy vedenými v odpovídajícím registru (přesto auditor konstatoval k 31. 3. 2000, ke konci účetního období, výši nepřesností a chyb v celkové hodnotě cca 90 mil. GBP; obdobné nesrovnalosti konstatoval auditor i v oblasti zásob a v hodnotovém ocenění - užití cen).

V části „*Working Capital*“ auditor uvedl, že zavedením zdrojového účetnictví založeném na principu časového rozlišení vzniklo mnoho problémů zvláště v oblasti jeho identifikace a kvantifikace. To potom činilo problémy při platbách agentury *Defence Bills Agency* věřitelům. I v této oblasti je konstatována nutnost další propracovanosti použitých metod počítačové podpory.

V poslední části auditor uvedl problémy, které se objevily v auditovaném účetním období a které mají dopady do dalšího účetního období. V první řadě konstatoval, že zdrojové účetnictví MO má souhlasit s požadavky účetní politiky stanovené v pravidlech *Resource Accounting Manual* vydaného MF VB, kromě stanovených výjimek:

- ☐ Podle dohody s MF není výkaz provozních nákladů segmentován do programových a neprogramových výdajů.
- ☐ Rovněž nejsou připravovány samostatné výkazy neagenturní části ministerstva.
- ☐ Finanční výkazy nemusí plně splňovat požadavky standardu o finančních hlášeních (*Financial Reporting Standard 15*).
- ☐ MO VB, podle dohody s MF, neanalyzovalo zdroje podle cílů, místo zdrojů jsou analyzovány cíle podle konečných výstupů MO (*Departmental Final Outputs*). Tyto DFOs se skládají z následujících elementů:
 - ☐ *Department of State* zahrnuje výdaje pro obrannou strategii, politiku a programy, alokaci zdrojů, obrannou diplomacii a podporu obranného exportu.
 - ☐ *Military Capability* zahrnuje prvky smíšených sil a na požadované úrovni bojové pohotovosti vycvičených a vyzbrojených sil.
 - ☐ *Equipment Programme* odpovídá administrativním a ostatním provozním nákladům, v první řadě agentury nákup techniky (*Defence Procurement Agency*), související s nákupem bojové techniky a ostatních aktiv.
- ☐ Ilustrativní odhady a vysvětlení variant mezi odhady a výsledky zdrojového účetnictví nejsou prováděny.

Auditor z řady problémů vyzdvihl dva problémy zvláštní důležitosti:

1. Neúspěšné vykazování zdrojů podle cílů MO ve shodě s požadavky MF.
2. Neúspěšné vykazování výsledků účetnictví podle požadavků standardu o finančních hlášeních.

Ad 1. Výkaz „zdroje podle cílů“ zdrojového účetnictví ministerstva by měl představovat výkaz, který vypovídá jak byly čerpány zdroje alokované parlamentem na každý cíl a úkol ministerstva. MO VB podle smlouvy o veřejných službách (*Public Service Agreement*) na období 1999-2000, vytyčilo dva hlavní úkoly a osm podpůrných úkolů, ale žádné cíle. Ačkoliv dva hlavní úkoly byly vykázaný ve výkazu „zdroje podle cílů“ ministerstvo nebylo schopno přiřazovat správné objemy

zdrojů k těmto úkolům v důsledku absence vykazování integrovaného nákladového systému. Přesto MO VB rozdělilo výdaje na tři široce pojaté úkoly (tj. *Department of State, Military Capability a Equipment Programme*). MO VB proto získalo od MF povolení výjimky z požadavků RAM (*Resource Accounting Manual*) v souvislosti s vykazováním „zdroje podle cílů“ na dané účetní období. MF právem předpokládalo, že MO VB vyvine větší důraz na rozvinutí tohoto systému, který bude schopen v budoucnu rozkrýt spotřebu zdrojů na cíle a úkoly.

Ad 2. V rámci standardu o finančních hlášeních byl požadavek, aby se, v případě, že hmotná fixní aktiva obsahují dva nebo více komponentů s podstatně odlišným ekonomickým životním cyklem, každý komponent z hlediska amortizace účtoval samostatně. V MO VB se to zvláště týká aktiv v oblasti bojové techniky (např. letadla mají takové komponenty, jako jsou draky, motory a systémy avioniky). MO VB již vypracovalo podrobnou směrnici na vyřešení tohoto problému pro příští účetní období.

K hlavní části účetní závěrky MO VB za období 1999-2000

Výsledná zpráva o hospodaření MO za uváděné období je vyjádřena v pěti hlavních finančních výkazech, které jsou podrobně komentovány. Jsou to:

1. Celkový zdrojový požadavek (*Summary of Resource Outturn*)
2. Výkaz provozních výdajů (*Operating Cost Statement*)
3. Rozvaha (*Balance Sheet*)
4. Výkaz finančních toků (*Cash Flow Statement*)
5. Výkaz použitých zdrojů podle plněných cílů a úkolů (*Resources by Departmental Aims and Objectives*)

Ad 1. Sumární vyjádření celkových zdrojů je sníženo o příjmy vzniklé z povolené obchodní činnosti MO VB (*Appropriations-in-Aid*). Jde o náhrady za odprodané nepotřebné zboží, materiály, odprodeje techniky apod. Tyto tzv. čisté zdroje jsou pak dále porovnány s jednotlivými dílčími požadavky a po úpravách vlivem časového rozlišení je výsledkem čistý požadavek potřebných zdrojů. Tento čistý požadavek (*net cash requirement*) je v komentáři vyjádřen podle jednotlivých vrcholových správců rozpočtu (*TLB holders*) s vyjádřením jednotlivých transakcí v rámci těchto dílčích rozpočtů. Sumární vyjádření celkových zdrojů má i vyjádření analýzy příjmů z výše uvedené povolené obchodní činnosti MO.

