

Název předmětu: ŘÍZENÍ OBRANNÝCH ZDROJŮ

Téma: vojenské výdaje – měření vojenských výdajů, vojenské výdaje ve světě, sdílení nákladů v obraně v rámci vojenských aliancí

- **Cíl:** Cílem této přednášky je vysvětlení významu a předložení typologie vojenských výdajů.
- **Dílčí cíle této přednášky** je možné spatřovat v:
 - deskripci historického vývoje významu vojenských výdajů,
 - popisu klasifikace vojenských výdajů a vymezení možných problémů s jejich komparací a
 - srovnání velikosti vojenských výdajů vybraných zemí.

Úkoly pro samostatnou práci:

1. Vymezte pojem vojenské výdaje. Z jakých hlavních položek vojenské výdaje sestávají?
2. Jaké hlavní problémy jsou spojovány s měřením vojenských výdajů?
3. Jakým směrem se vyvíjejí vojenské výdaje v ČR?
4. Definujte pojem vojenská aliance a vysvětlete problém sdílení nákladů spojených s kolektivním zabezpečením obrany.

Studijní literatura:

1. SIPRI. *The SIPRI Definition of Military Expenditures*.
<<https://www.sipri.org/databases/milex/definitions> > [Aktual. 2018-08-25].
2. KRČ, Miroslav. *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení*. 1. vyd. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. 200. ISBN80-85864-93-2.
3. BRZOSKA, M. World Military Expenditures. In. HARTLEY, K, SANDLER, T. *Handbook of Defence Economics*. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 1995. 606 s. ISBN 0444818871.
4. SIPRI Military Expenditure Database. <https://www.sipri.org/databases/milex>
5. Nan Tian, Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman. Trends in World Military Expenditure, 2016. Dostupné z:
<https://www.sipri.org/publications/2017/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2016>
6. SIPRI (2018). Military expenditure. Dostupné z:
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>

Obsah:

Úvod

- Základní pojmy
- Vojenské výdaje a jejich historická retrospektiva
- Definice a klasifikace vojenských výdajů
- Problémy spojené s měřením výše vojenských výdajů
- Vojenské výdaje vybraných zemí
- Možné informační zdroje při studiu problematiky vojenských výdajů
- Mikroekonomická analýza aliančního zabezpečení obrany

Závěr

TEXT

Vojenské výdaje

Jako jakákoliv jiná lidská činnost i zajišťování obrany státu vyžaduje odpovídající kombinaci tří základních kategorií vzácných ekonomických zdrojů, jmenovitě zdrojů lidských, materiálních a finančních. Finanční zdroje využívané k zajištění vojenské síly se nazývají vojenské výdaje. V některých případech se užívají rovněž pojmy jako obranné výdaje, výdaje na obranu, armádní výdaje. Protože však státy mohou svoji obranu zajišťovat kombinací vojenských a dalších nástrojů, např. obchodních, diplomatických aj., budeme se dále soustředit na pojem vojenské výdaje.

Vymezení vojenských výdajů

V domácí i světové literatuře existuje celá řada definic vojenských výdajů odpovídajících úhlu pohledu toho kterého autora na problém financování vojenských aktivit. Podle definice Stockholmského institutu pro výzkum míru (SIPRI), kterou využívá mj. Organizace severoatlantické smlouvy (NATO) vojenské výdaje zahrnují běžné a kapitálové výdaje na:

- I. ozbrojené síly, včetně mírových,
- II. ministerstva obrany a další vládní agentury zapojené do obranných projektů,
- III. polovojenské síly, pokud lze usoudit, že jsou vycvičeny, vybaveny a připraveny na vedení vojenských operací,
- IV. vojenské aktivity v kosmu.

