

Kolik je skutečně třeba (peněz pro potřeby národní obrany)?

(Zamyšlení nad knihou, která nestárne)

Bývalý ministr obrany USA v Kennedyho, Johnsonově i Nixonově administrativě, pozdější prezident Světové banky Robert S. McNamara je v historii veřejných financí neodmyslitelně spojen s metodou řízení alokace veřejných výdajů určených na zajištění veřejných statků a služeb, známou jakou jako Planning, Programming and Budgeting System (PPBS).

V této souvislosti bývá citován také jeho výrok: *„You cannot make decisions simply by asking yourself whether something might be nice to have. You have to make judgment on how much is enough,”* představující základní princip kontroly veřejných prostředků přidělovatých rozhodnutím politiků pro potřebu institucí veřejného sektoru uspokojujících poptávku po veřejných statcích a službách.

Více než paralela ...

Osobnost McNamary byla z pohledu poměrů na tehdejší Ministerstva obrany USA (DoD) vnímána jako netradiční. Nejenom že se jednalo o člověka, který neměl žádné praktickou zkušenost s otázkami národní obrany, protože do svého úřadu přišel z pozice viceprezidenta společnosti Ford, ale přes tento „handicap“ se navíc neobklopil poradci z řad bývalých generálů, ale „povolal do služby“ akademiky z renomovaných amerických univerzit.

Společně se pak několik let pokoušeli americké veřejnosti odpovídat na otázku: *„Kolik je skutečně třeba peněz pro potřeby národní obrany USA?”* Problémy, s nimiž se McNamara a jeho tým setkávali při hledání ekonomicky racionálních odpovědí na tuto otázku shrnuje kniha *How Much is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969* pocházející z per jeho dvou tehdejších spolupracovníků Alaina C. Enthovena a Wayne K. Smithe.

A přestože kniha vyšla v roce 2005 v edici RAND Classic jako reedice vydání z roku 1971 publikovaného u Harper & Row, Publishers, Inc., postřehy, myšlenky a závěry obou autorů, které získali v době svého působení na Ministerstvu obrany USA, nacházejí svou platnost rovněž v současnosti, a to paradoxně v České republice, a právě v jejím odvětví obrany.

Zde se již několik let snaží ministři obrany, politici, akademická sféra i vojáci samotní dát jasnou odpověď právě na onu jednoduchou otázku: *Kolik je opravdu třeba peněz na financování programu obrany České republiky, na provoz a rozvoj akceschopné armády?*

Otázka, která se zdála být přesvědčivě zodpovězena v roce 2002 vládou Miloše Zemana, v souvislosti s přípravou projektu profesionalizace ozbrojených sil České republiky, se s odstupem času, ve kterém se vystřídal několik vlád a uplynulo několik fiskálních roků, se jeví dnes opět jako zcela otevřená.

Na podzim roku 2002 akceptovala česká vláda odhad velikosti armádního rozpočtu potřebného pro úspěšnou realizaci reformy ozbrojených sil České republiky ve výši 2,0 až 2,2 % HDP. Neuplynul však ani rok a stejná vláda rozhodla, že na realizaci celé reformy postačí výdaje nižší než 2 % HDP. V důsledku toho odstoupil tehdejší ministr obrany Jaroslav Tvrdík.

Navzdory tomuto protestu zdůvodněným nedostatečným finančním zajištěním původních transformačních plánů, začal rokem 2004 růst zůstatek rezervního fondu Ministerstva obrany ČR (MO ČR), do něhož se převádějí nespotřebované prostředky kapitolního rozpočtu. Objem rezervního fondu se v roce 2005 vyšplhal na 12 mld. Kč při velikosti kapitolního rozpočtu ve výši cca 55 mld. Kč a v roce 2006 zůstatek rezervního fondu nepatrně klesnul pod hodnotu 12 mld. Kč.

Pro ministra financí odpovědného za financování státního rozpočtu dluhem to bylo signálem, že otázka *Kolik je opravdu třeba na českou obranu?* nebyla zodpovězena správně a rozhodl se hledat odpověď sám. V roce 2006 proto došlo ke krácení v rozpočtovém rámci, ve kterém se mělo MO ČR v následujících letech pohybovat. Avšak i přes vysoký zůstatek rezervního fondu bylo v závěru roku 2006 paradoxně slavnostně oznámeno dosažení jednoho z klíčových uzlových bodů reformy ozbrojených sil ČR. Tím bylo dosažení jejich počátečních operačních schopností.