Ad 2. Výkaz provozních výdajů obsahuje vyjádření těchto hlavních skupin nákladů:

- *Osobní výdaje zaměstnanců* vyjadřují především celkový počet vojáků (211 000) a civilních zaměstnanců (105 000). Další členění osobních výdajů obsahuje:
 - platy a mzdy
 - náklady sociálních dávek
 - důchody
 - odchodné a odstupné

V další části jsou vyjádřeny celkové mzdové konkrétní příjmy za účetní období jak čtyř ministrů v rezortu obrany (*remuneration of ministers*), tak platy a penze vrcholových pracovníků MO (*Department's Senior Management Board*).

- ❑ *Ostatní provozní výdaje* jsou rozděleny na hlavní skupinu výdajů (od výdajů na PHM, služby, poplatky, proviant, ubytování až po výzkum). Tento výkaz obsahuje rovněž náklady na odpisy a amortizaci, které z hlediska objemů tvoří významnou část celkového objemu provozních výdajů.
- ❑ *Odpočet obdržených příjmů z provozu* tvořený zejména příjmy z pronájmů a dividend z *Trading Funds*.
- ❑ *Předchozí výdaje minus příjmy tvoří čisté provozní výdaje před zúročením*. Úroky jsou vyjádřeny rozdílem mezi úroky přijatými a úroky placenými.
- ❑ *Kapitálové náklady* tvoří další podstatnou část provozních výdajů. Úrokové náklady jsou kalkulovány podle standardní úrokové míry MF ve výši 6 %.
- ❑ *Výsledek výkazů tvoří čisté provozní náklady*. Tento výkaz obsahuje rovněž výkaz uznaných zisků (z přehodnocených fixních aktiv a zásob) a čistých ztrát z věnovaných aktiv.

Ad 3. Rozvaha za uvedené účetní období má tyto hlavní části:

- ❑ *Fixní aktiva* (v rozdělení na nehmotná a hmotná aktiva s finančními aktivy). Nehmotná aktiva jsou vyjádřena v celém průběhu účetního roku a to jak v přírůstcích, úbytcích, změnách hodnot, tak snížená o amortizaci v rámci účetního roku. Do rozvahy je tak převáděna čistá hodnota aktiv (*Net Book Value*). Hmotná aktiva jsou vyjádřena jednak podle základních druhů (pozemky a stavby, bojová technika, stroje a zařízení, informační a spojovací technologie a technika, náhradní díly a aktiva ve výstavbě) a dále obdobně jako nehmotná z hlediska jednotlivých druhů změn jejich hodnoty. Rovněž hmotná aktiva mají výrazné odpisování, po kterém je výsledkem opět čistá hodnota aktiv. Jako třetí složka fixních aktiv jsou finanční investice, tedy vyjádření kapitálového zhodnocení získané prostřednictvím finančního obchodování. Zajímavé je např. uvedení výčtu držení akcií, zejména v podnicích z oblasti loďařství a dokařství (včetně tzv. *golden shares*).
- ❑ *Běžná aktiva* (zásoby a nedokončená výroba, pohledávky, bankovní účty a hotovosti). K získání tzv. čistých běžných aktiv jsou odečtena běžná pasiva (dluhy).
- ❑ *Celková aktiva minus běžná pasiva tvoří čistá aktiva*.
- ❑ Rozvaha dále obsahuje vyjádření pasiv tj. vlastního jmění a rezerv z přehodnocení během roku a z přehodnocení darovaných aktiv.

Ad 4. Výkaz finančních toků je konstruován v následujících částech:

Část A:

- ❑ Z výkazu provozních výdajů (*Operating Cost Statement*) jsou nejprve uvedeny čisté provozní výdaje před zúročením.
- ❑ Od této částky jsou odečteny nehotovostní transakce (zejména amortizační výdaje, výdaje snižující hodnotu fixních aktiv, výdaje snížení hodnoty zásob, auditorské odměny, deficit z likvidace fixních aktiv a zvýšení rezerv v oblasti závazků a poplatků).

Část B:

- ❑ Vyjadřuje výnosy z investování (odpočet přijatých dividend z obchodních fondů) a úročení (odpočet přijatých a přičtení placených úroků).

Část C:

- ❑ Zajišťuje analýzu kapitálových výdajů a finančního investování tj. objem akvizic fixních aktiv, odpisů nákladů likvidace fixních aktiv a odpisů splátek půjček do obchodních fondů.

Dále jsou vyjádřeny platby do konsolidačního fondu a odpočet přijatých prostředků z konsolidačního fondu, v plusové hodnotě jsou vyjádřeny splátky půjček z národního úvěrového fondu (*National Loans Fund*). Výsledkem uvedených prvků *cash flow* je snížení nebo zvýšení stavů finančních prostředků v bankách a v hotovosti.

