

Ing. Josef Procházka, Ph.D.

Společné financování NATO jako nástroj posilující soudržnost a akceschopnost této mezinárodní organizace

VOJENSKÉ
UMĚNÍ

Problematika společného financování, která byla dříve relativně okrajovou oblastí strategického rozhodování v rámci NATO, se pod vlivem globálních ekonomických problémů stále častěji dostává do pozornosti jeho politických a vojenských představitelů. Omezené finanční možnosti většiny členských zemí, rostoucí požadavky na využívání společného financování a rozšiřující se spektrum plněných úkolů ze strany Aliance vytvářejí značný tlak na balancování disproporcí mezi potřebami a reálnými možnostmi jejich pokrytí. Cílem článku je představit širší odborné veřejnosti společné financování NATO jako nástroj podpory strategického řízení mezinárodní organizace, která stále intenzivněji pocituje omezenou dostupnost zdrojů při naplňování svého poslání.

Nejen na úrovni jednotlivých členských států, ale i v rámci Severoatlantické aliance jsou přijímána bolestivá rozhodnutí, tzv. *hard decisions*, směřující k udržení potřebné funkcionality a k omezení případných negativních dopadů na schopnosti nezbytně potřebné pro naplnění jejího poslání. Výchozí bodem pro řešení této situace je nalezení stále obtížněji identifikovatelných úspor, získání alternativních možností financování, zvýšení hospodárnosti a posílení efektivnosti realizovaných operací (procesů) a důsledná prioritizace zdrojů s upřednostněním základních funkcí organizace, tzv. *core functions and capabilities*.

Role a základní parametry společného financování NATO

Společné financování NATO je nástrojem podpory strategického řízení této organizace. Smyslem společného financování je realizovat či podporovat aktivity, které posílí celkovou soudržnost a akceschopnost Aliance. Primárně se tedy jedná o financování aktivit, které přesahují odpovědnost individuální členské země a vytvářejí podmínky pro společné fungování ať již z pohledu běžného života organizace (velitelství) nebo např. výstavby prvků infrastruktury pro potřeby budoucích či probíhajících operací. Společné financování tak odráží základní stavební principy Aliance, mezi které patří především solidarita a spravedlivé sdílení břemene společné obrany mezi jednotlivými členy.

Spektrum aktivit, které byly v minulosti financovány ze společných prostředků, se postupně vyvíjí především ve vazbě na změny v bezpečnostním prostředí a z toho vyplývající prioritní úkoly NATO. V průběhu studené války se tak jednalo o financování výstavby infrastruktury, která byla připravována pro podporu vedení velkých vojenských operací na území evropských členských zemí, tedy pro podporu operací podle článku 5 Washingtonské smlouvy. Programy výstavby těchto prvků infrastruktury pak s určitou setrvačností dobíhaly v průběhu devadesátých let minulého století, při souběžné modernizaci infrastruktury v nových členských zemích. Snahou bylo dostat vybrané prvky infrastruktury v nových zemích na standardní alianční úroveň a vytvořit tak odpovídající podmínky pro přijetí posilujících sil na jejich území v případě krizové situace.

Významná změna orientace využívání společných finančních prostředků nastala s vedením operací na Balkáně, zejména pak v Afghánistánu. Stále více společných finančních prostředků tak bylo alokováno na zabezpečení potřebné míry interoperability, především v oblasti spojení a přenosu informací, a na zajištění strategické podpory vedení těchto operací (průzkum, ochrana vojsk, logistická podpora a zdravotní zabezpečení).

Společné finanční prostředky NATO jsou využívány ve třech oblastech:

1. Program bezpečnostních investic NATO (NSIP – NATO Security Investment Programme).
2. Vojenský rozpočet (MB – Military Budget).
3. Civilní rozpočet (CB – Civil Budget).

V rámci NSIP je financován rozvoj schopností. Program zahrnuje projekty rozvoje letištní, komunikační a logistické infrastruktury v jednotlivých členských zemích a v operacích a projekty na zajištění přehledu o vzdušné situaci v rámci integrovaného systému protivzdušné obrany NATO, tzv. NATINADS.

Z MB je financována velitelská struktura NATO (NCS – NATO Command Structure), podpora vedení operací a misí (AOM – Alliance's Operations and Missions), provoz společně využívaných schopností (NAEW&C – NATO Air Early Warning and Control; AGS – Alliance Ground Surveillance) a příspěvky na penze.