Z pohledu hodnocení kvality managementu veřejných financí na českém ministerstvu obrany není současná situace zdaleka ideální, nicméně z pohledu autorů knihy na činnost amerického ministerstva obrany (DoD) v letech 1961 až 1969 nejde o situaci zoufalou.

Asi všechny ozbrojené síly jsou v určitém stadiu svého vývoje stejné, i proto lze mezi tehdejšími stavem na americkém DoD, vylíčeným v knize s pomocí úryvků z ministerské korespondence a tabulek shrnujících řešení vojenských úloh, a dnešním stavem na MO ČR, najít množství analogií, a zároveň s tím i nápadů použitelných v českých podmínkách pro řešení problému nízké efektivity vojenských výdajů, a to ve všech devíti kapitolách knihy.

... pro hledání inspirace

Již v první kapitole knihy, nazvané *Neskončená práce, 1961* (Unfinished Business, 1961), lze najít základní inspiraci pro zefektivnění výdajů vynakládaných v odvětví obrany. Je jím aplikace pravidel pro investiční rozhodování známých z komerční sféry: Nej dřív najdi adekvátní počet komplexních variant zabezpečení úkolů ozbrojených sil, a pak vyber variantu s co nejvyšší efektivností vložených zdrojů. K tomu všemu si však uzpůsob systém řízení, abys řídil ty a nikoliv jen souhlasil nebo nesouhlasil s předkládanými řešeními; přesvědči své spolupracovníky o tom, že podstata řešení tzv. ryze vojenských problémů má ekonomický základ.

Naplnění tohoto McNamarova konceptu řízení v podobě centralizace informací o potřebách do té doby izolovaných částí ozbrojených sil a zavedení PPBS je představen ve druhé kapitole nazvané *Nová pojetí a nové nástroje pro formování výdajového programu obrany* (New Concepts and New Tools to Shape the Defense Program).

Třetí kapitola *Proč nezávislé analytiky* (Why Independent Analysts?) vysvětluje úlohu tehdejšího Úřadu systémové analýzy při tvorbě variant řešení úloh, které měly ozbrojené síly plnit, při hodnocení ekonomické efektivity takovýchto variant předkládaných generalitou a při hledání inovací v systému řízení výdajového programu obrany, které by umožňovaly lepší kontrolu tohoto programu a větší efektivnost vojenských výdajů.

Úřad systémové analýzy byl specifický tím, že byl obsazen civilisty, často bez jakékoliv zkušenosti s armádou a mnohdy se jednalo o špičkové akademické odborníky, kteří však dokázali analyzovat problém prostředky a jazykem známým celé civilní veřejnosti a nebyli svými názory vázáni na kariéru v ozbrojených silách. Mohli tedy přímo ministři prezentovat

stav a návrhy řešení, jak se skutečně jevily, aniž by se museli obávat nějakého pozdějšího postihu v podobě kariérových restrikcí nebo nějaké jiné formy vyřizování účtů. Úřad systémové analýzy v tomto plnil roli důležitého generátoru znalostí, které sice mohly být v daném okamžiku odmítány, ale v pozdějším období je mohl kdokoli využít.

Čtvrtá kapitola *Strategie NATO a budování adekvátních ozbrojených sil* (NATO Strategy and Forces) a pátá kapitola *Strategie jaderného odstrašení a budování strategických sil* (Nuclear Strategy and Forces) prezentují způsob, jakým lze čistě ekonomicky přemýšlet o tzv. ryze vojenských problémech, jako je budování konvenčních ozbrojených sil vhodných pro nasazení v rámci NATO v případě vypuknutí konfliktu v Evropě s vojsky Varšavské smlouvy nebo budování strategických sil, a to právě tak, aby investice do těchto organizačních struktur přinesly co největší efektivnost.

Šestá kapitola nazvaná *Měřítka dostatečnosti* (Yardsticks of Sufficiency) ukazuje problémy, které se objevují v souvislosti se zdůvodněním velikosti, struktury a vybavení ozbrojených sil a jejich operačních schopností ve vztahu k cílům jejich použití a ve vztahu k vyžadovaným prostředkům na jejich budování a provoz a existující informační asymetrii mezi politiky a vojenskými odborníky.

Jsou politici odkázáni skutečně na názor vojenských expertů, nebo existují nějaké postupy, kterými by s použitím selského rozumu mohli přezkoumat objektivnost vojenských požadavků? Pro současné evropské chápání je poměrně překvapivé tehdejší zjištění, že v případě financování veřejného výdajového programu neexistuje něco jako je *optimální procento HNP* vydávané na ten či onen výdajový program. Má-li být dosaženo efektivnosti výdajů, pak by státní instituce, a zejména ozbrojené síly měly postupovat podle podobných pravidel hodnocení investic, jako to činí soukromoprávní instituce.

