



TEORETICKÉ SKÚMANIE PROBLÉMU AGENTSTVA V INTENCIÁCH IMPLEMENTÁCIE ZASTUPITEĽSKEJ TEÓRIE V EKONOMIKE OBRANY

THEORETICAL SURVEY OF THE „PRINCIPAL-AGENT“ PROBLEM IN THE INTENT OF IMPLEMENTATION OF „AGENCY THEORY“ IN DEFENSE ECONOMICS

Soňa JIRÁSKOVÁ

HISTÓRIA ČLÁNKU

Doručený: 26. 01. 2023

Schválený: 12. 06. 2023

Vydaný: 30. 06. 2023

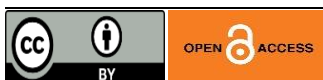
ABSTRACT

The “principal–agent” problem refers to the conflict in interests and priorities that arises when one person or entity takes actions on behalf of another person or entity.

The main goal of this article is to explain the essence of the “principal–agent” problem, at the same time to compare how the “principal–agent” problem manifests itself in the private sector and in the public sector. The article also provides a presentation of the theoretical starting points for research into “an agency theory” in the military field.

KEYWORDS

agency theory, principal-agent problem, public sector, defence



© 2022 by Author(s). This is an open access article under the Creative Commons Attribution International License (CC BY). <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

ÚVOD

Zabezpečovanie obrany štátu patrí k mimoriadne náročným a finančne nákladným aktivitám verejného sektora. Obranné výdavky predstavujú pre štát značné bremeno, preto stanovenie ich optimálnej výšky vzhľadom na zaistenie obranyschopnosti krajiny a zároveň na adekvátny rozvoj hospodárstva v súvislosti s nákladmi obetovanej príležitosti je mimoriadne dôležité.

Proces financovania obranných potrieb a zároveň vlastný proces zaistovania obrany (prípadne vedenia vojny) môže byť v praxi negatívne ovplyvňovaný určitými javmi, ktorým je potrebné v teórii i praxi venovať náležitú pozornosť. Medzi takéto javy patrí i problém agentstva, ktorý je možné zaznamenať pri stanovovaní obranných potrieb a následnom vyčleňovaní potrebných zdrojov na zabezpečenie obrany.

Problém agentstva („principal-agent problem“) je súčasťou tzv. zastupiteľskej teórie („agency theory“). Koncept zastupiteľskej teórie predstavili v roku 1976 americkí ekonómovia Michael Jensen a William Meckling v diele „Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure“. Podstata tohto konceptu plynie z konfliktu záujmov a priorit, ktorý vzniká, keď jedna osoba alebo subjekt koná v mene inej osoby alebo subjektu. Problém sa zhoršuje, keď sa zväčšuje nesúlad záujmov medzi príkazcom (principálom) a agentom, ako aj vtedy, keď principálovi chýbajú prostriedky na ovplyvňovanie, prípadne potrestanie agenta.

Zastupiteľská teória je využívaná predovšetkým v ekonómii, no jej aplikácia nachádza svoje uplatnenie i v politológii, zároveň vo vojenských vedách v súvislosti so zabezpečovaním obrany, riešením civilno-vojenských vzťahov vrátane vzťahov súvisiacich s outsourcingom obslužných činností, civilným riadením a demokratickou kontrolou ozbrojených síl, využívaním nájomných vojenských síl, problémom dezertérstva a ďalších.

Analýzou problému agentstva z rôznych aspektov vo vojenskom prostredí sa venuje napríklad Feaver (1997, 2005), Hartley (2011), (Mumford, 2013), Castillo, Balbinotto (2017), Althouse (2018), Fox (2019, 2020, 2022), Olejníček, Krč (2021) a ďalší. Vzhľadom na skutočnosť, že o aplikácii zastupiteľskej teórie a riešenia problému agentstva vo vojenskom prostredí sa tuzemské vedecké a odborné informačné zdroje doposiaľ nezmieňujú, primárnym cieľom autorky tohto príspevku je vysvetliť čitateľovi podstatu problému agentstva v súkromnom sektore, objasniť a prostredníctvom príkladov z praxe ilustrovať akým spôsobom sa problém agentstva prejavuje vo verejných inštitúciách a vo vojenskej oblasti. Keďže diapazón javov súvisiacich s problémom agentstva vo vojenskom prostredí je široký, autorka zamerala svoju pozornosť na existenciu a možné riešenie problému agentstva v súvislosti s obrannými výdavkami a fenomén tzv. zástupnej vojny. Zámerom nie je komplexné riešenie problému „principál-agent“ vo vojenskom prostredí, ide o načrtnutie a zdôvodnenie potreby zaoberania sa uvedenou problematikou.

Pri spracúvaní článku bola využitá obsahová analýza vedeckých a odborných informačných zdrojov tuzemských i zahraničných autorov. Pri skúmaní problému „principál-agent“ v súkromnom sektore, verejnom sektore a vo vojenskom prostredí bola z vedeckých metód využitá metóda analógie a komparatívnej analýzy. Metóda konkretizácie bola použitá pri uvedení odporúčaní možných postupov na zmiernenie negatívnych efektov tohto javu.

1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANIA PROBLÉMU AGENTSTVA V SÚKROMNOM SEKTORE

Podstata problému agentstva v súkromnom sektore spočíva v skutočnosti, že veľké podniky majú spravidla formu akciových spoločností, v ktorých je oddelené vlastníctvo od riadenia. Iba v menších spoločnostiach riadi organizáciu samotný majiteľ alebo niektorý z majiteľov. V akciových spoločnostiach sú vlastníkmí kapitálu akcionári, väčšina ktorých sa

na každodennom riadení podniku nezúčastňuje. Niektorí z akcionárov môžu byť na valnom zhromaždení zvolení do predstavenstva a do dozornej rady, pričom sa schádzajú len v istých časových intervaloch a rozhodujú o zásadných problémoch akciovej spoločnosti. Vlastníci, ktorých označujeme ako „principálov“ preto zamestnávajú manažérov – „agentov“, aby v ich mene a v súlade s ich záujmami riadili spoločnosť (Kráľovič, Vlachynský, 2006).

