

Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.*

Vojenská politika, vojenské výdaje a porcování medvěda – případ České republiky

Abstrakt

Vojenská politika státu je realizována prostřednictvím vojenských výdajů. Ty jsou neodmyslitelnou součástí veřejných financí a jako s takovými může vláda s jejich pomocí realizovat svou alokační, distribuční i stabilizační funkci. Stabilizační funkce realizovaná cestou veřejných výdajů a motivovaná lobbistickými zájmy bývá označována jako porcování medvěda. Tento jev byl analyzován na vojenských výdajích České republiky z let 1993 až 2007. Z analýzy vyplývá, že existuje rozpor mezi deklarovanými cíly vojenské politiky a alokací vojenských výdajů. Politika porcování medvěda je ve vojenských výdajích realizována i po vstupu České republiky do NATO.

klíčová slova: vojenská politika, vojenské výdaje, alokační funkce, stabilizační funkce, porcování medvěda

JEL klasifikace: H41, H56, H57, H61

ÚVOD

Součástí veřejné politiky je vojenská politika. Ta určuje způsob výstavby a použití ozbrojených sil. Realizace záměrů vlády deklarovaných vojenskou politikou se odráží ve výši a struktuře vojenských výdajů. Protože ty jsou součástí veřejných financí, lze prostřednictvím vojenských výdajů realizovat nejenom alokační funkci vlády, ale také funkci distribuční a stabilizační. Stabilizační funkce byla v případě obranných výdajů historicky realizována jako podpora domácích dodavatelů, zejména vlastního zbrojního průmyslu. [1] U státu zakládajícího svou vojenskou politiku na expedičním nasazení ozbrojených sil v operacích jiných než válka [2], však vojenské výdaje plní stabilizační funkci mimo jeho ekonomiku. Podpora domácím dodavatelům je zprostředkována nasazením ozbrojených sil mimo státní území v podobě „otevření nového trhu“ a

* CESES, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Smetanovo nábřeží 6, 111 00 PRAHA 1

zásobování ozbrojených sil do zahraničí. Změna vojenské politiky z obranné na expediční však nevylučuje, aby vojenské výdaje nebyly alokovány do národní ekonomiky na základě lobbistických zájmů v procesu označovaném jako porcování medvěda. [3]

1 Vojenské výdaje v systému mezinárodní bezpečnosti

Vojenské výdaje představují jednu z mála částí veřejných financí, která má potenciál vyvolat účinky mimo národní ekonomiku. Z mezinárodního hlediska mohou vojenské výdaje indukovat negativní i pozitivní externality. Jejich účinky mohou mít buď destruktivní charakter, jako je tomu v případě vedení válečných operací namířených proti nepřátelské státní moci (negativní externalita), nebo mohou mít stabilizační účinek (pozitivní externalita). To druhé platí pro tzv. neválečné operace, jejichž cílem je poskytnutí více bezpečnosti na státním území, kde místní vláda není schopna tuto funkci zabezpečit sama a její funkce proto podporuje nebo dokonce supluje mezinárodní společenství. Takové operace se označují jako mírové, humanitární, rekonstrukční apod. [4] Dlouhodobá vojenská účast vojáků v těchto operacích je pak označována jako pomoc při znovuvýstavbě státu (nation-building). [5] V případě neválečných operací mezinárodní společenství států nastupuje do alokační funkce vlády podporovaného státu, aby ve věcech zajištění bezpečnosti umožnilo podporované vládě použít její veřejné finance ve prospěch stabilizační funkce.