Finanční prostředky z CB jsou využívány pro financování činnosti mezinárodního štábu NATO. Jedná se např. o financování veřejné diplomacie, vědeckého programu a partnerství s ostatními zeměmi.

Poskytování příspěvku do CB ze strany České republiky je zabezpečeno cestou Ministerstva zahraničních věcí. Finanční prostředky ve prospěch NSIP a MB jsou vynakládány z rozpočtu Ministerstva obrany.

V současnosti probíhá širší diskuze o budoucím využívání společných prostředků. Z chicagského summitu (květen 2012) vzešel úkol k opětovnému posouzení současného způsobu využívání společných prostředků s cílem lépe zohlednit představy a očekávání jednotlivých spojenců a přizpůsobit tento systém budoucím úkolům Aliance, které vyplývají ze Strategické koncepce NATO z roku 2010 a závěrů summitu v Chicagu. Snahou některých zemí je, aby společné prostředky ve větší míře podpořily naplňování koncepce NATO Force 2020 a přispěly ke společnému rozvoji schopností v rámci koncepce *smart defence*.

Na straně druhé se země v současné obtížné ekonomické situaci brání tomu, aby společné financování vybočilo z nastavených finančních hranic, tzv. finančních stropů. Tyto dva pohledy se však v zásadě nevylučují. Je určitě možné naleznout řešení, která sice změní způsob využívání společných finančních prostředků, ale přitom nepovedou ke zvýšení finanční zátěže členských zemí.

Souběžně s tímto úkolem probíhá úježi zaměřená debata ke změnám přístupů k využívání společného financování v budoucích operacích. Předmětem diskuze jsou především náklady, které nelze jednoznačně přiřadit jednotlivým zemím. Snahou je zvýšit flexibilitu velitelů, podpořit efektivní vedení operací (interoperabilitu), omezit outsourcing a náklady spojené s refundací zemím za poskytnutí jejich schopností. Země by měly být lépe motivovány k poskytování potřebných schopností pro potřeby operace v rámci tzv. procesu generování sil.

Společné financování představuje pouze zlomek celkových výdajů, které jednotlivé členské země v souhrnu vyčleňují na zabezpečení své obrany. Jedná se cca o pouhý

2 % z této celkové částky. Objem společných finančních prostředků v návrhu střednědobého plánu zdrojů (MTRP – Medium Term Resource Plan) činí na rok 2013 v NSIP 700 MEUR, v MB 1,45 miliardy eur (NCS – 533,4 MEUR + financování tranzitu (přechodu) na novou NCS ve výši 40 MEUR, AOM – 540 MEUR, NAEW&C – 252,6 MEUR, AGS 2,1 MEUR a penze – 86,3 MEUR). Návrh střednědobého finančního plánu (MFTP – Medium Term Financial Plan) předpokládá, že CB na rok 2013 bude zahrnovat financování společných aktivit v objemu cca 180 MEUR.

Snahou zemí je, aby financování Aliance odráželo reálnou situaci v národních rozpočtech, které jsou u většiny zemí omezovány pod tlakem sílících hospodářských problémů. Především financování organizačních struktur, ať již NCS či mezinárodního štábu, bylo pro následující období postaveno na nulovém nominálním růstu. Důsledkem tohoto vývoje je početná redukce především civilních zaměstnanců v důsledku omezování personálních výdajů a přijímání úsporných opatření v podpůrné administrativě (Aliance např. zavádí koncepci sdílených služeb). Prioritní je udržení základních schopností a programů, podporujících plnění hlavních úkolů Aliance (kolektivní obrana, krizové řízení, mezinárodní spolupráce a partnerství).

Příspěvky jednotlivých zemí se odvíjí od schválených podílů na společném financování, tzv. *cost share* (stanoveny dle výkonnosti ekonomiky). Na vypracování metodiky výpočtu příspěvků se v roce 2005 významnou měrou podílela i Česká republika. Velvyslanec Kovanda vedl pracovní skupinu, která připravila návrh řešení. Pro období 2012-2013 činí tento podíl pro Českou republiku 0,9344 % ve formátu financování 28 zeměmi. [1] V tabulce 1 je uveden přehled podílů jednotlivých členských zemí na společném financování.

Tab.1: Přehled podílů členských zemí NATO na společném financování v %.

