

Obsahem článku je rámcové vymezení cílů a nástrojů hospodářské politiky v systému ekonomického zabezpečení obrany. Po objasnění logických souvislostí a určujících principů v uvedeném systému se autorka pokusila zodpovědět otázku optimalizace procesů ekonomického zabezpečení obrany v návaznosti na obrannou průmyslovou politiku státu. Poukazuje zde rovněž na možná úskalí související s případným zaváděním těchto přístupů a metod do praxe rezortu obrany.

V současných podmínkách kvalitativních změn v geopolitickém a bezpečnostním prostředí, determinovaném rostoucím spektrem a sílící intenzitou nevojenských hrozeb a rizik, a také nebývalým zesilováním koaličního rámce jejich řešení, je třeba vyzdvihnout nezastupitelnou, specifickou roli hospodářské politiky státu v systému ekonomického zabezpečení obrany. Přitom je třeba zohlednit aktuální historickou situaci ČR jako příkladu relativně malého členského státu NATO, který již v zásadních rysech prošel ekonomickou a politickou transformací k demokratickému modelu společnosti.

Systém ekonomického zabezpečení obrany a jeho cíle

Systém ekonomického zabezpečení obrany (SEZO) je složitý komplex zákonitostí, vztahů, procesů a dalších skutečností, tvořený celou řadou činností a opatření, organizovaných nejvyšším subjektem nejen hospodářské politiky a realizovaných jednotlivými státními i nestátními subjekty. Obsahuje zabezpečení lidských, materiálních, věcných a finančních zdrojů a je zaměřen na dosažení obranných schopností státu. Jeho hlavním účelem je uspokojení obranných potřeb a příprava státu na obranu. Jde v podstatě o přeměnu, respektive transformaci národního hospodářství země a všech jeho komponentů na takové hospodářství, které by pružně reagovalo a fungovalo v případě stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Proměnlivost a nestabilita prostředí vyvolává vysoké požadavky adaptability, flexibility a komplexnosti SEZO.

Systém ekonomického zabezpečení obrany existuje v různých stavech, odpovídající momentálnímu stavu bezpečnosti. SEZO má svoji mírovou podobu, která odpovídá běžnému životu společnosti. Druhá varianta znamená, že se systém ocitne v krizi a tato může mít jak vojenský, tak nevojenský charakter.

Zajištění obrany České republiky závisí ve značné míře na výkonnosti naší ekonomiky a ta je značně ovlivňována hospodářskou politikou státu. Hospodářská politika se přizpůsobuje a mění v souvislosti s probíhající reformou veřejných financí s cílem dosažení stability veřejných rozpočtů a zajištění finančního a devizového hospodářství.

Prvoplánovým cílem systému EZO je zajištění obrany či bezpečnosti. K tomuto původnímu cíli se pojí celá řada dílčích cílů vztahujících se k jednotlivým prvkům systému. Zejména zde existuje snaha nebo tendence přiblížit systém EZO v krizi systému EZO v běžném stavu. Důvod je prostý – splynutí obou variant fungování SEZO znamená pozitivní důsledky pro společnost jako je úspora nákladů, vyšší efektivnost a pružnost systému, příznivý vývoj ekonomiky, šetrnost a ohleduplnost k životnímu prostředí atd.

Jestliže bychom chtěli nalézt styčné body v hierarchii cílů hospodářské politiky a obrany, je zřejmé, že ekonomické cíle budou v obou systémech shodné. Shodovat se budou pravděpodobně i obecně společenské cíle jako je blahobyt, pokrok, zachování demokracie a bezpečnost. Rozdíly nalezneme v případě, že budeme srovnávat systémy HP a EZO v míru a v krizi. Přestože se cíle nemění zásadně, k určitým změnám zde dochází. Zásadně se změní pořadí cílů, a tudíž pozornost státních subjektů i celé společnosti se přesune k aktuálním problémům. Tuto situaci ilustruje tabulka.

