

## **Identifikace rezerv efektivnosti v oblasti obranného sektoru v podmínkách nedostatečného vojenského rozpočtu**

Historicky vzato, vždy ve vyspělých průmyslových zemích existovalo podezření, že praxe zabezpečování výzbroje pro armádu prostřednictvím vydržování zbrojních arzenálů ve veřejném vlastnictví či prostřednictvím vydržování státem vlastněných továren a loděnic, je zdrojem nejvíce varovných příkladů neefektivnosti veřejného sektoru. Dějiny jsou skutečně plny příkladů, kdy se šetřením zjistilo, že docházelo k masivnímu přečerpávání plánovaných rozpočtových prostředků, ke značnému opožďování dodávek, a všeobecně řečeno, k projevům neschopnosti státem řízeného sektoru obranného průmyslu.

Zatímco tedy reálný vývoj událostí ve světě obracel ve stále větší míře pozornost na otázku efektivnosti ekonomického zabezpečení obrany, k významnému pohybu docházelo současně i na teoretické frontě a ekonomové vyvíjeli úsilí zaměřené na vypracování dokonalejších nástrojů analýzy problémů efektivnosti ekonomického zabezpečení obrany.

Není proto žádným překvapením že v době, kdy se stále více poukazuje na neefektivnost státem řízených organizací (sem patří i ministerstvo obrany), se tato oblast, vzhledem k tomu, že se v ní nakládá s poměrně velkou částí peněz daňových poplatníků, stala předmětem zvýšeného zájmu. Vzhledem k tomu, že politická rétorika se také zaměřila na otázku dosažení vyrovnaného rozpočtu prostřednictvím snižováním nákladů, zvýšení efektivnosti v oblasti nákupu obranných výrobků se může jevit jako jeden ze slibných způsobů, jak dosáhnout značných úspor i ve vojenském rozpočtu.

Konečně je také třeba zmínit fakt, že ukončení studené války bylo spojeno se vnikem očekávání (které bylo často přehnaně optimistické) mírové dividendy. Ačkoliv pokles poptávky po vojenské technice není ani zdaleka tak dramatický, jak se domnívali optimističtí přívrženci „Pařížské charty“, „Společného Evropského domu“ či „mírové dividendy“, přesto se odehrává nemilosrdný konkurenční boj. Vědomi si toho, že je třeba nalézt způsob jak sladit na jedné straně politickou neprůchodnost vysokých výdajů na obranu a na druhé straně pragmatickou nutnost vydržovat ozbrojené síly, a nadto ještě zabezpečovat jejich činnost v zahraničních misích, jsme současnou situací přinuceni zabývat se otázkou identifikace rezerv efektivnosti v obranném sektoru.

### **Okolnosti omezující vojenské akvizice**

Obranné akvizice mají co do činění s produkty, které jsou velice diferencované a multidimenzionální, a jejich regulace se vyznačuje extrémní mírou komplexnosti,

difúze a decentralizace. Ve snaze vypořádat se s problémy, které vyplývají z výše uvedené povahy procesu obranných akvizic, teoretická literatura v 90. letech přenesla těžiště své pozornosti z oblasti tržních struktur a působení volné soutěže na oblast vztahů mezi dodavatelem a odběratelem a na postižení způsobů, jakými institucionální struktury a kontrakční praktiky mohou omezit nebezpečí, že jedna či druhá strana dodavatelско-odběratelského vztahu bude špatně fungovat, nebo bude podmíněna vztahy mezi tím, kdo kupuje a tím kdo zabezpečuje, tím kdo požaduje a tím, kdo dodává, jsou v kontextu fungování tržního mechanismu deformovány nedostatkem informací a asymetriemi, pokud se týče přístupu k nim. Důležité jsou v tomto kontextu také otázky efektivnosti velkosériové výroby a širší sortimentu a dodavatelského monopolu či odběratelské monopsonie (tzn. jeden dodavatel, jeden odběratel).

Podmínky pro nákup zbraní pro potřeby obrany jsou složité. Kontrakty mezi vojenským zásobovatelem a vojenským smluvním dodavatelem musí pamatovat na změny v dostupnosti finančních prostředků, na nepředvídané změny v požadavcích na zbraně, na změny v dostupnosti materiálu a mnohé další neočekávané události.