	2012 – 2013		
	Civilní rozpočet	Vojenský rozpočet	NSIP
Albánie	0,0843	0,0843	0,0843
Belgie	2,0448	2,1048	2,1048
Bulharsko	0,3068	0,3068	0,3068
Kanada	5,9358	5,9358	5,9358
Chorvatsko	0,3115	0,3115	0,3115
Česká republika	0,9344	0,9344	0,9344
Dánsko	1,2227	1,3409	1,3409
Estonsko	0,1004	0,1004	0,1004
Francie	11,4212	11,1726	11,1726
Německo	14,5745	14,8882	14,8882
Řecko	0,9500	0,9500	1,1029
Maďarsko	0,7005	0,7005	0,7005
Island	0,0492	0,0492	0,0492
Itálie	8,7638	8,8000	8,6471
Lotyšsko	0,1447	0,1447	0,1447
Litva	0,2143	0,2143	0,2143
Lucembursko	0,1393	0,1393	0,1393
Nizozemí	3,2132	3,2855	3,2855

	2012 – 2013		
	Civilní rozpočet	Vojenský rozpočet	NSIP
Norsko	1,4975	1,5082	1,5082
Polsko	2,4908	2,4908	2,4908
Portugalsko	0,9497	0,8500	0,8500
Rumunsko	1,0629	1,0629	1,0629
Slovensko	0,4563	0,4563	0,4563
Slovinsko	0,2323	0,2323	0,2323
Španělsko	4,9292	4,8892	4,8892
Turecko	3,6794	3,6794	3,6794
Velká Británie	11,8511	11,1677	11,1677
USA	21,7394	22,2000	22,2000

Zdroj: Resource Policy and Planning Board, Cost Share Arrangements for Civil Budget, Military Budget and NATO Security Investment Programme. AC/335-N(2011)0113, 16.12.2012.

Společné financování je významným prvkem při naplňování poslání NATO. I když společné financování představuje z pohledu objemu finančních prostředků pouze velmi malou část prostředků, které země na svoji obranu a bezpečnost uvolňují, tak i přesto má nezastupitelné místo zejména při udržování civilní a velitelské struktury NATO, vytváření schopností a podpoře vedení aliančních operací. Role společného financování se v čase mění a jeho parametry jsou přizpůsobovány měnícím se potřebám Aliance

Systém řízení zdrojů (společného financování) NATO

Systém řízení společných zdrojů NATO je obdobně jako každý jiný sociální systém tvořen organizační strukturou, naplněnou personálem, který se při své činnosti řídí určitými pravidly, firemní kulturou a k naplnění svého poslání a plnění úkolů využívá další podpůrné prvky, ať již v podobě hardware či software (objekty, výpočetní technika, informační podpora apod.).

Specifickou podstatou tohoto systému je jeho mezinárodní charakter. Finanční prostředky, o jejichž využívání systém rozhoduje, jsou poskytovány členskými zeměmi. Z toho jednoznačně vyplývá požadavek na to, aby všechny země měly stejnou možnost rozhodování. V rámci NATO má každá země *de iure* stejnou váhu svého hlasu bez ohledu na výši příspěvku, který do společného financování poskytuje. Veškerá rozhodnutí jsou pak činěna na základě shody a v souladu se stanovenými pravidly hry. Dosažení konsensu je základním principem fungování Aliance. Rozhodnutí v oblasti zdrojové politiky Aliance a její realizace v principu přísluší Severoatlantické radě, která tak činí na základě doporučení, která jsou pro ni připravována jednotlivými pracovními orgány (výbory).

Systém řízení společného financování NATO se permanentně vyvíjí a je postupně adaptován na nové podmínky, aby co nejlépe vyhovoval potřebám organizace a naplnil očekávání jednotlivých členských zemí. Je nutno přiznat, že tato očekávání jsou často velmi odlišná. Odlišnosti jsou dány rozdílnými národními přístupy k zajišťování bezpečnosti a obrany ve smyslu naplňování jejich zahraničních, obranných případně dalších politik.

Současné organizační uspořádání řídicích orgánů v oblasti zdrojů odlišuje konceptní a výkonnou úroveň a zohledňuje rovněž odlišné oblasti využívání finančních

prostředků (financování NSIP, velitelské struktury a souvisejících aktivit a mezinárodního štábu).