SYSTÉM/ CÍLE	Běžný stav		Krizový stav	
	Ekonomické cíle	Společenské cíle	Ekonomické cíle	Společenské cíle
Systém HPL	prosperita stabilita efektivnost konkurence– schopnost zdrojová dostatečnost	pokrok demokratické principy bezpečnost právní stát	stabilita zdrojová dostatečnost efektivnost prosperita konkurence– schopnost	bezpečnost ochrana života a majetku obyvatelstva mezinárodní smluvní závazky
Systém EZO	prosperita efektivnost stabilita zdrojová dostatečnost	demokratické principy bezpečnost právní stát pokrok	zdrojová dostatečnost stabilita	bezpečnost územní celistvost svrchovanost

Pramen: autorka [1]

Tab. 1: Srovnání hospodářsko-politických a obranných cílů

Obranně-hospodářská politika státu

Obrana každého státu je problémem jak ekonomickým, tak politickým a zkoumání systému jejího ekonomického zabezpečení má interaktivní charakter. Interaktivní analýzy se vyznačují důrazem na interakci všech tří dimenzí ekonomiky obrany: politickou, ekonomickou a bezpečnostní (vojenskou). V rámci obranně-hospodářské politiky je třeba vytyčit cíle a charakterizovat povahu předpokládaného konfliktu, a tím také stanovit velikost a strukturu potřeb, které by měly být v zájmu obrany státu uspokojeny.

Ke konkrétní specifikaci obranně-hospodářské politiky je třeba též relevantní ekonomická teorie, respektive *instrumentarium* k vysvětlení či objasnění ekonomických procesů a jevů, které při zajišťování obrany vznikají a probíhají.

Pro racionální řešení obrany a posouzení úspěšnosti obranně-hospodářské politiky musí existovat více alternativ, ze kterých je možné některou zvolit odpovídající dané situaci.

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. [2]

Spojitosť mezi hospodářskou politikou a výdaji na obranu je zřejmá. Těsný je také vztah hospodářské politiky a obranné průmyslové základny, jejíž rozvoj je možný pouze pomocí hospodářsko-politických nástrojů.

Nástroje hospodářské politiky státu v SEZO

K zabezpečení definovaných potřeb je nutné mít dostatečné instrumentarium. Nástroje v systému EZO vycházejí z obecných nástrojů hospodářské politiky, které jsou zaměřené specificky na uspokojení konkrétní potřeby obrany. Specifika hospodářské politiky ekonomického zabezpečení obrany spočívají v tom, že se nejedná o nástroje běžné, tržně konformní. Jde zejména o nástroje nepřímého a legislativního charakteru, a přestože jim ještě nebyla věnována samostatná kapitola, celou práci se tyto specifické nástroje prolínají.

Nástroje hospodářské politiky ve vztahu k obraně jsou v nejobecnějším slova smyslu zákony, nařízení a usnesení vlády, strategické dokumenty vlády a ministerstev a další koncepční materiály.

Uvedené je v souladu s tvrzením, že principiálně nejvyšším nástrojem pro zajišťování obrany je **právní řád ČR**, respektive veškeré právní předpisy vztahující se k obraně. V jeho mezích jsou definovány a formulovány potřeby a požadavky zabezpečení obrany.

Dalším neméně důležitým nástrojem je **státní rozpočet**. V jeho rámci jsou to vládní, respektive obranné či vojenské výdaje, jež jsou vyčleňovány a posléze používány opět na základě vládní legislativy. Výdaje na obranu jsou spjaté s celým národním hospodářstvím, jeho vývojem a výkonností, díky jedinečnosti, kterou Ministerstvo obrany má, a sice přidělování finančních zdrojů jako procentuální části z ročního HDP. Kapitola Ministerstva obrany České republiky pak má přiděleny finanční prostředky na základě zákona o státním rozpočtu. [3]

Konkrétním nástrojem hospodářské respektive obranné průmyslové politiky jsou v návaznosti na státní rozpočet např. obranné dodávky, nákupy prováděné Ministerstvem obrany, které podporují klíčové technologie. Samozřejmě by mělo platit, že jen ti nejlepší dostanou zakázku ve zbrojním průmyslu. Tržní prostředí, ve kterém se transakce uskutečňují, je však prostředím nejistým, protože nejistota je průvodním projevem svobody, postavení ekonomických subjektů na trhu se velmi rychle může změnit. Navíc stát jako ekonomický subjekt nemá schopnosti opravdových podnikatelů.

