

Profesor PhDr. František Ochrana, DrSc.

Finanční krize, její dopady na státní rozpočet a východiska tvorby protikrizové strategie rezortu Ministerstva obrany

NÁZORY
POLEMIKA

Motto: „Česká republika je země se střední velikostí s mimořádně otevřenou ekonomikou, na kterou působí většina pozitivních i negativních vlivů světové ekonomiky. To se projevilo zejména během nedávné globální hospodářské a finanční krize, která negativně ovlivnila i vývoj hrubého domácího produktu (HDP) české ekonomiky. ... okamžitým důsledkem krize byl pro Českou republiku růst deficitu veřejných rozpočtů ... to si vyžádalo přijetí úsporných opatření ve státním rozpočtu, která postihla i rozpočet Ministerstva obrany“. (*Bílá kniha o obraně*, část 5.1-5.2).

Úvodem

Bílá kniha o obraně v kapitole páté podává základní východiska ekonomického a finančního řízení rezortu Ministerstva obrany. Definuje určující vnější a vnitřní předpoklady, rámcové podmínky a faktory, které ovlivňují ekonomické řízení rezortu Ministerstva obrany. V době, kdy byla *Bílá kniha o obraně*, psána, obecně převládal optimismus týkající se právě propuknuvší finanční krize. Ten se v našich podmínkách projevoval např. v tom, že vzniklá krize byla i samotnými představiteli Ministerstva financí pokládána za přechodný jev, který brzy pomine. Vývoj však ukázal, že se nejedná o „běžnou“ finanční krizi, kterou známe z předchozí historie, ale o tzv. systémovou krizi. Jde o jiný druh finanční krize, na níž by exekutiva jako celek a jednotlivé kapitoly státního rozpočtu měly přijmout odpovídající protikrizovou strategii. Pro sestavení účinné protikrizové strategie je potřebné hledat odpovědi na následující podstatné otázky:

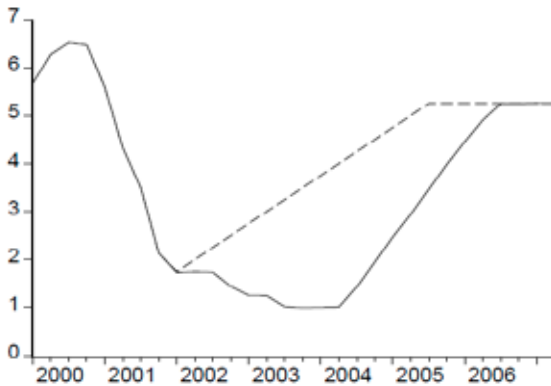
1. Jaké povahy je soudobá finanční krize?
2. Jaké dopady tato krize má na veřejné finance?
3. Jakým způsobem by měl na krizi reagovat rezort Ministerstva obrany?

V této stati se pokusím relativně podrobněji hledat odpověď na první dvě otázky, které otevrou východisko pro hledání odpovídající protikrizové strategie. Na třetí otázku se, s ohledem na její složitost, pokusíme odpovědět jen rámcově. Komplexní odpověď si totiž vyžaduje týmové úsilí zainteresovaných složek rezortu Ministerstva obrany. Proto se při hledání odpovědi na tuto otázku soustředíme pouze na vybrané klíčové (především ekonomické) problémy.

1. Vznik finanční krize

Při hledání odpovědi na první otázku je potřebné odhalit genezi a příčiny vzniku krize. Problém finanční krize je analyzován z různých pohledů a přístupů (viz např.

Goldstein, 2008, Cecchetti-Kohler-Upper, 2009; Kubátová (ed.) 2011). Pro potřeby této analýzy se soustředím pouze na základní charakteristiky vzniku, příčin a podstaty krize s cílem učinit potřebná teoretická východiska pro analýzu dopadů finanční krize na veřejné rozpočty. Finanční krize propukla v srpnu 2007 v USA. Předcházela jí recese americké ekonomiky, která se vlekla již od počátku tohoto století. FED (Federal Reserve System – centrální banka USA) ve snaze oživit ekonomiku během několika měsíců snížil úrokové sazby z 6,5 % na 3,5 %. Do tohoto snížení úrokových sazeb negativně zasáhl teroristický útok z 11. září 2001. [1] FED ve snaze působit proti destabilizaci ekonomiky postupně snížil úrokové sazby až na hranici 1 %. Tato hranice byla dosažena v červenci 2003, jak ukazuje graf 1.