Jak možnost existence negativních, tak také pozitivních externalit učinila z vojenských výdajů předmět zájmu mezinárodních institucí. Díky tomu je dnes k dispozici řada statistik umožňující zkoumat účinky vojenských výdajů. Z pohledu České republiky patří mezi významné instituce sledující statisticky vojenské výdaje OSN, SIPRI a NATO. Statistiky těchto mezinárodních institucí jsou založeny na vlastních metodikách a každá ze statistik má svůj „politický účel“. Např. v případě NATO je zvýrazňována výše vojenských výdajů vyčleňovaných jako procento HDP. Zvýšení tohoto procenta u členského státu je považováno za předpoklad zvýšení operačních schopností celého NATO

(množství nasaditelných vojáků a kvality jejich výzbroje a výstroje), které může snížit břemeno celkových vojenských výdajů u největších přispěvatelů k těmto schopnostem. Naopak OSN považuje nízké vojenské výdaje měřené procentem HDP za pozitivní trend, který zakládá předpoklad světového míru a má potenciál nasměrovat fondy OSN ve prospěch rozvojových projektů v nejchudších zemích.

V České republice je statistika vojenských výdajů publikována od roku 1994 ve *Statistické ročence ČR jako Vojenské výdaje podle druhů nákladů a směrů určení*. Způsob jejich sledování umožňuje provádět základní mikroekonomickou analýzu českých vojenských výdajů. Vojenské výdaje jsou rozděleny do tří kategorií: (1) provozní náklady obsahující osobní náklady a náklady na provoz a údržbu, (2) nákup a výstavba, obsahující výdaje na nákup vojenské výzbroje a výstroje a výdaje na nemovitý majetek, (3) a výzkum a vývoj. Tyto výdaje jsou maticově rozděleny podle směru určení na výdaje pro: pozemní síly, letecké síly, ostatní bojové síly (např. vojenská policie), ústřední zabezpečení, správa a velení a nerozděleno pro výdaje, které nelze zařadit ani do jedné zmiňované kategorie. Vývoj takto rozdělených výdajů uspořádaných do časové řady umožňuje konfrontovat deklarované cíle ve vojenské politice České republiky s jejich naplněním prostřednictvím hospodářských operací zachycených v účetnictví a vykázaných v mezinárodním výkaznictví.

2 Vojenské výdaje České republiky a jejich vazba na vojenskou politiku

Posuzujeme-li vývoj vojenských výdajů České republiky v časové řadě zahrnující období let 1993 až 2007, je třeba si tuto řadu periodizovat, neboť, není-li tento vývoj náhodný, pak musí odpovídat příslušné vojenské politice. Jen tak lze uvažovat o tom, že vláda naplňuje alokační funkci veřejných financí. Z řady je třeba vyloučit rok 1993, který byl pro Českou republiku prvním rokem existence vlastního odvětví obrany a teprve 9. 6. 1993 byl vládou vzat na vědomí dokument, podle kterého bylo možno realizovat alokační funkci vojenských výdajů. Šlo o *koncepti výstavby Armády České republiky do roku 1996*.

Přehled obdobných dokumentů pro periodizaci analyzované časové řady je zachycen v tab. č. 1. Zde je periodizace vyznačena barevně bílou, šedou a černou barvou; bílé jsou vyznačeny dokumenty přijaté vládou České republiky před vstupem do NATO, a šedou a černou barvou jsou označeny dokumenty přijaté po vstupu České republiky do NATO dne 16. 3. 1999. V dokumentech „bílého období“ by však již měly být zachyceny priority transformace Armády České republiky (AČR) související s tímto vstupem. Již 10. 3. 1994 totiž Česká republika přistoupila k programu NATO *Partnerství pro mír*, který byl předstupněm pro plnohodnotné členství NATO, a zároveň bylo patrné, že případným místem nasazení ozbrojených sil NATO nebude střední Evropa, jak se to předpokládalo v době studené války, [6] ale že se bude jednat o expediční nasazení daleko od hranic České republiky. České republice totiž v důsledku rozšíření NATO zmizeli potenciální protivníci, protože se z nich stali spojenci, což se ještě potvrdilo vstupem České republiky do Evropské unie dnem 1. 5. 2004.

