

Problematika obrany z ekonomického hlediska (Několik poznámek)

Obrana každého státu, proto i obrana České republiky, je vždy problémem jak ekonomickým, tak i politickým. Proto podobně jako v případě politickoekonomického výzkumu, i v ekonomice obrany můžeme aplikovat jak interaktivní, tak deterministické varianty zkoumání. Interaktivní analýzy se vyznačují důrazem na interakci všech tří dimenzí ekonomiky obrany – politické, ekonomické a bezpečnostní (vojenské). Analýzy ekonomiky obrany, v nichž převažují deterministické tendence, stejně jako deterministické analýzy v rámci obecné ekonomie, se potom zaměřují výlučně na politické, ekonomické nebo bezpečnostní determinanty jevů v oblasti ekonomiky obrany.

* * *

Pro správné nastartování obranně ekonomického výzkumu je nutné vymezení třířázového přístupu k obranně ekonomickým otázkám, ať už je to na poli obrany, či někde jinde:

- ▲ Musí být určeny politické cíle. Co se vláda, ministerstvo obrany a armádní síly snaží dosáhnout.
- ▲ Musí být určeny tomu relevantní ekonomické teorie. Která z ekonomických teorií „nejlépe“ vysvětluje problém, kterému politici čelí v obraně.
- ▲ Politické řešení musí být vybráno z výčtu alternativ.

Tento postup nemůže být opomíjen, vláda a ministerstvo obrany si musí vybrat mezi různými cíli, porovnáním ekonomických teorií a alternativními politickými řešeními.

Rozdělení zdrojů v obraně je ekonomicky a politicky extrémně složitý a komplikovaný proces, a tak neexistuje snadný způsob, jakým by bylo možné příslušné zdroje rozdělit například pomocí keynesianské nebo monetaristické koncepce. Pak je i složité používat vojenské výdaje, resp. výdaje na obranu, jako významnou součást makroekonomické politiky státu.

Lze avšak nalézt uplatnění vojenských výdajů v hospodářské politice vlády přes rozvoj obranné průmyslové základny. Z tohoto důvodu si musíme nejprve označit problémy spojené s rozdělením, které jsou za daného stavu struktury politiky a organizace obrany v našich podmínkách neřešitelné, a dále nabídneme rámec pro analýzu problémů, které lze řešit, a návrh na základní strukturální změny v organizaci obrany.

Aby bylo možné vytvořit rozumný krátkodobý plán alokace zdrojů do obrany je potřebné mít představu o tom, co se pokoušíme dosáhnout v dlouhodobé perspektivě. V obranném sektoru to předpokládá smysluplný cíl, bez něhož není možné strategii ani optimální rozdělení zdrojů definovat.

Domnívám se, že po dlouhém potáčení z hlediska dlouhodobého cíle v letech 1990 – 1993 mohlo dojít v následujících letech k vymezení toho čeho chceme dosáhnout v dlouhodobější perspektivě. Z pohledu bezpečnosti státu je to jednoznačně účast v Alianci. Na druhé straně to může vést k závěru, že současná měřítka hospodárnosti v armádních podmínkách jsou bezvýznamná. Několikrát jsme se o tom přesvědčili při provádění reorganizace armády.

K dosažení žádoucích výsledků, bude třeba dodržovat určité postupy podle jasné definované strategie. Každá nová obranná strategie bude konkurovat jiným etablovaným důvodům pro rozdělování omezených zdrojů v rámci státního rozpočtu. Zdroje, které by nová strategie spotřebovala, jsou již jinak přiděleny, a to někdy i na základě lobbismu. V současnosti je ale nepravděpodobné, že by ostatním důvodům pro spotřebu prostředků v civilním sektoru mohla jakákoliv obranná strategie pro rozdělování zdrojů konkurovat.

Ztráty, které v sobě nedostatek strategie nese a které z tohoto nedostatku vyplývají, jsou zcela propojeny se současným způsobem obchodování. Potřeba plánu nebo cíle je očividná. **S řadou náhodných zisků z operativních změn je lépe vůbec nepočítat.** Odezva výboru pro obranu a bezpečnost – tak i parlamentu – na problém chybějící strategie pro rozdělování zdrojů v obraně je velmi malá.