Graf 1: Vývoj úrokových měr federálních fondů v USA v porovnání s Taylorovým pravidlem

Zdroj: Taylor, John B. *Housing and monetary policy*, September 2007

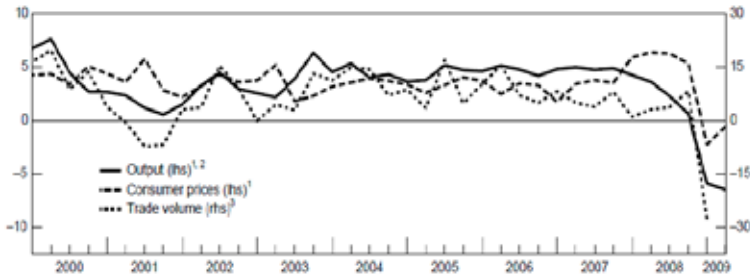
Nízké úrokové míry na jedné straně podnítily snadno dostupné hypoteční úvěry, a na straně druhé vedly k monetárním přebytkům. FED svoje rozhodnutí o výši úrokových měr zdůvodnil předpokladem, že úrokové míry budou po určitou stanovenou dobu nízké a pak budou růst přiměřeným stanoveným tempem. Motivem k tomuto rozhodnutí byla obava z deflace, která postihla Japonsko v 90. letech 20. století (Taylor, 2009).

Důsledky této politiky ukazuje graf 1 zobrazující úrokovou míru v období 2001-2004 ve srovnání s tzv. Taylorovým pravidlem. Toto pravidlo vyjadřuje vztah (funkci) mezi rovnovážnou reálnou krátkodobou úrokovou mírou, inflačním cílem, průměrnou produkční mezerou a mezerou mezi aktuální inflací a inflačním cílem (Taylor, 2009). Vztah je odvozen regresní analýzou.

Přerušovaná čára (odpovídající Taylorovu pravidlu) ukazuje, jaká by byla úroková míra, kdyby FED dodržel podobnou monetární politiku, kterou regulárně prováděl v období předchozího dvacetiletého ekonomického růstu.

Jak je z grafu 1 zřejmé, úroková míra v období 2001-2004 byla výrazně pod hranicí, kterou definuje Taylorovo pravidlo. Výrazná odchylka ukazuje na monetární přebytek, který vznikl jako důsledek příliš volné monetární politiky FED. Samotný FED svoje rozhodnutí o výši úrokových měr zdůvodnil tím, že předpokládal, že úrokové míry budou po určitou stanovenou dobu nízké a pak budou růst přiměřeným stanoveným tempem. Důsledkem této situace na trhu s nemovitostmi bylo, že nízké úrokové sazby FED umožňovaly získávat levné hypoteční úvěry. Takto vyvolaná konjunktura na trhu s nemovitostmi vedla nakonec ke krachu trhu s nemovitostmi.

Finanční krize, propuknuvší v USA v srpnu 2007 na zmiňovaném trhu s nemovitostmi se postupně počala šířit i mimo hranice USA. Snížila celosvětovou ekonomickou aktivitu, objem obchodů a inflaci na stupeň nevídaný od druhé světové války. Roční produkt se snížil o více než 10 %, roční objem obchodů o více než 30 %, byl zaznamenán i pokles spotřebitelských cen, jak ukazuje graf 2.



Graf 2: Procentuální čtvrtletní změny celosvětového produktu, objemu obchodů a spotřebitelských cen v období od roku 2000 do roku 2009

Zdroj: Cecchetti, Stephen G.; Kohler, Marion; Upper, Christian. *Financial Crises and Economic Activity*

Legenda:

- Output – změny celosvětového produktu
- Consumer prices – spotřebitelské ceny
- Trade volume – objem obchodů

Pokles HDP se negativně projevil a nadále projevuje v příjmové stránce veřejných rozpočtů jako následek výběru nižších daňových příjmů právnických a fyzických osob, jakož i v důsledku poklesu výběru daní ze spotřeby. Nižší toky veřejných příjmů do soustavy veřejných rozpočtů tak vyhrocují napětí mezi reálně dostupnými zdroji a vyššími veřejnými výdaji potřebnými k pokrytí aktuálních veřejných potřeb. V této souvislosti si správce kapitól, výdajových bloků a výdajových okruhů mohou klást otázku: jaký charakter má vzniklá krize? Je její příčina dána jedním faktorem nebo více faktory?