Tab. č. 1: Dokumenty pro realizaci alokační funkce vojenských výdajů v usneseních vlády České republiky

datum	číslo	název
9. 6. 1993	297	o projednání koncepce výstavby Armády České republiky do roku 1996
26. 3. 1997	178	k záměru koncepce výstavby Armády České republiky do roku 2000 s výhledem do roku 2005
13. 11. 2002	1140	ke Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky
12. 11. 2003	1154	o Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, přepracované na změněný zdrojový rámec
22. 10. 2007	1194	Transformace resortu Ministerstva obrany České republiky

pramen: www.vlada.cz

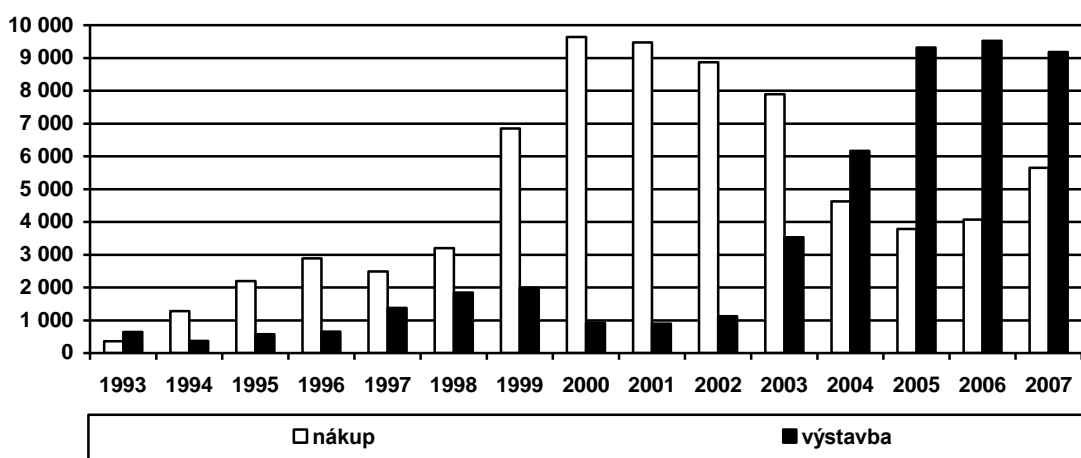
Zabýváme-li alokační funkcí veřejných financí a její vazbou na politiku, je třeba soustředit pozornost především na diskreční (nemandatorní výdaje). Změna vládní politiky, která nevyžaduje změnu zákonů, se totiž zpravidla nejrychleji projeví v této nejpružnější složce veřejných výdajů, a to změnou jejich výše nebo struktury. V tomto směru jsou diskreční výdaje nejvhodnější kategorií veřejných

výdajů, kde lze aplikovat politiku porcování medvěda – alokaci veřejných výdaje založenou na lobbistických zájmech a zdůvodňovanou použitím veřejných výdajů pro potřeby stabilizační funkce vlády. Tuto roli hrají v rámci výkazu OSN o *vojenských výdajích podle druhů nákladů a směrů určení* výdaje na nákup a výstavbu, tedy investiční/kapitálové výdaje.

3 Vojenské výdaje ČR na nákup a výstavbu v letech 1993 až 2007

Pro vojenské výdaje na nákup a výstavbu je v České republice charakteristické, že tradičně mají vazbu na stabilizační funkci veřejných financí v podobě podpory domácímu zbrojnímu průmyslu. To dokazují zejména projekty vývoje a pořízení bitevníku L-159 Alca [7] v letech 1999 až 2004 a modernizace a pořízení tanku T-72M4 CZ v letech 2000 až 2005. Paradoxně ani jeden z výsledků těchto finančně nejnáročnějších projektů v historii českého odvětví obrany není vhodný pro expediční ozbrojené síly účastnících se zpravidla nevojenských operací. Jak však ukazuje obr. č. 1, kde jsou výdaje na nákup a vývoj přepočteny na stálé ceny roku 2005, je ještě větším paradoxem, že v době vyhlášení expediční orientace AČR, [8, 9, 10] tvoří největší část investičního rozpočtu projekty, které s takovým zaměřením armády nesouvisí.