Odvozování výdajového stropu z komparace s nejlepším nebo s průměrem srovnatelných zemí neznamena, že dosáhneme stejného výsledku. Naopak může to vést k vysoké neefektivnosti vyčleňovaných prostředků. V tomto ohledu mají být vždy formulovány vlastní alternativní projekty, spočítána jejich efektivnost, a pak má být vyjednáváno s politiky o prostředcích na jejich krytí.

Šedmá kapitola *Tři sporná programová rozhodnutí* (Three Controversial Program Decision) a osmá kapitola *Vybrané problémy managementu zdrojů v době vedení ozbrojeného konfliktu* (Some Problems in Wartime Defense Management) rozebírají selhání fungování racionální volby, když se došlo k financování projektů, které sice slibovaly zásadní efekty, ale nakonec se staly „černou dírou“ na peníze daňových poplatníků. Šlo o vývojové projekty strategického bombardéru B-70, program Skybolt a netradiční letouny vyvíjené v rámci Tactical Fighter Experimental Program (TFX) a o vojenskou kampaň ve Vietnamu.

Závěry: Lessons Learned

Závěrečná kapitola *Neskončená práce, 1969* (Unfinished Business, 1969) bilancuje výsledky McNamarova působení na ministerstvu obrany a dává potenciálním ministrům a ministryním obrany čtyři klíčová doporučení pro řízení ozbrojených sil omezující možnost neefektivního investování finančních prostředků vynakládaných na obranu:

1. Disponovat systémem pro efektivní a vyvážené získávání informací nutných pro civilní kontrolu ozbrojených sil, který omezí informační asymetrii mezi politiky a vojenskými experty.

2. Stále zlepšovat kvalitu informací předkládaných ministru obrany jako podklad pro jeho rozhodnutí.
3. Prosadit a udržet odpovídající finanční disciplínu.
4. Posilovat vazbu mezi komplexní systémovou analýzou činnosti ozbrojených sil a rozpočtem.

Vzhledem k tomu, že kniha *How Much is Enough?* je knihou, jejíž obsah nestárne, protože v ní popisované problémy se v jiném čase a na jiném místě mohou vyskytovat i dnes, lze tato doporučení považovat za určitý druh výzvy pro management MO ČR ve věcech zajištění dostatečné transparentnosti, efektivnosti a srozumitelnosti financování realizace dalších kroků reformy ozbrojených sil ČR.

ENTHOVEN, A. C., SMITH, K. W. *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969*. Reprint of the 1st ed. Santa Monica: RAND, 2005. ISBN 0-8330-3826-5.

11. září potvrdilo, že bezpečnost je nejdražší komoditou tohoto století. Zdrojem nebezpečí nejsou konvenční armády, ale rozpadající se státy, útoky proti civilnímu obyvatelstvu. Nebezpečí z rozpadlých států, masové uprchlictví, demografické změny, obchod s lidmi, drogová a zbraňová proliferace, radikalizace, kulturní a náboženská nesnášenlivost nejsou jevy zvládnutelné na národní úrovni.

Tato situace sahá do roku 1978, kdy podpisem v Camp Davidu byly ze hry o zničení Izraele vyřazeny velké arabské konvenční armády. Zmizel *raison d'être* řady arabských států. Rok nato začala sovětská tragédie v Afghánistánu a s ní asymetrická, nízkourovňová válka, živěná extremistickým islamismem. Spojené státy byly na začátku tohoto století doma napadeny teroristickou frakcí, nikoliv armádou jiné mocnosti.

21. století je poznamenáno rozpadem moderních států, vznikem nových obtížně definovatelných a proměnlivých entit, jakými jsou nestátní a na státech nezávislé nadnárodní akteři či naopak regionální uskupení států a bezpečnostní organizace. Svět se dělí na konzumenty a poskytovatele bezpečnosti. Tvrdě řečeno, Evropská unie najde oprávnění své existence jen tehdy, stane-li se nejen garantem bezpečnosti svých občanů, ale také poskytovatelem bezpečnosti.

Jana Hybášková,
europoslankyně, předsedkyně stálé delegace Izrael-EP
Poučení ze smrti prvního evropského vojáka
24. 3. 2008, neviditelnypes.cz