2. Systémový charakter soudobé finanční krize

Soudobá krize má charakter tzv. systémové krize. Obecně je finanční krize definována jako porucha finančního (pod)systému, kdy v závislosti na tom, v jaké oblasti tyto poruchy vznikají, se hovoří o měnové krizi (currency or exchange rate crisis), bankovní krizi (banking crisis), dluhové či úvěrové krizi (credit or debt crisis). Přehlednou charakteristiku jednotlivých druhů finančních krizí v naší literatuře podává Dvořák (2008). Měnová krize je charakteristická prudkým a neočekávaným oslabením kurzu domácí měny, která se v režimu pohyblivého kurzu projevuje jako silná depreciace nominálního kurzu. Bankovní krize je takovou finanční krizí, kdy vznikají problémy s nedostatečnou likviditou a insolvenčí komerčních bank. Vysoké fiskální náklady způsobené tímto typem krize vedou k prudkému zvýšení veřejného zadlužení. Dluhová krize je takovou finanční krizí, která se projevuje neschopností země splácet zahraniční dluh. Tato krize může mít podobu vnější dluhové krize a formu vnitřní (interní) dluhové krize. Vnější dluhová krize je externí krizí, kdy daná země je nezpůsobitelná splácet zahraniční dluh.

Uvedená tradiční typologie finančních krizí hledá příčiny vzniku finanční krize v jednom klíčovém faktoru. Jak je z uvedené „tradiční typologie“ zřejmé, nachází ho v některé z finančních oblastí, po níž je pak tato finanční krize pojmenována a klasifikována. S objevením se řady rozsáhlých krizí (mexická krize, krize evropského měnového systému 1992-1993, asijská finanční krize) se ukázalo, že příčiny krize nespočívají jen v jednom faktoru, nýbrž ve více faktorech. Ekonomika je v takové teoretické reflexi nahlížena jako nestabilní systém (Minsky, 2008), kdy finanční krize je zkoumána jako jev, jehož vznik podmiňuje více faktorů (Mishkin, 1992). Podle těchto autorů je finanční krize způsobena více činiteli, jako jsou deflace, narušení stability na zahraničních trzích, prudký pokles aktiv, selhání velkých finančních i nefinančních firem, přičemž tyto faktory mohou působit jak relativně samostatně, tak i ve vzájemné podmíněnosti. V takovém případě má dopad na ekonomiku vážné důsledky, a proto se v tomto případě doporučuje vládní intervence, resp. regulace na finančním trhu (Utzig, 2010).

Vícefaktorové pojetí „finanční krize“ je v teorii známo jako tzv. **systémová finanční krize** (systemic financial crisis). Pojmem „systémová finanční krize“ se označuje taková krize, kdy její příčiny a poruchy fungování jsou hledány v samotné nefunkčnosti finančního *systému* (Mishkin, 2001), rozsahu (všeobecnosti) dopadu na ekonomický (resp. ekonomický) *systém* (Krugman, 2001), přičemž příčiny této krize není možné dostatečně prozkoumat bez komplexního odhalení příčin jejího vzniku (Roubini, Mihm, 2010).

Podle Roubiniho a Mihma (2010) je pak taková krize důsledkem hromadění makroekonomických, finančních a politických rizik, k nimž jsou například řazeny bubliny na trhu aktiv, přílišné zadlužení, úvěrové boomy, či absence řádné regulace a kontroly finanční soustavy, rizikovost investic bank a jiných finančních ústavů. Z hlediska geneze pak taková krize vzniká z příliš velkých dluhů soukromého sektoru (domácností, firem, bank a finančních ústavů). To vede v konečných důsledcích i k zadlužení veřejného sektoru jako následek fiskálních stimulací a v důsledku „socializace soukromých ztrát.“ (Roubini, Mihm, 2010). Destabilizaci ekonomiky a finančních trhů mohou způsobit i reálná bezpečnostní rizika, resp. z nich se rodící ozbrojené konflikty. Na základě charakteristiky soudobé finanční krize jako systémové krize vzniká otázka, co by měly v těchto podmínkách činit vlády k eliminaci této krize tak, aby zmírnily její dopady na veřejné finance?

3. Intervence centrálních vlád a jejich dopady na veřejné finance

Protože soudobá krize má systémový charakter, je možné zmírňovat její dopady (resp. ji eliminovat) systémovými zásahy. K nim patří intervence centrálních bank [2] a centrálních vlád. Systémovým nástrojem k vládním intervencím jsou fiskální nástroje, kdy centrální vlády využívají nástroje státního rozpočtu formou regulací na příjmové straně (snižování daní) či cíleným zvyšováním veřejných výdajů zaměřených na pomoc finančnímu sektoru. Obě formy generují rozpočtové deficity a veřejný dluh, jak ukazují následující tabulky.