Takto vnímané vojenské výdaje pak zahrnují výdaje na:

- I. personál:
 - veškeré výdaje na stávající personál, a to jak vojenský, tak i civilní,
 - vojenské důchody a výsluhy vyplácené vojákům v záloze,
 - sociální služby poskytované personálu a rodinným příslušníkům.
- II. provoz a údržbu,
- III. nákupy techniky, materiálu a služeb,

- IV. vojenský výzkum a vývoj,
- V. vojenské stavby,
- VI. vojenskou pomoc.

Naopak, takto vymezené vojenské výdaje nezahrnují:

- I. ochranu obyvatelstva
- II. současné výdaje minulých vojenských aktivit:
 - a. peněžní požitky veteránů,
 - b. demobilizaci,
 - c. konverzi zařízení na výrobu zbraní,
 - d. likvidaci zbraní.

Například Krč definuje vojenské výdaje jako měřítko výdajů na platy vojáků a jiných osob pracujících pro pravidelnou armádu, výdajů souvisejících s nákupem zboží ozbrojenými silami a služeb zakoupených od civilního sektoru v průběhu období jednoho roku. Jinde uvádí, že vojenské výdaje vyjadřují výdaje peněžních prostředků, hlavně ze státního rozpočtu, které jsou určeny na zabezpečování realizace přijatých vojenských opatření [8].

Brzoska uvádí definici vojenských výdajů jako souhrn veškerých finančních prostředků, které daný stát vynaloží na udržování a výstavbu vojenské organizace (ozbrojených sil), a to jak v době míru, tak i v případě válečného konfliktu [9].

Pro potřeby tohoto kurzu, nebude-li stanoveno jinak, budeme tedy považovat pojmy výdaje na obranu, obranné výdaje atp. za pojmy identické s pojmem vojenské výdaje a pod tímto pojmem budeme vnímat veškeré platby státu na budování, provoz a vojenské nasazení ozbrojených sil.

Pojetí vojenských výdajů

Vedle vlastního vnímání vojenských výdajů jako agregace plateb (úhrad) za personál, materiál a služby ve prospěch vojenských aktivit za určité období (funkční pojetí) lze na vojenské výdaje nahlížet jako na výdaje určité instituce, v tomto případě tedy jako na výdaje ozbrojených sil nebo resortu obrany (institucionální pojetí). Zatímco jako logičtější se jeví pojetí funkční, tradiční systémy strukturování státních rozpočtů většiny zemí umožňují mnohem snadněji sledovat vojenské výdaje v pojetí institucionálním.

Při institucionální agregaci vojenských výdajů vznikají problémy se zohledněním financování civilních služeb a produkce civilních podniků poskytovaných ve prospěch obrany. Příkladem může být budování vojenských výcvikových zařízení státním podnikem fungujícím mimo strukturu ozbrojených sil a mimo příslušnou kapitolu státního rozpočtu obhospodařovanou ministerstvem obrany.

Při vyčíslování úhrnných vojenských výdajů některých států s problematičtější vnitropolitickou situací vzniká problém, zda a do jaké míry zohledňovat výdaje na chod ozbrojených opozičních skupin, které zpravidla oslabují vojenskou sílu daného státu, nicméně představují vojenské břemeno jeho ekonomiky.

Výše vojenských výdajů bývá zkreslována i v případech, kdy ozbrojené síly pro svoji činnost využívají civilní infrastrukturu (např. pozemní komunikace, školící a výcviková zařízení, zdravotnická zařízení aj.). Výše vojenských výdajů bývá v případě některých států deformována i odlišnými režimy zdanění pro personál ozbrojených sil, popř. pro vojenský materiál. V řadě států snížené nebo osvobozené daně tak představují skryté vojenské výdaje státu ve formě nerealizovaných daňových příjmů.

V případě, kdy jsou vojenské výdaje kryty schodkovým státním rozpočtem, generují současně vojenské výdaje další související výdaje ve výši alikvotní části břemene dluhové služby státního rozpočtu.