Mnozí autoři analyzovali trvalé a vážné problémy plynoucí z nákupu materiálu pro potřeby obrany. Mezi nejzávažnější problémy patří:

- *Krycí koupě a růst nákladů.* Smluvní dodavatelé nejprve nabízejí neskutečně nízké ceny s cílem zajistit zakázku a později umožní růst nákladů kontraktu, jakmile je sponzor definitivní.

- *Nepřiměřená akvizice zbraní.* Armáda nakupuje zbraně, které jsou příliš sofistikované. Navíc výroba vybraných zbraní nesnižuje náklady, jelikož výrobní možnosti neodpovídají počtu dodaných zbraní.

- *Chybné zúčtování režijních nákladů.* Armáda je zatížena režijními náklady, které by měly být alokovány na civilní projekty prováděné vojenským smluvním dodavatelem.

- *Nákupy podmíněné politickou podporou.* Často je nákupy pověřen spíše dodavatel který dovede zalobovat u politické strany než dodavatel s nejnižšími náklady. Nákupy se nemusí týkat pouze čistě vojenských systémů, ale jde také o produkci dvojího určení, toto zboží má jak civilní tak i vojenský charakter (duální charakter).

Základní obtíže, se kterými se efektivní akvizice musí vypořádat mimo problémů plynoucích z nákupu materiálu, jsou následující:

a) Je velmi obtížné dosáhnout nízkých nákladů a garantovat kvalitu a rostoucí výkonnost v situaci, kdy asymetrický přístup k informacím pokud se týče vztahu mezi ministerstvem obrany a budoucím dodavatelem. Je skutečností, že tento vztah se stěhuje přes zprostředkovatele. Ve velkých českých akciových společnostech jsou zprostředkovatelé zabezpečení dodávek pro výrobu vyřazováni.

b) Působení těchto obtíží se ještě zhoršuje tím faktem, že samotný systém nelze dostatečně detailně popsat, takže transakce, která má být kontraktem zabezpečena, je sama nedostatečně specifikována. Vzniká tak otázka, jak v takových podmínkách realizovat efektivní akvizice, a jaké institucionální a kontrakční úpravy budou s největší pravděpodobností nejvíce efektivní?

Neustále rostoucí výkonnost a složitost zbraňových systémů, které se dnes ve světě prodávají, je odrazem procesu aplikace neustále progresivnějších technologií ve

zbrojním průmyslu, specificky pak rychlého tempa vývoje v oblasti elektroniky, materiálových technologií a softwaru. V nárůstu jednotkových nákladů obranného zařízení se odráží vzájemná souhra těchto faktorů:

- stále rostoucí účinnost zbraňových nosičů a systémů má za následek pokles počtu kusů takového zařízení, kterého je třeba na zabezpečení vojenské činnosti,
- snížení poptávky po technologicky náročných zbraňových nosičích znamená snížení možnosti amortizovat výzkum a vývoj a jiné náklady, čímž dochází k další eskalaci tlaku na náklady,
- prováděná modernizace zbraňových systémů krátce po zvedení do výzbroje,
- nebo průběžná modernizace vyvolaná novými způsoby vedení boje (zkušenosti z regionálních konfliktů).

### **Eliminace omezení vojenských akvizic**

Možné přístupy k těmto problémům můžeme vidět v několika oblastech. Z hlediska rozsahu statě zaměříme pozornost na dvě oblasti a to: pěstování vztahu s dodavatelem co nejdelší dobu a postup akvizice s alternativními dodavateli.

Akvizice hlavního zbraňového systému prochází vývojem celou řadu let, během nichž se zásobovatel a dodavatel opakovaně vzájemně ovlivňují. V průběhu tohoto vztahu zásobovatel poznává schopnosti dodavatele. Za optimální dlouhodobé kontrakty je možno považovat ty, při nichž se zásobovatel, ať již materiálem a nebo systémovými službami, může zavázat k dlouhodobé nákupní politice. Zjistili, že pokud se při vzájemném působení mezi zásobovatelem a dodavatelem několikrát opakuje jednofázový nákup materiálu, optimální dlouhodobá politika je replikou optimální jednofázové politiky.