Tab.1 ukazuje na proměny v saldu veřejných rozpočtů. Saldo veřejných rozpočtů vyjadřuje bilanci mezi veřejnými příjmy a veřejnými výdaji. Existující rozdíl se vyjadřuje jako procento HDP.

Jak je zřejmé, země EU dlouhodobě vykazují deficitní financování veřejných rozpočtů. avšak propuknutí finanční krize tento stav vyhrotila. Mezi nejvíce zasažené státy

Tab. 1: Saldo veřejných rozpočtů eurozóny, EU, ČR, Řecka a Španělska, % HDP (metodika ESA95)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eurozóna	-2,2	-1,3	0,1	-1,8	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
EU (27 zemí)	-1,9	-1,0	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8
Česká republika	-5,0	-3,7	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9
Řecko	–	–	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6
Španělsko	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2

Zdroj: Eurostat

EU patří Řecko a Španělsko, kde deficit rozpočtu několikanásobně přesahuje povolenou hranici stanovenou maastrichtskými kritérii, která tvoří maximálně 3% podíl primárního deficitu vůči HDP. Česká republika, zasažená v důsledku krize 4% propadem ekonomického růstu, v roce 2009 zdvojnásobila primární deficit ve srovnání s rokem 2008. Jak je zřejmé, ČR dlouhodobě neplní maastrichtské konvergenční kritérium pro výši rozpočtového deficitu, která je nutno splnit pro přijetí eura.

Významným problémem je, že existující rozpočtový deficit se po skončení rozpočtového roku načítá do veřejného dluhu. Stav v této oblasti ukazuje tabulka 2.

Tab. 2: Veřejný dluh jako % HDP

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eurozóna	72,8	71,5	68,8	68,4	68,2	69,4	69,8	70,4	68,7	66,2	69,7	78,7
EU (27 zemí)	66,4	65,8	61,9	61,0	60,4	61,9	62,2	62,8	61,4	58,8	61,6	73,6
Česká republika	15,0	16,4	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0	35,4
Řecko	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1
Španělsko	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2

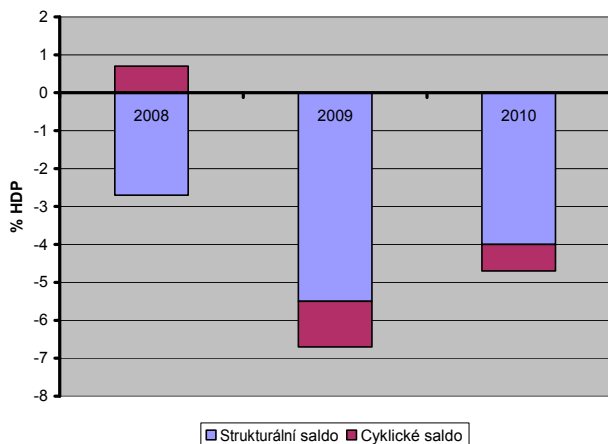
Zdroj: Eurostat

Jak je z tab. 2 zřejmé, Česká republika dluží cca jednu třetinu svého ročního výkonu ekonomiky. V tomto ukazateli sice plníme maastrichtské konvergenční kritérium (maximálně 60% veřejný dluh vůči HDP), avšak znepokojivá je tendence růstu veřejného dluhu jako následek trvalého deficitu veřejných rozpočtů.

Jaké závěry je možné z této analýzy vyvodit pro správce kapitol státního rozpočtu a jmenovitě pro kapitolu Ministerstva obrany? S ohledem na uvedený stav veřejných financí a přetrvávající stagnaci či propad růstu HDP je **reálně očekávat, že rezort Ministerstva obrany bude pod trvalým (minimálně střednědobým) tlakem restriktivních vládních opatření.** Lze tak vyvodit z toho, že **rozpočtový deficit ČR má převážně charakter strukturálního deficitu,** [3] jak ukazuje graf 3.

Přestože *Bílá kniha o obraně* pojala potřebu rozpočtových škrťů kapitoly rezortu Ministerstva obrany vstřícně jako „jako příspěvek Ministerstva obrany ke stabilizaci veřejných rozpočtů“ (*Bílá kniha o obraně*, část 5.3), takto strukturovaný rozpočtový deficit státního rozpočtu „vysílá“ vůči rozpočtové kapitole Ministerstva obrany (za jinak nezměněných podmínek) negativní signál k dalším možným restrikcím vyplývajících z podstaty strukturálního deficitu a z jeho podílu na celkovém deficitu, jak ukazuje graf 3.