V poslední části výkaz obsahuje analýzu financování: od přijatých prostředků z konsolidačního fondu (parlamentní financování) je odečteno v daném případě zvýšení finančních prostředků v bankách a v hotovosti během roku, dále jsou přičteny příjmy a odečteny převody vůči konsolidačnímu fondu pro zvláštní příjmy a odečteny splátky do konsolidačního fondu, které se týkaly přijatých grantů v předchozím roce. Výsledkem výkazu *Cash Flow Statement* k 31. 3. 2000 je čistý požadavek finančních prostředků, který koresponduje s výkazem č. 1 *Summary of Resource Outturn*.

Ad 5. Výkaz použitých zdrojů podle plněných cílů a úkolů.

Pátý výkaz závěrky by měl představovat porovnání alokace zdrojů schválených parlamentem ve vztahu k cílům a úkolům MO. Tento úkol podle zprávy auditora splněn nebyl, podle zadání MO pouze rozdělilo výdaje mezi již zmíněné tři elementy konečných výsledků čerpání zdrojů. Vzhledem k nesplnění původního zadání z MF očekává se, že MO v krátké budoucnosti zajistí integrovaný systém nákladových kalkulací, který požadované rozčlenění zajistí.

V poslední části komentáře celkové zprávy o hospodaření MO za účetní rok 1999-2000 jsou také uvedeny některé podrobnosti, z nichž vyjímám následující:

- Celkový přehled o tzv. „*trading funds*“. Zde jsou vyjádřeny výsledky jednotlivých složek, jako je zejména DERA (*Defence Evaluation and Research Agency*), z hlediska dividend a úvěrů. Dále jsou vyjmenovány jednotlivé podniky, kde MO má své akciové podíly. V další části jsou uvedeny potom poskytnuté granty některým organizacím (zejména typu jednotlivých vojenských muzeí). V závěru jsou pak uvedeny jednotlivé *Joint Ventures*, v kterých má MO svoji účast.
- Rozbor situace ve vyřazování a likvidaci nukleárních zbraní podává přehled skutečných nákladů na tento proces.
- Rozbor finančních závazků je proveden podle jednotlivých projektů, přehled ztrát za účetní období je rovněž sestaven s popisem příčin jednotlivých škodných událostí.

V samotném závěru celkové zprávy je uveden výčet aktiv v držení rezortu obrany, která se týkají historického dědictví VB v oblasti vojenství.

Součástí uzávěrky nejsou výsledky hospodaření v oblasti duchodového systému, které jsou předmětem samostatně publikovaných zpráv ve stejném členění účetní závěrky hospodaření rezortu MO.

Rozbor hlavních aspektů zdrojového rozpočtování a účetnictví

V této části je shrnutí některých problémových okruhů, které jsou z ekonomického hlediska velmi zajímavé a mohou být i inspirativní pro případnou aplikaci v našich podmínkách.

Některá negativní konstatování auditora či vlastní rozborů a komentáře MO VB o chybných rozhodnutích mají svůj nezanedbatelný podíl na odstranění příčin nedostatků a lepších výsledcích dalšího účetního období. Lze rovněž potom spekulovat, že uplatnění vysokého stupně přehlednosti

v našich podmínkách by možná vedlo k celkovým úsporám zdrojů v důsledku mnohem kvalifikovanějších rozhodnutí v případech všeobecně známých kauz jako je L-159, T-72, padáky atd.

O charakteru zavedeného systému RAB v rámci rezortu MO sami Angličané uvádí, že jde o nejvýznamnější reformu vládního účetnictví po více než 100 letech. Důraz byl položen na podstatně lepších informacích pro manažery zejména v oblasti nákladů. Pro nás by jistě některé prvky systému mohly být předmětem diskuze v rámci probíhající transformace AČR. Rovněž je třeba poukázat na to, že RAB je přímo metodicky řízen MF a že *accounting officer* MO (současně *Permanent Under Secretary of State*) je jmenován ministrem financí.

Povinný audit Národního auditorského úřadu však neznamená zrušení povinnosti interního auditu, který pracuje podle regulí pro vládní interní audit (*Government Internal Audit Manual*). Vzhledem k tomu, že obdobný útvar na MO byl zřízen teprve nedávno, nelze provést adekvátní porovnání výsledků práce.

Pro konkretizaci předkládané celkové zprávy se užívá pět základních účetních výkazů z nichž je velice zajímavý *Cash Flow Statement* a výkaz *Resources by Department Aims and Objectives*. Posledně jmenovaný výkaz byl sice kritizován, že plně neodpovídá představám ministerstva financí a obrany, nicméně se snaží přiřazovat finanční zdroje k jednotlivým cílům a úkolům rezortu.

Za závažnou odlišnost od našich podmínek je zavedené odpisování majetku v rezortu MO VB. Je uplatňováno u většiny nehmotných a hmotných fixních aktiv v celém cyklu ekonomické životnosti. Jako metoda je užívána metoda lineárního odpisování (*Straight Line Depreciation Method*). Neodpisují se pozemky a aktiva ve výstavbě. Podle názoru pracovníků MO VB odpisování majetku výrazně ovlivnilo chování držitelů rozpočtů, které se zejména projevovalo ve zvýšeném zájmu o svěření majetku.

Na závěr je možno ještě připomenout zvláštnosti anglického systému jako je např. možnost finančního leasingu, držba akcií, možnost *joint ventures*, účasti v dozorčích radách a představenstvech, získávání dividend z *trading funds* (zřejmě bez podezření ze střetu zájmů), uplatnění nákladů kapitálového zatížení, relativní samostatnost důchodového fondu apod. Rozsah tohoto článku neumožňuje jistě zajímavý rozbor těchto dalších rysů zdrojového rozpočtování a účetnictví.

