

Ekonomické aspekty akvizic v podmínkách rezortu obrany

Autor příspěvku se zamýšlí nad alternativním chápáním investic ve veřejném sektoru, tak i v jeho specifickém odvětví obrany. Tento přístup může ovlivňovat rozhodování především v prvních fázích akvizičního procesu směřujícího k nabytí konkrétního statku uspokojujícího reálné potřeby. Výsledkem tohoto procesu může být jak pořízení kapitálového investičního, tak i provozního investičního statku. V souvislosti s touto skutečností se příspěvek snaží odpovědět na otázku, zda je možné chápat a hodnotit investice realizované v podmínkách veřejného sektoru obdobným způsobem, jak je tomu v sektoru soukromém. Zahraniční zkušenosti naznačují, že takovýto přístup je možný i ve specifických podmínkách obranného sektoru.

Úvod

Akvizice obvykle představují významný podíl celkových obranných výdajů. Jejich makroekonomické dopady jsou v odborné literatuře diskutovány. [1] Méně však je upozorňováno na skutečnost, že jejich výše a struktura může významně ovlivnit, ne-li ohrozit, schopnost armády dostát závazkům vůči společnosti a spojencům. Proto k rozhodování o realizaci investic je nezbytné přistupovat s co největší opatrností, při vědomí skutečnosti, že vždy volíme mezi variantami, se kterými jsou spojeny konkrétní míry rizika, efektivnosti a alternativních nákladů příležitostí.

Členské země NATO v roce 2003 vydávaly na obranné zabezpečování (akvizice) průměrně 17 % svých obranných rozpočtů. Vojenské výdaje ministerstva obrany Spojených států amerických vztahující se k akvizičním potřebám, představovaly pro roky 2005–2007 částku přesahující 260 miliard US\$. [2] Spojené království každoročně za zprostředkování vojenských nákupů zaplatí částku přesahující 10 miliard £. [3] Australský náměstek ministra obrany pro obranné akvizice ve své zprávě z 15. května 2008 uvádí, že objem prostředků plánovaný pro Defence Materiel Organisation, která je odpovědná za zabezpečení akvizičních potřeb (jak kapitálových, tak provozních), představuje částku, která je rovna 9,6 miliard \$. [4] Tato částka představuje cca 45 % celkového obranného rozpočtu. [5] V roce 2002 výdaje Německa v oblasti vojenského zabezpečování se pohybovaly ve výši 4,4 miliard euro [6] a v roce 2003 akviziční výdaje činily 4,1 miliard Euro. [7] Souhrnný přehled podílů obranných investičních výdajů ve vybraných zemích poskytuje tab. 1.

Uvedená data ukazují, že velikost výdajů, vztahující se ke kapitálovým a provozním investicím, není zanedbatelná a pozornost, která jim je, nebo která by jim měla být věnována v průběhu akvizičního procesu, je zřejmá.

1. Akviziční proces a pořizování investic

I když se tento proces [10] může lišit stát od státu, zpravidla se jedná o cyklus, který zahrnuje fázi hodnocení hrozeb a provozních požadavků, stanovení technických parametrů, průzkumu dodavatelských alternativ a výzvy k podávání nabídek, vyjednávání, hodnocení

Tab. 1: Obranné investiční výdaje [9] jako procento celkových obranných výdajů (vybrané země Evropy)

Země	2001	2002	2003	2004	2005	2006	CAGR [8]
Belgie	7,1	7,1	5,3	5,5	6,4	5,9	-3,63
Česká republika	20,3	17,5	19,5	15,4	9,3	14,6	-6,38
Francie	19,4	19,1	20,5	20,9	21,3	23,2	3,64
Holandsko	16,7	15,9	14,9	16,7	16,0	16,8	0,12
Itálie	10,3	12,4	12,9	11,7	9,1	7,2	-6,91
Maďarsko	10,5	11,1	10,3	11,9	8,4	9,0	-3,04
Německo	14,0	14,1	13,8	14,8	14,2	15,0	1,39
Norsko	21,2	23,7	21,8	22,9	21,1	19,4	-1,76
Polsko	8,8	11,1	12,4	14,6	14,6	18,2	15,64
Velká Británie	24,1	23,7	22,6	22,8	23,1	21,2	-2,53
Španělsko	12,7	23,3	22,2	22,8	22,1	21,7	11,31
Švédsko	49,8	50,4	44,9	42,7	42,1	43,6	-2,65
Turecko	33,0	31,5	38,3	32,9	29,8	34,4	0,83

Pramen: CHAO Wan-Jung, SANDERS Gregory, BEN-ARTI Guy. *Trends In European Defense Spending, 2001-2006*. [online] c 2008 poslední revize 25.06.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <http://www.csis.org/component?option=com_csis_pubs/task/view/id,4461/>.

a selekce, řízení a kontroly dodávky. Z racionálního hlediska je nezpochybnitelný požadavek, aby tento proces obsahoval i ekonomické a finanční zhodnocení výhodnosti a užitečnosti kapitálové nebo provozní investice, v průběhu celého jejího životního cyklu.

Tento požadavek reaguje na tendence veřejného sektoru k neefektivní alokaci zdrojů. Odborné publikace často jako příčinu označují neexistenci zisku a konkurence uvnitř veřejného sektoru. Už méně je však diskutována skutečnost, že **v tržním prostředí míru poskytovaného užítu deklaruje spotřebitel prostřednictvím realizované koupě statků nebo služeb**. Jeho ochota zaplatit cenu za nabízené zboží je signálem pro prodejce nebo výrobce, že strana poptávky akceptuje jeho náklady a míru zisku.

V prostředí veřejného sektoru by tyto informace měl poskytovat proces veřejné volby. Ale právě z charakteristik tohoto procesu a z dalších důvodů, odborné veřejnosti zcela známých a zřejmých, tato odpovědnost nemůže ležet na bedrech spotřebitele statků a služeb.