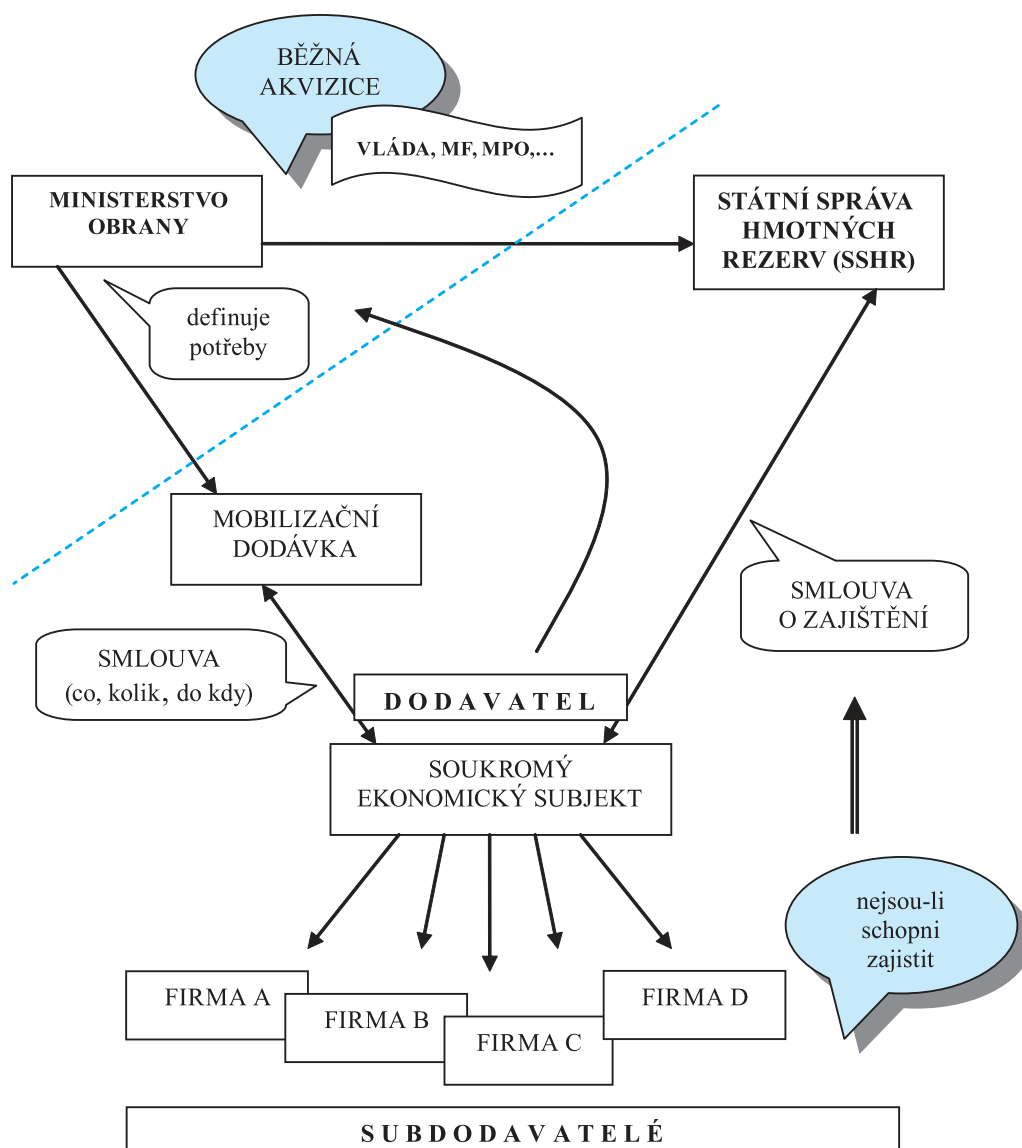
Dalšími nepřímými nástroji hospodářské politiky jsou různé taktiky v chování a rozhodování politiků o obraně, ale např. i marketingový průzkum, který napomáhá určit, co je potřebné v běžném stavu a co ponechat až na dobu po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Do podskupiny přímých nástrojů ekonomického zabezpečení obrany lze zahrnout systém hospodářských opatření pro krizové stavy. V rámci tohoto systému existuje snaha vše pro obranu realizovat prostřednictvím veřejných zakázek. Vztah, který pak mezi obranou (státními představiteli) a ekonomickým subjektem vzniká, je na bázi dohod a smluv, tedy čistě obchodně-závazkový vztah, se všemi tržními atributy.