Jak již bylo řečeno v úvodu, cílem tohoto článku bylo přiblížit ekonomickou problematiku rezortu obrany VB, který po letech určitých pokusů optimalizace oblastí rozpočtování a účetnictví došel k popisovanému systému s tím, že očekává ještě celou řadu dalších zlepšení. A to vše se děje pod společným jmenovatelem tj. zvýšení efektivnosti alokace zdrojů a výrazné zlepšení využití informací z účetnictví a zlepšení motivace lidí. Z diskuze vyplynuly závěry, že obě strany řeší obdobné problémy. V případě AČR a MO ČR jsou výchozí podmínky složitější. Jsou dány odlišným historickým vývojem (přechodem od centrálně řízeného státu a ekonomiky, v právním a sociálním prostředí apod.) a přístupem k řízení obrany státu. Cíle ekonomické reformy jsou obdobné, ale cesty k jejich dosažení jsou odlišné v přístupu k průběhu reformy. Rozdíly přístupů spočívají:

- ☐ v respektování daných vnitřních a vnějších podmínek státu a jeho ekonomiky a v souladu s tím
- ☐ v použití adekvátních postupů ve formě a obsahu, ale i v časovém rozložení,
- ☐ v přístupu k úloze člověka v tomto procesu. Člověk je rozhodujícím prvkem reformy. Jeho motivace rozhodne o splnění cíle reformy.

Věříme, že některé prvky zdrojového rozpočtování, účetnictví a řízení by stálo za úvahu uplatnit v rámci probíhající reformy ozbrojených sil.

Mgr. Zdeněk Kříž, Ph.D.

Co s armádou v novém bezpečnostním prostředí?

(Politické souvislosti a důsledky reformy Bundeswehru)

Připravovaná a probíhající reforma německé branné moci má nejenom vojenské, ale logicky i četné politické souvislosti a důsledky. Její hlavní motivy leží v pozvolné „militarizaci“ německé bezpečnostní politiky. Termín militarizace ovšem neznámá, že by současné Německo usilovalo o zvrácení uspořádání v Evropě prostřednictvím použití ozbrojené moci. Násilnou revizi dnešního uspořádání v Evropě si v Německu téměř nikdo nepřejí. Kdyby se snad takové politické síly objevily a získaly politickou moc, je Německo (a jeho branná moc) příliš zapojeno do euroatlantických bezpečnostních struktur, a zejména do Severoatlantické aliance, než aby se jim tento posun mohl rychle a snadno zdařit. Militarizace současné německé bezpečnostní politiky není nic jiného než posun od *absolutního* odmítání používání německé armády jako nástroje bezpečnostní politiky (samozřejmě s výjimkou obrany vlastního území) k nasazování Bundeswehru v zahraniční v širokém spektru operací, samozřejmě pouze v aliančním rámci a pod alianční kontrolou.

Nutnost reformy

Vyloučení mocenských nástrojů z katalogu instrumentů německé zahraniční politiky minulých 45 let mělo své hluboké historické kořeny v traumatech německé společnosti souvisejícími s nacionálně-socialistickým režimem. Jinými slovy Bundeswehr budovaný po celou dobu studené války k obraně teritoria se přes velmi podstatné reformy první poloviny 90. let 20. století, jež souvisejí se sjednocením Německa, ukázal být neadekvátně strukturovaný, vyzbrojený, nedostatečně vycvičený a nevhodně financovaný vzhledem k charakteru současného bezpečnostního prostředí. Reformu Bundeswehru tedy musíme analyzovat v souvislosti s v úvodu zmiňovaným posunem německé zahraniční politiky.

Probíhající reforma není výrazem nějaké libovůle německých politických elit. To je možné odmítnout, protože její důvod je ryze pragmatický. Armáda, jež není schopna plnit úkoly vyplývající ze zahraniční a bezpečnostní politiky země, je pouze neužitečným přítěžkem společnosti. Je paradoxní, že velmi závažná reforma německé branné moci a celkový obrat německé politiky směrem k jejímu častějšímu užívání mimo území Německa se děje prostřednictvím politiků (R. Scharping, J. Fischer a G. Schröder), kteří se v minulosti ve svém biologickém a politickém mládí projevovali jako levicoví radikálové odmítající demokratický režim a zejména armádu. Na konci 90. let se však již jedná o vrstvu s demokratickým režimem zcela konformních politiků, která kontinuálně navázala na zahraniční a bezpečnostní politiku německé křesťanské pravice. V zahraničněpolitické oblasti tito bývalí radikálové dokonce prolomili „Kohlovu doktrínu“, tedy zásadu, že voják Bundeswehru nevstoupí na území státu, po němž pochodoval jeho děd v uniformě wehrmachtu nebo zbraní SS.