Avšak je nutno vzít do úvahy, že při akvizici většiny hlavních zbraňových systémů je schopnost hlavního zásobovatele zavázat se k dlouhodobé politice při uzavírání kontraktů omezena několika faktory:

- požadavky na nákup materiálu se mohou čas od času měnit,
- je dobře známo, že se armáda nemůže zavázat k dlouhodobé alokaci finančních prostředků,
- může se měnit i personál dohlížející na nákup materiálu a jeden programový manager nemůže své nástupce zavázat k určité politice.

Dlouhodobé nákupy materiálu si proto vyžadují změnu decizní sféry, což je situace, která může pro zásobovatele představovat určité problémy v následujícím slova smyslu. Předpokládáme, že schopnosti dodavatele nejsou zásobovateli zpočátku známy. Dodavatel může chtít úmyslně zmírnit své schopnosti, aby od zásobovatele dostal větší náhradu. Tento podnět pro úmyslné zmírnění schopností může být ještě výraznější, pokud se zásobovatel nemůže zavázat k dlouhodobé politice při uzavírání kontraktů. Předpokládáme např., že dodavatel ukáže schopnost vyrábět při nižších nákladech prostřednictvím výběru kontraktů v první fázi. Nebyt schopnosti zavázat se, nic by zásobovateli nebránilo v tom, aby u dodavatele trval na kvalitním výkonu v následujících časových obdobích. Samozřejmě, že uvědomění si toho, že dobrý výkon bude

v budoucnu odměněn v závislosti na náročnějších cílech, brání dodavatelům v tom, aby zásobovateli odhalili své skutečné schopnosti.

Východisko z této situace, která může vést k růstu nákladů, je možno nalézt v existenci alternativních dodavatelů. Z hlediska snížení nákladů na nakupované zbraňové systémy by se mělo postupovat cestou, systémem dvou zdrojů pro určité nákupy ve velkém měřítku. Avšak náklady spojené s existencí více dodavatelů mohou být navyšující. Kromě přímých nákladů na zdvojené výrobní možnosti se zde mohou vyskytnout také opačné stimulační účinky plynoucí z existence více dodavatelů. Např. stávající dodavatel může váhat s investováním do zdrojů na snížení budoucích výrobních nákladů, jestliže je konfrontován s možností ztráty svého výrobního kontraktu ve prospěch alternativního dodavatele. Při uvádění těchto možností uvažujeme o evropské obranné průmyslové základně.

Ve většině nákupů ve velkém měřítku se možnost použití hrozby konkurence jak zevnitř tak i zvenčí a nebo jen zvenčí projevuje v umírněných cenových požadavcích a nebo ve stejných cenových požadavcích, ale s rostoucí technickou a technologickou kvalitou. Důvodem je to, že stávající dodavatel pokračuje v získávání vědomostí a prostředků vylepšujících projekt, které mu dávají zřetelnou výhodu ve srovnání s ostatními potenciálními dodavateli. Dalším prostředkem k ukáznění dodavatele je zrušení projektu, jestliže je plnění smlouvy ze strany dodavatele neuspokojivé. Hrozba zrušení projektu je však tím menší, čím déle projekt trvá. Tento jev, který se v literatuře o akvizicích označuje jako **blokovací efekt**, odráží skutečnost, že zásobovatel z toho má prospěch většinou až poté, co je kontrakt podepsán, zatímco výrobní náklady jsou způsobeny až v průběhu výroby.

Ukazuje, že v podmínkách, v nichž se kontrakty každoročně prodlužují, aby se mohla financovat obnova, se smluvní dodavatelé pokusí zpočátku fungovat na vysoké úrovni, aby přesvědčili zásobovatele o svých schopnostech a zajistili tak nepřetržité financování projektu. Dodavatel ví, že čím déle projekt trvá, tím pravděpodobněji bude financován až do dokončení. Toto chování dává podnět ke skupování, při němž dodavatel zpočátku slibuje, že bude fungovat na vysoké úrovni, zároveň si je však dobře vědom toho, že se později může zbavit odpovědnosti, jakmile bude zásobovatel definitivní. To vysvětluje dramatický nárůst nákladů a prodlevy ve výrobě anebo při zavádění systémů řízení, štabních informačních systémů. K této situaci dochází zpravidla, jakmile se velké nákupy materiálu anebo dokončení služeb blíží ke konci.