Koncepčním orgánem, který definuje pravidla pro využívání společných finančních prostředků NATO, připravuje doporučení Severoatlantické radě o financování aktivit NATO ze společných zdrojů a posuzuje zdrojové aspekty veškerých rozhodnutí, je Rada pro politiku a plánování zdrojů (RPPB – Resource Policy and Planning Board). [2]

Výkonnými prvky v systému řízení společných zdrojů NATO jsou tzv. implementační výbory. Rozhodování o realizaci projektů v oblasti NSIP se děje na úrovni investičního výboru (IC Investment Committee). [3] Příprava rozpočtů a dohled nad jejich realizací ze strany všech členských zemí se odehrává v rámci rozpočtového výboru (BC – Budget Committee), přičemž existují v zásadě dva oddělené formáty tohoto výboru. Jeden je pro oblast civilního a druhý pro oblast vojenského rozpočtu. [4]

Pro podporu činnosti těchto řídicích struktur, které jsou postaveny výhradně na národním zastoupení, je využíván mezinárodní štáb a mezinárodní vojenský štáb. Tyto štáby již neodrážejí národní zastoupení v pravém slova smyslu, i když se při obsazování jednotlivých pozic zohledňuje vedle celé řady aspektů i rovnoměrné geografické zastoupení. Především civilní zaměstnanci obou štábů, kteří nerotují ve svých pozicích tak často jako vojáci či národní zástupci v jednotlivých výborech, jsou nositeli institucionální znalosti v jednotlivých oblastech. Štáby tak připravují návrhy rozhodnutí na základě znalostí, zkušeností a analytických podkladů. Návrhy rozhodnutí jsou pak výše uvedenými výbory projednávány a na základě postojů jednotlivých zemí případně upravovány.

Většina učiněných rozhodnutí je výsledkem velmi citlivých kompromisů.

Přijátá rozhodnutí jsou realizována jednotlivými aliančními entitami, ať již mezinárodními, např. prvky velitelské struktury či agenturami, nebo i národními, tedy členskými zeměmi. Děje se tak v souladu s platnými pravidly hospodaření se společnými finančními prostředky a majetkem, zásadami projektového řízení, pravidly pro akviziční činnost či dalšími normami.

Současný systém řízení v oblasti zdrojů je výsledkem reorganizačních změn, provedených v roce 2010, jejichž cílem bylo zajistit větší kontrolu, transparentnost a integraci přijímaných rozhodnutí relevantních výborů. Za tímto účelem byl optimalizován počet výborů a upraveny jejich působnosti. Existenci jednoho rozpočtového výboru (BC), který zasedá ve dvou formátech (MB a CB), je možné považovat za přechodné období do doby plné procesní integrace řízení v oblasti zdrojů, která však zatím není na pořadu dne.

Oddělení koncepční (RPPB) a výkonné úrovně (BC a IC) řízení prokazuje svoji opodstatněnost. Věcné oddělení NSIP od záležitostí spojených s přípravou a monitorováním realizace rozpočtů je účelné a plně funkční. Podpůrná funkce ze strany mezinárodního štábu je dostatečná. V rámci připravované revize mezinárodního štábu se jako v jedné z mála oblastí předpokládá vyčleňovat více personálu na podporu řešení zdrojových záležitostí (dochází k rozšiřování administrativy z důvodů změn v procesních záležitostech, především v řízení NSIP).

Principy a pravidla společného financování

Řízení společných zdrojů se nemůže obejít bez pravidel, na jejichž základě je posuzována vhodnost, respektive oprávněnost jednotlivých aktivit pro financování ze společných prostředků, tzv. eligibility.

Pro každou oblast činnosti Aliance (výstavba infrastruktury, pořizování společných schopností, výcvik a použití ozbrojených sil v operacích včetně přípravy a nasazení pohotovostních sil NATO, partnerství, věda a výzkum, krizové řízení) existují specifická pravidla, která vycházejí ze základních principů NATO, základních principů společného financování NATO, již učiněných rozhodnutí v minulosti, předpokládaných především vojenských potřeb a možností jejich financování, tzv. *affordability*.

I přes existenci širšího spektra aspektů je možné konstatovat, že celý systém pravidel je postaven na dvou základních principech společného financování.