V daném případě je nezbytné, aby užitečnost – smysl a poslání statků a služeb – byl výslovně občanovi deklarován organizací veřejného sektoru. Transparentní rozhodovací proces vztahující se k akvizičním aktivitám, který je schopen minimalizovat míru ekonomické nejistoty a zajistit racionální hospodaření s disponibilními zdroji, k dosažení tohoto požadavku bezpochyby přispívá. Lze tedy předpokládat, že každá organizace ve veřejném sektoru a rezort obrany tím nevýjímaje, by měla být schopna ekonomicky vyjádřit oprávněnost své existence.

V posledních letech můžeme být svědky sílících snah o ekonomizaci v podmínkách veřejného sektoru. Obrat k výkonnostnímu nebo výsledkovému managementu, změny ve finančním managementu, jež jsou doprovázeny přechodem od peněžního k aktuálnímu účetnímu systému, vytvářejí lepší podmínky pro transparentnost finančních toků, odpovědnost za výsledky a zvýšení informovanosti o reálných nákladech realizovaných rozhodnutí. Tyto skutečnosti mají vliv i na kvalitu ekonomického rozhodování ve všech fázích akvizičního procesu.

2. Investice v soukromém a veřejném sektoru

Z obecného pohledu představuje investice budoucí ekonomický užitek (je též možno použít termín „hospodářský přínos“), který je finančně vyjádřitelný. Tohoto užitku však lze dosáhnout teprve za určitou dobu. Jeho výše je spojena s nemalou mírou rizika, přičemž ho lze dosáhnout teprve v závislosti na hospodářské výkonnosti subjektu, do kterého byla investice vložena. Takovéto vymezení investice pro soukromý sektor je zcela běžné a akceptovatelné. Lze však předpokládat, že její využití pro veřejný sektor by zřejmě vyvolalo polemiku. [11]

Patrně nejvíce diskutovanými pojmy by byly termíny **ekonomický užitek** a jeho **finanční vyjádřitelnost**. Využívání kategorií jako je zisk, kalkulace, odpisy, výnosnost, výkonnost apod. ve spojení s veřejným sektorem není ještě ujasněno a to jak v našich politicko-ekonomických, tak i teoreticko-ekonomických kruzích. Otázkou však nadále zůstává, zda je tato polemika oprávněná.

Frank, Robert H. a Bernanke, Ben S. při vysvětlování problému měření HDP výdajovou metodou uvádí, že: „*Investice jsou výdaje firem na finální statky, které představují kapitálové statky a bydlení.*“ Investice pak člení do tří skupin na investice do fixního kapitálu, do obytných budov a do zásob. Další prezentovanou součtovou položkou jsou **vládní nákupy**, jež autoři definují jako: „... *nákupy finálních výrobků, jako jsou například bojová letadla, a služeb, například výuky ve veřejných školách, federálními, státními a místními vládami.*“ Nelze však nalézt při určité míře abstrakce a zjednodušení jisté paralely?

Odhlédneme-li od skutečnosti, že tyto vládní nákupy mohou obsahovat výdaje, které představují čistou spotřebu zdrojů pro zajištění fungování jednotlivých ekonomických subjektů veřejného sektoru, **není pak možné zbylé výdaje považovat za kapitálové a provozní investice, které realizuje veřejný sektor?** Není nákup bojového letadla nebo kolových vozidel pro ozbrojené síly nakonec nic jiného než typ obranné investice, od které se očekává ekonomický užitek, jež není finančně vyjádřitelný běžnými prostředky a postupy? Odpověď na předešlé otázky může částečně naznačit následující tab. 2 a tab. 3.

Tab. 2: Porovnání ekonomických subjektů v rámci soukromého a veřejného sektoru

Charakteristika ekonomického subjektu	Naplnění charakteristiky ekonomickým subjektem	
	Soukromý sektor	Veřejný sektor
Dochází ke spotřebě vzácných zdrojů	Ano	Ano
Výkonnost je finančně vyjádřitelná	Ano/Přímo	Částečně/Nepřímo
Subjekt je nucen volit mezi alternativami (vznik nákladů ušlé příležitosti – „opportunity costs“)	Ano	Ano

Pramen: vlastní

Výše uvedená srovnání nás opravňují vyslovit předpoklad, že ekonomické subjekty soukromého a veřejného sektoru vykazují podobné znaky s tím rozdílem, že **v případě subjektů veřejného sektoru jejich „hnacím motorem“ není dosažení zisku, ale poskytnutí užitku** – který velmi volně řečeno – pokud je poskytován v souladu s cíli a procesy ekonomického řízení – je „ziskem“ pro společnost jako celek, případně pro konečnou skupinu uživatelů, pro niž je poskytován užitek určen.

Realizaci nákupu nové vojenské techniky je tedy možné považovat za investici, která může přinést vyšší bojovou připravenost, vyšší bezpečnost lidského kapitálu (osádky, pilotů apod.),

Tab. 3: Porovnání vymezení investic v soukromém sektoru s možným vymezením investic ve veřejném sektoru

Typ investice		Obsahová náplň		
		Soukromý sektor	Veřejný sektor	
			Obranné odvětví	Ostatní odvětví
Hmotné	Fixní kapitál	Nákup nových kapitálových statků	Nákup nových kapitálových statků	
		Stroje, továrny, kancelářské budovy, dopravní prostředky apod.	Vojenská technika a infrastruktura	Nemocnice, školy, ekologická, dopravní a energetická infrastruktura
	Obytné budovy	Výstavba nových domů a bytových staveb soukromými investory	Výstavba bytových domů veřejnou správou	
	Zásoby	Zboží, které je vyrobeno, ale není zrealizováno prodejem	Zboží, které slouží k zajištění provozních potřeb organizací veřejného sektoru	
Finanční			Vojenská výstroj, munice, náhradní díly k vojenské technice, pohonné hmoty	Školní pomůcky, zdravotnické nástroje a materiál, pohonné hmoty, kancelářské potřeby
		Nákup finančních aktiv	Nákup finančních aktiv	
		Akcie, obligace	Z dostupných zdrojů nebylo možné dovodit příklady takovýchto operací	V podmínkách veřejného sektoru jsou známy takovéto případy operací zhodnocující v daný časový okamžik nevyužití finanční zdroje