Reforma německého Bundeswehru představuje po celou dobu trvání rudo-zelené koalice v Německu významné téma německé bezpečnostní politiky a logicky i významné téma stranicko-politických debat. Přestože dílčí reformy Bundeswehru (na nichž měl velký podíl ministr obrany V. Rühe) proběhly již v průběhu 90. let za vlády koalice CDU/CSU a FDP, na konci 90. let byl Bundeswehr velmi málo připraven na úkoly vyplývající z nového bezpečnostního prostředí. I přes rozhodnutí ústavního soudu připouštějícího účast ve vojenských operacích mimo území Německa (překonávající tím zásady vojenské politiky H. Schmidta a H. D. Genschera) a přes celkový velmi pozvolný trend zmiňované „militarizace“ německé bezpečnostní politiky, vyznačující se připouštěním stále větší míry vojenského angažování se v zahraničí, byly i nadále základní parametry německé armády (rozsah, výzbroj a struktura) odvozovány primárně od úkolů při obraně teritoria. Tím byl Bundeswehr nevhodný pro provádění operací **krizového managementu** v rámci tzv. petersberských úkolů (humanitární a záchranné mise, mírové mise, krizový management), jakož i pro provádění intervencí v aliančním rámci mimo články 5 a 6 Washingtonské smlouvy.

V této souvislosti je důležité, že postavení Německa v NATO začaly nepříjemně omezovat pochybnosti německých spojenců o schopnostech německé armády dostát zahraničněpolitickým závazkům a ambicím země. Pochybnosti ve druhé polovině 90. let také vzbuzoval a vzbuzuje i v současnosti nízký podíl německých obranných výdajů na HDP, jenž dlouhodobě stagnuje a osciluje v současnosti okolo 1,5 %. Relativní obranné výdaje Německa totiž patří v porovnání s ostatními státy NATO k těm nejmenším a v zásadě odsouvají Německo v rámci Severoatlantické aliance téměř do role „černého pasažéra“ (*free rider*).

Hned při nástupu rudo-zelené koalice k moci v říjnu 1998 se obě levicové strany shodly na svolání komise k reformě Bundeswehru, což potvrdily v koaliční smlouvě. Hlavní podněty pro dosud bezprecedentní (ve srovnání s vývojem 90. let) reformu německé branné moci zahájenou v roce 2000 ale přišly ze zahraničí, což vzhledem k velkému propojení německé bezpečnostní politiky s bezpečnostní politikou Severoatlantické aliance nemůže být žádným velkým překvapením.

Tím nejzávažnějším impulzem bylo schválení koncepce **iniciativy ke zvýšení obranných schopností (DCI - Defense Capabilities Initiative)** na vrcholném setkání Severoatlantické aliance v dubnu 1999 ve Washingtonu. Hlavní cíl DCI spočívá v **přizpůsobení armád členských států Severoatlantické aliance charakteru nového bezpečnostního prostředí**, tedy zejména v zlepšení interoperability v multinacionálním rámci. Z takto stanoveného záměru vyplývá pro Německo - při velkém zjednodušení - zejména zlepšení schopností v oblasti strategického transportu (přepravy jednotek), zvýšení schopností prostředků strategického průzkumu, zlepšení schopnosti jednotek přežít na soudobém bojišti a celkové zlepšení interoperability velitelských struktur a komunikačních systémů.

Druhý zahraničněpolitický impulz pro reformu německé branné moci přišel v prosinci 1999 v souvislosti s vyhlášením **základního evropského vojenského cíle (EHG - European Headline Goal)** na summitu Evropské unie v Helsinkách. Vytyčený cíl EHG - tj. program výstavby evropských sil rychlé reakce o specifikovaných parametrech - je nutné analyzovat v souvislosti s budováním jak koncepce tzv. **společné evropské zahraniční politiky (CFSP - Common Foreign and Security Policy)**, tak **evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP - European Security and Defense Policy)**, což jsou projekty pokoušející se o získání schopnosti Evropské unie vést operace krizového managementu v rámci petersberských úkolů, v podstatě nezávisle na prostředcích Spojených států. Třetím impulzem pro započatou reformu Bundeswehru pak byly zkušenosti německých jednotek v zahraničí.

Celkově můžeme konstatovat, že přijaté závěry v oblasti zvyšování vojenských schopností jsou založeny na zkušenostech NATO z provádění různých typů operací krizového managementu a z války proti Jugoslávii v roce 1999, tedy z vojenských akcí NATO mimo články 5 a 6 Washingtonské smlouvy.

Etapy reformy

Reforma Bundeswehru je vlastně proces připravovaný od roku 1998 a realizovaný od roku 2000. Můžeme v něm vymezit několik etap. Nejprve provedla nová vláda mapování situace v německé armádě, k čemuž posloužilo zpracování dokumentu s názvem „*Bestandaufnahme der Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*“.

- V květnu 1999 byla sestavena komise „*Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*“ v čele s R. von Weizsäckerem s velmi obsáhlým a ambiciózním úkolem. Ten spočíval v obsáhlé analýze bezpečnostní situace ve světě, ve vyhodnocení bezpečnostních rizik a předpokládaných úkolů Bundeswehru a v návrhu jeho rozsahu, organizační struktury, způsobu rekrutace, výcviku a výzbroje.

Původně se očekávalo, že komise bude mít pro naplnění tak rozsáhlého zadání k dispozici zhruba jeden a půl roku, avšak vývoj na politické scéně ve SRN si vynutil ukončení práce již po jednom roce. Dne 23. 5. 2000 předala komise závěrečnou zprávu pod názvem „*Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*“. Zpráva předpokládala redukci Bundeswehru na 240 000 mužů, z nichž by pouze 25 000 představovali vojáci základní vojenské služby při služební době 10 měsíců (celkem tedy 30 000 povolanců za rok). Z celkového počtu by bylo 140 000 vojáků začleněno do sil určených pro nasazení v rámci sil krizové reakce (*Einsatzkräften*) a počet občanských zaměstnanců by byl redukován na 80 000.