Vo vzťahu medzi principálmi a agentmi však vznikajú problémy. Oddelenie riadenia od vlastníctva v akciovej spoločnosti vedie k zastupiteľskému konfliktu. Je tomu tak preto, lebo vlastníci (akcionári) i manažéri majú svoje preferencie a sledujú svoje vlastné ciele.

Zo všeobecnej ekonomickej teórie vyplýva, že každý ekonomický subjekt sa snaží maximalizovať svoj prospech. Prioritným záujmom akcionárov je maximalizovať svoje bohatstvo. Ide im predovšetkým o to, aby sa čo najlepšie plnil základný cieľ podnikateľskej činnosti, a to maximalizácia trhovej hodnoty podniku. Vlastníkov zaujímajú konkrétne výsledky – rast trhovej hodnoty akcií spoločnosti a zároveň výplata podielov na zisku – výška dividend.

Aj cieľom manažéra je maximalizovať svoj vlastný prospech. Keďže manažéri sa môžu vo svojom konaní viac sústreďovať na vlastné záujmy než na záujmy vlastníkov, vzniká oportunistický vzťah nasmerovaný proti cieľom akcionárov. Medzi ciele manažéra patrí (Růčková, Roubíčková, 2012):

- maximalizácia veľkosti podniku,
- zvyšovanie manažérskej zodpovednosti a právomocí,
- zabezpečovanie svojej vlastnej pozície, ktoré je podporené stabilitou akciovej spoločnosti,
- rast manažérskych výhod a odmien,
- presadzovanie vlastných sociálnych cieľov,
- rast svojej prestíže.

V praxi sa preferencia vlastných cieľov môže prejavovať v existencii javov s negatívnym dopadom, napríklad v obstarávaní luxusných vozidiel, v požiadavkách na nákladné vybavenie kancelárie, v uskutočňovaní neopodstatnených služobných ciest do exotických destinácií, dokonca v podvodnom konaní, keď manažment odčerpáva finančné zdroje do iných, ním vlastnených firiem na základe realizácie nevýhodných transakcií (Hrdý, Strouhal, 2010).

Manažéri a vlastníci majú zároveň odlišný postoj k riziku. Akcionári tlačia manažérov do realizácie rizikovejších projektov, od ktorých sa očakáva, že budú zvyšovať zisky pre vlastníkov. Naopak, manažéri bývajú často rizikovo averzní a neradi sa púšťajú do aktivít, ktoré by priniesli do akciovej spoločnosti vyššie riziko i keby to znamenalo možnosť zvýšenia budúcich výnosov. Existenčným cieľom manažérov je predovšetkým zotrvať čo najdlhšie vo funkcii. V rámci investičnej činnosti preto preferujú projekty s nižšou mierou rizika (to znamená s nižším potenciálnym výnosom), aby sa nedostali do problémov súvisiacich

s možnými stratami. Dôvody vykázania strát by následne museli vysvetľovať akcionárom na valnom zhromaždení. V dôsledku toho by manažérovi mohlo hroziť poškodenie jeho reputácie (neschopnosť dosiahnuť zisk) a následné prepustenie zo zamestnania.

Ďalším cieľom manažérov je získať čo najvyššiu možnú nezávislosť v rozhodovaní, a to jednak nezávislosť od vlastníkov, aby museli iba v minimálnom počte prípadov od nich žiadať schválenie ich rozhodnutí a jednak od veriteľov¹. Z tohto dôvodu uprednostňujú financovanie potrieb z vlastných zdrojov pred využívaním úverov (cudzích zdrojov), a to aj napriek tomu, že náklady vlastného kapitálu sú pre podnik vyššie ako náklady cudzieho kapitálu.

Faktorom, ktorý prispieva k prehĺbovaniu problému agentstva je existencia tzv. informačnej asymetrie medzi vlastními a manažérmi. Manažéri majú k dispozícii detailné a komplexné informácie o podnikateľskom subjekte, kým vlastníci majú k dispozícii iba súhrnné informácie pripravované a poskytované manažérmi (Kráľovič, Vlachynský, 2006). Informačná asymetria tak predstavuje značnú výhodu pre manažérov pri presadzovaní vlastných cieľov. Keďže akcionári nemajú prístup k úplným informáciám, ťažšie sa im posudzuje správnosť manažérskych postupov a rozhodnutí. Z uvedeného vyplýva, že manažéri pri spravovaní „cudzích peňazí“ nebudú postupovať tak, ako keby sa starali o svoje vlastné.

Na elimináciu negatívnych javov súvisiacich s problémom agentstva sa v praxi využívajú dva postupy (resp. ich istá kombinácia):

- uplatnenie kontrolného systému,
- využívanie systému zainteresovania manažérov.

Kontrolný systém v sebe zahŕňa vytvorenie vnútorných pravidiel, ktoré vymedzujú právomoci manažérov, a tým spôsobom obmedzujú slobodu ich rozhodovania (napr. určujú sumu prostriedkov, o ktorej môže manažér rozhodovať samostatne). Okrem toho sa vytvára aj systém vnútornej a vonkajšej kontroly rozhodnutí manažérov.

Vytvorenie kontrolného systému je však spojené s nákladmi a nikdy nemusí úplne vyriešiť problém. Z tohto dôvodu sa pristupuje k zavedeniu systému finančnej zainteresovanosti manažérov, ktorý môže mať podobu možnosti získania určitého počtu a typu akcií emitovaných v akciovej spoločnosti. Manažéri takto majú priamy záujem, aby celková hodnota spoločnosti a zároveň hodnota akcií, ktoré vlastní v čase rástla (Kráľovič, Vlachynský, 2002).

¹ Charakteristikou oportunistických záujmov akcionárov, manažérov a veriteľov sa venuje napríklad Hrdý, Stouhal (2010) a Růčková, Roubíčková (2012).

2 PROBLÉM AGENTSTVA VO VEREJNOM SEKTORE

Existencia problému agentstva je identicky zaznamenaná i v inštitúciách verejného sektora, pričom je spájaná s teóriou byrokracie. Negatívne aspekty tohto javu sa v konečnom dôsledku prejavujú v neefektívnom vynakladaní disponibilných zdrojov určených na verejne zabezpečované statky, čo je označované pojmom „neefektívnosť X“, prípadne „technická neefektívnosť“.