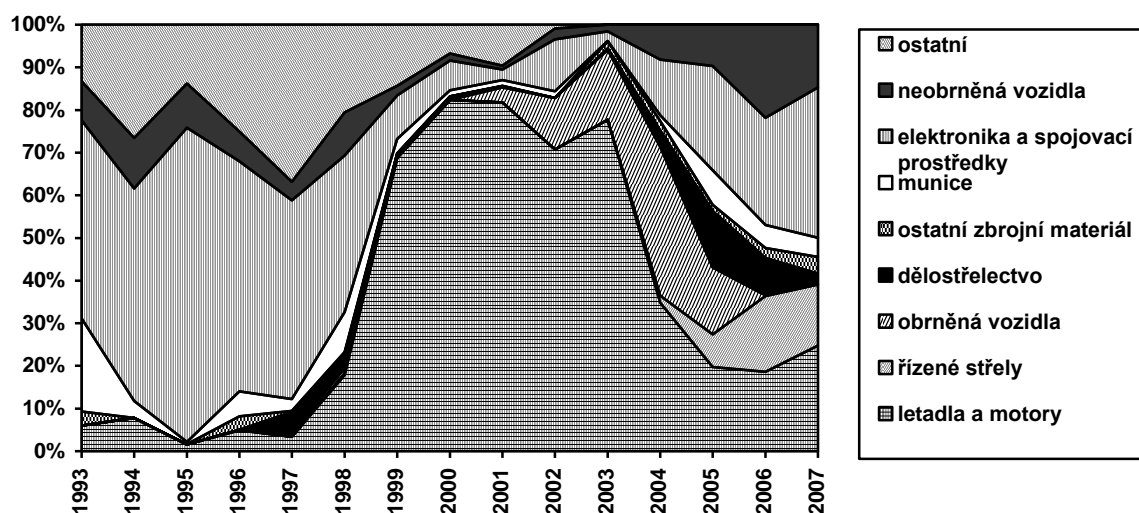
Obr. č 1: Vojenské výdaje ČR na nákup a výstavbu v letech 1993 až 2007 (mil. Kč – s.c. roku 2005)



pramen: *Statistická ročenka ČR*. 1994 – 2008. Praha: ČSÚ

Jak je patrné z obr. č. 1, skutečnou podstatou reformy ozbrojených sil ČR [9] není ani tak modernizace výzbroje a výstroje armády, ale realizace stavebních zakázek. Výdaje na ně patří mezi investiční výdaje a pravidlo pro rozdělení finančních zdrojů schválené vládou v jejím usnesení [9, s. 5] hovoří o tom, že: „Pro zachování principu dlouhodobě udržitelného rozvoje vychází optimální rozdělení zdrojů přibližně na 50 % osobních (mandatorních), okolo 20 až 25 % investičních a 25 až 30 % běžných a souvisejících výdajů resortu MO.“ Podle statistiky NATO [11] vydává Česká republika na nemovitou infrastrukturu cca 10 % svého vojenského rozpočtu, což je dvakrát tolik, co např. SRN. V tomto ohledu je zajímavá proměna komoditní struktury vojenských výdajů určených na nákup, ke které došlo v letech 1993 až 2007 (viz obr. č. 2).