Pramen: Vlastní s využitím definice podle FRANK, Robert H., a BERNANKE, Ben S., *Ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 2003. s. 456-457 ISBN 80-247-0461-4.

nižší provozní náklady apod. Příspěvek této investice ke zvýšení schopnosti ozbrojených sil uhájit vnější bezpečnost země je možné anticipovat. Abychom však mohli rozhodnout o její reálnosti a výhodnosti, musíme umět rozpoznat všechny náklady, které s ní souvisí. Jsme však této „plné“ informovanosti schopni dosáhnout?

Těž můžeme vyslovit přesvědčení, že rozhodnutí o investici v soukromém a veřejném sektoru jsou ovlivněna motivy, které si mohou být velmi blízké. Realizace investice a vlastnění kapitálového majetku vyvolává **uživatelské náklady kapitálu** – tzv. *náklady ušlé příležitosti* (opportunity costs). Investor jak v soukromém, tak i ve veřejném sektoru musí při volbě konečné varianty zvažovat všechny náklady, které jsou s investicí svázány. Soukromý investor při kalkulování realizace investice např. do kapitálových statků, musí také **zvažovat náklady kapitálu, tj. cenu půjčení peněz**.

Cíle, kterými je ve svém podnikání veden, determinují jeho konečné rozhodnutí o provedení investice, případně o změnách ve struktuře jeho kapitálového majetku. Odborné zdroje (Goldfinch, Shaun., Dangerfield Geoff., Ball Ian, Dale, Tony., Eggers William D., Sacco, John.) zabývající se touto problematikou dokazují, že **lze modifikovat ekonomický systém**

veřejného sektoru, takovým způsobem, že i v jeho podmínkách, rozhodování o rozsahu a struktuře majetku může být prováděno při stejné míře informovanosti o nákladech jako v sektoru soukromém.

Rozdíl ve vnímání investic ve veřejném a soukromém sektoru je dán jinými ekonomickými podmínkami, které jsou zmiňovaným subsystémům národního hospodářství vlastní. Financování vlastního provozu a rozvoje ekonomického subjektu v soukromém sektoru se děje především prostřednictvím realizace vlastní produkce na trhu. Financování ekonomického subjektu ve veřejném sektoru se děje prostřednictvím přerozdělovacích procesů. Hlavním finančním zdrojem jsou daně, případně prostředky získané prodejem nabízených služeb a statků za ceny, které však plně neodrážejí jejich produkční náklady.

Investiční statky zpravidla fungují po řadu let. Tato skutečnost má za následek, že firmy a domácnosti mají často sklon platit za takové investice vypůjčenými fondy. Náklady na získání těchto fondů jsou určeny úrokovou sazbou. Navíc investiční náklady soukromého subjektu ještě mohou být ovlivněny vládními daněmi. Ve veřejném sektoru možnost vypůjčit si potřebné fondy existuje také, ale ekonomické subjekty tímto způsobem finanční prostředky zpravidla nezískávají. Nemusí tedy kalkulovat tyto náklady a nemusí ani zvažovat vliv daní na výnosnost investice. Dlouhodobá životnost investic s sebou přináší i otázku jejich amortizace, která by se měla projevit v průběhu jejich celého životního cyklu. V soukromém sektoru je tento aspekt řešen prostřednictvím odpisů, jež slouží jako zdroj financování obnovy kapitálového majetku, zároveň umožňuje sledovat skutečnou hodnotu majetku v čase.

Dříve ve veřejném sektoru informace o ekonomických kategoriích (náklady a výnosy, zdroje financování, majetek), odrážející hospodaření ekonomických subjektů, nebyly běžně k dispozici. Převažující peněžní účetní systémy umožňovaly sledovat pouze výdaje. S narůstajícími ekonomickými problémy při uspokojování finálních potřeb obyvatelstva prostřednictvím poskytování statků a služeb financovaných cestou veřejného sektoru se dospělo k poznání, že bez znalosti úplných nákladů (včetně těch, které nejsou bezprostředně spojeny s úbytkem peněžních prostředků) [12] spotřebovaných při naplňování poslání a cílů ekonomických subjektů, je realizace procesů ekonomického řízení nemyslitelná.

V současné době lze konstatovat, že koncept *akruálního účetního systému* byl akceptován a podle údajů OECD a IFAC většina vyspělých zemí světa buď již dnes přechod k akruálnímu účetnictví ukončila, nebo jej dokončuje. [13] Ve světle těchto změn pak není vůbec překvapující, že nový pohled na evidenci a výkaznictví ekonomických dat se projevil i ve způsobu definování investic ve veřejném sektoru. [14]

Velmi zajímavým příkladem toho, co nové pojetí evidence a vykazování ekonomických dat přináší a umožňuje a má vztah nejen ke kapitálovým a provozním investicím, ale i k samotnému akvizičnímu procesu, je praxe tzv. kapitálových poplatků v podmínkách rezortu obrany Velké Británie a Nového Zélandu.

3. Koncept kapitálových poplatků

Kapitálový poplatek je účetní náklad navržený tak, aby jasně informoval vládu, ministerstva a jimi řízené organizace o kapitálových nákladech investovaných v rámci jejich aktivit. Kapitálový poplatek si lze také představit jako „sankci“, která je uvalena na hodnotu veškerého dlouhodobého majetku, který je v držení jednotlivých ministerstev a jejich organizačních součástí. Kromě akruálního účetního režimu, nezbytným předpokladem pro plné využití tohoto konceptu je decentralizovaná pravomoc k nákupu a prodeji majetku.