Zpráva dále předpokládala posílení rozhodovacích pravomocí generálního inspektora včetně posílení orgánů sloužících k zajištění jeho činnosti, zahrnutí úkolů společných pro všechny složky ozbrojených sil pod nově zřízené oddělení „centrální vojenské služby“ a privatizaci části služeb, zejména v oblasti logistiky, vzdělávání, výzkumu, vývoje a nákupu materiálu.

Přestože obrana teritoria je dle stanoviska komise nejdůležitějším úkolem Bundeswehru, vychází komise z předpokladu, že vzhledem ke struktuře bezpečnostních rizik je spíše pravděpodobné nasazení Bundeswehru v rámci operací krizového managementu.

Velmi důležitá je i změna filozofie případného zajištění obrany země a spojenců při přímém vojenském napadení. Základní parametry Bundeswehru by se dle závěrů komise měly odvíjet od potřeb operací krizového managementu mimo teritorium SRN, protože obrana země je v současném bezpečnostním prostředí ostatně z perspektivy nejbližších let velmi málo pravděpodobná.

Varianta zasazení ozbrojených sil by se při realizaci návrhu komise proto primárně prováděla silami a prostředky určenými k operacím mimo území Německa, zatímco současná filozofie předpokládá, že operace mimo území SRN se budou provádět silami a prostředky budovanými pro přímou obranu teritoria a spojenců.

Na základě doporučení komise by Bundeswehr měl být připraven vést souběžně dvě multinationálně vedené operace v rámci plnění úkolů krizového managementu v síle jedné brigády, celkem tedy s téměř 16 000 vojáky.

- Souběžně s tímto dokumentem byla vypracována **zpráva tehdejšího generálního inspektora** (v podstatě náčelníka generálního štábu) **Bundeswehru H. P. v. Kirchbacha** „*Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Bundeswehr*“. Generální inspektor navrhoval redukci Bundeswehru na 290 000 vojáků, zkrácení základní vojenské služby na 9 a 7 měsíců s častějšími cvičeními při počtu 85 000 vojáků základní služby (104 000 povolanců za rok), výstavbu sil krizové reakce disponujících 157 000 vojáky a omezení počtu civilního personálu na 109 000. K jeho návrhům patřila dále redukce a reorganizace velitelských struktur, opatření ke zlepšení hospodárnosti a zlepšení spolupráce se soukromým sektorem.
- Vláda v souvislosti s reformou Bundeswehru přijala v polovině roku 2000 dokument „*Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf*“. Dle obecných rysů této koncepce v současnosti probíhá transformace německé armády. Na základě tohoto dokumentu vláda předpokládala redukci Bundeswehru na 277 000 vojáků (z toho 22 000 míst je určeno pro vzdělávání a získávání civilní kvalifikace vojáků) a 80 000 - 90 000 civilních zaměstnanců. Z celkového počtu vojáků by 150 000 mělo být zařazeno do sil krizové reakce. Vláda dále předpokládá zkrácení základní vojenské služby na 6 a 9 měsíců při zamýšleném počtu 77 000 míst pro vojáky základní služby (tedy zhruba 100 000 povolanců ročně).

Struktura a rozsah Bundeswehru by v první řadě měly být určeny potřebami obrany země a obrany spojenců v rámci závazků kolektivní obrany, a teprve potom požadavky operací krizového managementu v rámci peterbergsých úkolů a operací mimo články 5 a 6 Washingtonské smlouvy. Argumentem pro tento závěr je mnohem větší podíl vojáků základní služby než v případě návrhu komise R. v. Weizsäckera. Shody a rozdíly výše uvedených koncepcí srovnává následující tabulka:

Autor	Rozsah (tisíce)	Síly krizové reakce	Počet vojáků ZVS (tisíce)	Délka ZVS (měsíce)	Filozofie budování BW
Weizsäcker	240 vojáků 80 civilistů	140 vojáků	25	10	KR
Kirchbach	290 vojáků 109 civilistů	157 vojáků	85	9 a 7	OT
Vláda (Eckpfeiler)	277 vojáků 80 (90) civilistů	150 vojáků	77	9 a 6	OT

Legenda: BW - Bundeswehr KR - krizová reakce ZVS - základní vojenská služba OT - obrana teritoria

V říjnu 2000 byl přijat dokument „*Neuausrichtung der Bundeswehr. Grobausplanung. Ergebnisse und Entscheidungen*“. Na tuto rámcovou koncepci navázalo 16. 2. 2001 rozhodnutí o budoucí struktuře posádek ve SRN, které je obsaženo v dokumentu „*Die Bundeswehr der Zukunft. Ressortkonzept Stationierung*“.

