

Ekonomické aspekty procesu pořizování výzbroje AČR

Pořizování zdrojů pro činnost jakékoliv společenské instituce a jejich užití k produkci statků a služeb mělo, má a vždycky bude mít ekonomickou podstatu. Proto i pořizování výzbroje a jiných věcných zdrojů určených k výstavbě ozbrojených sil, jejichž provozem jsou občanům státu poskytovány veřejné služby národní obrany, má svou ekonomickou dimenzi.

* * *

Česká republika s ohledem na očekávanou profesionalizaci ozbrojených sil, která při zachování současné struktury a rozsahu Armády České republiky (AČR) povede k růstu provozních výdajů, k nárokům modernizace AČR a potřebě pořízení nové výzbroje dnes stojí před problémem nalezení dodatečných peněžních zdrojů, které by zabezpečily požadovanou úroveň obranyschopnosti ČR. Rozboru tohoto problému pro oblast vyzbrojování AČR a hledání možných východisek pro řešení oblasti financování výzbrojní politiky ČR se věnuje následující text příspěvku.

Pořizování výzbroje ozbrojených sil

Z ekonomického hlediska lze najít několik způsobů pořizování výzbroje a dalších věcí nutných pro výstavbu ozbrojených sil, jako je výstroj, dopravní prostředky, komunikační technika, nemovitosti atd. Z pohledu ekonomicko-právní podstaty původu těchto zdrojů nutných pro činnost ozbrojených sil lze rozlišit pořizování věcných zdrojů finančním a naturálním způsobem.

V případě výzbroje souvisí její pořizování naturálním způsobem především s mezinárodní politikou státu, upevňováním jeho mezinárodní moci a otázkami vedení války. Na základě mezinárodního práva lze ve válečném stavu a po jeho skončení tímto způsobem získávat výzbroj trofejní, kořistní, případně výzbroj konfiskovat. Konfiskovaná výzbroj poraženého státu může, v závislosti od obsahu mírové smlouvy, také sloužit jako válečná náhrada škody (reparace).

V době míru jsou zdrojem naturálního pořizování výzbroje především dary poskytované jako rozvojová pomoc vládám „zájmových“ států. Pořizování výzbroje pomocí darů má většinou za cíl vytvořit závislost (politickou, technologickou, ekonomickou aj.) obdarovaného státu na státu darujícím.

Mezi naturální způsob pořizování výzbroje patří rovněž výměnný (barterový) obchod, kdy za jeden druh „vojenského“ zboží je poskytnuto jiné zboží podobného druhu. Tak tomu bylo např. při výměně stíhaček Mig-29 za vrtulníky W-3A Sokol mezi Českou republikou a Polskem v roce 1996. V ekonomikách s rozvinutou a zdravou peněžní soustavou se však jedná většinou o záležitost okrajovou a bezvýznamnou.

V případě pořizování výzbroje z finančních zdrojů lze v zásadě rozlišit pořízení výzbroje:

- financováním z prostředků ústředního (státního) rozpočtu - **rozpočtové financování**,
- financováním z prostředků zvláštních státních fondů - **fondové financování**,
- na dluh hrazený státem - **dluhové financování**,
- pronájmem od výrobce výzbroje, zprostředkovatelské společnosti nebo cizí vlády - **finanční pronájem s následnou koupí (leasing)**.

K dluhovému financování a leasingu se přistupuje v případě nedostatku potřebného množství peněžních prostředků. V minulosti se dluhové financování týkalo především otázky financování mobilizace a války (válečné půjčky). Dnes je však díky růstu ceny výzbroje hojně používáno již v době míru.

V případě účasti státu v systému kolektivní obrany a bezpečnosti přistupuje další možnost finančního pořízení věčných zdrojů ozbrojených sil. Tou je **financování projektů společné obranné (vojenské) infrastruktury na území účastnického státu příspěvkem z rozpočtu nadstátní organizace kolektivní bezpečnosti**. Takto např. ČR financuje budování třídimenzionálních radiolokátorů, které budou zapojeny do systému společné protiletectvé obrany NATO.