3.1 Zkušenosti a praxe rezortu obrany Velké Británie s konceptem kapitálového poplatku

Rozhodnutí přejít k účtování vládních aktivit z hlediska zdrojů prošlo delším vývojem a bylo výsledkem dřívějších snah o přesun odpovědnosti za nákup zdrojů na ty, kteří nesou odpovědnost za poskytování s tím spojené služby. Vládní zpráva z roku 1995, tzv. bílá kniha, s názvem **Lepší vyúčtování peněz daňových poplatníků** (Better Accounting for the Taxpayer's Money), [15] objasňovala vládní rozhodnutí, že každé ministerstvo (včetně rezortu ministerstva obrany) bude mít zdrojový rozpočet, založený na aktuálním principu. Tato opatření mimo jiné umožňují lepší nakládání s kapitálem, přičemž kapitálové odpisy a náklady podporují efektivnější využívání kapitálových zdrojů.

Jako příklad můžeme uvést účtování nově pořízené budovy. Hodnota budovy se kapitalizuje jejím zanesením do rozvahy mezi aktiva. Stanoví se odpisová sazba (podle hodnoty budovy v průběhu její užitné doby, u budov obvykle 50 let), a také částka k pokrytí hypotetických nákladů tzv. kapitálových poplatků představujících náklady ušlých příležitostí vázání zdrojů v majetku. Číselné znázornění tohoto případu poskytuje tab. 4 (výchozím předpokladem je, že cena budovy by byla 5 mil. liber).

Tab. 4: Vztah rozvahového účtu a výkazu provozních nákladů

Rok		
k	Rozvaha ke stanovenému dni (libry £)	
	Kapitálová hodnota majetku v roce pořízení (k)	5 000 000
	Částka odpisů do výkazu provozních nákladů	100 000
	Čistá hodnota majetku na konci roku	4 900 000
	Výkaz provozních nákladů za stanovené období (libry £)	
	Částka amortizace (5 mil liber/50 let za předpokladu lineárního odpisování)	100 000
	Částka kapitálových nákladů (hodnota majetku × 6 %)	300 000
k+1	Rozvaha ke stanovenému dni (libry £)	
	Kapitálová hodnota majetku v roce k+1	4 900 000
	Částka odpisů do výkazu provozních nákladů	100 000
	Čistá hodnota majetku na konci roku	4 800 000
	Výkaz provozních nákladů za stanovené období (libry £)	
	Částka amortizace (5 mil liber/50 let za předpokladu lineárního odpisování)	100 000
	Částka kapitálových nákladů (hodnota majetku × 6 %)	294 000
k+2	Rozvaha ke stanovenému dni (libry £)	
	Kapitálová hodnota majetku v roce k+2	4 800 000
	Částka odpisů do výkazu provozních nákladů	100 000
	Čistá hodnota majetku na konci roku	4 700 000
	Výkaz provozních nákladů za stanovené období (libry £)	
	Částka amortizace (5 mil liber/50 let za předpokladu lineárního odpisování)	100 000
	Částka kapitálových nákladů (hodnota majetku × 6 %)	288 000

Pramen: Upraveno dle *Financial management policy manual* (JSP 462 ISSUE 2). London: MoD, 2003. s. 304.

Zatímco odpisovaná částka 100 000 liber bude každý rok stejná, protože představuje 1/50 hodnoty budovy, částka kapitálových nákladů se bude snižovat, protože se vypočítává jako 6 % z čisté hodnoty budovy, která se každoročně snižuje o odpisy. Například ve druhém roce se účetní cena budovy stanoví na 4 900 000 liber. Kapitálové náklady z této částky pak budou $4\,900\,000 \text{ liber} \times 6\% = 294\,000 \text{ liber}$. V následujících letech se postup opakuje.

Výsledkem těchto kroků je **možnost jednoznačného rozlišení mezi kapitálovými výdaji a náklady účetního období a zlepšení oceňování investic díky jednoznačnému zviditelnění faktorů jako jsou náklady kapitálových poplatků a odpisové náklady** ve finančních výkazech. Vedoucí pracovníci se pak nezajímají jen o prostředky k nákupu určité položky, ale musí brát v úvahu celý průběh nákladů a zajištění jejich zdrojů.

3.2 Zkušenosti a praxe rezortu obrany Nového Zélandu s konceptem kapitálového poplatku

Před rokem 1990 vláda Nového Zélandu (včetně rezortu ministerstva obrany) neměla dobrou pověst díky neschopnosti dobře spravovat svěřený majetek. Svědectví o tom podává i Alan Gibbs, soukromý podnikatel, který předsedal několika správním radám vládních společností:

„Vláda byla neobyčejně rozhazovačná ve vztahu ke kapitálu. Jedna z prvních věcí, kterou jsme udělali, bylo vytvoření seznamu všech nadbytečných buldozerů, strojního zařízení a vybavení, které Forest Service získaly díky dodatečným finančním prostředkům. Vše bylo fyzicky shromážděno na velký dvůr, na mnoha hektarech plochy byla tato technika – a my jsme uskutečnili obrovskou dražbu. Z tohoto neuvěřitelného množství strojů a zařízení by mohla být vybavena nádherná nová továrna, ale pro nás bylo naprosto nepotřebné.“ [16]