V důsledku všech těchto faktorů v současné době na vstupní straně rovnice se nachází takové spektrum otázek jako je porovnávání nevyzkoušených zbraní, nově nakupovaných zbraní, výdajů a programů obranného záměru, namísto posuzování skutečného výkonu nebo výsledku vzhledem k cílům. Bylo by velmi žádoucí, aby tyto cíle byly v co nejkratší době stanoveny.

Kromě výše zmíněných faktorů existují strukturální problémy, které společně s chybějící strategií proces rozdělování dále komplikují. Tyto strukturální problémy vyplývají z celé řady skutečností. Mezi hlavní podle našeho názoru patří:

- Naš postoj nechť riskovat, odpovídá za to, že nárůst cen v celé organizaci obrany se zvyšuje.
- Požadavek, který je k udržení obranné průmyslové základně v době míru vnímán jako potřebný, v sobě zahrnuje dodavatelsky nevýznamné příspěvky domácí obranné průmyslové základně.
- Současný proces uvolňování prostředků pro obranu závisí na politické moci a reaguje na krátkodobé období. Smysluplná strategie závisí na dlouhodobých cílech. Tím se otevírá konflikt mezi strategií a zdroji, který dlouhodobé plány s účinnostmi negativně ovlivňuje.
- Praktická řešení těchto problémů, z nichž každé představuje zvýšení výdajů na obranu, se v předvídatelné budoucnosti nenalézají. Zvýšení výdajů na obranu především v současné době musí být snášeno bez ohledu na řešení ostatních problémů, které se rozdělování v obraně týkají.

Důsledkem chybějící strategie je neúčinné rozdělování zdrojů, čímž se břemeno ekonomické situace zvětšuje. Avšak podle všeho jsme v současné době strukturálně neschopní pustit se do problémů, které je třeba vyřešit, aby bylo možné definovat obranné cíle a strategii vedoucí k účelnému rozdělování zdrojů v obranném sektoru.

Je-li tomu tak a důkazy nasvědčují, že je, jsme odsouzeni žít za cenu, která z toho plyne. Ptát se na výši obranných výdajů bez znalosti důvodu by v této situaci bylo nadále neproduktivní. Tento neproduktivní postup generuje celou řadu problémů v alokaci zdrojů v obraně. Ale i v případě, že by vybudování smysluplné strategie pro rozdělování zdrojů v obraně možné bylo, zkušenost ukazuje, že je nemožné předvídat budoucnost s dostatečnou přesností, která je potřebná k sestavení konkrétního dlouhodobého vojenského plánu.

Nejistota a potřeba strategie vytvářejí nutnost pružné a obměnitelné ekonomiky – obranného hospodářství, které by požadavky na obranu v budoucnosti podpořilo.

Jestliže se v procesu ekonomického rozdělování použijí přiměřená omezení, během zpracování ročního rozpočtu bude v oblasti výdajů na obranu brána v potaz přirozená obchodní výměna na základě rozvinuté domácí obranné průmyslové základny, která se stane hlavním činitelem v obraně ekonomika země. Pokud však budou použita omezení nesmyslná, která mají v rozdělování zdrojů v obraně a jiných oblastech zabránit, bude v důsledku toho oslabená a méně flexibilní ekonomika neschopná podporovat jak požadavky obrany, tak i ostatních oblastí.

Armáda se nachází uzamčená v části rozpočtu na obranu, představující investice do hlavních položek výzbroje, které vyžadují dlouhodobý rozpočtový závazek. Z toho důvodu by mohla být armáda donucena ukončit operace a zastavit výdaje na údržbu. Tento stavu již od roku 1993 několikrát postihl letectvo, které vlastně snižováním postupných cílů dochází k jistému úpadku jak v kvalitě výcviku, tak i v oblasti technického zabezpečení.