### Faktory vedoucí k růstu nákladů na vojenské akvizice

Obranné organizace investují do kapacit (schopností), které, pokud nastane potřeba, mohou zabezpečit specifické obranné reakce. Typický popis takové obranné schopnosti bude klást důraz na zbraňové systémy, budou zde však zahrnuty i takové schopnosti jako kvalifikace a výcvik živé síly, operační vědomosti a organizační zabezpečení nutné pro efektivní použití daných zbraňových systémů apod. Ekonomická literatura zabývající se obrannými akvizicemi se dosud stále zaměřuje především na otázku nákupu vojenské techniky (např. zbraňových systémů). Charakteristickým rysem investic do vojenské techniky je neustálá snaha zlepšit výkon a kapacitu prostřednictvím technického pokroku.

Obranné organizace v dnešním světě prudkého technologického pokroku nechtějí zůstat pozadu a setrávat ve světě „včerejší technologie“ a své akvizice často omezují na „demonstrační technologie“. Anticipace dalšího technologického vývoje vede obranné organizace k tomu, aby požadovaly adaptabilní systémy s ohledem na budoucí, dosud ještě neznámé požadavky a také na možnost zpětné vazby od praktického uživatele. Tato anticipace může vést k růstu výkonu zbraňových systémů v pozdějším období.

V posledních letech se charakter akvizičních požadavků vojenských organizací změnil. Zatímco v minulosti byly tyto požadavky většinou chápány úzce jako *technické* požadavky (technické parametry), dnes již zahrnují i širší funkční a výkonnostní specifikace včetně takových operačních charakteristik daného systému, jako je jeho spolehlivost a možnost provádění údržby či servisního zabezpečení, ale také jeho bezpečnost, dostupnost výrobitelnost, interoperabilita, apod.

V našich podmínkách s relativně omezeným vojenským rozpočtem a s nárůstem komplexnosti zbraňových systémů se pravděpodobně bude neustále rozšiřovat škála požadavků na nakupované zařízení. Ve stále rostoucí míře se tyto požadavky budou muset zaměřit na takové otázky, jako jsou náklady na celý „životní cyklus“ zařízení, harmonogram dodávek, rozložení rizika mezi uživatele zařízení a jeho dodavatele, atd.

Toto rozšiřování požadavků uživatele obranného zařízení pak vedlo k nutnosti řešit celou řadu nových problémů v oblasti specifikace podmínek a provedení evaluace nabídkového řízení (tenderu). Často se stává, že i když všechny nabídky splňují základní požadavky uživatele na parametry daného zařízení, přesto se od sebe dosti výrazně odlišují, pokud se týče toho, co mohou nabídnout nad tyto minimální požadavky. Aby mohly efektivně posuzovat nabídky z hlediska principu hodnota za peníze, obranné organizace potřebují mnohem dokonalejší evaluační nástroje jakými jsou např. kvantitativní metodologie a analytický hierarchický proces.

Dynamika technologických změn vyžaduje zavedení inovací v samotném akvizičním procesu. Velmi se rozšiřuje přístup orientovaný na celý životní cyklus nakupovaného zařízení. Jedním z důvodů pro to je jeho větší nákladová efektivnost. Také se v tom odráží dopad vysokého tempa technologické změny na očekávanou délku života zbraňových systémů (tj. nutnost častých „upgradingů“ a úprav). Stále více se prosazují akvizice zakládající se na průběžných (evolučních) změnách, ve kterých se vidí slibný přístup k řešení problému „kontinuity“ systémů – jedná se o řešení problému, co se systémy, které se stávají morálně zastaralými ještě dříve než jsou plně vyvinuty a zařazeny do výzbroje. Takový přístup k akvizicím může připouštět nákup demonstračních (předváděcích) technologií, hlavní důraz však klade na možnost neustálého učení se chyb prostřednictvím zpětné vazby jejíž součástí je praktický uživatel daného zařízení; důraz se klade na následné cykly re-evaluace a možnost změny konstrukčních vlastností dodavatelem.