Ako príklad možno uviesť vzťah medzi pacientom (vystupujúcim v role principála) a jeho lekárom (agentom), ktorý mu poskytuje zdravotnú starostlivosť. Pacient hľadá informácie o svojom zdravotnom stave, ktoré mu poskytne lekár. Lekár zároveň rozhoduje o postupe jeho liečenia. Vystáva však otázka, či lekár bude prihliadať na záujmy pacienta, alebo na svoje záujmy.

V rámci verejného sektora pôsobia profesijné skupiny rozličného charakteru, napr. lekári, právnici, plánovači, učitelia a pod. Každá skupina má svoje profesijné normy a štandardy, ktoré majú vplyv na úroveň nimi poskytovaných verejných služieb. Ak ale lekár bude dávať prednosť profesijným normám pred záujmami pacienta, dôjde k neefektívnej alokácii vzácných zdrojov. Úroveň a kvalita skutočne produkovaných služieb bude slúžiť záujmom agenta (lekára), nie principála (pacienta). Môže tak dochádzať k poskytovaniu zdravotnej starostlivosti (napr. kozmetické zákroky, špecializované vyšetrenia a pod.), ktorú pacient reálne nepotrebuje. V tomto prípade dochádza k dopytu, ktorý je vyvolaný zo strany ponuky. Keďže pacient nemá odborné znalosti, so zdravotníckym výkonom súhlasí. K podobnej situácii môže dôjsť aj v prípade iných profesií patriacich do verejného sektora.

Uvedený príklad možno aplikovať aj na iné rozhodovacie procesy dotýkajúce sa verejne zabezpečovaných statkov. Vo všeobecnosti možno povedať, že problém agentstva vo verejnom sektore spočíva v skutočnosti, že verejné inštitúcie môžu produkovať nadmerný rozsah verejných statkov, alebo produkovať statky vo vyššej kvalite, ako by to bolo potrebné, pričom občan ako daňový poplatník by za takto produkované statky nebol ochotný zaplatiť, pokiaľ by bol lepšie informovaný (Jackson, Brown, 2003).

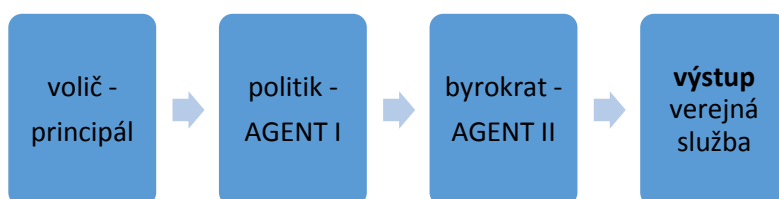
Výkonnosť každého ekonomického systému závisí od jeho inštitucionálneho rámca. Manažéri (štátni úradníci) pôsobiaci vo verejných inštitúciách sa v ekonomickej teórii označujú pojmom byrokracia. Byrokraciu možno vymedziť ako množinu úradov (odborov, oddelení, sekcií), ktoré sú zodpovedné za zabezpečovanie verejnej služby. Podobne ako je tomu v súkromnom sektore i byrokrat, ktorý je výkonnou zložkou zabezpečujúcou produkciu verejných služieb, bude maximalizovať svoj prospech. Vo všeobecnosti prevláda názor, že byrokracia plytvá prostriedkami, má veľa zamestnancov a nízku produktivitu práce. „Neefektívnosť X“ (technická neefektívnosť) vzniká v dôsledku zle koncipovaných, prípadne nedostatočne špecifikovaných zmlúv medzi verejnou inštitúciou a dodávateľom zo súkromného sektora. Ide o typický príklad trhového zlyhania spôsobeného vysokými transakčnými nákladmi, keď náklady na tovary a služby sú neadekvátne vysoké, čo

v konečnom dôsledku vyvoláva tlak na zvýšenie rozpočtu štátnej inštitúcie.

Problém agentstva a informačnej asymetrie sa prejavuje predovšetkým pri tvorbe rozpočtu. I keď je rozpočet na príslušný finančný/rozpočtový rok vyjadrením cieľov a ambícií v tom čase vládnuccich politických strán, rozhodujúcim aktérom zostávajú štátni zamestnanci – byrokrati. Konečný vplyv na tvorbu rozpočtu obvykle nemá politik, ale byrokrat, ktorý je zdrojom informácií a má záujem na maximalizácii svojho úžitku. V ekonomickej teórii známy „Niskanenov model byrokracie“² je založený na štyroch hypotézach (Cibáková kol., 2012):

- byrokracia sa snaží maximalizovať svoju moc, teda maximalizovať rozpočet,
- výška rozpočtu nemôže klesnúť pod výšku celkových nákladov administratívy,
- výška rozpočtu vyjadruje hraničný sklon politickej moci k plateniu za služby byrokracie,
- negociácia (vyjednávanie) medzi byrokraciou a politickou mocou predstavuje výmenu špecifického statku za špecifický rozpočet. Byrokracia sa vďaka lepšej informovanosti môže správať ako monopolista, čo jej umožňuje privlastniť si spotrebiteľský prebytok.

Z uvedeného vyplýva, že občan (volič) ako princípál od svojho agenta – politika (označeného ako AGENT I) očakáva, že ten naplní jeho očakávania a bude uspokojovať jeho (predovšetkým spoločenské) potreby. Politik však nepresadzuje politické záujmy sám, ale prostredníctvom byrokratov, ktorí vystupujú v postavení konečných realizátorov záujmov/potrieb voličov. V tomto prípade byrokrati vystupujú v role AGENTA II, pričom princípálom sú politici. Byrokrati konajú v súlade so záujmami politikov, čím im pomáhajú presadiť sa v nových voľbách. Ich odmenou bude možnosť zotrvať vo svojich funkciách. Občan očakáva od politikov i byrokratov, že budú slúžiť verejnosti, no obvykle je to naopak, t. j. občania sa musia podriaďovať byrokratickým postupom (Cibáková kol., 2012). Vzťah medzi voličom – politikom – byrokratom je znázornený na Obrázku 1.