Ministerstvo obrany tedy musí definovat potřeby a při zabezpečování těchto potřeb komunikuje se soukromými subjekty a uzavírá s nimi konkrétní smlouvy. Obsahem těchto smluv je přesná formulace, čeho se obchodní kontrakt týká, v jakém množství, za jakou cenu, do jakého termínu musí být zboží dodáno atd. Princip je takový, že soukromý subjekt zmapuje svoje subdodavatele a v případě, že ti nejsou schopni zajistit potřebný materiál na výrobu, obrací se na SSHR, s níž podmínky nasmlouvá i Ministerstvo obrany.

Nástroje tedy zprostředkovávají a umožňují realizaci vztahů mezi státními i soukromými subjekty. Strukturu zásadních vztahů znázorňuje schéma (viz obr. na následující straně).

Instrumentarium obranně-hospodářské politiky je poměrně rozsáhlé z důvodu, že zabezpečení obrany zasahuje do mnoha oblastí společnosti a samotné zabezpečení představuje



Pramen: autorka

Obr: Akviziční politika v MO

široký záběr „od špendlíku po lokomotivu“. I z těchto důvodů je zřejmé, že Česká republika nebude soběstačná a stejně se vyjadřuje i Asociace obranného průmyslu. ČR není schopná zajistit samostatně veškerý potřebný obranný průmysl pro zabezpečení obrany státu.

Plánování jako nástroj ekonomického zabezpečení obrany státu

V oblasti zajištění obrany státu plní důležitou úlohu ústřední státní správa. MO navrhuje základní opatření k přípravě a organizování obrany státu. K tomu zpracovává příslušné koncepce a požadavky na zabezpečení obrany státu. V souladu se zákonem [4] odpovídá za proces plánování obrany státu a koordinuje jeho přípravu.

Plánování, jako jeden z nejdůležitějších atributů jakéhokoliv krizového řízení, vytváří podmínky pro kvalitní zabezpečení požadavků jednotlivých zákonných norem při ochraně a obraně obyvatel. Na tomto procesu se proto nezbytně podílí i jednotlivé složky AČR. Jak ukazují dosavadní výsledky krizového plánování, jsou síly a prostředky AČR v rámci uvedeného systému považovány za jednu z rozhodujících.

Opatření pro zajištění obrany státu a pro přechod státu z mírového stavu do stavu ohrožení státu a válečného stavu jsou zapracována do návrhu **Plánu obrany České republiky** (dále jen Plán obrany) a do dalších zásadních mezirezortních dokumentů jako je např. Plán operační přípravy státního území (OPSÚ) či dokumenty k implementaci aliančního systému reakce na krize (NCRS – NATO Crises Response System) v ČR.

Plán obrany je základním plánovacím dokumentem pro řízení a organizaci zajišťování obrany státu. [5] Je tvořen souborem dokumentů, které stanovují opatření a postupy k zajištění obrany státu a ke splnění požadavků na zabezpečení mezinárodních smluvních závazků o společné obraně, včetně podílu OS ČR na činnostech mezinárodních organizací ve prospěch míru, účasti na mírových operacích a jejich podílu při záchranných pracích a při plnění humanitárních úkolů.

Plán obrany je specifický nástroj obranné politiky státu a jeho podpůrné dokumenty lze považovat za specifické koordinační nástroje jeho zpracování.

Koncepty předběžných operačních plánů a stálých operačních plánů na vojenská ohrožení budou připravovány MO na definované druhy ohrožení stanovené na základě analýzy hrozeb. Konkrétní operační plány se budou zpracovávat až při vyhodnocení bezprostředního vojenského ohrožení ČR nebo členské země NATO.

Plánování obrany státu je soubor plánovaných opatření (nástrojů) vzájemně se ovlivňujících, k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením a ke splnění všech požadavků na zajišťování obrany státu, zabezpečení mezinárodních smluvních závazků o společné obraně, včetně podílu ozbrojených sil ČR na činnostech mezinárodních organizací ve prospěch míru, účasti na mírových operacích a podílu při záchranných operacích a při plnění humanitárních úkolů. [6]

Obranné plánování je plánovací proces, jehož cílem je zajistit požadované vojenské schopnosti ozbrojených sil ČR.