Také se ve stále větší míře uznává, že v podmínkách rychle se měnících technologií může fixace technických či výkonnostních parametrů systému v raných fázích akvizice být v rozporu s budoucím zájmem uživatele. Pružnější přístup k akvizičnímu procesu je tedy velmi potřebný a má to kromě toho ještě další výhodu, že je-li aplikován ve fázi formulace konceptu dává nakupujícímu možnost snížit rizika vyplývající z nedostatku informací při nákupu informačních technologií od dodavatele. S tím jak se základ

účinnosti vojenské techniky přesouvá od samotného zbraňového nosiče na systémy řízení a na informační systémy, které jsou do nich zabudovány, narůstá význam uživateleova porozumění informačním technologiím. To mezi jiným vyžaduje následující:

- schopnost navrhovat a měnit architekturu komplexních systémů,
- mít přístup ke zdrojovým kódům,
- schopnost tvořit a upravovat software.

### Vliv národní soběstačnosti na dostupnost akvizic

Ve vyspělých průmyslových zemích se ve snaze dosáhnout určité míry vojenské soběstačnosti, jsou obranné organizace závislé na národních výrobních kapacitách a dostupnosti „celoživotního“ servisu pro nakupované zařízení, tj. jsou závislé na domácích technologiích s významem pro obrannou produkci, na výrobních a servisních zařízeních a na lidském kapitálu. Pro celou řadu zemí implikuje pojem „soběstačnosti“ dostatečně vysokou míru průmyslové a technologické nezávislosti, pokud se týče výroby a servisní podpory po celou dobu životního cyklu zařízení tak, aby bylo možno se vypořádat alespoň s konflikty nízké úrovně. Pojem „uživatelských požadavků“ byl proto rozšířen, takže nyní zahrnuje vedle vojenských schopností také vybudování odpovídajících národních průmyslových a servisních kapacit.

Chce-li země mít k dispozici vlastní průmyslové/servisní kapacity, pak mohou být tyto kapacity vlastněny a řízeny přímo samotnou obrannou organizací, nebo mohou být umístěny do soukromého sektoru. Je-li poptávka vojenské organizace po obranném zařízení či po službách dostatečně velká, pak bude průmysl odpovídajícím způsobem investovat do potřebných kapacit. Problémy však vzniknou tehdy, když bude vládní poptávka po tomto zařízení příliš malá či málo pravidelná na to, aby motivovala průmysl v normálním komerčním prostředí k investicím do těchto kapacit.

V mnoha zemích se akvizice malých sérií obranného zařízení kombinuje s požadavkem, aby dodavatelé zabezpečili národní strategické technologie a průmyslové kapacity. Pokud to znamená, že si národní dodavatelé musí opatřit specifické zařízení pro výrobu obranné produkce, pak bude vláda také asi muset existenci těchto z velké části nerentabilních nákladů uznat a bude muset nabídnout nějakou odměnu, aby průmysl k takovým investicím motivovala. Tato provázanost mezi vojenskými investicemi do zbraňových systémů (vojenská schopnost) a průmyslovými investicemi do výroby a servisních zařízení (průmyslová připravenost) je zdrojem specifických problémů pokud se týče výběru zdrojů, výběru dodavatelů. Zde má důležité místo pěstovaná národní obranná průmyslová politika. Ta vlastně předchází řešení těchto otázek.

Otázka dělby práce z pohledu ministerstva obrany zní: Měla by si obranná organizace zabezpečovat své potřeby z vlastních zdrojů či na základě kontraktů s privátní sférou? Když obranné organizace řeší dilema „vyrobit či koupit“, dělají v mnoha ohledech totéž, co musí dělat i velké komerční podniky, jsou zde však i jisté důležité rozdíly.

➤ Mohou se vyskytovat jisté politické tlaky na to, aby se pro zabezpečení jistých potřeb využíval vnější dodavatel, které mohou mít svůj původ např. v politickém

upřednostňování soukromé sféry a v představě, že organizace veřejného sektoru, a tedy i vojenské organizace, by si nic neměly zabezpečovat samy, co jim mohou zabezpečit soukromé podniky.

V situaci, kdy se trvá na tom, aby byla zabezpečena existence národních výrobních a servisních kapacit, obranná organizace má předem značně omezenou volbu dodavatelů. Dodavatelsko-odběratelské vztahy v rámci celé dlouhé řady vstupů a meziproduktů se tak musejí vtěsnat do záměrně omezeného prostředí, ze kterého jsou vyloučeny četné alternativní volby.