Obrázok 1 Vzťah medzi voličom - politikom – byrokratom
Zdroj: Cibáková a kol., 2012.

² Niskanenov model byrokracie tvrdí, že byrokracia verejného sektora má tendenciu rozšíriť výstup verejného sektora až na dvojnásobok úrovne výstupu, ktorý by bol považovaný za sociálne optimálny (Jackson, Brown, 2003).

Možné riešenie problému agentstva a zníženie miery neefektívnosti pri využívaní verejných finančných zdrojov vo verejných inštitúciách je založené na princípoch vyplývajúcich zo spôsobu riadenia označovaného ako „New Public (Sector) Management - NPM“. Reforma riadenia verejného sektora a reforma byrokracie predstavujú systémové zmeny riadenia, čo však rozhodne nie je jednoduché. Medzi základné črty NPM patrí požiadavka na dosiahnutie „3E“ (úspornosti/hospodárnosti, efektívnosti, účelnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými finančnými zdrojmi) a v konečnom dôsledku dosiahnutie „hodnoty za peniaze (value for money)“.

Ďalšou možnosťou je zavedenie účinného systému kontroly, ktorý by rozpoznal a eliminoval neefektívne aktivity (Cibáková a kol., 2012).

Uprednostnenie verejného záujmu pred vlastným záujmom agentov – politikov i byrokratov, je však otázka vyspelosti jednotlivcov i celej spoločnosti. Predpokladá to zavedenie systému nielen postihov, ale i stimulov, aby tí, ktorí produkujú verejné statky boli nielen odborne zdatní, ale aby predovšetkým slúžili verejnosti pri paralelnom uspokojovaní vlastných cieľov.

3 PROBLÉM AGENTSTVA PRI ZABEZPEČOVANÍ OBRANY

Obrana z pohľadu verejnej ekonómie predstavuje tzv. čistý verejný statok, ktorý je poskytovaný všetkým obyvateľom štátu. Rozhodnutia o úrovni zabezpečovania obrany ako čistého verejného statku charakterizovaného špecifickými vlastnosťami sa prijímajú v procese verejnej voľby na politickom trhu.

Verejná voľba spája dva trhy – trh ekonomický a trh politický, resp. trh súkromný a trh verejný. Na ekonomickom trhu sa tvorba bohatstva vytvára prostredníctvom konkurenčného systému tvorby cien na základe dopytu a ponuky. Zisky odkrývajú tvorbu bohatstva a poskytujú náhradu za podstupene rizika. Politický systém však operuje prostredníctvom odlišného systému tvorby hodnôt a rozhodnutí³ (Medveď, Nemeč a kol., 2007). Keďže podmienky na politickom a ekonomickom trhu sú značne odlišné, odrazí sa to pri poskytovaní i hodnotení celkového obranného výstupu zabezpečovaného predovšetkým rezortom obrany.

Problém agentstva je tak jedným z faktorov, ktorý môže ovplyvniť úroveň poskytovanej obrany a zároveň aj výšku finančných zdrojov potrebných na jej zabezpečovanie, preto je predmetom záujmu ekonomiky obrany. Teória verejnej voľby a model „principál – agent“ poskytuje analytický rámec na pochopenie podstaty vzťahov medzi tromi prvkami, a to:

³ Podrobnejšiu komparatívnu inštitucionálnu analýzu zameranú na vzájomné vzťahy medzi ekonomickými a politickými inštitúciami uvádzajú Medveď, Nemeč a kol. (2007).

- armádou/ozbrojenými silami s ich potrebami a požiadavkami na materiálne a finančné zabezpečenie,
- obranným priemyslom, ktorý predstavuje segment ekonomiky zaisťujúci výrobu produkcie vojenského určenia a zároveň formuje materiálnu základňu upevňovania bezpečnosti a obrany štátu a
- politickou reprezentáciou, ktorá v strategických dokumentoch vymedzuje ciele, zásady a nástroje obrannej politiky.

Uvedené prvky sú súčasťou tzv. vojensko-priemyselného komplexu. Pojem vojensko-priemyselný komplex prvýkrát použil americký prezident Dwight D. Eisenhower v roku 1961 v súvislosti s nárastom neoprávneného vplyvu subjektov zbrojárskeho priemyslu USA na riadenie štátu. Verejne poukázal na riziko nevhodných rozhodnutí súvisiacich s obrannými výdavkami štátu, ktoré by mohli byť spravené v prospech vojensko-zbrojárskej lobby, no neboli by v súlade s verejným záujmom a nevedli by k zvýšeniu národnej bezpečnosti (Dunne, Sköns, 2011). Vojensko-priemyselný komplex teda predstavuje prepojenie vojenských síl, zbrojárskych firiem, politických štruktúr a ďalších pridružených záujmových skupín s mocenskými a komerčnými záujmami.

Ako už bolo uvedené, rozhodnutia o zabezpečovaní obrany sa robia na politickom trhu. Politický trh zahŕňa voličov, politické strany, byrokráciu a rozličné záujmové skupiny („stakeholders“), z ktorých každý má svoje záujmy a sleduje vlastné ciele. Voliči, ako daňoví poplatníci budú vyžadovať verejné statky - mier, bezpečnosť a obranu. Vystupujú v role princípálov, ktorí poverujú svojich agentov – politikov, aby presadili ich ciele. Presadenie cieľov je však ovplyvnené existujúcim systémom hlasovania, ktorý slúži ako prostriedok na vyjadrenie preferencií voličov v oblasti obranných politík a veľkosti obranných výdavkov. Voličom zároveň chýbajú potrebné detailné informácie na prijímanie racionálnych rozhodnutí ohľadom potrebnej úrovni obrany. Výsledkom je, že agenti – politici sledujú svoje vlastné záujmy, to znamená, že presadzujú svoje vlastné predstavy v oblasti národnej obrannej politiky. Zadosťučinením (profitom) pre politikov (predseda vlády, minister obrany) môže byť ich ocenenie zo strany medzinárodných organizácií, ako napríklad OSN za príspevok danej krajiny k zabezpečeniu svetového mieru. Otázkou ale zostáva, kto platí za zabezpečovanie obrany a aké úžitky mu z toho plynú. V konečnom dôsledku občania – daňoví poplatníci za odvedené dane dostávajú určitú úroveň obrany, no agenti – politici získavajú aj niektoré ďalšie úžitky, ktoré si daňoví poplatníci nevybrali.