Jak je z grafu 3 zřejmé, převážná část deficitu veřejných rozpočtů v ČR vzniká jako strukturální deficit. Protože tento druh deficitu nastává v přímé závislosti na *fiskální*

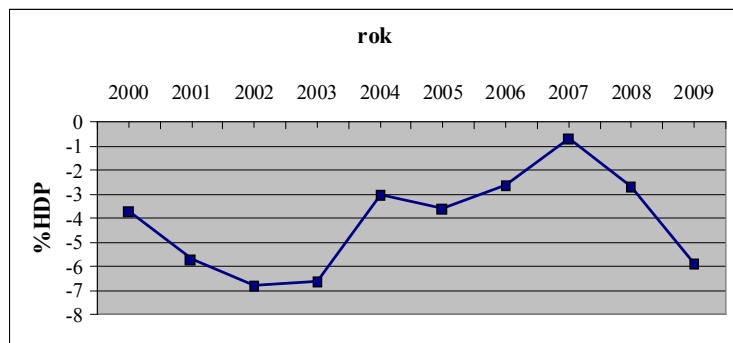


Graf 3: Podíl cyklické a strukturální složky deficitu na saldu veřejných rozpočtů v ČR

Zdroj: MF ČR (2011)

činnosti vlády, je manévrovací prostor pro řízení takového deficitu v rukou vlády. Ta má možnost buď zvyšovat daně, nebo snižovat veřejné výdaje (resp. použít mix obou přístupů). Obě opatření jsou politicky nepopulární, avšak v soudobých podmínkách vyhocených systémovou krizí, jsou odpovídající fiskální zásahy vlády nutností. Z povahy *systémové* krize totiž vyplývá, že je možné jí účinně čelit *systémovými* vládními opatřeními. Necht' vláda zvolí jakoukoliv zmiňovanou fiskální kombinaci, výsledkem bude tak či onak napětí mezi požadovanými zdroji ze strany jednotlivých kapitol a jejich reálnou dostupností na straně příjmů dané kapitoly. Za těchto podmínek **lze očekávat**, že restrikce budou vedeny do těch kapitol, kde jsou tato voličsky nepopulární opatření relativně průchodná.

Problém se komplikuje i tím, že při poklesu výkonu ekonomiky roste i cyklický deficit. Jak již bylo uvedeno v souvislosti s grafem 2, v roce 2009 došlo k celosvětovému poklesu růstu HDP. Protože ČR je malou otevřenou ekonomikou, v podstatné míře závislou na vývozu, projevila se ekonomická krize s určitým časovým zpožděním i v ČR. V roce 2009 došlo k 4,1% poklesu HDP. To se promítlo do nižších příjmů veřejných rozpočtů v důsledku poklesu daní. Protože výdaje státního rozpočtu mají téměř z 80 procent charakter mandatorních (ze zákona povinných) výdajů, a nelze je tedy bezměny zákona měnit, projevila se tato skutečnost negativně do vládního deficitu, jak ukazuje graf 4.



Graf 4: Vládní deficit k HDP v letech 2000-2009

Zdroj: www.mfcr.cz

Tento propad činil podle údajů obsažených v dokumentu MF ČR „Upřesněné výsledky pokladního plnění státního rozpočtu ČR za rok 2009“ téměř 90 miliard Kč. Podle údajů dokumentu MF ČR „Pokladní plnění státního rozpočtu ČR leden-prosinec 2009“ došlo v roce 2009 poprvé od roku 2003 k propadu všech daňových výnosů. To je další negativní impuls pro vládu, proč hledat úspory formou restrikce u těch kapitol a těch druhů výdajů, které se vymykají režimu mandatorních výdajů. K nim patří investiční výdaje. Pokud vezmeme případ rezortu Ministerstva obrany, stalo se „špatnou praxí“, že restrikce dopadají na investiční výdaje. Škrty v této oblasti mohou dlouhodobě negativně ovlivnit vývoj rezortu Ministerstva obrany a mohou mít pro rezort obrany katastrofální důsledky z hlediska funkčnosti AČR

Na tuto skutečnost výslovně upozorňuje i *Bílá kniha o obraně* slovy: „Škrty v rozpočtu Ministerstva obrany sice přinášejí okamžité úspory pro státní rozpočet, ale násobně se promítají do prohlubování dlouhodobého investičního deficitu. Důsledkem je reálné ohrožení schopností naplnit současné politicko-vojenské ambice a zajistit obranu země.“ (*Bílá kniha o obraně*, část 5.3).