Soukromé firmy budou dobrovolně něco dodávat pouze tehdy, když to pro ně bude komerčně výhodné. Samozřejmě tam, kde je možno vyhovět požadavkům armády za použití běžného vybavení komerčních podniků, není třeba, aby si obranná organizace zabezpečovala své potřeby sama. Avšak tam, kde se jedná o dodávky či služby jejichž nepřerušené zabezpečení má kritický význam z hlediska národní bezpečnosti, může obranná organizace usilovat o zabezpečení odpovídajících národních kapacit tím, že soukromé podniky smluvně zaváže k nepřerušným dodávkám v případě nepředvídané naléhavé nutnosti, či k předání odpovídajících výrobních kapacit do užívání státu.

Na druhé straně tam, kde mají potřeby obrany omezenou či pouze příležitostnou povahu, soukromý sektor nemá obvykle zájem se angažovat, obzvláště tehdy, když by to navíc vyžadovalo investice do specializovaného zařízení a specializovaných dovedností, a stát by přitom negarantoval plnou úhradu všech těchto nákladů, plus alespoň průměrný zisk. Pokud tedy nejsou průmyslové investice, které jsou považovány za nezbytné z hlediska zabezpečení potřeb obrany, dostatečně komerčně lukrativní, musí být buďto zabezpečeny samotnou obrannou organizací, nebo musí být průmyslovým podnikům nabídnuty nějaké dodatečné pobídky, které by je motivovaly k budování a udržování nezbytných specializovaných kapacit. Obranná průmyslová politika v mnoha vyspělých průmyslových zemích tento stav předjímá. Jedná se např. Holandsko nebo Švýcarsko.

První otázka typu „koupit, či vyrobit“ je tedy následující: pokud mají jisté specifické produkty či služby, které nejsou normálně domácími dodavateli produkovány, natolik zásadní význam pro bezpečnost státu, pro jeho obranyschopnost, takže je třeba je zabezpečovat z národních zdrojů, mají být produkovány uvnitř obrannou organizací, nebo je možno jejich produkci svěřit soukromým podnikům fungujícím na komerční bázi? A jak velké dodatečné náklady na zabezpečení odpovídajících kapacit domácích dodavatelů jsou přijatelné?

Pokusy dát odpověď na tyto otázky vedou ke známému dilematu: Pokud mohou specifické produkty s obranným významem být zabezpečovány pouze domácím dodavatelem, pak to často vede k tomu, že tento dodavatel si vybuduje do jisté míry monopolní postavení, podmíněné specifickým *know how* a informacemi, specifickým výrobním zařízením a velikostí výrobních sérií. Toto monopolní postavení se dále posílí tím, když je daný podnik vybrán do role jediného dodavatele, v níž má setrvat po celou dobu trvání dosti dlouhého období. Pak lze pouze očekávat, že využije tohoto postavení k realizaci monopolních zisků a vyvinou se u něj jisté formy monopolního chování (např. vyšší ceny, ztráta nákladové disciplíny či všeobecně pokles motivace k zvyšování výkonu). Spojení dodavatelského monopolu a odběratelské monopsonie může pak vést k dalším zcela nepředvídatelným důsledkům.

Tradiční odpovědi na výše uvedené dilema byly státní podniky, neboť se předpokládalo, že nebezpečí monopolních zisků se nejlépe eliminuje tehdy, když budou monopoly zabezpečující obranné potřeby vlastněny a řízeny (kontrolovány) přímo samotnou obrannou organizací. Avšak zkušenosti se státními podniky ukazují, že sklony ke zneužívání monopolního postavení jsou v netržním prostředí zbaveném komerční disciplíny ještě častější. Proto se na celém světě prosazuje trend k tomu, aby se potřeby, které byly dříve zabezpečovány prostřednictvím státem vlastněných továren, zabezpečovaly využíváním služeb podniky soukromého sektoru.