Pro úplnost lze ještě uvažovat získávání věčných zdrojů pro činnost ozbrojených sil **z darů a příspěvků soukromých a jiných osob**, které nejsou zástupci státu. Tento způsob je s ohledem na titěrnost hodnoty takového případného příspěvku k hodnotě celého obranného systému bezvýznamný a s odkazem na zachování nezávislosti ozbrojených sil na soukromých zdrojích je společensky a politicky nepřijatelná.

Současný stav financování výzbroje AČR

S ohledem na mezinárodní politickou situaci, ekonomické postavení ČR, její geopolitický význam a mezinárodně-právní zákaz útočné války je otázka naturálního způsobu pořizování výzbroje pro ozbrojené síly ČR bezpředmětná a nežádoucí. V případě příjmu potencionální rozvojové pomoci od zahraničních vlád by dokonce došlo k prohlubování politické a technologické závislosti ČR. Proto **Armáda České republiky zůstává pro nejbližší období odkázána na pořizování výzbroje z finančních zdrojů**.

Za hlavní zdroj pro realizaci výzbrojních projektů je třeba považovat státní rozpočet ČR. S odkazem na jeho omezenost a závislost disponibilních prostředků pro sestavení jeho výdajové stránky na vývoji ekonomiky a deklarované potřeby AČR se ukazuje výše alokovaných rozpočtových prostředků ozbrojeným silám jako nedostatečná. A nebudou-li přijata potřebná strukturální a organizační opatření v obraně ČR, která by umožnila větší podíl kapitálových (investičních) výdajů na rozpočtu kapitoly rezortu obrany, bude třeba řešit otázku financování také ještě jiným způsobem.

Tato situace není u nás historicky nijak nová. Změnily se pouze společensko-ekonomické podmínky, za kterých tato situace vznikla a pravděpodobné příčiny jejího vzniku. Zatímco v předválečném Československu bylo přistoupeno k fondovému a dluhovému financování z důvodu potřeby budování moderní branné

moci pro ochranu nové mladé evropské demokracie, která se potýkala s nedostatkem rozpočtových prostředků, do dnešní situace se Česká republika dostala zřejmě svojí vinou.

Pro příjemce peněžních prostředků na pořízení výzbroje, tj. pro AČR, jsou příčinou současného stavu nejenom problémy státu na makroekonomické úrovni, ale také absence ekonomického myšlení v řízení ozbrojených sil. Ta se např. projevuje vyžadováním a pořizováním výzbroje a dalších položek akvizičního plánu nikoliv jako výzbroje „obraně dostatečné“ pro strategický horizont a prostor jejího potencionálního použití, ale jako prestižních objektů ozbrojených sil. Vedle toho lze již dlouho pozorovat zjevné ne hospodárné chování MO ČR při pořizování výzbrojních dodávek a dodávek spojených s výzbrojí, které odporuje nejenom ekonomické logice, ale někdy i zásadám rozpočtového hospodaření.

Takové chování vede k plýtvání penězi daňových poplatníků. Nákup majetku za cenou vyšší než obvyklou, výběr dodavatele kapitálově neschopného zabezpečit zakázku a financování jeho činnosti, absence regulace ziskové marže dodavatele, nedostatečné využívání právních pojištění pro ochranu vložených prostředků do obchodního kontraktu, násilné čerpání rozpočtu v závěru roku se stalo až příliš častým jevem.

Dokonce posledně uvedené může přispívat i ke zvyšování státního dluhu, neboť při nerovnoměrném čerpání rozpočtových prostředků v průběhu roku dochází k dočasné disproporcii mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu. Potřebné likvidní prostředky si v tomto případě stát musí opatřit prodejem úročených pokladničních poukázek. Takže společenská cena věcných prostředků ozbrojených sil pořízených při nedostatku likvidity v závěru roku se zvyšuje o vyplacený úrok z těchto krátkodobých státních cenných papírů.