V souladu s hlavním rámcem reformy, [17] jež na Novém Zélandu probíhaly, manažeři získali více svobody k řízení, ale zároveň také více zodpovědnosti za výsledky. Na jedné straně vedoucí pracovníci vládních organizací byli obdařeni pravomocí nakupovat a prodávat majetek opravňující je vybrat správnou strukturu kapitálu. Na straně druhé jsou podrobeni kapitálovému poplatku, který je nutí, aby určili priority nákupů majetku, a dává jim zároveň stimuly k prodeji nadbytečných aktiv. Kapitálový poplatek v podstatě aplikuje úrokovou sazbu na všechny kapitál, vytvářející aktuální náklady užívaného kapitálu. Poplatek vyvolává podnět pro balancování kapitálových výdajů oproti jejich užitečnosti při dosahování cílů vládních organizací. Jeho výpočet se provádí pololetně a pro jeho stanovení se používá hodnota čistého jmění jednotlivých vládních organizací a rezortů. [18]

Kapitálový poplatek, slouží jako zprostředkovatel nákladů poskytování kapitálu ozbrojeným silám. Vyjadřuje skutečnost, že kapitálové a provozní investice s sebou nesou náklady. Když rezort obrany vynaloží peníze na investiční projekt, má logicky méně na jiné výdajové priority. Jeho existence v kombinaci s výslednými cíli, nutí manažery zvažovat účelnost a efektivnost investic a vytváří prostor pro vyvážení daňových prostředků pro jiné užití. Poskytuje silný motiv pro ministerstvo obrany a jimi řízené organizace, aby účelně redukovaly své investice do statků jako je výzbroj a výstroj, půda, stavby apod. Kapitálový poplatek není určen k tomu, aby jej organizace realizovala jako budoucí výdaj na nákup nového zařízení, např. jako jsou dopravní prostředky. [19] V roce 1999 úroveň kapitálového poplatku, stanovovaná ministerstvem financí byla rovna 11 %. Úroveň kapitálového poplatku pro rok 2009 je stanovena dle předběžných údajů na 7,5 %. [20]

Pro přiblížení praxe kapitálových poplatků v rezortu obrany Nového Zélandu můžeme uvést příklad efektů na rozhodování proces vztahující se k pořízení provozní investice (viz tab. 5).

Organizace zvažuje investici do počítačového systému, který bude redukovat její provozní náklady o 90 000 \$ ročně. Tento systém bude stát 1 000 000 \$. Předpokládejme, že sazba kapitálového poplatku je stanovena na 10% ročně. Měla by organizace nakoupit tento systém?

Tab. 5: Kapitálový poplatek jako faktor ovlivňující akviziční proces

Změna ročních nákladů	NZ\$
Redukce přímých administrativně-procesních nákladů	- 90 000
Nárůst nákladů v důsledku kapitálového poplatku	100 000
Celkový nárůst ročních nákladů	10 000

Pramen: Upraveno podle BALL, Ian., DÁLE, Tony., EGGERS William D., and SACCO John. *Reforming Financial Management In The Public Sector: Lessons U.S. Officials Can Learn From New Zealand*. [online]. c2006 poslední revize 10.5.2008 [cit.2008-07-09] Dostupné z: < <http://www.reason.org/ps258.html> >.

Na základě tohoto zjednodušeného příkladu, by organizace neměla nakoupit tento systém, protože jeho pořízení by zapříčinilo nárůst celkových nákladů organizace. Pokud by kapitálové náklady nebyly explicitně vyjádřeny v hodnocení, organizace by mohla systém nakoupit. Zároveň je nutné připomenout, že důkladnější analýza by vyžadovala provést diskontování peněžního toku za staré a nové situace. Diskontovaný peněžní tok z nového systému by měl být dostatečně větší, aby kompenzoval kapitálový poplatek.

Další příkladem může být prodej nadbytečného majetku, ke kterému dochází díky působení zavedených kapitálových poplatků. Organizace prodá část nepotřebné půdy za 5 mil. \$ a vrátí příjem z prodeje vládě. Transakce redukuje čistou hodnotu organizace o 5 mil. \$ a její roční náklady snížením kapitálového poplatku o 500 000 \$ (za předpokladu 10% míry kapitálového poplatku). Za podmínky, že z obchodu organizace nic netratí, úspora 500 000 \$ poskytuje manažerům organizace prostor k rozhodování o tom jak s ní naložit, včetně možnosti navrhnout snížení ceny produkovaných služeb. Akruální přístup ke kapitálu umožňuje, aby akviziční politika a následně i samotný akviziční proces byl opatrnější směrem ke konečnému rozhodnutí o výběru varianty. Výše uvedené informace naznačují, že pokud míra ročních poplatků za kapitálový majetek je vysoká, pak investice nemusí být výdělečné i navzdory jejich schopnosti zlepšit produktivitu organizace.

Rozdílnost mezi peněžním a akruálním účetním konceptem se projevuje ve způsobu evidence a vykazování údajů o struktuře obranných výdajů. Vliv konceptu kapitálových poplatků se odráží i ve výši celkových obranných výdajů, jak je možné vysledovat z tab. 6 a tab. 7. Jsou zde zobrazeny obranné výdaje Nového Zélandu (1997) prostřednictvím jejich komparace mezi akruálním a peněžním účetním systémem.

Z dosavadních zkušeností Nového Zélandu a Velké Británie lze uvést následující klíčové užítiky konceptu kapitálových poplatků:

- poskytuje **stimuly k redukci míry investic a restrukturalizuje majetek** v držení ministerstev jimi řízených organizací, a tak může být dosaženo jeho efektivnější struktury,
- **ozřejmuje vládě náklady** udržování jejich **kapitálových a provozních investic** u jednotlivých ministerstev,
- zajišťuje, že **cena za statky a služby produkované ministerstvy odráží úplné náklady** a nutí manažery, aby započítávali náklady kapitálu, když srovnávají náklady služeb produkovaných vládou s náklady soukromých poskytovatelů.