Voliči sú vo všeobecnosti slabo informovaní o všetkých skutočnostiach súvisiacich s obrannou politikou, preto svojim agentom, ktorými môžu byť politici (vláda), prípadne štátni úradníci pracujúci na ministerstvách obrany a zamestnanci agentúr obstarávajúci potrebné vecné zdroje pre obranu, umožňujú realizovať rozhodnutia súvisiace so zabezpečením obrany. Pri finálnych obranných rozhodnutiach sa bohužiaľ v plnej miere môže prejavíť problém agentstva.

Ministerstvo obrany ako štátny aparát, podobne ozbrojené sily ako výkonný prvok zabezpečujúci obranu, sa budú snažiť maximalizovať svoj prospech, to znamená maximalizovať rozpočet na svoju existenciu. Aby bol dosiahnutý tento cieľ, môže dochádzať k tomu, že budú nadhodnocované pôsobiace hrozby, prípadne podhodnocované náklady na zamýšľané obranné programy a projekty len z toho dôvodu, aby sa daný projekt na nový zbraňový systém začal realizovať⁴. Rozhodnutia tiež budú silne ovplyvňované skupinami výrobcov z oblasti obranného priemyslu a ďalších dodávateľov poskytujúcich požadované komodity pre ozbrojené sily. Tieto subjekty sa snažia o lukratívne zákazky, čo pre nich znamená ekonomický profit, preto z ich strany dochádza k značnému lobistickému tlaku (Hartley, 2011).

Pri dodávkach určených pre rezort obrany tiež hrozí nebezpečenstvo, že dodávatelia môžu získať značnú „informačnú rentu“ vyplývajúcu zo skutočnosti, že najefektívnejší dodávateľ (t. j. dodávateľ s najnižšími nákladmi) je zvyčajne lepšie informovaný o nákladovej štruktúre daného odvetvia ako akvizičné orgány ministerstva obrany. Túto informačnú výhodu môže využiť na to, aby cenu svojej ponuky stanovil omnoho vyššie ako sú jeho vlastné náklady a zároveň o niečo nižšie, ako je cena ponuky jeho najväznejšieho konkurenta vo vyhlásenej verejnej súťaži (Krč, 2006). Pre rezort obrany to znamená, že výdavky (kapitálové a bežné) budú vyššie, ako by boli optimálne.

Producenti zbraňových systémov sa tiež budú snažiť presvedčiť verejnosť i politikov, aká dôležitá je ich produkcia nielen pre zabezpečenie národnej obrany, ale aj pre celú ekonomiku krajiny. Operujú s údajmi o pracovných miestach zvyšujúcich zamestnanosť, poukazujú na prínos nových inovatívnych riešení, vysokú technologickú úroveň používanú pri výrobe zbrojárskej produkcie, pozitívne efekty vyplývajúce z exportu zbraní pre tvorbu HDP, prípadne na vedľajšie efekty („spill-over effect“) súvisiace s duálnym využitím výstupov z vojenského výskumu a vývoja. Málokedy sa však pri rozhodovaní berie do úvahy analýza „nákladov obetovanej príležitosti“, pri ktorej by sa malo exaktne posúdiť, či zdroje venované na konkrétny obranný projekt by nepriniesli väčší efekt, ak by boli alokované v alternatívnych sektoroch ekonomiky na iný účel (Hartley, 2011). V praxi takto môže dochádzať k nadmernému financovaniu obranných potrieb.

Podobne, ako je to pri iných inštitúciách patriacich do verejného sektora, na elimináciu uvedených negatívnych javov je možné využiť formálnu a neformálnu kontrolu dohliadajúcu na činnosť byrokracie pôsobiacej v rámci rezortu obrany i na činnosť ozbrojených síl. Ide o uplatňovanie verejnej kontroly nad hospodárením s verejnými zdrojmi, ktoré sú určené na zabezpečovanie obrany.

Medzi subjekty formálnej kontroly v podmienkach Slovenskej republiky patrí napríklad Najvyšší kontrolný úrad, Útvar hodnoty za peniaze Ministerstva financií SR, interné organizačné prvky rezortu obrany, a to: Sekcia kontroly a Útvar vnútorného auditu

⁴ O neefektívnom vynakladaní verejných finančných zdrojov na výskumné projekty v rezorte obrany Maďarskej republiky v období socializmu pojednávajú napríklad Jászay, Lakner (2012).

Ministerstva obrany SR a ďalšie. Svoju nezastupiteľnú úlohu zohrávajú i subjekty neformálnej kontroly, medzi ktoré možno zaradiť verejnosť, politické strany, médiá, akademickú obec a výskumné ústavy, prípadne mimovládne organizácie, ktoré sú zamerané na bezpečnostnú politiku a obranu.

Zároveň je potrebné upozorniť i na opačnú situáciu, keď občanom/voličom v dôsledku informačnej asymetrie bude poskytovaná nižšia úroveň obrany ako by vzhľadom na pôsobiace bezpečnostné hrozby bolo potrebné, pretože ich agenti – buď politici, alebo byrokrati budú preferovať svoje záujmy, ktoré môžu spočívať v uprednostňovaní financovania iných spoločenských potrieb, napríklad sociálneho charakteru, aby sa „zavďačili svojim voličom“. V tomto prípade možno hovoriť o nedostatočnom financovaní a zabezpečovaní obranných potrieb, čo znamená zvyšovanie bezpečnostného rizika. O poddimenzovanosti obranných výdavkov v podmienkach Slovenskej republiky v minulom období sa zmieňuje Lašček (2009), Ivančík, Nečas (2011), Ivančík (2011, 2012), Novák (2021) a Frianová (2015), ktorá zároveň poukazuje na dôležitosť požiadavky na efektívne využívanie disponibilných obranných zdrojov.