S ohledem na setrvačnost společenského myšlení pravděpodobně není možné očekávat výrazné zlepšení v hospodárnosti používání prostředků na ozbrojené síly. Ekonomické myšlení nelze získat absolvováním kurzu alokace obraných zdrojů. Nelze ho také zavést rozkazem. K jeho rozšíření v ozbrojených silách mohou sice přispět instituce civilní demokratické kontroly ozbrojených sil, ale ty se u nás potýkají s podobným problémem filozofie řízení státu a jeho institucí jako ozbrojené síly. Změna myšlení je otázkou dlouhodobé generační obměny, proto bude zřejmě třeba řešit problém financování výzbrojních projektů jiným způsobem než je hledání úspor, zvyšování hospodárnosti a efektivnosti.

Možná východiska pro financování výzbroje AČR

Při nedostatku rozpočtových prostředků se přistupuje k opatřením, která mají za cíl odstranit nevýhody rozpočtového financování. Těmi jsou omezené časové použití rozpočtových prostředků pouze na dané rozpočtové období, nedostatek potřebného objemu prostředků na pořízení dané komodity v rámci rozpočtového období a poměrně nízká transparentnost užití peněz daňových poplatníků pro krytí výdajů státního rozpočtu. **Z makroekonomického pohledu státních financí lze tato opatření dělit do dvou skupin: opatření zvyšující státní dluh a opatření nezvyšující státní dluh. Společným cílem obou opatření je rovnoměrnější rozložení zátěže státních financí při financování těchto projektů a zvýšení transparentnosti financování.**

K opatřením zvyšujícím státní dluh (vnitřní a vnější) patří dluhové financování ať už ve formě krytí státního dluhu státními dluhopisy, či ve formě úvěru. Patří sem také finanční pronájem, u něhož je úrok obsažený v anuitní splátce pronajímané věci. Ze strategického hlediska je nebezpečné financování formou úvěru získaného v zahraničí, např. formou vládního úvěru, nebo úvěru z komerčních zdrojů zajištěného vládní garancí. Tímto způsobem totiž roste zahraniční dluh státu a měna se stává zranitelnější.

K opatřením nezvyšující státní dluh patří fondové financování. To odstraňuje základní nedostatek rozpočtového hospodaření, kterým je problém převodu nevyčerpaných prostředků do dalších období. Zvyšuje se také transparentnost hospodaření, neboť prostředky fondu lze použít pouze na účel, k němuž byl fond zřízen.

Ohlédneme-li se do historie finančního zabezpečování obranných funkcí českého státu, pak v dějinách předválečného Československa nalezneme příklady použití obou opatření, z kterých se lze poučit a najít inspiraci pro budoucnost.

Dluhové krytí vojenských výdajů (*výdajů vojenské správy*) se vyskytovalo v Československu v roce 1919 v souvislosti s boji na Slovensku, v letech 1921 a 1922 z důvodu pořízení zásoby výstroje pro mužstvo a k úhradě nákladů vzniklými v souvislosti s mimořádnými opatřeními. Pro oblast obranných projektů však byla stěžejní státní půjčka vypsána v souvislosti potřebou financovat projekt opevňovacích prací Československa. Ten byl financován nejen dluhovým ale i fondovým způsobem.

O realizaci programu opevnění bylo rozhodnuto na podzim roku 1934 závěrem *Národní rady obrany státu*. Náklady na vybudování opevnění se předpokládaly ve výši 1 mld. Kč. Výstavba opevnění měla být ukončena do pěti let.