V řadě států personál ozbrojených sil požívá sociálních výhod nebo zvláštních dávek, které nejsou hrazeny z rozpočtu daného ministerstva obrany (např. vojenské penze, podpory rodinám vojáků, speciální režimy zdravotního pojištění apod.). Podle definice vojenských výdajů tyto položky představují součást vojenských výdajů, byť jsou vypláceny z položek na první pohled ministerstvu obrany velmi vzdálených.

Další problém představují výdaje na vojenské operace. Zatímco některé státy vykazují výdaje na vedení vojenských operací (např. vojenských misí v zahraničí) mimo běžný vojenský rozpočet (např. USA). Jiné státy tyto operace financují z běžného rozpočtu ministerstva obrany (např. ČR). Podle definice jsou tyto výdaje neoddelitelnou součástí vojenských výdajů.

Jelikož vojenské výdaje představují určitý objem vzácných finančních zdrojů, které se stát rozhodne vynaložit na vojenské účely, představují vojenské výdaje zároveň náklady obětované příležitosti. Vojenské výdaje tak vytlačují alternativní možné způsoby využití vládních výdajů, např. zdravotnictví, školství, vědu a výzkum apod., popř. výdajů soukromých prostřednictvím dodatečného zdanění domácností a/nebo firem.

Vojenské výdaje představují měřítko jednoho ze vstupů do produkční funkce obrany. Společně s lidským kapitálem, materiálními prostředky (vojenskou technikou) a technologií (zahrnující jak technologii hospodaření, tak i technologii výstavby, organizace a použití ozbrojených sil), popř. dalšími faktory tak formují vojenskou sílu státu. Přesto je výše vojenských výdajů často interpretována jako měřítko výstupu, tedy vojenské síly daného státu. Z tohoto způsobu interpretace pak vyplývá, že stát s vyššími vojenskými výdaji disponuje větší vojenskou silou než stát s vojenskými výdaji nižšími. Taková interpretace může být velmi zavádějící, protože nezohledňuje další vstupy produkční funkce obrany (lidský kapitál, materiální prostředky) a způsob využití vynaložených vojenských výdajů (efektivnost). Výsledný efekt tak mohou výrazně ovlivnit špatně řízené, a proto předražené zbrojní zakázky nebo chybný výběr modernizačních projektů.

Měření vojenské síly je však velmi problematické, proto se často vedle vlastní výše vojenských výdajů používají ukazatele počtu příslušníků ozbrojených sil a počtu kusů hlavní vojenské techniky (tanků, letadel, lodí, raket atp.). Vojenské výdaje se tak stávají předmětem mezinárodních srovnání úrovně zbrojení/zajištění obrany v různých státech nebo pro měření míry zapojení členských států vojenské aliance do sdílení břemene společné koaliční obrany.

Měření vojenských výdajů

Vedle prostého sledování výše vojenských výdajů určitého státu za stanovené období, zpravidla rok, bývají vojenské výdaje často vztahovány ke klíčovým ekonomickým proměnným a dalším údajům charakterizujícím daný stát. Tímto způsobem jsou formovány základní ukazatele vyjadřující břemeno zabezpečení obrany (výši vojenských výdajů) pro danou společnost jako celek nebo její konkrétní segment [10].

Nejčastěji se používá poměr vojenských výdajů k hrubému domácímu produktu. Tento ukazatel je vyjádřením ekonomického břemene, které zajišťování obrany (vojenské síly) představuje pro danou ekonomiku. Podíl vojenských výdajů na celkových vládních výdajích pak představuje vojenské břemeno státního rozpočtu. Je tedy ukazatelem, jakou prioritu mají vojenské účely v konkurenci dalších veřejných výdajů, např. sociální péče, zdravotnictví, školství, vědy a výzkumu, veřejné dopravy, ochrany životního prostředí atp. Analogicky lze pohlížet na vztah vojenských výdajů a výdajů veřejných rozpočtů daného státu.