První princip – princip *Over and Above* – odráží sdílení odpovědnosti mezi zeměmi a Aliancí. Tento princip v podstatě vyjadřuje skutečnost, že při financování aktivit pro potřeby Aliance není možné očekávat od zemí více, než by poskytovaly pro naplnění svých vlastních požadavků. Hranice mezi národním a společným financováním není mnohdy zcela zřejmá a je obtížné oddělit národní a alianční využívání např. konkrétních prvků infrastruktury či jiných schopností. Rozhodujícími kritérii jsou míra komplexnosti dané aktivity a požadovaná úroveň interoperability, vycházející z pravděpodobného způsobu používání.

Za tímto účelem jsou ze strany Aliance definovány **minimální vojenské požadavky**, u kterých se může společné financování uplatnit. Pokud národní požadavek (standard) je na kvalitativně či kvantitativně nižší úrovni než minimální požadavek NATO, pak část, o kterou minimální požadavek Aliance překračuje úroveň požadavku národního, je oprávněná (eligible) pro společné financování. V praxi proto např. při realizaci projektů v rámci NSIP dochází ke sdílení nákladů mezi Aliancí a zeměmi.

Druhý princip – princip *Costs Lie Where They Fall* – vyjadřuje odpovědnost jednotlivých zemí za financování aktivit, spojených s přípravou a použitím vlastních ozbrojených sil. Jedná se o financování aktivit, spojených s využíváním techniky a nasazením personálu (platy, přeprava do operace a stažení z operace, zajištění spojení, logistická podpora a financování udržitelnosti). Princip je využíván především při rozhodování o výjimkách při využití společného financování v operacích. Posuzuje se hranice mezi národní a společnou odpovědností. Na základě zkušeností v operacích se ukazuje, že pro jejich úspěšné vedení je zcela nezbytné pomoci zemím při poskytování kritických, především podpůrných schopností.

Obecné vymezení těchto principů a návod k jejich uplatnění jsou uvedeny v následujících nejdůležitějších dokumentech:

- SG(2006)0047, Layman's Guide to NATO (Common) Funding.
- SRB-N(96)33 (Revised), Eligibility for NATO Common Funding.
- PO(2005)0098, Revise Funding Policy for Non-Article 5 NATO-Led Operations.
- DSG(2009)0827, Financial Arrangement for NATO Response Forces Deployments and Redeployments and Training and Exercise.
- PO(2011)0020, NATO Command Structure, Host Nation Support Policy and Standards.

Je možné konstatovat, že současné nastavení pravidel společného financování vytváří odpovídající podmínky pro výstavbu prvků společné infrastruktury z programu NSIP. Dílčí změny pravidel bude potřebné učinit k zefektivnění vedení aliančních operací. Především by měla být zlepšena dostupnost kritických a v operaci sdílených schopností, omezena míra outsourcingu a zajištěn specifický výcvik pro potřeby dané operace.

Společné financování by mohlo sehrát významnější roli při přípravě a certifikaci pohotovostních sil NATO (NRF – NATO Response Force). Inovativní přístup bude rovněž potřebné uplatnit při případném rozšiřování pravidel do oblasti mnohonárodní spolupráce při výstavbě schopností či výcviku. Ne všechny země tento záměr podporují a rozvoj schopností s výcvikem vnímají jako ryze národní odpovědnost. Názorový posun v této oblasti by mohl být podpořen naplňováním koncepce *Smart Defence* a případně i posílen uplatňováním specializace v rámci Aliance. Překročení současného rámce společného financování bude předmětem velmi složitých jednání. Již dnes je zřejmé, že v současných ekonomických podmínkách není možné, aby případné změny vedly ke zvyšování finanční zátěže spojenců.

Plánování zdrojů

Žádný systém řízení zdrojů, postihující komplexní a k účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti směřující organizaci, se nemůže obejít bez transparentního, na věrohodných informacích postaveného a do budoucnosti směřujícího plánování. Výstupem z procesu plánování aliančních zdrojů jsou dva plány.

Střednědobý plán zdrojů (MTRP – Medium Term Resource Plan) pro plánování aktivit, financovaných z vojenského rozpočtu a NSIP, a střednědobý finanční plán (MTFP – Medium Term Financial Plan) pro plánování aktivit, financovaných z civilního rozpočtu. Oba plány zahrnují období pěti roků. Pro první rok jsou stanoveny na základě posouzení požadavků finanční stropy, které jsou zadáním pro přípravu rozpočtů a pro schvalování programů a projektů v rámci NSIP. Na následující čtyři roky hovoří tyto plány o tzv. plánovacích číslech, která vyjadřují určitý trend ve vývoji požadavků. Plánovací čísla jsou postavena na celé řadě předpokladů, které se v následujícím období dále zpřesňují. Plány jsou v obou případech nástroji plánování zdrojů strategické úrovně řízení a jsou schvalovány Severoatlantickou radou. Strategické povaze plánů je přizpůsobena míra detailu předkládaných informací.