Tab. 6: Vykazování obranných výdajů Nového Zélandu dle aktuálního účetního konceptu

Výdaje	Celkem	
	%	tis. NZ \$
Osobní náklady	37,2	524 534
Provozní náklady	24,7	348 793
Odpisy	12,8	108 424
Kapitálový poplatek	25,3	356 051
Celkem	100,0	1 409 802
% HDP	1,44	-
Per Capitum		392

Pramen: Upraveno podle http://www.victoria.ac.nz-css-docs-Strategic_Briefing_Papers-Vol.1%20Dec%201999-NZDS.pdf

Tab. 7: Vykazování obranných výdajů Nového Zélandu dle peněžního účetního konceptu

Výdaje	Celkem
	tis. NZ\$
Provozní náklady	870 532
Akvizice, výstavba	198 404
Věda a výzkum	799
Celkem	1 068 936
% HDP	1,09
Per Capitum	295

Pramen: Upraveno podle http://www.victoria.ac.nz-css-docs-Strategic_Briefing_Papers-Vol.1%20Dec%201999-NZDS.pdf

Kapitálové poplatky výrazným způsobem přispívají ke změně chápání a vnímání investičních potřeb uvnitř veřejného sektoru ať už jako celku, nebo v jeho jednotlivých odvětvích včetně rezortu obrany. A výše uvedené příklady vyvracejí klišé a zažitě představy o nemožnosti „naučit“ veřejný sektor ekonomické racionalitě.

Závěr

V soukromém sektoru investoři a věřitelé nabízí kapitál soukromým firmám náhradou za dividendy a platbu úroků (tzv. kapitálové náklady). Placení za kapitál nutí firmy zvažovat přednosti alternativních investic a vybírat takové z nich, které poskytují nejvíce užitek. Ve veřejném sektoru investory a věřiteli, kteří poskytují „veřejným firmám“ svůj kapitál, jsou občané státu. Je zde však několik rozdílů. V první řadě zde musíme postrádat svobodnou vůli k tomuto poskytování a dále zde také není přítomen příslib dividend a platba úroků. Navíc peněžně účetní systémy jednotlivých států dlouhou dobu nebyly schopny poskytnout svým občanům relevantní a pravdivé informace o úplných nákladech vyvolaných fungováním veřejného sektoru.

Nebylo také možné získat informace o skutečných nákladech kapitálových a provozních investic, což znesnadňovalo rozhodování o jejich realizaci a tím „pokřivovalo“ průběh celého

akvizičního procesu. Spíše jak ekonomický kalkul, rozhodující roli sehrával převažující veřejný zájem vycházející z procesu veřejné volby. V současné době však nabývá na síle pragmatický přístup, který nesnímá z decizní sféry ekonomickou odpovědnost vyplývající ze správy svěřeného majetku.

Chronické deficity veřejných rozpočtů vedly vlády ke hledání alternativních cest, jež by zajistily dlouhodobou udržitelnost financování a hospodaření organizací veřejného sektoru s akcentem na zvýšenou výkonnost, transparentnost a zúčtovatelnost a zodpovědnost. Úspěšnost pokusů využívat a implementovat postupy a nástroje ze soukromého sektoru se zvyšovala.

Globální přechod k akruálnímu účetnímu režimu, využívání podobných účetních metod jaké známe u podnikatelských subjektů soukromého sektoru, umožňuje změnu evidence a vykazování ekonomických dat o veřejném sektoru. Odpisy nebo koncept kapitálových poplatků jsou toho dobrým důkazem. Výsledkem je lepší péče o svěřený majetek, [20] zhopodárňování kapitálu [21] a pokles potřeb kapitálových a provozních investic. [22]

Vláda České republiky ve svém usnesení č. 561 ze dne 23. května 2007 [23] rozhodla o vytvoření účetnictví státu, díky kterému budeme schopni získat **věrnější zobrazení skutečného stavu jeho ekonomického systému.** Toto rozhodnutí pramení ze zjištění, že současný stav v České republice, z hlediska schopnosti účetního systému poskytovat údaje rozhodné pro ekonomické řízení státních organizací, neodpovídá mechanismům používaným ve „starých“ státech Evropské unie, ale neodpovídá ani mechanismům, které potřebují pro řízení a vykazování podnikatelské subjekty v České republice. [24] Schválením novely zákona o účetnictví Senátem ČR dne 17. července 2008, [25] se i Česká republika přiřadila k zemím, které opouští peněžní účetní systém a otevírá si tím cestu nejen k lepšímu nakládání se svěřenými finančními prostředky, k racionálnějšímu hospodaření s majetkem, ale i ke změně stylu práce a ekonomického myšlení. Přechod k akruálnímu účetnímu režimu (tzv. vytvoření účetnictví státu) je komplexní změna, která přesahuje hranice jednoho rezortu.

Z toho vyplývá i skutečnost, že patřičná součinnost a zapojení bude vyžadována i od rezortu Ministerstva obrany České republiky. Nechtě výše uvedené zahraniční příklady evidence, vykazování a použití ekonomických dat na pozadí akruálního účetního systému, jsou příspěvkem k zvyšování informovanosti a porozumění nově pokládaným základům ekonomického systému státu i samotného rezortu obrany a jím řízených organizací.