Obr. č 2: Komoditní struktura vojenských nákupů v letech 1993 až 2007



pramen: *Statistická ročenka ČR. 1994 – 2008*. Praha: ČSÚ

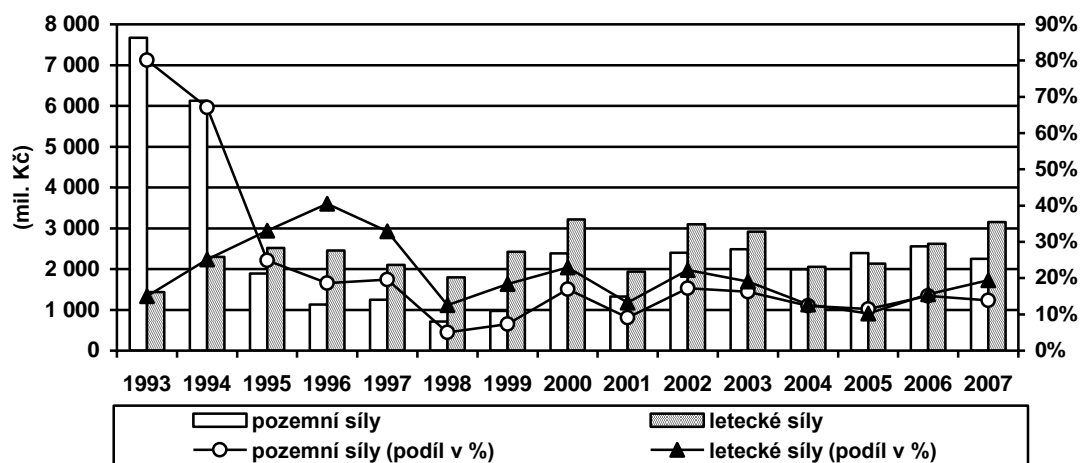
Z obr. č. 2 je patrné, že prakticky do konce roku 1998 směřovala většina vojenských nákupů do informačních technologií. V důsledku rozhodnutí o pořízení 72 bitevníků L-159 Alca byl v letech 1999 až 2008 vojenský akviziční rozpočet prakticky „utopen“ nákupem těchto letounů, přičemž v letech 2002 až 2004 se k této zátěži připojilo pořízení modernizovaných tanků T-72M4 CZ. To vše při aplikaci výše citovaného principu pro optimální rozdělení vojenských výdajů mající zajišťovat dlouhodobě udržitelný rozvoj. Paradoxně od roku 2004

však opět roste podíl nákupu informačních technologií, a to při prakticky trvalé zátěži investičního rozpočtu ve výši 20 % v kategorii letadla a motory. Žádný z těchto nákupů však nijak přímo nepodporuje expediční charakter AČR tak, jak byl deklarován v dokumentech o vojenské politice České republiky. [8, 9] To posiluje podezření, že vojenské výdaje v České republice slouží i po jejím vstupu do NATO stále politice porcování medvěda tak, jak byla založena před tímto vstupem.

4 Vojenské výdaje na provoz a údržbu v letech 1993 až 2007

Výdaje na nákup a výstavbu představují kapitálové vstupy pro činnost ozbrojených sil. Tyto výdaje proto neodpovídají o skutečných schopnostech ozbrojených sil. To dokazuje nákup 72 bitevníků L-159 Alca, z nichž do provozu bylo dáno jenom 24 z nich. [7] Hlavní roli hrají výdaje na provoz a údržbu. Ty jsou indikátorem naplňování vojenské politiky. Lze proto předpokládat, že deklarovaný expediční charakter ozbrojených sil, se odráží v jejich provozu. U obranných ozbrojených sil by jejich zvýšený provoz totiž připadal do úvahy jen v případě přípravy na obrannou válku nebo vedení obranných operací. Z hlediska nasazení ozbrojených sil jsou nejdůležitější kategorií výdaje na provoz a údržbu pozemních a vzdušných sil. Jejich vývoj v letech 1993 zachycuje obr. č. 3.

Obr. č. 3: Výdaje na provoz a údržbu pozemních a vzdušných sil České republiky a jejich podíl na celkových výdajích na provoz a údržbu v letech 1993 až 2007 (b.c.)