MTRP vychází z konsolidovaných požadavků strategických velitelů (CRP – Consolidated Resource Proposals). Validita požadavků je posuzována implementačními výbory (BC a IC). Ke zdůvodnění požadavků připravují vojenské orgány *Impact Statement* (CNIS), ve kterém upozorňují na rizika, vyplývající z jejich omezeného financování. K přípravě MTRP a zpracování CRP je na začátku plánovacího procesu (prosinec) vydávána z úrovně RPPB plánovací směrnice *Directive for Resource Planning*. Plánovací cyklus a činnost RPPB v daném roce jsou zakončeny zpracováním výroční zprávy (*Annual Report*), která je předložena radě k vzetí vědomí.

MTFP je zpracován poněkud odlišným způsobem. Primárně odráží požadavky na činnost mezinárodního štábu na dané období při zohlednění hlavních úkolů a priorit NATO a představ o jejich naplňování ze strany generálního tajemníka. Generální tajemník v prvním čtvrtletí roku předkládá do neformální diskuze spojenců návrh směrnice pro přípravu civilního rozpočtu (*Civil Budget Strategic Guidance*), která vychází z politických priorit Aliance a stává se tak každoročně vodítkem pro plánování výdajů a přípravu civilního rozpočtu. Na základě této směrnice a vstupů jednotlivých divizí mezinárodního štábu vypracuje mezinárodní štáb návrh MTFP, který je projednáván rozpočtovým výborem ve formátu CB. Na základě MTFP je vypracován mezinárodním štábem návrh civilního rozpočtu (*Civil Budget Estimates*) s konkrétními finančními

údaji, který je opět projednáván rozpočtovým výborem ve formátu CB. MTFP i civilní rozpočet jsou následně schvalovány Severoatlantickou radou.

Z uvedeného popisu je patrné, že v rámci Aliance dochází k určité dvoj kolejnosti v procesu řízení a plánování zdrojů, která je dána nastavením rolí mezi její politickou a vojenskou částí. Na jedné straně je to mezinárodní štáb a vrcholový management NATO s generálním tajemníkem, zastřešující politický charakter organizace, na straně druhé jsou to vojenské struktury a rozvoj schopností v rámci programu NSIP. Současný stav je v podmínkách hledání úspor dlouhodobě neudržitelný a je vysoce pravděpodobné, že v budoucnosti dojde k racionalizaci stávajících procesů a úpravě kompetencí směrem ke komplexnějšímu řízení a plánování zdrojů v rámci Aliance.

Reformy v oblasti řízení zdrojů

Proces řízení zdrojů NATO je průběžně přizpůsobován novým podmínkám. Zásadním impulzem pro přehodnocení existujících procesů byla kritická situace ve financování NSIP v roce 2009 a snaha o balancování požadavků s možnostmi jejich financování v období globální finanční krize. Proces vyústil nejen v reformu řízení zdrojů, ale na základě výsledků lisabonského summitu podnítl rozsáhlé změny v NCS, vyvolal konsolidaci agentur NATO a revizi struktur velitelství NATO v Bruselu.

Přehodnoceny byly rovněž investiční záměry při výstavbě schopností. Na základě doporučení *Senior Official Group* (SOG), které vycházelo z procesu stratifikace požadavků ze strany vojenských orgánů, rozhodla v roce 2010 Severoatlantická rada o odložení či zastavení realizace projektů v NSIP s nižší prioritou. Pro zajímavost je možné uvést, že na základě rozhodnutí Severoatlantické rady z července 2012 bude možné dokončit či zahájit implementaci a požadovat proplácení předfinancovaných a již ukončených projektů v tzv. přístupových *Capability Packages* [5] pro nové země, jejichž realizace byla rozhodnutím z roku 2010 odložena. Opatření se dotýká i České republiky.