V současné době se rozšířil přístup k danému problému spočívající v tom, že se vybere jediný komerční dodavatel, využívá se však přitom spojení kontraktů založených na pevně stanovených cenách s politikou „otevřené knihy“, kdy se předpokládá, že dodavatel bude mít normální míru zisku ze svého kapitálu a přitom zpřístupní své účty a demonstruje tak svoji finanční zodpovědnost. Z hlediska nákladové analýzy se přibírá další prostředek a to orientační standardy, kdy se náklady a dodavatelské lhůty porovnávají s mezinárodními standardy výkonu v této oblasti. To však samozřejmě předpokládá disponování informacemi o těchto orientačních standardech, a tyto informace jsou často nespolehlivé, či dokonce vůbec nejsou k dispozici. Zdá se tedy, že neexistuje žádná jednoduchá metoda, jak řešit problém potenciální neefektivnosti při zabezpečování obranných potřeb.

V tomto příspěvku jsme se pokusili rozpoznat případy, v nichž lze použít teorii agentury k analyzování určitých problémů vyvstávajících při uzavírání smluv s armádou. **Teorie agentury** je stále ještě ve svých počátcích a mnohé z modelů agentury zkoumaných nepřihlíží k jistým důležitým složkám reálného světa. Je zde mnoho prostoru pro další vývoj těchto postupů, aby bylo možno lépe popsat bohaté a komplikované prostředí, v němž dochází k nákupu materiálu pro potřeby obrany.

Jednou z oblastí, v níž je potřeba teorii rozvinout, je postup při smlouvání a vyjednávání, které probíhá mezi vojenským zásobovatelem a vojenskými smluvními dodavateli. Nejformálnější analýzy předpokládají, že zásobovatel je schopen učinit nabídky „ber, nebo neber“, na něž vojenský dodavatel musí reagovat, aniž by měl možnost učinit protinabídky. Tento popis procesu vyjednávání je zřetelně nerealistický. Teorie vyjednávání ve vztazích agentury není bohužel ještě dostatečně vyvinuta, aby se mohla zabývat bohatou strategickou vzájemnou výměnou, která probíhá mezi zásobovatelem a dodavatelem. Tato vzájemná výměna je vysoce prioritním tématem pro výzkum v budoucnosti.

Byl učiněn určitý pokrok ve studování ekonomiky výroby při hierarchických alokacích, ale toto je oblast, která zasluhuje mnohem více pozornosti. Mám za to, že ekonomové a politologové budou muset v této snaze spolupracovat, aby pochopili politickou ekonomii uzavírání smluv s armádou.

Nakonec lze říct, že teorie agentury je dostatečně dobře vyvinuta na to, aby mohlo být povoleno alespoň několik předběžných empirických testů teorie. Pomohlo by např. srovnání výkonu při nákupech materiálu, při nichž byla využita vysoce výkonná stimulující schémata, s výkonem při nákupech materiálu, při nichž byly využity kontrakty, podle nichž je v ceně výrobku vedle skutečných nákladů zakalkulován i průměrný zisk. Navíc vyvstává potřeba vyhodnotit úspěch duálního nákupu materiálu od vnějšího dodavatele jako nástroje pro vytvoření konkurenčního prostředí, v němž by dodavatelé mohli fungovat.

Chování ministerstva obrany se nedá charakterizovat jednoduchým způsobem, a všechny jednoduché charakteristiky jeho chování budou pravděpodobně nesprávné. Nabízí se nám několik možných modelů popisu chování ministerstva obrany.

Je možné se na ministerstvo obrany dívat jako na zástupce státu, který usiluje o minimalizaci nákladů. Také je možno zvolit poněkud jiný přístup a popsat ministerstvo obrany jako kartelového manažera obranného průmyslu. Zdá se, že tento pohled na ministerstvo obrany je v současnosti podporován celou řadou faktů. Je zde také skutečnost, přes vojenské offshory se léčí neduhy české ekonomiky. Nemělo by to být naopak?

Za prvé, vysocí úředníci ministerstva obrany, jak známe z nedávné doby, se dávají po odchodu ze státní služby, do služeb soukromých společností. Za druhé, rozsáhlé, penězi nešetřící a často ilegální lobování dodavatelů obranného zboží naznačuje, že ministerstvo obrany je ve svém rozhodování mnohem „pružnější“, než by se mohlo zdát těm, kdo je chtějí považovat za zástupce státu lidu usilujícího o minimalizaci nákladů. Za třetí, prodávají-li dodavatelé zbrojní produkce své zbraně do zahraničí, realizují se tyto transakce často prostřednictvím ministerstva obrany, a tato koordinační funkce ministerstva obrany dobře zapadá do představy jeho role kartelového manažera. Za čtvrté, ministerstvo obrany zasahuje do procesu konstrukce a výroby nových zbraní a to mu dává možnost realizovat účinněji výše uvedené koordinační funkce.