□ **V polovině roku 2001 německá vláda shrnula dosažené výsledky dokumentem „*Die Bundeswehr der Zukunft. Sachstand der Reform 1. Juni 2001*“.**

Po drobných úpravách politického zadání má být cílovým stavem v roce 2006:

- Redukce tabulkových počtů Bundeswehru z 340 000 vojáků (skutečný stav je 310 000) na 282 000 mužů a žen.
- Zvýšení počtu vojáků z povolání a vojáků na čas ze současných 186 000 na 202 000.
- Posílení sil krizové reakce (*Einsatzkräften*) na 150 000 vojáků.
- Získání schopnosti provádět jednu operaci mimo území Německa v síle 50 000 vojáků po dobu 12 měsíců, nebo dvou menších v rozsahu 10 000 vojáků teoreticky neomezeně dlouho.
- Zachování všeobecné branné povinnosti a základní vojenské služby při předpokládaném počtu 53 000 vojáků devítiměsíční základní služby a 27 000 dobrovolně dle-sloužících vojáků.
- Redukce počtu občanských zaměstnanců ze 120 000 na 80 - 90 000 v roce 2010.
- Redukce jednotek pozemního vojska v rozmezí 30 - 50 % na cílový stav 134 000 vojáků.
- Redukce jednotek leteckých sil o 25 %, jednotek protiletadlových raketových systémů o 30 % a logistických jednotek o 50 % na cílový stav 51 000 vojáků.
- Námořnictvo o síle 20 000 vojáků.
- Uzavření 58 posádek a podstatné zmenšení 40 posádek.
- Zachování všech principů „vnitřního vedení“ (*Innere Führung*) a principů „voják - občan státu v uniformě“ (*Bürger-Soldat*).

Stručně řečeno, Bundeswehr budoucnosti by měl být po ukončení reformy po roce 2006 menší, mobilnější, s pružnější velitelskou strukturou, orientovaný více než v minulosti na operace mimo teritorium Německa, redukováný o část těžkých zbraňových systémů, vybavený odpovídající technikou umožňující strategickou mobilitu, strategický průzkum a vedení boje inteligentní municí na hranici dosahu a mimo dosah prostředků protivníka a oproštěný od části podpůrných struktur, jež budou privatizovány.

Jedinou konstantu při současných změnách v ozbrojených silách Německa představuje zachování a posílení principů „vnitřního vedení“ a „voják-občan státu v uniformě.“

Reforma armády jako vnitropolitické téma

Probíhající reforma Bundeswehru velmi zasáhla a ovlivnila politický život Německa posledních let. Nebyla a není samozřejmě jediným a ani ve společnosti tím nejnaléhavěji vnímaným politickým tématem. Ovšem ve srovnání s minulými léty se reforma německé branné moci zasloužila o zvětšení zájmu německé veřejnosti a německých politických elit o vlastní armádu. V celém procesu můžeme vyzkoušet základní politickou strategii rudo-zelené koalice spočívající ve snaze získat pro reformu německé armády co nejširší možný společenský

a politický konsenzus. Proto se německá vláda vždy snažila o co největší možnou transparentnost probíhajících procesů, i když se samozřejmě vždy mohou najít kritici požadující více informací. Proto také byla svolána nadstranická komise v čele s R. von Weizsäckerem a vláda se snažila najít společnou řeč i s pravicovou opozicí.

Jak již bylo výše uvedeno, reforma Bundeswehru se stala jedním z témat německé vnitřní politiky. Na základě těchto debat můžeme učinit několik velmi zajímavých a pro výzkum politiky i velmi důležitých závěrů.

Předně se ukázalo, že německé politické strany disponují poměrně širokým spektrem odborníků, kteří jsou schopni se kvalifikovaně vyjadřovat k armádě. Jak SPD, tak CDU/CSU se projeví jako strany schopné zpracovat relativně ucelené koncepce reformy armády. Dokonce i strana s tradičně antimilitaristickým zaměřením, tedy Zelení, předložila vlastní představy reformy Bundeswehru, které se sice odvíjely mimo hlavní proud německých politických úvah, protože předpokládaly mnohem větší redukci Bundeswehru (na 200 000 vojáků), zrušení povinné vojenské služby a v některých návrzích dokonce i všeobecné branné povinnosti, avšak které jsou zcela v intencích vývoje v ostatních aliančních zemích a z hlediska logiky věci mohly být alternativou k ostatním návrhům (a možná že v blízké budoucnosti i budou). Téma reformy Bundeswehru se v důsledku programového rozporu mezi stranami rudo-zelené koalice stalo natolik závažným, že rozpory mezi stranami vládní koalice dokonce hrozily vyústit ve vládní krizi a výměnu koaličního partnera sociální demokracie. Na konec se však díky rezignaci Zelených na vlastní program v této oblasti podařilo hrozící nebezpečí rozpadu vlády zažehnat.

Celá stranicko-politická diskuze o reformě Bundeswehru je zajímavá i z důvodu testování hypotézy o rámcové shodě rozhodujících politických sil ve stabilizovaných demokraciích v oblasti bezpečnostní politiky. Z hlediska struktury stranicko-politického systému SRN můžeme za rozhodující politické síly považovat SPD a CDU/CSU. Při analýze jejich představ o reformě německé branné moci skutečně dojedeme k závěru, že rámcová shoda existuje. Obě dvě strany jsou v zásadě pro redukci Bundeswehru, pro posílení schopnosti provádět vojenské operace mimo vlastní území Německa, pro zachování všeobecné branné povinnosti a povinné vojenské služby, pro modernizaci potřebných zbraňových systémů a nákupy nových atd. Tato rámcová shoda (teoreticky umožňující kompromisně a věcně vyřešit existující rozpory) se však pouze minimálně promítá do politické diskuze o reformě německé armády, neboť se z tohoto věcného problému stal problém, jenž je předmětem velmi hektických a mnohdy zbytečných stranicko-politických půtek, které se nezakládají na principiální rozdílnosti stranických programů. Volby v Německu situaci pravděpodobně ještě vyostří.