Poznámky:

- [1] Např.: ANTONAKIS, Nicholas. *Military Expenditure and Economic Growth in Greece, 1960-90* (1997), HEO Uk., HAHM Sung D. *Politics, Economics, and Defense Spending in South Korea* (2006), ALEXANDER, W. R. *The Impact of Defence Spending on Economic Growth: A Multi-Sectoral Approach to Defence Spending and Economic Growth with Evidence from Developed Economies* (1990), BISWAS, B., RAM, R. *Military Expenditure and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Augmented Model and Further Evidence* (1986), DEGER, Saadet., SMITH, Ron. *Military Expenditure and Development: The Economic Linkages* (1985), DUNNE, Paul. *The Political Economy of Military Expenditure: An Introduction* (1990).
- [2] Více na <http://www.defenselink.mil/comptroller/defbudget/fy2007>.
- [3] Více na <http://www.parliament.uk/commons>.
- [4] Více na <http://www.defence.gov.au/budget/>.
- [5] Více na <http://www.defence.gov.au/dmo/index.cfm>.
- [6] Více na <http://defence-data.com>.
- [7] Více na http://proceedings.ndia.org/498A/5NDIA_Procurement_brief.pdf.
- [8] CAGR (Compound Annual Growth Rate) – složená roční míra růstu.
- [9] **Obranné investiční výdaje** jsou chápány jako výdaje na vojenské zabezpečování (military procurement) a výdaje na vědu a výzkum. Výdaje na vojenské zabezpečování spíše reflektují aktivity k dosažení obranných

kapacit v krátkodobém horizontu, naopak výdaje na vědu a výzkum reflektují aktivity směřující k dosažení obranných kapacit v dlouhodobém horizontu.

- [10] **Obranné zabezpečování** nebo také obranné akvizice je proces, prostřednictvím kterého národní vlády a jejich rezorty obrany, získávají vybavení a služby nezbytné pro naplnění jejich poslání. Vybavením se zpravidla myslí položky, které jsou určené pouze pro vojenské účely, jako jsou zbraňové systémy a munice, stejně i takové, které nejsou výhradně vojenského charakteru a svou pestrostí zasahují od potravin až k obuvi. Pokud jde o služby, mnoho úkolů, které kdysi byly vykonávány vojenským personálem, od stravování, přes logistickou podporu až k získávání a analýze tajných informací, je nyní zadáváno soukromým společnostem a tak nyní podléhají akvizičnímu procesu.
- [11] Je však zřejmé, že použitelnost této definice pro veřejný sektor může obstát, i přes v textu vymezená problematická místa. Ať už jako příklad použijeme investice do vysokoškolských budov, vozového parku veřejných dopravních podniků nebo do bojové techniky, každá vstupuje do produkce finálních statků, které jsou veřejností spotřebovávány, pak tedy i ony musí přinášet jistou míru ekonomického užítu. Tento užitek je však také dosažitelný s určitým časovým odstupem (někdy je časový horizont kratší, někdy delší). S jeho dosažení je i ve veřejném sektoru spojena jistá míra rizika, kterou však v něm nenese jeden konkrétní investor, nýbrž celá společnost, která na tyto investice poskytuje zdroje. Míra zainteresovanosti na dosažení výše uvedeného ekonomického užítu je, narozdíl od soukromého sektoru, nižší. I ve veřejném sektoru je však míra ekonomického užítu taktéž závislá na hospodářské výkonnosti subjektu, ať již jím je obec, ministerstvo nebo nejmenovaný bojový útvar.
- [12] Ne všechny spotřebované vstupy jsou totiž spojeny současně i s úbytkem peněžních prostředků, jako např. opotřebení dlouhodobého majetku způsobené jeho každodenním používáním, a takové vstupy, protože nejsou současně i výdaji, nejsou peněžním účetním systémem evidovány. Tak dochází např. k tomu, že při absenci evidence těchto vstupů nemáme objektivní představu o skutečné hodnotě dlouhodobého majetku a jeho věkové struktuře, což značně ztěžuje plánování investic apod.
- [13] VODÁKOVÁ, Jana. Aktuální účetnictví v rezortu MO ČR – revoluční pohled na účetní data. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1 s.25 ISSN 1210-3292
- [14] Například ve Velké Británii jsou investice vymezeny následovně: „Jedná se o výdaje centrální vlády a orgánů místní správy na základní prostředky (půda a budovy, dopravní techniku, výrobní a strojní zařízení apod.) minus prodej základních prostředků plus zvýšení účetní hodnoty zásob a nedokončené výroby ústřední vlády a veřejných korporací. Keereman Filip a Jevcak Anton ve své příspěvku „Výzvy pro veřejné investice v nových členských státech Evropské unie“, předneseném na semináři *Posilování veřejných investic a řízení fiskálních rizik prostřednictvím veřejně-soukromého partnerství*, upřednostňují tzv. čisté investice, které berou v úvahu opotřebení pořízovaného majetku a jsou vhodnějším měřítkem veřejných investic.
- [15] Více na <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/rab95/rabsum.html>.
- [16] Více na <http://www.reason.org/ps258.html>.
- [17] Impulzem pro rozsáhlé změny v řízení a účetní evidenci na ústřední úrovni jsou dva hlavní zákony. První z roku 1988 nese název „Zákon o státním sektoru“ (The State Sector Act), druhý z roku 1989 se jmenuje „Zákon o veřejných financích“ (The Public Finance Act). První ze zákonů mění roli vrchních výkonných pracovníků. Druhý zákon zavádí výkonnostní management a změny ve finančním řízení. Blíže: GOLDFINCH, Shaun., *Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have the Benefits Been Oversold?* *Asian Journal of Public Administration*. Vol. 20, No. 2 (December 1998) s. 203-232.
- [18] V soukromém sektoru, investoři a věřitelé nabízí kapitál soukromým firmám náhradou za dividendy a platbu úroků (tzv. kapitálové náklady). Placení za kapitál nutí firmy zvažovat přednosti alternativních investic a vybírat takové z nich, které poskytují nejvíce užítků.
- [19] Pozoruhodná, z našeho pohledu, je skutečnost, že ozbrojené síly Nového Zélandu financují své kapitálové akvizice z odpisů.
- [20] Více na www.treasury.govt.nz/budget/2008/ise/v4/ise08-v4-ffs-nzdf.pdf.
- [21] Např. plochy nevyužitých půd, nesloužící jako veřejné prostranství nebo nevyužitých budov, budou stát vládní organizace peníze. Kapitálový poplatek poskytuje silný stimul k prodeji nebo pronájmu tohoto majetku. Studie zabývající se kapitálovým poplatkem ukazují, že většina finančních manažerů díky jeho zavedení byla nucena věnovat větší pozornost využívání majetku. Zároveň poukazují na skutečnost, že kapitálový poplatek poskytuje také motiv k navracení nepotřebného nebo neefektivního kapitálu vládě.
- [22] Kapitálové poplatky přiměly manažery, aby pečlivě zhodnotili užítky majetku vzhledem k jejich nákladům. Např. měly významný dopad na Ministerstvo zahraničních věcí. Když kapitál začal být zvažován jako volný statek, ministerstvo nakumulovalo hodnotu majetku v zahraničí okolo 400 mil. NZ \$. Když kapitálový poplatek byl zaveden do praxe a velvyslanectví byla nucena platit úrok z tohoto kapitálu, velmi rychle vyšlo najevo, že významné množství finančních prostředků je zaneprázdněno ve velmi nákladném majetku. Výsledkem toho bylo započítání hledání cest k jeho úspornému využívání.