Přijata opatření v rámci reformy řízení zdrojů, učiněná v letech 2010-2012:

- Vojenskými orgány byla provedena důsledná stratifikace požadavků, která dala do rovnováhy požadavky s dostupnými zdroji. V letech 2010-2012 byly realizovány pouze projekty s významnými riziky pro naplňování úrovně politických ambicí Aliance. Pro roky 2013-2017 je navrženo opětovně realizovat i projekty s nižší prioritou při dodržení určitých podmínek.
- Byly zavedeny nové způsoby řízení NSIP, založené na intenzivnější interakci s hostitelskými zeměmi (státy a agenturami). Nový systém umožňuje lépe předpovídat a sledovat realizaci projektů a jejich financování.
- Zavedeno bylo plánování požadavků z operací *AOM Requirements and Resources Plans* (ARRPs), které zvyšuje přehled o vývoji požadavků v operacích.
- V roce 2010 byla uskutečněna reorganizace zdrojových výborů.
- Částečně se podařilo zavést zásady cílově orientovaného rozpočtování (*Objective Based Budgeting*) do podmínek tvorby civilního rozpočtu. Do jisté míry byly zavedeny výkonové parametry i v rámci NSIP. Přípravuje se záměr na využití této metodologie pro potřeby vojenského rozpočtu.
- Byla přijata nová pravidla pro poskytování podpory hostitelskou zemí (HNS) pro alianční entity NCS, která přenášejí větší odpovědnost na hostitelské země a snižují zátěž pro společné financování.

- Bylo rozhodnuto zveřejňovat neutajované auditní zprávy a výsledky hospodaření. Sice se bude vždy posuzovat každý konkrétní případ, ale opatření povede ke zvýšení transparentnosti hospodaření u jednotlivých entit. V tomto duchu se připravují rovněž kroky k posílení auditní funkce.
- Pokračuje proces implementace mezinárodních účetních standardů ve státní správě (IPSAS), zejména v oblasti evidence majetku.
- V roce 2011 bylo vyřešeno nezávislé postavení finančních orgánů v rámci velitelské struktury.
- Připravován je návrh na určení centrální odpovědnosti za odborné řízení finanční služby v rámci Aliance. Smyslem je zvýšit kvalitu finančních hlášení a jejich význam pro řízení Aliance.
- Zaváděn je manažerský informační systém na podporu komplexního řízení zdrojů, který bude zahrnovat veškeré potřebné informace pro analytickou podporu rozhodování a přijímání informovaných rozhodnutí.
- Zvažuje se vytvoření podmínek pro komplexní řízení zdrojů (*Comprehensive Resource Management*), které by umožnilo procesně integrovat jak tvorbu střednědobého plánu zdrojů a střednědobého finančního plánu, tak i přípravu a realizaci vojenského a civilního rozpočtu.
- Připravována je revize mezinárodního štábu.

Od roku 2010 byla přijata a realizována celá řada racionalizačních opatření, která přispěla k účelnějšímu, hospodárnějšímu a efektivnějšímu způsobu řízení zdrojů v rámci Aliance. Primárním smyslem těchto kroků bylo opětovné vytvoření rovnováhy mezi požadavky a finančními možnostmi v rámci obou rozpočtů a NSIP. Tento úkol byl splněn. Sekundárně se jednalo o zavedení účinnějších mechanismů, které by přiblížilo celý systém řízení zdrojů Aliance podmínkám nejlepší praxe jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru. Zde ještě stále existuje prostor pro další optimalizaci především v oblasti komplexního přístupu k řízení zdrojů a vytvoření lepších podmínek pro manažerskou podporu rozhodování.

Závěr

Z předložených informací je zřejmé, že společné financování NATO představuje živý systém, který má potenciál úspěšně reagovat na změny vnějšího prostředí. Důkazem je zvládnutí krize ve společném financování v roce 2010. I když se z pohledu objemu obhospodařovaných finančních prostředků jedná pouze o zlomek z celkové částky, kterou země na zajištění své obrany a bezpečnosti vynakládají, má společné financování zásadní význam pro soudržnost a akceschopnost celé Aliance. Společné financování podporuje realizaci aktivit, u kterých nelze předpokládat jejich zabezpečení ze strany jednotlivých zemí (financování velitelské struktury, rozvoj a provozování strategických schopností, podpora společného působení v operacích apod.). Bez společného financování by Aliance nebyla schopna úspěšně naplňovat své poslání.