Ivančík (2022) zdôrazňuje, že vzhľadom na zmenenú bezpečnostnú situáciu spojenú s ozbrojeným konfliktom na Ukrajine bude do budúcnosti potrebné, aby vrcholní politickí predstavitelia Európskej únie a členských štátov EÚ prijali a následne realizovali adekvátne opatrenia v zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politike smerujúce k zvýšeniu úrovne európskej bezpečnosti a obrany. Požiadavka na jej zvýšenie bude samozrejme spojená s navyšovaním obranných rozpočtov. V tejto súvislosti bude potrebné pozorne sledovať, či nedochádza k vyššie uvedeným negatívnym javom vyplývajúcim z existencie problému „principál-agent“.

4 PROBLÉM AGENTSTVA PRI VEDENÍ ZÁSTUPNEJ VOJNY

Implementácia zastupiteľskej teórie sa uplatňuje aj pri analýze ďalších javov prejavujúcich sa v oblasti vojenstva. Jedným z nich je existencia tzv. zástupnej vojny. Zástupné vojny sú logickou náhradou za priamy vojenský stret a využívajú ich štáty, ktoré sa snažia presadzovať svoje vlastné strategické ciele, no zároveň sa vyhýbajú priamej, nákladnej a krvavej vojne, pričom je v konflikte využívaná tretia strana s cieľom ovplyvnenia strategického výsledku (Mumford, 2013). V prípade, keď sa dominantný štát snaží vyhnúť priamemu konfliktu s protivníkom, na dosiahnutie svojich cieľov môže využiť agentov, ktorými môžu byť štátne i neštátne subjekty.

Zástupná vojna („proxy war“) predstavuje ozbrojený konflikt medzi dvoma štátmi alebo neštátnymi aktérmi, ktorí konajú na podnet, alebo v mene iných strán, ktoré nie sú priamo zapojené do nepriateľského stretu. Aby mohol byť konflikt považovaný za zástupnú vojnu, musí existovať priamy, dlhodobý vzťah medzi vonkajšími aktérmi (principálmi) a bojujúcimi stranami (agentmi). Vzťahy medzi principálmi a agentmi ilustruje Obrázok 2.



Obrázok 2 Vzťahy medzi principálom a agentom

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Fox, 2019.

Zástupné vojny ako forma ozbrojeného boja existovali už v období staroveku a stredoveku. Predovšetkým išlo o využívanie tzv. nájomných ozbrojených síl (žoldnierov), ktorých využívali panovníci na zväčšovanie svojej bojovej sily a dosiahnutie svojich cieľov. Žoldnierske vojská mali spravidla formu „nepravidielných armád“ a slúžili buď miestnym alebo cudzím mocnostiam. Boli vytvárané z miestnych bojovníkov alebo z nájomných bojovníkov tretích strán. Medzi nájomné vojská patrili napríklad talianski kondotiéri, švédske žoldnierske kompánie, Hessenský Frankovia, uhorskí husári, švajčiarska garda, kozáci, ktorých využívali ruskí cári a ďalší (Fox, 2019).

Za zlatú éru zástupných vojen možno považovať obdobie studenej vojny, keď sa dve svetové veľmoci, a to USA a ZSSR chceli vyhnúť priamemu stretu, pretože sa obávali rozpútania celosvetovej jadrovej vojny. Využívali preto náhradných aktérov ako zástupcov na presadzovanie svojich politických cieľov a zvyšovanie geopolitických sfér svojho vplyvu (Kraus, 2018). Sovietska vláda totiž zistila, že podpora strán s antagonistickým postojom voči USA a iným štátom združeným v NATO je nákladovo efektívnejším spôsobom vedenia boja v porovnaní s nákladmi na priamy vojenský stret⁵.

⁵ Príklady na využívanie tretích strán týmito svetovými veľmocami v období „studenej vojny“ sú uvedené v publikácii Hurt, A. E. (2018), zároveň v článku Onyekwumu (2022).

Zástupné vojny a využívanie „agentov“ v nich sa realizuje i v súčasnosti⁶. Štáty v role princípálov na presadzovanie svojich záujmov v zahraničnej politike využívajú ako svojich agentov rôzne subjekty, ktorými môžu byť „národné hnutia za oslobodenie“, rozličné povstalecké skupiny, miestne milície, súkromné vojenské spoločnosti⁷, ozbrojení dobrovoľníci, hackerské, dokonca i teroristické skupiny (Hoffman, Orner, 2021).

Príkladom na vedenie zástupnej vojny v poslednom období bol vojnový konflikt v Sýrii. V role princípála vystupovala medzinárodná vojenská koalícia vedená armádou USA („Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve“), ktorá na boj proti extrémistickej organizácii Islamský štát využívala Sýrske demokratické sily („Syrian Democratic Forces“). Ich spoločným záujmom bolo porazenie Islamského štátu. Do boja sa postupne zapojili aj Sýrske Kurdské milície („Syrian Kurdish militias“), ktoré zaznamenali značné úspechy v severnej Sýrii. Následne bola založená Sýrska demokratická rada („Syrian democratic Council“), ktorá zamýšľala zaviesť kurdsú samosprávu v regióne západného Kurdistanu. Kurdský nacionalizmus sa však ukázal ako problém pre formálneho vojenského spojenca Spojených štátov Turecko. Turecko v operácii Olivová ratolesť („Operation Olive Branch“) v roku 2018 zasiahlo v Sýrii proti rastúcej sile Kurdov. Sýrske demokratické sily, ktoré predstavovali agenta USA však uprednostnili vlastný záujem, a to obranu svojej vlasti v severnej Sýrii, pred záujmom svojho princípála – Spojených štátov a dočasne prerušili boje proti Islamskému štátu.

Tento príklad demonštruje, že využívanie agenta v zástupnej vojne je pre princípála užitočné len dovtedy, pokiaľ je uplatňovaná politika a vojenská stratégia oboch partnerov v súlade. Zároveň životaschopnosť agenta závisí od postoja a podpory princípála. Počas trvania vzťahu medzi nimi však môže dôjsť k situácii, že sa postavenie agenta zmení. Jeho závislosť od princípála sa môže zmenšiť, úspech v bojoch môže prispieť k získaniu väčšej moci, posilniť samostatnosť, prípadne politickú nezávislosť agenta, čo princípálovi v konečnom dôsledku nemusí vyhovovať.