Kapitola státního rozpočtu Ministerstva obrany patří k těm kapitolám, kdy veřejnost (s ohledem na možnost černého pasažérství v oblasti dostupnosti užitků ze zabezpečované bezpečnosti země) spatřuje svoje preference v jiných veřejných politikách, nežli je bezpečnostní politika. Tím veřejnost dává politickým elitám signál, kde je pro politické elity (se zřetelem na maximalizaci volebního úspěchu) efektivnější provádět restrikce.

Celospolečenský dopad takového přístupu je však v konečných důsledcích značně negativní, protože **v důsledku útlumu investičních programů vedou rozpočtové škrty k zastarávání technické vybavenosti Armády České republiky a ke ztrátě jejich plánovaných (očekávaných) schopností.**

Pro účinné fungování Armády České republiky je dále neúnosné přenášet rozpočtové škrty do oblasti investic. Z hlediska efektivního fungování bezpečnosti země je žádoucí, aby se politické elity zavázaly k **trvalé udržitelnosti výdajů na obranu**, a na straně druhé je potřebné na úrovni řízení rezortu Ministerstva obrany stanovit a realizovat účinnou adaptační strategii, jak účinně reagovat na rozpočtová omezení. V následujícím bodě se pokusím o formulaci rámcových východisek pro její formování.

Uvedená východiska si naprosto nečiní nárok na „vyčerpávající“ a komplexní nástin řešení problému. Smyslem je upozornit, že taková strategie je pro kapitolu Ministerstva obrany (bez nadsázky řečeno) „životně důležitá“ pro jeho fungování a je žádoucí na existující *systemovou* finanční krizi z pozice řízení kapitoly rozpočtu Ministerstva obrany *systemově* reagovat.

4. Nástin východisek pro formování adaptační strategie kapitoly státního rozpočtu Ministerstva obrany v podmínkách systémové finanční krize

Výchozí ideou navrhovaných doporučení je teze, že každý systém, který pracuje v nestabilním prostředí, může tím efektivněji odolávat destabilizačním vlivům prostředím, dovede-li se daným podmínkám co nejlépe přizpůsobit, resp. dokáže-li najít adekvátní strategii pro eliminaci negativních vnějších vlivů. Pokusme se proto závěrem

zformulovat některá východiska pro formulování adaptační strategie rezortu Ministerstva obrany v podmínkách systémové finanční krize:

1. Při řízení rezortu Ministerstva obrany a při tvorbě reálných plánovacích a programových dokumentů lze očekávat, že minimálně ve střednědobém časovém horizontu nedojde ke zvýšení stability ve financování veřejných rozpočtů a nadále budou přetrvávat rozpočtové deficity. Za těchto podmínek budou vlády ČR nuceny provádět rozpočtové restrikce.
2. Pro kapitolu Ministerstva obrany je v jistém smyslu nepodstatné, zda tyto rozpočtové restrikce budou vedeny na příjmové straně či na výdajové straně, protože restriční dopady na rozpočtovou kapitolu Ministerstva obrany budou tak či onak negativní. Vrcholový management rezortu Ministerstva obrany tak bude (minimálně ve střednědobém období) „trvale“ stát před problémem, kde hledat dodatečné zdroje a jakou strategii přijmout k eliminaci (či částečné redukci) očekávaných restričních dopadů.
3. Pro rezort Ministerstva obrany se tak ukazuje potřebné formulovat odpovídající adaptační strategii, která by odpovídala na to, jak řídit rezort Ministerstva obrany v podmínkách trvalé restrikce zdrojů způsobené vnějším (tedy neovlivnitelným) faktorem systémové finanční krize.
4. Pro formulování adaptační strategie je vhodné definovat její výchozí parametry, podmínky, předpoklady, omezení a faktory tak, [4] aby vznikl celistvý rezortní strategický dokument, který bude systémově integrovat a zaměřovat plánovací, programovací a rozpočtové aktivity rezortu Ministerstva obrany s ohledem na dopady finanční krize.
5. Protože soudobá krize má *systémový* a pravděpodobně vleklý charakter, mohou být přijímaná opatření účinná tehdy, budou-li rovněž mít *systémový* charakter. Přijímaná vládní opatření ukazují, že tato opatření (logicky) směřují do fiskálních rozpočtových nástrojů, kdy *systémovým* dopadem těchto opatření je redukce zdrojů.
6. Poněvadž vzhledem k výše uvedenému souvislostem lze očekávat, že kapitola Ministerstva obrany bude v uvažovaném střednědobém časovém horizontu pod trvalým politickým a veřejným tlakem k restrikci zdrojů, je potřebné:
 - a) Na úrovni politických elit ČR iniciovat veřejnou diskuzi o prioritách české společnosti s vymezením pozice bezpečnostních zájmů ČR. Výstupem z této diskuze by měla být jasně zodpovězená otázka – **jakou armádu chce naše společnost mít?** Lze si představit, že odpověď na tuto otázku bude obsahem vládního dokumentu (resp. ideálně dokumentu, který bude projednán Parlamentem ČR), který bude v dlouhodobém časovém horizontu definovat účel, poslání a parametry AČR. Nazvěme tento dokument pracovním názvem „Armáda ČR pro příští dvacetiletí“.
 - b) Je žádoucí, aby dokument „Armáda ČR pro příští dvacetiletí“ byl projednán „napříč politickým spektrem“ a byla nalezena základní shoda potenciálně koaličních politických stran. To proto, aby se změnou vlád, s počátkem nového volebního cyklu, nedocházelo k diskontinuitě v modernizaci AČR, a tím i k promrhávání zdrojů. Přijetí takového dokumentu může být dostatečnou „politickou brzdou“ k subjektivisticky vedeným plošným škrtům v kapitole Ministerstva obrany.
 - c) Na základě získání odpovědi, „jakou armádu chce naše společnost mít“, by měla být získána odpověď na otázku, „jaké zdroje jsou potřebné k tomu, aby