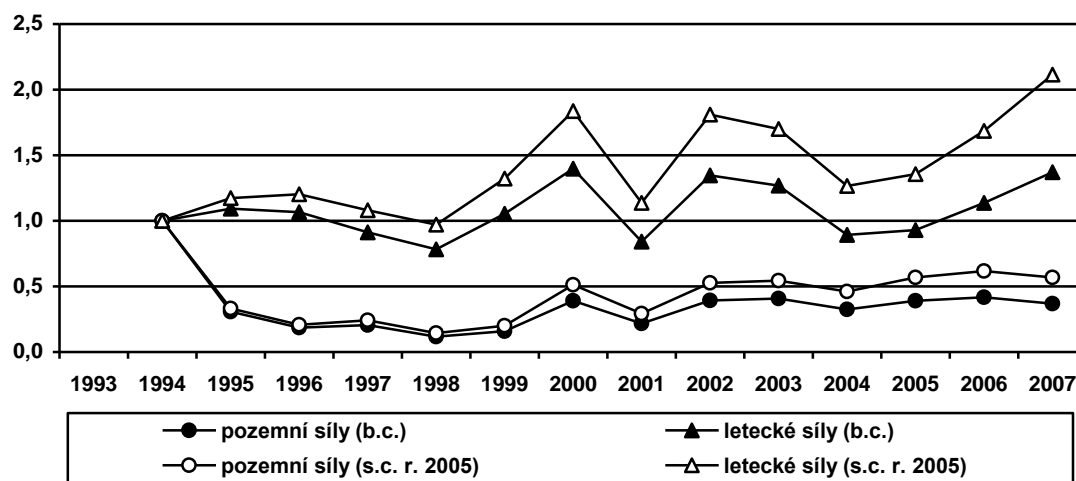


pramen: *Statistická ročenka ČR*. 1994 – 2008. Praha: ČSÚ

Jak vyplývá z obr. č. 3, podíl výdajů na provoz a údržbu pozemních a vzdušných sil je prakticky od roku 2000 stálý. Paradoxně se pohybuje od 30 do 40 %. Většinu výdajů na provoz a údržbu tvoří výdaje na ústřední zabezpečení, správu a velení. To ukazuje na skutečnost, že doposud nedošlo k zásadním strukturálním změnám v odvětví obrany. Pokud však jde o výkony vzdušných sil, bylo by z hlediska expedičního použití ozbrojených sil třeba z výdajů na provoz vzdušných sil odečíst výdaje na dopravu ústavních činitelů a výdaje na ochranu vzdušného prostoru. Tyto informace však statistika OSN nesleduje.

Vzhledem k tomu, že od roku 2001 je Česká republika v globální válce proti terorismu, není bez zajímavosti porovnání vývoje výdajů na provoz a údržbu pozemních a vzdušných sil pomocí indexu založeného na běžných i stálých cenách. Jeho vývoj je zachycen v obr. č. 4. Pro přepočítání na stálé ceny byl použit index cen průmyslových výrobců (rok 2005 = 100 %).

Obr. č 4: Index výdajů na provoz a údržbu pozemních a vzdušných sil České republiky (1994 = 100 %), b.c a s.c. roku 2005



pramen: *Vlastní výpočet*

Z obr. č. 4 je patrné, že vstup České republiky je spojen s větším provozem ozbrojených sil. Ozbrojené síly tak v době míru neplní roli pouhého symbolu státnosti. Provoz pozemních sil je prakticky od roku 2000 stagnující. V případě vzdušných sil existují dva rostoucí trendy. První trend růstu provozu ozbrojených sil souvisí s pokusy obnovení náletu stíhacího letectva využívajícího nadzvukové letouny Mig-21 v letech 1998 až 2000, [12] jenž byl reakcí na závazek České republiky integrovat ochranu jejího vzdušného prostoru do NATINEADS po vstupu do NATO. Druhý rostoucí trend výdajů na vzdušné síly, který existuje od roku 2004, souvisí s obnovením činnosti českého stíhacího letectva po odměně nadzvukových letounů Mig-21 za švédské letouny JAS 39 Gripen a zvýšeným provozem dopravního letectva jako důsledku většího expedičního nasazení ozbrojených sil po roce 2004.