Vzťah medzi princípálom a agentom ovplyvňuje aj ďalší faktor. Princípáli a agenti majú na splnenie spoločných cieľov obmedzený čas. Intenzita dosiahnutia spoločných cieľov vo vzťahu princípál-agent časom môže slabnúť a na strane agenta začnú prevažovať jeho vlastné ciele, v praxi sa tak naplno prejaví „problém morálneho hazardu“. Z tohto dôvodu je pre princípála nutné identifikovať a zhodnotiť toto riziko a prijať adekvátne opatrenia smerujúce k ukončeniu vzájomného vzťahu (Fox, 2019).

Nemenej dôležitým problémom v rámci vzťahu „princípál-agent“ je riešenie „zdieľania rizika“. Vnímanie a akceptovanie určitej úrovne rizika vzhľadom na existujúce ciele je medzi partnermi rozdielne. Úroveň rizika sa zároveň v čase mení. Agent zvažuje aké riziko sa oplatí podstúpiť. Ak sa preňho zmení akceptovateľná úroveň rizika (riziko sa zvýši), agent môže prestať konať v záujme princípála a zo vzťahu odchádza. Úroveň strategického rizika je

⁶ Bližšie pozri napríklad: Fox (2019), Wither (2020), Hoffman, Orner (2021) a ďalší.

⁷ Bližšie pozri napríklad: Bureš, Nedvědická (2011), Ivančík, Nečas (2017).

preto najdôležitejší faktor, ktorý ovplyvňuje ukončenie vzťahu medzi principálom a agentom (Fox, 2020).

Dôležité je si tiež uvedomiť, že dôvtipný protivník sa bude snažiť rozbiť spojenectvo medzi principálom a jeho agentom, dokonca sa môže spojiť s agentom a nasmerovať jeho aktivitu proti principálovi. Toto riziko je evidentné v prípade využívania nájomných vojenských síl vystupujúcich v pozícii agenta, ktoré sa postavia na tú stranu medzi protivníkmi, od ktorej im bude plynúť väčší finančný prospech (Fox, 2019). Súkromné vojenské spoločnosti sú totiž ako ktorékoľvek iné podnikateľské subjekty zamerané na generovanie zisku. Toto riziko sa považuje za mimoriadne dôležité pri rozhodovaní sa o použití súkromných vojenských spoločností v bojových operáciách.

ZÁVER

Problém agentstva je jedným z problémov, ktorým sa venuje teória ekonomiky obrany. I keď podstata tohto problému vyplynula z ekonomickej praxe podnikateľských subjektov, problém „principál-agent“ sa prejavuje viacerými spôsobmi v inštitúciách zabezpečujúcich verejne zabezpečované statky, zároveň vo vojenskom prostredí.

Vzostup počtu a dôležitosti účinkovania súkromných vojenských spoločností v rôznych ozbrojených konfliktoch v 21. storočí nasvedčuje tomu, že využívanie agentov v zástupných vojnách rastie. V dôsledku ich existencie a činnosti sa čoraz viac hovorí o privatizácii vojenstva, narúšaní štátneho monopolu na legitímne použitie vojenskej sily a v konečnom dôsledku o erózii moci štátu.

Predpokladá sa, že zástupné sily budú v ozbrojených konfliktoch aj v budúcnosti naďalej využívané, a to z ekonomických i politických dôvodov. Využívanie agentov na dosiahnutie politických cieľov v zástupných vojnách už nebude charakteristické len pre konkurenčné supervelmoci, ale na základe skúsenosti z posledných konfliktov, v budúcnosti pôjde o multilaterálnu záležitosť medzi regionálnymi a globálnymi mocnosťami. Aplikácia konceptu zastupiteľskej teórie preto nachádza uplatnenie predovšetkým v tejto oblasti.

V odozve na prax je preto dôležité zaoberať sa touto problematikou v teórii ekonomiky obrany, pričom uvedené javy je potrebné skúmať z pohľadu riešenia problému „principál-agent“ a z pohľadu „zdieľania rizika“.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

ALTHOUSE, R. M. 2018. *The principal-agent problem and pro-government militias: case for Colombia and Peru* [online]. [cit. 2022-11-16]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/euyl>>.

- BUREŠ, O. – NEDVĚDICKÁ, V. 2011. *Soukromé vojenské společnosti: staronoví aktéři mezinárodní bezpečnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 248 s. ISBN 978-80-7380-350-6.
- CASTILLO, M. del P. – BALBINOTTO, N. G. 2017. A model of desertion. From a principal-agent theory perspective. In *Cuadernos de Economía*, Vol. 36, 2017, No.70, pp.19-47. ISSN 0121-4772. DOI: 10.15446/cuad.econ.v36n70.44316.
- CIBÁKOVÁ, V. a kol. 2012. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
- DUNNE, P. - SKÖNS, E. 2011. *The Changing Military Industrial Complex* [online]. [cit. 2022-12-18]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/stkz>>.
- FEAVER, P. D. 1997. *An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War* [online]. [cit. 2022-11-16]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/rlo2>>.
- FEAVER, P. D. 2005. *Agency, oversight, and Civil-Military relations*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. 400 p. ISBN 9780674017610.
- FOX, A. C., 2019. Time, Power, and Principal-Agent Problems. Why the U.S. Army is Ill-Suited for Proxy Warfare Hotspots. In *Military Review*, Vol. 97, 2019, Is. 3-4. ISSN 0026-4148.
- FOX, A. C. 2020. Five Models of Strategic Relationship in Proxy War. In *Georgetown Security Studies Review*, Vol. 8, 2020, Is. 2. , p. 50-81. ISSN 2474-8552 (on-line).
- FOX, A. C. 2022. *Ukraine and Proxy War: Improving Ontological Shortcomings in Military Thinking* [online]. [cit. 2023-04-13]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/ccfu>>.
- FRIANOVÁ, V. 2015. Economic thinking as a significant prerequisite for the efficient management and functioning of the defence sector. In *Journal of Defense Resources Management*. Vol. 6, 2015, Iss. 1 (10), p. 13-20. ISSN 2068-9403.
- HARTLEY, K. 2011. *Defence Output Measures: An Economics perspective*. York: University of York, Department of Economics, 2011. 53 p. Defence R&D Canada – Centre for Operational Research and Analysis (CORA), DRDC CORA CR 2011-178.
- HOFFMAN, F. - ORNER, A. 2021. *The return of great-power proxy wars* [online]. [cit. 2022-07-08]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/jhmr>>.
- HRDÝ, M. - STROUHAL, J. 2010. *Finanční řízení*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 228 s. ISBN 978-80-7357-580-9.
- HURT, A. E. 2018. *Superpower Rivalries and Proxy Warfare*. New York: Cavendish Square Publishing, LLC, 2018. 112 p. ISBN 9781502627292.
- IVANČÍK, R. 2011. Prehlbovanie krízy v zdrojovom zabezpečení obrany – neoddeliteľnej súčasti krízového manažmentu štátu. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „International Conference of Crisis Management in Public and Private Sector 2011“*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta logistiky a krízového řízení. 2011. ISBN 978-80-7454-027-1.