Po schválení celé koncepce opevnění vládou 29. května 1936 vypsala Hodžova vláda v červnu 1936 na financování projektu 3% a 4,5% dluhopisy osvobozené od daní. Tato půjčka vynesla do září 1938 555 mil. Kč. Vedle toho se na financování podílel také *Fond pro věčné potřeby národní obrany*.

Tento fond vznikl v roce 1927 podle ustanovení zákona č. 240/1926 Sb. z. a n., o *úpravě rozpočtu vojenské správy*. Fond fungoval jedenáct let, prakticky až do doby okupace ČSR a byl zaměřen na financování výzbrojních, výstrojních a stavebních programů ministerstva národní obrany.

Roční příděl ze státních prostředků do fondu činil 315 mil. Kč. Na fond byla vázána výše rozpočtu ministerstva národní obrany. Ten mohl činit po dobu jedenácti let maximálně 1400 mil. Kč. Jestliže však by nové zákony vyžadovaly větší nepředvídané náklady bylo možno tuto částku překročit. Fond byl zřízen především z důvodu přezbrojování armády v letech 1926 až 1936, které bylo charakteristické zejména snahou o její motorizaci.

Přestože v minulosti bylo fondové financování obrany v ČR podrobena kritice, protože prý nedošlo k náležitému využití jeho výhod, lze se domnívat, že zřízení fondu by mohlo dočasně vyřešit situaci ČR. Patrně by se tímto způsobem zvýšila transparentnost používání prostředků na obranu ČR a vzrostla by hospodárnost. Koneckonců, tyto dva cíle byly také argumentem nedávných debat o zřízení *Fondu dopravy* pro financování údržby a rozvoje silniční sítě ČR.

Závěr

Odmítneme-li dluhové financování výzbrojních projektů jako nepřijatelné z důvodu makroekonomických, pak se ukazuje použití fondového financování řešením, které by mohlo přispět ke zvýšení hospodárnosti používání prostředků vyčleněných na investiční akce v ČR. Pravděpodobně by odpadlo násilné čerpání rozpočtových prostředků v závěru roku. Také by se zvýšil stupeň legality alokace finančních prostředků ozbrojeným silám, tj. záruka relativní výše výdajů na obranu by byla dána zákonem a nikoliv jen usnesením vlády. Pak by zřejmě odpadly každoroční parlamentní „tahanice“ o výši investičních prostředků pro rezort obrany. Zřejmě by se zvýšila i transparentnost rozhodování o financování výzbroje ozbrojených sil a došlo by k plynulejšímu financování zbrojních kontraktů.

Ovšem i tak zůstává otázkou, zda jsou všechny výzbrojní projekty požadované ČR financovatelné z pohledu limitů výkonnosti ekonomiky ČR, a zda jsou vůbec potřebné z pohledu naší geopolitické situace, stupně našeho významu v mezinárodní zahraniční a vojenské politice, vlastních strategických cílů a strategických cílů našich koaličních partnerů v NATO. Pořizování výzbroje v době míru není totiž věcí vojenské potřeby, ale otázkou ekonomické strategie státu, která v konečném důsledku vyúsťuje ve stanovení určité přijatelné míry strategické závislosti nebo nezávislosti státu na ostatních státech, nadstátních organizacích a mezinárodních zájmových uskupeních.

Literatura:

- Gerber J.: *Beiträge zur Praxis der Alternativen Verteidigung*. 1.ed. Münster: Lit, 1989. Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität.
- Köllner, L.: *Militär und Finanzen*. 1.ed. München: Bernard & Graefe Verlag, 1982.
- *Vojenské dějiny Československa (1945-1955), V. díl.*, 1. vyd. Praha, Naše vojsko 1989.
- *Vojenské dějiny Československa (1918-1939), III. díl.*, 1. vyd. Praha, Naše vojsko 1987.
- Krč, M., Odehnal, L.: *Ekonomika obrany státu*. 1. vyd. V A Brno 1998.
- *Mladá fronta Dnes*. 1994. Praha: MaFra.