Je rozumné předpokládat, že s výjimkou skutečné války nebude odpovídající měřítko úspěchu výdajů na obranu nikdy existovat. Je také rozumné předpokládat, že výdaje na obranu budou nadále posuzovány na základě pochopení faktorů diskutovaných v tomto článku. Se zřetelem na tyto okolnosti a ve světle předchozích zkušeností je tedy nepravděpodobné, že by bylo období růstu výdajů na obranu průběžně podporováno. Tento stav je o to obtížnější, neboť ekonomický vývoj v brzké době nevytvoří dodatečné zdroje, které by mohla ekonomika anebo sociální sféra nepotřebovat.

Po zvážení výše uvedených faktorů zjistíme, že mnoho otázek týkajících se obrany patří mezi takové, které nelze jednoduše adresovat bez toho, aniž by byly provedeny základní změny ve způsobu, jakým se děje plánování obrany.

Většina těchto otázek náleží do jedné ze dvou následujících oblastí:

1. První se týká sociální rovnoprávnosti a ekonomické hospodárnosti. Jsou s ohledem na cíle konkurenční potřeby nárokové si zdroje příslušné částky v obraně a v ostatních oblastech rozdělovány hospodárně?

2. Druhá se týká morální, etické a racionální oprávněnosti udržování a používání zbraní nebo obranných systémů.

Protože jde o problémy podléhající ekonomickému výzkumu a řešení, nelze dát odpověď ihned. Diskuse by se měla vést směrem k rozdělováním a hospodárností ve vojenském sektoru.

Použití zbraní však nastoluje otázky, které přirozeně nespádají mezi ekonomické problémy a měly by být zváženy citlivě s ohledem na morální a politický aspekt. Proto se jeví ekonomická analýza na jedné straně působivě a na straně druhé nás vzhledem

k obchodním výměnám uvádí v omyl. Avšak **ekonomická analýza vojenských rozhodnutí** jak ex ante, tak i ex post **absentuje**.

Bylo by nanejvýš potřebné, aby v etapě, ve které se nachází naše armáda, probíhaly ekonomické analýzy vojenských rozhodnutí ex ante. V blízké budoucnosti **vytvořením výzkumného týmu** by bylo možné také zkoumat ex post již proběhlé změny ve vojenské oblasti na základě rozhodnutí vrcholových orgánů. **Namísto verbálního hodnocení efektivity je možné provést ekonomickou kvantifikaci.** To ve svém důsledku **ukáže na místa neefektivního čerpání zdrojů jež nesouvisí s vojenskou činností.** Bylo by také záhodno ex ante **ukázat jaké ekonomické náklady si vyžádají jednotlivé vojenské rozhodnutí.**

Taktéž užívání výdajů na obranu k uspokojování tuzemských ekonomických cílů není vždy opodstatněné, ani příliš hospodárné, ani vhodné. Výdaje na obranu by měly být především ospravedlnitelné jen právoplatnými požadavky na obranu. **Lze ovšem nalézt období, kdy lze výdaje na obranu zařadit do makroekonomické politiky státu. Pak se musí zbrojní politika stát součástí hospodářské politiky státu. Pak také politika offsetů v oblasti zbrojní výroby musí být součástí hospodářské politiky státu.** Pokud je to možné, problémy a cíle v této oblasti se musí dostatečně definovat.

Vzrůstající tlaky na omezené náklady obranných rozpočtů budou požadovat těžkou volbu ohledně vojenských závazků. Tytéž tlaky budou vyžadovat stejně obtížné odpovědi na volbu minimální velikosti a složení obranné průmyslové základny.

Navic ekonomické tlaky budou požadovat, aby ozbrojené síly radikálněji myslely na současná omezení ohledně rozsahu jejich možností. Zde musejí být více zkoumány možnosti substitucí: jako například technické vybavení za lidské zdroje, rezervy za regulace, občanští zaměstnanci za vojáky, helikoptéry za tanky, zahraniční vojenské vybavení náhradou za domácí anebo zase za zahraniční a další. V rozhodování těchto věcí je fundamentálním problémem zahrnutí preferencí společnosti ohledně velikosti a rozličných kombinací obranných sil.