byl naplněn obsah dokumentu „Armáda ČR pro příští dvacetiletí“? Má-li být tento dokument reálným dokumentem, je potřebné, aby tyto zdroje měly charakter tzv. **přislíbených zdrojů**. Tímto termínem se rozumí, že s plánovanou výší zdrojů, rozloženou do jednotlivých plánovacích, programovacích a rozpočtových let, může správce kapitoly reálně (za jinak nezměněných podmínek) počítat. Výše přislíbených zdrojů je výsledkem předchozího politického rozhodnutí obsaženého v dokumentu „Armáda ČR pro příští dvacetiletí“. Je tedy garantována politicky, což umožňuje stavět reálné plány a programy.

7. Vedle uvedených vnějších parametrů pro sestavení adaptační strategie je žádoucí formulovat i **vnitřní (vnitrorezortní) faktory úsporného nakládání se zdroji**:

- a) První oblastí, kde je možné hledat rezervy, je samotné **zefektivnění ve fungování bezpečnostního systému**, protože „získané zkušenosti potvrzují, že současný bezpečnostní systém ČR optimální není, za požadavky a „výzvami doby“ zaostává, v současné podobě je dlouhodobě jen stěží udržitelný a zásadní změně se proto vyhnout nemůže“ (Krušík: 2011, s. 51). S tímto tvrzením je možné vyjádřit jednoznačný souhlas, a to o to více, vezmeme-li na zřetel výše zmiňované fiskální důsledky systémové finanční krize na státní rozpočet. Bezpečnostní systém si proto žádá odpovídající reformu, kdy základem je „efektivnost bezpečnostního systému“.
- b) Další oblastí, kde je možné nalézt dodatečné úspory, je oblast řízení lidských, věcných a finančních zdrojů. Také v této oblasti existuje řada podnětných studií, jak v oblasti analýzy personálu (Pernica, 2009), tak v oblasti řízení věcných a finančních zdrojů, jak ukazuje seznam literatury. (viz např. Horák a kol., 2002; Krč, 2000, 2006; Pernica, 2008, 2011; Vávra, 2009, Vyleťal a kol., 2008).
- c) Velký inovační potenciál tkví v účinné realizaci cílově orientovaného rozpočtování. Účinnost této alokační metody a řídicího systému je žádoucí implementovat tak, aby cílově orientované rozpočtování systémově integrovalo plánovací, programovací a rozpočtové procesy celého rezortu. To předpokládá nejen „vnitrorezortní propojení“ uvedených procesů, ale i propojení bezpečnostního systému s vnějším prostředím. Stěží může efektivně fungovat bezpečnostní systém, jestliže nemá dostatečné vnější informační vstupy (ze strany vlády ČR a Parlamentu ČR) a je nucen pracovat s nedostatečnou informací. Takový stav vede k destabilizaci bezpečnostního systému a ke společenským ztrátám.

Závěrem je potřebné poznamenat, že uvedený výčet vnějších a vnitřních předpokladů pro tvorbu adaptivní strategie není vyčerpávající. Je pouze východiskem pro případnou diskuzi a další doplnění.