Operační plánování je plánovací proces, jehož cílem je rozpracovat vojensko-strategické cíle do komplexních plánů vojenských operací sladěných v čase a prostoru (posloupnost, časové lhůty a způsoby splnění úkolů vojenských i nevojenských operací, způsob součinnosti, organizace všestranného zabezpečení, logistické podpory a velení).

Mobilizační plánování je plánovací proces, jehož cílem je stanovit posloupnost, časové lhůty a způsob provedení mobilizace OS ČR a jejich lidského a věcného zabezpečení.

Operační příprava státního území (OPSÚ) je souhrn opatření vojenského, ekonomického a obranného charakteru, která se plánují a uskutečňují v míru, za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu s cílem vytvořit na území státu nezbytné podmínky pro splnění úkolů ozbrojených sil a zabezpečení potřeb obyvatelstva. K tomuto plánu vláda ČR vydala usnesení č. 923/2005, kterým schválila Plán OPSÚ a uložila členům vlády, guvernéru ČNB, předsedovi SSHR, předsedovi ČTÚ a hejtmanům realizovat úkoly tohoto plánu.

Dílčí plán obrany [7] je plánovací dokument, který popisuje činnost ministerstev, dalších ústředních správních úřadů, České národní banky a krajských úřadů [8] při zajišťování obrany ČR, v závislosti na oblasti působnosti a na úkolech zpracovatelů stanovených v Plánu obrany a zvláštním právním předpisem.

Ohledně obranného plánování prozatím neustále probíhají diskuze a jelikož jde o problematiku velice rozsáhlou a poměrně složitou, není možné dojít k rychlým a stručným závěrům.

Koncepčním řešením dané problematiky by mohlo být vytvoření koordinačního orgánu, který by celý proces plánování obrany řídil a podstatně přispěl k jeho realizaci. Tento orgán by se mohl sestávat z odborníků, členů příslušných odborů jednotlivých ministerstev a politických představitelů, kteří o problematice obrany rozhodují. Členové tohoto orgánu by se podíleli na vytvoření Plánu obrany a byli by zároveň zpracovateli dílčích plánů obrany.

Plánování sice je nedílnou součástí zabezpečení obrany státu, ale v této fázi ještě nejde o ekonomické faktory. Je nutno si uvědomit, že plán je jedna věc a skutečná realita věc druhá. Národní hospodářství státu a jeho fungování či samotná existence není takřka vůbec podmíněno tím, zda Plán obrany existuje a co je jeho obsahem. Ekonomické procesy budou probíhat neustále, ať už za běžného stavu, nebo za stavu ohrožení státu či válečného konfliktu, pouze poněkud změní svůj charakter, podstata však zůstane stejná, zejména skutečnost, že z ekonomiky budou čerpány finanční, materiální, ale i lidské zdroje.

Financování obrany

Financování obrany lze zahrnout do skupiny přímých nástrojů hospodářské politiky státu, protože je součástí výdajové stránky státního rozpočtu. Financování realizovaných opatření v systému zajišťování obrany a bezpečnosti státu je prováděno zásadně ze státního rozpočtu. Tím je vyjádřena i odpovědnost státu za zabezpečení ochrany občanů a jejich majetku, která vyplývá z Ústavy České republiky.

Úroveň ekonomického zajištění obrany státu závisí na množství vyčleněných rozpočtových prostředků. Od roku 2003 tuto úroveň ovlivňoval souběh dvou reforem – reformy ozbrojených sil ČR a reformy veřejných financí.

Financování obrany se provádí podle zákona o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. Jednotlivé správní úřady (ministerstva, krajské úřady) vyčleňují v návrhu své kapitoly na příslušný rok objem finančních prostředků nezbytný k zajištění přípravy na krizové situace. Podíl výdajů souvisejících se zajišťováním bezpečnosti státu v jednotlivých kapitolách je různý podle zákonem dané působnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že by si jednotlivé rezorty měly vyčleňovat vlastní prostředky na obranné účely. Mnohdy to však nedělají, počítají s tím, že v SOS nebo VS bude situace ze strany vládnoucích politiků přehodnocena a finanční prostředky jim budou přiděleny.