Obtížná rozhodnutí týkající se rozdělování by měla mezi obrannými a ostatními programy proběhnout bez průtahů, rušení ve prospěch politických zisků, podvracení prostřednictvím odhadů potřeb s otevřenými konci nebo výhrůžkami. Nejjednodušší způsob usnadnění tohoto procesu je rozvinutí jasných vztahů mezi rozdělováním vládních zdrojů a správným definováním výsledných dlouhodobých vládních cílů. Jisté je, že tyto skutečnosti by velkou měrou přispěly k plánování obranných výdajů, jež je používáno ve vyspělých průmyslových zemích.

* * *

Domnívám se, že rozdělování zdrojů v sektoru obrany není možné jinak než dalším zkoumáním základních principů alokace ve vojenském sektoru i z historického hlediska, v tomto směru má nezastupitelné místo **ekonomika obrany**. Tato vědní disciplína, přes svou nedlouhou historii (dvě stě let) dokázala nalézt postupy k efektivnímu fungování obranného sektoru.

Málokdo z vojenských dodavatelů nechá nahlédnout analytiku do svých účetních knih kvůli ztrátě tajemství, soudnímu procesu a i trestnímu stíhání. Málokdo z představitelů armády prozradí tajné informace vědeckým pracovníkům dřív, než krize

pomine. O generaci později jsou však takové informace dostupné a zkoumání branně ekonomického myšlení určité doby nám napomáhá nové informace kombinovat s dostupnými informacemi v době krize. Srovnávání báze dat ukazují, že dnešní důkazy a starší důkazy zobrazují podobné problémy.

Ekonomické dějiny také nabízejí informace, které dovolují ekonomům a analytikům obrany, aby vytvářeli lepší teorie. Ve vědě teorie, které analytici testují, nepřicházejí se shora. Ve vývoji teorie lidé musí najít cestu, jak zjednodušit opravdový svět na model. Zjednodušující předpoklady, které dělají, jsou založeny na zkušenostech a pozorování.

Branně ekonomické myšlení vytváří předpoklady především tím, že ukazuje na důležité otázky, jaké aspekty problémů zůstávají konstantní a jaké faktory si zaslouží větší pozornost. A také může branně ekonomické myšlení nabídnout studii o obraně jako důkaz možností dnešních ekonomických teorií.

Užitá literatura:

- * Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Ekonomie*, Victoria Publishing, Praha 1991.
- * Kennedy, G.: *The Economics of Defense*. McMillan, London 1974.
- * Gansler, J. S.: *The Defense Industry*. MIT, London 1982.
- * Olvey, D., Golden, J. R., Kelly R. C.: *The Economics of National Security*. New York 1984.
- * Hitch, Ch. J., McKean, R. N.: *Ekonomika obrony w erze jadowej*. MON, Warszawa 1965 (překlad z angličtiny).
- * Sandler, T.: *The Economics of Defense*. Cambridge 1995.
- * Kirchhoff, G.: *Handbüch für Okonomie der Verteidigungspolitik*. Regensburg 1986.
- * *Řízení systémů v obraně*. Interní materiál, Zemská akademie ve Vídni, 1998.
- * Krč, M.: *Integrovaný model pro výdaje na obranu*, VR 4/98.

Složitost politických, ekonomických, sociálních, náboženských a jiných procesů probíhajících v prostorech, které mohou potenciálně ohrozit stabilitu a bezpečnost koalice, vyžaduje vysokou akceschopnost všech informačních zdrojů, pohotovou analýzu, trvalé využívání nejmodernějších technologických prvků a systémů, pružnou volbu a schopnost trvale zdokonalovat formy použití ozbrojených sil, a udržovat tak nepřetržitě výraznou strategickou převahu jako rozhodující prostředek odrazení od jakýchkoli forem ohrožení.

Schopnost spojenců naplňovat tyto úkoly povede k připravenosti vést mnohonárodní operace, a to v krátkých lhůtách, v kompatibilním a interoperabilním technologickém prostředí jak na vlastním území, tak v rozsahu přijatého mandátu i mimo teritorium států Aliance, a tak umožní rychlý úspěch v operaci s minimálními ztrátami.

*Ing. Karel Pezl, vojenský poradce prezidenta ČR
Česká republika v NATO (sborník)
Česká atlantická komise, Praha 1999*