ZÁVĚR

Výdaje na provoz a údržbu českých pozemních a vzdušných sil po roce 2000 odpovídá prakticky výdajům na provozování dvou subsystémů ozbrojených sil poskytující objemem podobné výkony. Jde o nasazení omezeného počtu českých vojáků v zahraničí a provoz systému ochrany vzdušného prostoru České republiky. V tomto směru lze hovořit o tom, že dochází k naplňování vojenské politiky vlády. Tomu však nedopovídají výdaje na nákup a výstavbu. Zde byla po

roce 2000 aplikována politika porcování medvěda, a to ve prospěch stavební lobby. Realizace takové politiky však není specificky český jev, vyskytuje se např. i v USA. Zde je však porcování medvěda realizováno veřejně, transparentně, bez zástěrky vojenské politiky, a až na úrovni zákonodárského sboru, když zákonodárci přidělí ozbrojeným silám v rámci schvalování rozpočtové legislativy dodatečné finanční prostředky peníze na věci, které nepožadovaly, ale které musí pořídit, aby splnily schválený zákon o státním rozpočtu. [13, s. 240-249]

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] KÖLLNER, L. *Militär und. Finanzen*. 1. Aufl. München: Bernard&Graefe Verlag, 1982. ISBN 3-7637-5405-9.
- [2] ZŮNA Jaromír, Mírové operace. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16, č. 2, s. 41-50.
- [3] KOHOUT, P., KREJDL, A. a PAVEL, J. *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakuji naše veřejné finance*. 1.vyd. Praha: Transparency International Czech, 2006. ISBN 80-903032-8-5.
- [4] DOBBINS, J., JONES., SG., CRANE, K et DeGRASSE, BC. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. 1st ed. Santa Monica: Rand, 2007. ISBN 0-8330-3988-0.
- [5] DOBBINS, J. et al. *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*. 1st ed. Santa Monica: Rand, 2005. ISBN 0-8330-3589-4.
- [6] BRILL Heinz, Deutschlands geostrategische Lage und Wehrstruktur (1949-1999). *Österreichische Militärische Zeitschrift*. 1999, Jg. 37, Nr. 4, S. 413-424.
- [7] PERNICA Bohuslav. Projekt bitevníku L-159 Alca v kontextu obranné a hospodářské politiky České republiky. *Obrana a strategie*. 2004, roč. 4, č. 1, s. 131-138.
- [8] *A-report*, 2002, roč. [neudán], zvláštní číslo [Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky]
- [9] *A-report*. 2003, roč. [neudán] č. 24. [Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec]
- [10] *A-report*. 2008. roč. [neudán] č. 1. [Transformace resortu Ministerstva obrany České republiky]
- [11] *NATO-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence*. [Information for the Press] 1st ed., Bruxelles: NATO, 2007. [www.nato.int]
- [12] PERNICA, B. *Od procesní kontroly veřejných výdajových programů ke kontrole jejich výsledku: případ českého letectva*. In *Vojenství XXI. století*. 1. vyd. Brno: Vojenská akademie, 2002. s. 290-301. ISBN 80-85960-35-4. [Mezinárodní konference Vojenství 21. století. Brno, 17. 10. 2001. Vojenská akademie Brno]
- [13] JONES, LR., McCAFFERY, JL. *Budgeting, Financial Management, and Acquisition Reform in the U.S. Department of Defense*. 1st ed. North Carolina: Information Age Publishing, 2008. ISBN 1-59311-870-9.

Defence Policy, Military Expenditures and the Pork-Barrelling Policy – A Look at the Czech Republic.

The execution of the defence policy is funded from public finance as military expenditures. They are a part of public finance therefore they can be used by a government in an economy for the same purpose like other parts of public finance – for fulfilling the allocation, distribution, or stabilization function of a government. If the allocation of public expenditures is based on lobbying in favour of stabilization function, it can be named as the pork-barrelling policy. The paper deals with the pork-barrel issue in the Czech military expenditures 1997 – 2007. The paper comes to the conclusion that the allocation of military expenditures in the Czech Republic is contrary to the declared defence policy.