Tato skutečnost však nevyhovuje o liknavosti nebo neochotě státních úředníků, ale o komplikovanosti této otázky. Samotné povinnosti se žádný subjekt vyhnout nemůže, neboť tyto vždy vyplývají z příslušného zákona. Problém spočívá v nejednotném přístupu, absenci koordinačního prvku či mechanismu tvorby a přípravy rozpočtů ve stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu a v neposlední řadě nemožnosti konkrétního určení užití finančních prostředků na obranu. Není totiž zřejmé, kde obranný účel začíná a kde končí, co je a není obranným výdajem, a tudíž vždy nejsou výkony metodicky správně vykazované.

Příkladem splývání civilního a obranného účelu je spousta, z hlediska Ministerstva dopravy je to např. stavba metra, které je dopravním prostředkem, jehož prostory se mohou stát kryty, anebo výstavba silnic, jež mají taktéž dvojí užití, a dlouhý výčet dalších.

Komplikací navíc není jen vyčíslení množství finančních prostředků vynaložených na obranu státu, ale také měření výsledného užitku pro obyvatele. **Nelze posoudit, co společnost za nákladné zajišťování obrany získává**, neboť chybějí potřebné údaje a objektivní kritéria. [9]

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.

Výše vyjádřenou myšlenku lze považovat za vysoce aktuální a podnětnou. Nelze však předpokládat, že se zbrojní, průmyslová nebo akviziční politika stanou součástí hospodářské politiky ze dne na den, ať už v běžném mírovém stavu, anebo v obdobích, kdy státu hrozí nějaká krize, třeba „pouze“ v podobě vážného ekonomického poklesu. K začlenění zmíněných politik do systému hospodářské politiky státu je třeba vytvoření koncepčních principů, vymezení vztahů mezi subjekty, a také koordinačních mechanismů ať už ve formě právních předpisů a legislativních opatření, nebo kompetentního orgánu.

Závěr

Volba nástrojů hospodářské a obranné politiky státním aparátem je složitá zodpovědná činnost, neboť tento je poměrně rozsáhlý. Obsahuje nemalé množství různě pravomocných státních orgánů, organizací a institucí, které jsou mezi sebou více či méně provázány celou řadou různě silných vazeb a spojitostí. Aby stát mohl ve všech svých oblastech správně nebo alespoň obstojně fungovat, nutně spolu musí jednotlivé státní subjekty spolupracovat a ve své komplexnosti je jejich spolupráce složitou činností.

Naprosto zastřešující pro veškeré vazby, vztahy, souvislosti, formulaci cílů a volbu nástrojů, včetně vzájemné činnosti subjektů působících v obraně, je obranná legislativa. Všechny úkoly ministerstev a dalších orgánů a úřadů vyplývají nebo je přímo stanovuje zákon. Proto jsou to úkoly obecně dané a platné a jakákoliv diskuze o nich je možná pouze na politické úrovni.

Poznámky k textu:

- [1] Uvedené rozdělení cílů do tabulky respektive pořadí ekonomických a společenských cílů není všeobecně platné. Pořadí cílů určuje politická moc na základě konsenzu. Záleží na tom, jaké má ta která politická strana či vláda priority. V tabulce jsou cíle uvedeny v pořadí, jaké odpovídá názoru autorky. Konečná podoba by pochopitelně byla věcí společenské diskuze a jelikož se týká celé společnosti, pravděpodobně by zde došlo k hlasovacímu paradoxu.
- [2] Cit. podle KRČ, M. *Problematika obrany z ekonomického hlediska*. Brno: VA, 1999. Dostupné z: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/1999_2/krc.htm.
- [3] **Rozpočet na rok 2007** v rámci kapitoly 307, Ministerstvo obrany – dle zákona č. 622/2006 o státním rozpočtu České republiky na rok 2007 – činí 53 906 386 000 Kč.
- [4] *Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky*.
- [5] § 1 *Nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu*.
- [6] § 2 odst. 8, zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.
- [7] Dílčí plán obrany lze výjimečně v tomto případě považovat za operační plán, podle § 15 odst. 3, písm d) *Nařízení vlády č. 36/2003 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 8 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*.
- [8] § 3 *Nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu*.
- [9] KRČ, M. *Problematika obrany z ekonomického hlediska: Několik poznámek*. Dostupné z: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/1999_2/krc.htm.