- IVANČÍK, R. 2012. Analýza trendov vo financovaní obrany Slovenskej republiky v zmenenom bezpečnostnom prostredí. In *Politické vedy*. [online]. [cit. 2023-04-6]. Roč. 15, č. 1, 2012. ISSN 1335 – 2741, s. 131 – 161. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/ffmo>>.
- IVANČÍK, R. 2022. Posilnenie európskej bezpečnosti a obrany: skutočne náročná úloha pre Európsku úniu. In *Medzinárodné vzťahy Slovak Journal of International Relations*. [online]. [cit. 2023-04-6]. Vol. 20, 2022, Iss. 3, p.183-205. ISSN 1339-2751 (online). Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/gujz>>.
- IVANČÍK, R. - NEČAS, P. 2011. Obranné výdavky ozbrojených síl SR v rámci modelov 2010 a 2015 – plány a realita. In *Politické vedy*. [online]. [cit. 2023-04-6]. Roč. 14, č. 1, 2011. ISSN 1338 – 5623, s. 110 – 125. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/ddx3>>.
- IVANČÍK, R. – NEČAS, P. 2017. *Privatizácia vojenstva: súkromné vojenské spoločnosti*. Ostrava: Key publishing, 2017. 140 s. ISBN 978-80-7418-269-3.
- JACKSON, P. M. - BROWN, C. V. 2003. *Ekonomie verejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2.
- JÁSZAY, B. - LAKNER, Z., 2012. Development of Hungarian Military Economy from The 2nd world war to the EU Accession. In *Economics and Management*, Vol. 6, 2012, No. 2, p.35-39. ISSN 1802-3975.
- JENSEN, M. – MECKLING, W. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In *Journal of Financial economics*. Vol. 3, Is. 4, 1976. p. 305-360. ISSN 0304-405X. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- KRAUS, J. 2018. Proxy Wars and the Role of Intelligence Services in the Current Middle-East. In *Vojenské rozhledy*, roč. 27, 2018, č. 3., s. 37-46. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (online). DOI: 10.3849/2336-2995.27.2018.03.037-046.
- KRÁĽOVIČ, J. - VLACHYNSKÝ, K. 2006. *Finančný manažment*. 2. vyd. Bratislava: Iura Edition, edícia Ekonómia, 2006. 455 s. ISBN 80-8078-042-0.
- KRČ, M. 2006. Efektivnosť akvizičného procesu. In *Zborník príspevkov z vedecko-odbornej konferencie „Manažment – teória, výučba a prax 2006“*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2006. s. 255-273. ISBN 978-80-8040-299-0.
- LAŠČEK, L. 2009. Obranné zdroje v podmienkach limitovaných rozpočtových zdrojov štátu. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-odbornej konferencie „Manažment - teória, výučba a prax 2009“*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2009. ISBN 978-80-8040-373-7.
- MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kol. 2007. *Základy verejných financií*. Bratislava: SPRINT vfra, 2007. 269 s. ISBN 978-80-89085-84-2.
- MUMFORD, A. 2013. *Proxy Warfare*. Cambridge: Polity Press, 2013. 141 p. ISBN 978-0-7456-5118-7.
- NOVÁK, P. 2021. *Analýza výdavkov na obranu SR od vstupu krajiny do NATO až po súčasnosť*. Diplomová práca. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2021. 78 s.

- OLEJNÍČEK, A. – KRČ, M. 2021. *Ekonomika obrany a bezpečnosti. II. část*. Brno: Univerzita obrany, Fakulta vojenského leadershipu, 2021. ISBN 978-80-7582-420-2.
- ONYEKWUMA, E. S. 2022. Proxy Wars and the Dilemma of Global Peace: Interrogating the roles of the Super powers (1946-1991). In *Economics, Politics and Regional Development*, Vol.3, 2022, No.2. ISSN 2576-2060 (Print), ISSN 2576-2052 (online). DOI: <https://doi.org/10.22158/eprd.v3n2p1>.
- Revízia výdavkov na obranu*. Závěrečná správa. Bratislava: Ministerstvo obrany SR. [online]. [cit. 2023-04-12]. Dostupné na internete: <<https://lnk.sk/ddr4>>.
- RŮČKOVÁ, P., ROUBÍČKOVÁ, M. 2012. *Finanční management*. Praha: Grada Publishing, 2012. 296 s. ISBN 978-247-4047-8.
- WITHER, J. K. 2020. Outsourcing warfare: Proxy forces in contemporary armed conflicts. In *Security and Defence Quarterly*, Vol. 31, 2020, Is. 4. , p. 17-34. ISSN 2300-8741. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/127928>.

Ing. Soňa JIRÁSKOVÁ, PhD.

Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika

Demänová 393, 031 01 Liptovský Mikuláš

Tel.: 0960 423 525

E-mail: sona.jiraskova@aos.sk