V politické rovině se do reformy Bundeswehru promítá také liberálně-korporativní model zprostředkování zájmů fungující v Německu. Vláda se snažila všechny zásadní reformní kroky předjednat s nejvlivnějšími zájmovými organizacemi, jichž se probíhající reforma dotýká. Mezi ně patřily zejména zájmové organizace podnikatelů, odborů sdružující zaměstnance armády a **Deutsche Bundeswehr Verband reprezentující v Německu zájmy vojáků**. Svaz (a jeho předseda B. Gertz) velmi aktivně vystupoval při ovlivňování výsledné podoby německé armády a můžeme konstatovat, že vláda se snažila sporné body řešit kompromisem a jednáním. Svaz položil hlavní důraz na pozvolnost reformy a na zajištění kompenzací pro ty příslušníky armády, kteří v důsledku redukce počtů přijdou o zaměstnání. Dosavadní stav výzkumu též naznačuje, že svaz se pokoušel nepřímo podporovat přijetí takového politického řešení, které by znamenalo nejmenší redukci německé branné moci.

Německá debata o reformě Bundeswehru, zahájená politickými představiteli, jež z větší části ve svém mládí byli proti mocenským nástrojům zahraniční a bezpečnostní politiky státu, se nevymyká z obdobných debat vedených v západní a střední Evropě. Jejich hnacím motorem je zájem disponovat v novém bezpečnostním prostředí adekvátní vojenskou mocí, jež na straně jedné nebude nezvladatelnou zátěží pro ekonomiku státu a která na straně druhé bude reálně nasaditelná v celém spektru předpokládaných operací.

Reforma a s ní spojená redukce Bundeswehru je zahraničněpolitickou a do jisté míry i ekonomickou nutností vyplývající z obecných tendencí vývoje současného bezpečnostního prostředí a z obecných trendů vývoje postavení armády v demokratickém režimu. V zásadě obdobným způsobem totiž probíhají i reformy armád německých sousedů.

Německé zkušenosti s politickým prosazením reformy armády i s praktickou realizací ve vojenské rovině by také možná byly poučné i pro politické a vojenské elity dalších evropských států, Českou republiku nevýjímaje. Politickou rovinu problému mohou zanalyzovat politologové, vojenská rovina je již ale doménou specialistů vojenské vědy.

Literatura:

- Bahr, E.: Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik. München 2000.
- Bald D. v.: Sechs Legenden über der Wehrpflicht. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/1997.
- Bartels, H.: Eine neue Bundeswehr. *Europäische Sicherheit* 9/2000.
- Bredow, W.: Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel.
- Joffe, J.: Ein Wunderwerk der Kontinuität. Parameter rot-grüner Außenpolitik. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11/1999.
- Handl, V.: Reforma bundeswehru: obtížné zadání pro německou politiku. *Mezinárodní politika* 2/2001.
- Hellmann, G.: Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/1999.
- Huber, R. K. - Schmidt, B.: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht. *Europäische Sicherheit* 2/2000.
- Kamp, K. H.: Die Zukunft der Bundeswehr: Die Diskussion in der CDU/CSU. Aus Politik und Zeitgeschichte B43/2000.
- Kříž, Z.: Bezpečnostní politika Německa. Závěrečná zpráva z grantového projektu Ústavu strategických studií Vojenské akademie v Brně. Brno 2001.
- Kirchbach, H. P.: Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. *Europäische Sicherheit* 1/2000.
- Lambsdorff, G. H.: Jedno Německo a jeho zahraniční politika. *Mezinárodní politika* 2/2001.
- Lange, M.: Die Bundeswehr auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. *Europäische Sicherheit* 10/2000.
- Longhurstová, K.: Na prahu dospělosti? Reforma německých ozbrojených sil. *Mezinárodní vztahy* 2/2001.
- Meyer, B.: Wehrpflicht und Bundeswehr-Reform. Aus Politik und Zeitgeschichte B43/2000.
- Robertson, G.: Wir brauchen Streitkräften des 21. Jahrhunderts. *Europäische Sicherheit* 3/2000.
- Rühe, V.: Deutsche Sicherheitspolitik. Die Rolle der Bundeswehr. *Internationale Politik* 4/1995.
- Rühl, L.: Deutsche Interessen auf dem Prüfstand. Neue Aufgaben für die europäische Sicherheitsarchitektur. *Internationale Politik* 7/1998.
- Rühl L.: Die Bundeswehr-Reform aus bündnispolitischer Sicht. Aus Politik und Zeitgeschichte. B43/2000.
- Scharping, R.: Die Europäische Sicherheit und Verteidigungsidentität und die transatlantischen Beziehungen. *Europäische Sicherheit* 3/2000.
- Varwick, J.: Die Bundeswehr reformieren. *Internationale Politik* 7/2000.
- Varwick, J.: Die Reform der Bundeswehr. Konturen und Defizite einer geführten Debatte. *Gegenwartskunde* 3/2000.
- Wagner, P. M.: Außenpolitik in der Koalitionsdemokratie. *Internationale Politik* 4/1998.
- Weise, H. H.: Erfahrungen aus dem Einsatz der Bundeswehr auf dem Balkan. *Europäische Sicherheit* 11/2000.