Jak model „zástupce usilujícího o minimalizaci nákladů“, tak model „kartelového manažera“ budou pravděpodobně oba nesprávné, a pravda bude zřejmě, jak již to bývá, ležet někde uprostřed. Nebylo by ovšem nezajímavé položit si otázku, který z těchto dvou modelů má blíže k pravdě. Zodpovězení této otázky předpokládá důkladné prozkoumání chování ministerstva obrany z hlediska „sledovaných preferencí“. Specificky je třeba se zaměřit na to, které postupy ministerstva obrany (jako např. přímé financování výzkumu a vývoje či „duální zabezpečování zdrojů“) souhlasí s hypotézou o minimalizaci nákladů, a které souhlasí s hypotézou o navyšování zisků dodavatelů zbrojní produkce.



Je nezbytné zvláště nyní, kdy je Česká republika členem obranného společenství Severoatlantické aliance a na cestě do evropských hospodářských struktur, abychom hledali cesty k efektivnímu zabezpečení obrany v podmínkách omezeného ekonomického růstu a relativně omezeného vojenského rozpočtu. Pro ministerstvo obrany, ale i pro český obranný průmysl to na jedné straně znamená využít všech možností, které nám spolupráce s orgány NATO umožní, např. účast v práci jednotlivých výborů NATO a využívání výsledků jejich práce a podíl na mezinárodních projektech. Lze také získat zkušenosti z prováděných ekonomických analýz, které plasticky ukazují na problémy v efektivním zabezpečování obrany. Česká republika je připravena také převzít a zařadit do našeho systému zbrojní výroby metody přípravy, rozhodování a řízení rozvojových projektů, aplikací principů a předpisů NATO ve standardizaci, kodifikaci a řízení jakosti a ekonomické analýzy. Stav zbrojního průmyslu odráží nejenom ekonomické zátěže, nýbrž symbolizuje v mnohém ohledu i stav společnosti.

#### Použitá literatura:

- Anthony, I.: Politics and Economics of Defence Industries in a Changing World. In: The Politics and Economics of Defence Industries. London 1998.
- Keith, H.: Towards a European Weapons Procurement Process. Chaillot Papers, č. 27, June 1997. Institut for Security Studies Western European Union.
- Markowski, S., Hall, P.: Challenges of Defence Procurement. In: Defense and Peace Economics. č. 2, 1999.
- Robejšek, P.: Budoucnost evropského zbrojního průmyslu. In: Aliance, č. 1, 2000.
- Rogerson, W. P.: Economic Initiatives and the Defense Procurement Process. In: Journal of Economic Perspectives. 1994, č. 8.
- Tomáš, J.: Možnosti českého obranného průmyslu. In: Aliance č. 3. 1999.

*Lépe je snad armádu rychle zredukovat než zbytečně utrácet miliardy v neperspektivních posádkách.*

*Jistě. Musíte však vědět, že s každou redukcí armády souvisí například u našich aliančních partnerů masivní modernizace či nástup generačně nových zbraňových systémů, které zachovají anebo zvýší bojovou hodnotu zmenšeného vojska. A v tom je problém. Česká ekonomika není v takové situaci, aby si mohla dovolit nákup informačních systémů všem jednotkám pozemních sil. A pak - na rozdíl od spojeneckých států NATO, které už léta kontinuálně budují armády podle dlouhodobých koncepcí, se musíme nejdřív zbavit ruských zbraňových systémů a teprve potom se věnovat modernizaci. Dnes například nemůžeme zredukovat vzdušné síly o 3000 mužů, protože moderní - téměř bezobslužné - radary budeme mít až za několik let. Zatím tedy provoz nynějších radarů zajišťují početné a poměrně rozsáhlé jednotky.*

*Genpor. Ing. Jiří Šedivý, NGŠ AČR,  
Při redukcí armády nás čeká boj (rozhovor),  
Mladá fronta Dnes 12. 6. 2000*