Stat' je výstupem z výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM0021620841 řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005-2011.

Poznámky k textu:

- [1] To, že tato událost nastala, ukazuje, jak je společensky žádoucí komplexně řešit problém bezpečnosti a obrany státu a reagovat s předstihem odpovídajícími bezpečnostními cíli a transformovat je do podoby odpovídajících obranných (resp. bezpečnostních) programů. „Podfinancování“ obranných

- potřeb země se pak následně může negativně projevit mnohonásobně většími společenskými náklady, nežli jsou požadované zdroje na bezpečnost státu resp. Aliance.
- [2] Po vypuknutí krize začaly intervenovat centrální banky, aby poskytl likviditu bankovním systémům. Evropská centrální banka poskytla v první polovině srpna (2007) do evropského bankovního systému téměř 200 miliard eur. Obdobně postupovaly FED a Japonská centrální banka. Krizi se však těmito intervencemi nepodařilo odvrátit.
- [3] Rozpočtový deficit může vzniknout dvojnásobným způsobem, a to v důsledku přímých zásahů vlády (na straně veřejných příjmů formou snižování daní, a na straně veřejných výdajů jejich zvyšováním), kdy takto vzniklý deficit označujeme jako strukturální deficit. Deficit může vzniknout i v důsledku výkyvů hospodářského cyklu. Tento deficit označujeme pojmem cyklický deficit.
- [4] Je potřebné poznamenat, že uvedené parametry, předpoklady, podmínky, omezení a faktory jsou určeny k výchozí diskuzi. V případě diskuze by zajisté doznávaly změny a upřesnění.

Literatura:

- CECCHETTI, St. G.; KOHLER, M.; UPPER, Ch. Financial Crises and Economic Activity, *Working paper* 15379, National Bureau of Economic Research, September, 2009.
- DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008.
- GOLDSTEIN, M. *Addressing the financial crisis*. Peterson Institute, October, 2008.
- HORÁK, R. a kol. *Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR*. Projekt CEP:MO, kód Ekonomie, MO 11711199104. Brno: VA, 2002.
- KRČ, M. Identifikace rezerv efektivnosti v oblasti obranného sektoru v podmínkách nedostatečného vojenského rozpočtu. *Vojenské rozhledy*, 2000, roč. 9 (41), zvláštní číslo k problematice vyzbrojování. Praha, s. 22-31, ISSN 1210-3292.
- KRČ, M. Teoretické a metodologické předpoklady účelné a efektivní alokace zdrojů v obraně. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15 (47), č. 3 (k ekonomické problematice), s. 71-86, ISSN 1210-3292.
- KRUGMAN, P. *Crises: The Next Generation?* Draft prepared for conference in Tel Aviv, March, 2001.
- KRULÍK, V. Možné přístupy k reformě bezpečnostního systému. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 48-64, ISSN 1210-3292.
- KUBÁTOVÁ, K. (ed.) *Úloha veřejných financí v řešení problémů a dopadů současné krize*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. McGraw-Hill, 2008.
- MISHKIN, F. S. Anatomy of financial crisis. *Journal of Evolutionary Economics*, 1992.
- MISHKIN, F. S. *Financial Policie and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies*. Washington: World Bank, October, 2001.
- PERNICA, B. Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh? *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. XIII. ročník mezinárodní odborné konference. Vysoká škola ekonomická v Praze 11. -12. 4. 2008. Praha: Oeconomia 2008.
- PERNICA, B. Problém hodnocení stupně dosažení komplexního cíle v odvětví obrany na příkladu rekručního cíle. *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18 (50), č. 2, s. 49-51, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 3, s. 66-75, ISSN 1210-3292.
- ROUBINI, N.; MIHM, St. *Crisis Economics a crash course in the future of finance*. Penguin Books Ltd., 2010.
- TAYLOR, J. B. The financial crisis and the policy responses: An empirical analysis of what went wrong, *Working Paper* 14631, National Bureau of Economic Research, January, 2009.
- UTZIG, S. The Financial Crisis and the Regulation of Credit Rating Agencies: A European Banking Perspective. *Working paper* 188, ADB Institute, January, 2010.
- VÁVRA, K. Kam kráčíš, rezorte obrany? *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18 (50), č. 1, s. 68-75, ISSN 1210-3292.
- VYLEŤAL, P. a kol. *Ekonomické nástroje a metody řízení jakosti v akvizičním procesu*. Praha: AVIS, 2008.
- Bílá kniha o obraně*. 1. vyd., Praha: Ministerstvo obrany, 2011. ISBN 978-80-7278-564-3.