- [23] Dalším efektem kapitálových poplatků je ten, že potřeba dodatečného kapitálu se snížila. Protože vedení ministerstev a úřadů vědělo, že budou muset platit dodatečné poplatky, mělo zábrany hledat kapitálové injekce, pokud si manažeři nebyli jisti, že si může úřad dovolit zaplatit tyto dodatečné poplatky. Nový kapitál musel být schopen zaplatit sám sebe prostřednictvím vzrůstu produktivity.
- [24] Více na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_integr_roz_sys_33514.html?year=2008.
- [25] Více na <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/47681/40478>.

Literatura:

- BALL Ian, DALE, Tony., EGGERS William D., and SACCO, John. Reforming Financial Management In *The Public Sector: Lessons U.S. Officials Can Learn from New Zealand*. [online]. c2006 poslední revize 10.5.2008 [cit.2008-07-09] Dostupné z: <<http://www.reason.org/ps258.html>>.
- BELOHLÁVEK, Alexander J., HOTOVÁ, Renáta. *Pojem investice z pohledu jejich mezinárodně-právní ochrany*. [online]. c2005 poslední revize 10.6.2008 [cit.2008-07-09] Dostupné z: <http://www.rozhodcisoud.net/news/pojem_investice.php>.
- BROWN Charles.V., JACKSON, Peter M. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2 (investice – definice, s.186).
- COMBET Greg. *Speech by the Parliamentary Secretary for Defence Procurement – 2008 Defence Budget Briefing*. [on line] c 2008 poslední revize 27.06.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://www.minister.defence.gov.au/CombetSpeechtpl.cfm?CurrentId=7728>>.
- DANGERFIELD Geoff. Estimating the Cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises. *A Handbook Prepared for the Treasury*. [on line] c 1998 poslední revize 18.09.2005 [cit. 2007-05-27] Dostupné z: <<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/730/67/13.pdf>>.
- FRANK, Robert H., a BERNANKE, Ben S. *Ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 2003. 803 s. ISBN 80-247-0461-4.
- GOLDFINCH, Shaun. *Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have The Benefits Been Oversold?* [on line] c 2005 poslední revize 18.06.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000011.pdf>>.
- New Zealand Defence Spending. *Strategic briefing papers*. [on line] c 2003 poslední revize 18.09.2007 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://www.victoria.ac.nz/css/pages/papers/strategic.aspx>>.
- STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru: učební text. 1. Přepř. vyd.* Brno: Masarykova univerzita v Brně. Ekonomicko-správní fakulta, katedra veřejné ekonomie, 1998. 130 s. ISBN 80-210-1737-6.
- VODÁKOVÁ, Jana. Aktuální účetnictví v rezortu MO ČR – revoluční pohled na účetní data. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1 s.24-27 ISSN 1210-3292.
- About DMO Who We Are. [on line] c 2005, poslední revize 25. 06. 2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://www.defence.gov.au/dmo/about/index.cfm>>.
- Department of Defense Budget for Fiscal Year 2007 – *Financial Summary Tables*. [on line] c 1998 poslední revize 18.05.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://www.defenselink.mil/comptroller/defbudget/fy2007/>>.
- Financial management policy manual* (JSP 462 ISSUE 2). London: MoD, 2003. 901 s.
- New Zealand Defence Force – *Forecast Financial Statements*. [on line] c 2007 poslední revize 22.05.2008 [cit. 2008-07-07] Dostupné z: <www.treasury.govt.nz/budget/2008/ise/v4/ise08-v4-ffs-nzdf.pdf>.
- Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*. [on line] c 1998 poslední revize 18.09.2005 [cit. 2007-05-27] Dostupné z: <<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/730/67/13.pdf>>.
- German Defence Budget 2003 – Re-Arranging Deckchairs On The Titanic*. [on line] c 1996 - 2007 poslední revize 26.06.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://defence-data.com/current/pageda31.htm>>.
- German Defence Budget 2003 – Counselor for Defense Cooperation*. [on line] c 2002 poslední revize 26.06.2003 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <http://proceedings.ndia.org/498A/5NDIA_Procurement_brief.pdf>.
- Stenozáznam z třetího dne 15. schůze Senátu Parlamentu České republiky (17. července 2008). Jednání o návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony. [on line] c 2008 poslední revize 21.07.2008 [cit. 2008-07-21] Dostupné z: <<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/730/67/13.pdf>>.
- Usnesení vlády č. 561/2007* ze dne 23. května 2007 k vytvoření účetnictví státu. [on line] c 2005 poslední revize 21.07.2008 [cit. 2008-07-21] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_integr_roz_sys_33514.html?year=2008>.
- UK Defence Procurement Policy*. [on line] c 2007 poslední revize 07.05.2008 [cit. 2008-06-27] Dostupné z: <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-078.pdf>>.