Systém řízení společných zdrojů NATO se poměrně úspěšně adaptuje na podmínky omezených zdrojů a přejímá přístupy, které vycházejí z nejlepší praxe v této oblasti. Celý systém se snaží orientovat na dosahování reálných efektů (výstupů), to znamená, že se zaměřuje na naplnění vyhodnotitelných cílů za vložené prostředky. Pravidla

fungování a nastavené procesy je však i nadále nutno přizpůsobovat měnícím se potřebám a komplexnímu charakteru mezinárodní organizace, která navíc rozhoduje na základě konsensu mezi 28 členskými zeměmi. Smyslem změn je udržet rozumnou výkonnost celého systému, která je pod každodenním drobnohledem všech členských zemí.

Poznámky k textu:

- [1] Metodika NATO (C-DS(2005)0060, Item VII, NAC Decision Sheet) z roku 2005 pro stanovení podílů jednotlivých členských zemí na příspěvcích do společného financování NATO, tzv. *cost share* je odvozena od výkonnosti ekonomiky jednotlivých zemí. Základem výpočtu jsou statistická data o výši hrubého národního příjmu (GNI – Gross National Income) periodicky uveřejňovaná Světovou bankou, *World Development Indicators* (Size of Economy – tab. 1.1. – a Key Indicators for Other Economies – tab. 1.6.). Nové podíly jsou stanovovány ve dvouletých cyklech pro následující dva roky na základě údajů o stavu ekonomiky ve dvou letech předcházejících současně platnému období. Nově stanovený podíl ČR na období 2012–13, tj. 0,9344 % je tedy dán výsledkem ekonomiky v letech 2008–2009.
- [2] Před reorganizací v roce 2010 nesl RPPB název *Senior Resource Board* (SRB). Změna názvu je v souladu s rozšířením odpovědnosti v procesu řízení zdrojů při zdůraznění jeho řídicí a koncepční role.
- [3] Před reorganizací v roce 2010 nesl *Investment Committee* název *Infrastructure Committee* (IC). Rovněž tato změna odráží širší odpovědnost v procesu rozvoje aliančních schopností a změnu investiční strategie Aliance od výstavby stacionárních prvků infrastruktury k pořízování komunikačních a informačních systémů pro potřeby velení a řízení, pozemního a vzdušného průzkumu a protiraketové obrany.
- [4] Před reorganizací v roce 2010 existovaly dva samostatné výbory – *Civil Budget Committee* a *Military Budget Committee*. Současný *Budget Committee* (BC) integruje tyto dvě funkce v rámci dvou formátů jednání. Skutečná integrace může nastat až po ukončení integrace procesní, která není v současnosti na pořadu dne.
- [5] *Capability Packages* jsou nástrojem pro přípravu a realizaci investičních projektů v rámci NSIP. Jedná se o dokument projektového řízení shrnující vojenské požadavky, způsob jejich naplnění a zdroje (požadavky na personál, investiční a provozní finanční prostředky) potřebné k realizaci a zajištění provozu v životním cyklu.

Literatura:

- Active Engagement, Modern Defence. *Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19. 11. 2010. Dostupné na http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm, staženo 7. 8. 2012.
- BROOKS, T. NATO Summit Watershed for Joint Programmes, *IHS Jane's Defence Weekly*, Vol. 49, Issue 22, 30. 5. 2012.
- NATO Leaders to Consider Smart Defence in Chicago – *Strategic Comments*. The International Institute for Strategic Studies, 2012. Dostupné na <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-18-2012/nato-leaders-to-consider-smart-defence-in-chicago/>, staženo 7. 8. 2012.
- Chicago Summit Declaration*, 20. 5. 2012, dostupné na http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm, staženo 6. 8. 2012.
- OCHRANA, F. Finanční krize, její dopady na státní rozpočet a východiska tvorby protikrizové strategie rezortu Ministerstva obrany. *Vojenské rozhledy*, 2012, roč. 21 (53), č. 1, s. 89–98, 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.
- PROCHÁZKA, J. Program bezpečnostních investic NATO. *Vojenské rozhledy*, 2000, roč. 9 (41), č. 3. ISSN 1210-3292.
- PROCHÁZKA, J. Dlouhodobé plánování a jeho analytická podpora. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16 (48), č. 1. ISSN 1210-3292.
- Summit Declaration on Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020*. 20. 5. 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm, staženo 6. 8. 2012.
- Washingtonská smlouva*. 4. 4. 1949, dostupné na http://www.natoactual.cz/na_zpravy.aspx?y=na_summit/washingtonskasmlouva.htm, staženo 7. 8. 2012.