V rámci veřejných výdajů se využívají i ukazatele poměru vojenských výdajů na výdajích na zdravotnictví a vzdělání. Jde o ukazatele vyjadřující vztah mezi vojenským břemenem a kategoriemi veřejných výdajů klíčových pro úroveň blahobytu dané země. Takové ukazatele využívá ve svých zprávách o rozvoji lidstva Rozvojový program OSN – UNDP. Využívány jsou i poměry objemu vojenských k počtu obyvatel daného státu, rozloze jeho území, popř. délce (exponované) hranice.

Při měření výše vojenských výdajů a jejich sledování za delší časové období, popř. srovnání mezi více státy vzniká celá řada problémů. Prvním z nich je často nedostatečná kvalita a dostupnost adekvátních údajů. Tyto údaje jsou do značné míry závislé na vůli a metodice té které vlády. S problémem mezinárodních srovnání souvisí již výše naznačený výskyt velkého množství alternativních definic vojenských výdajů. Z toho vyplývají rozdílné interpretace toho, které položky jednotlivé státy do vojenských výdajů zahrnují a které nikoliv. Různé státy, popř. mezinárodní instituce tudíž mohou uplatňovat odlišné metodiky účtování vojenských výdajů. Proto se může stát, že jsou porovnávány hodnoty vyjadřující odlišný obsah. Mezinárodní společenství dokonce některé státy podezřívá z úmyslného zkreslování oficiálně vykazované výše vojenských výdajů (např. Čína). Proto je pro mezinárodní srovnání a interpretaci nezbytné použít kalkulace vycházející z jednotné metodiky (korigující odchylky v jednotlivých národních metodikách).

Dalším z problémů je sledování vývoje vojenských výdajů v čase. Převod hodnot vyjadřovaných v běžných cenách na hodnoty vyjádřené ve stálých cenách jednoho roku vyžaduje adekvátní deflátoři. Nejčastěji se využívá deflátor HDP, popř. index růstu spotřebitelských cen (CPI). Vzhledem k prokázané specifičnosti vývoje inflace ve vojenských výdajích je však takovýto postup nepřesný. Z celé řady důvodů inflace ve vojenských výdajích zpravidla převyšuje všeobecný růst cen v dané ekonomice. Pro účely přesnějších výpočtů by bylo žádoucí sledovat specifickou inflaci v obraně a její hodnoty zohledňovat při sledování

tendencí ve vývoji vojenských výdajů. Dosud tak činí jen některé státy, např. USA nebo Kanada. V ČR není inflace ve vojenských výdajích sledována.

Dalším z problémů, souvisejících s porovnáváním vojenských výdajů různých států, je stanovení konverzních faktorů pro převod hodnot vyjádřených v různých národních měnách.

Vojenské aliance

Vojenské aliance jsou spjaté s dějinami lidstva již od starověku, kdy vznikaly seskupení např. řeckých městských států, aby čelily perské hrozbě. Jako další historické příklady vojenských aliancí lze uvést křížácké výpravy do svaté země, protinapoleonské koalice, trojdohoda a trojspolek v průběhu 1. světové války, protihitlerovskou koalici a Osu v době 2. světové války. V době studené války se pak zformovaly dvě hlavní koalice – Varšavská smlouva a Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO). Alianci můžeme definovat jako mezinárodní spojení zaměřené a realizaci společných aktivit různých mocností nebo států [18]. **Vojenskou alianci pak můžeme vymezit jako mezinárodní spojení dvou nebo více států zformované za účelem prosazení společných vojensko-politických zájmů.** Vojenské aliance mohou vznikat ad hoc k jednorázovému vyřešení konkrétního bezpečnostního problému nebo konfliktu (např. protinapoleonská koalice) nebo existovat k dlouhodobému prosazování členských zájmů zúčastněných států (např. NATO).

Státy vstupují do aliancí s cílem, aby celkový rozsah užitků (**kolektivní alianční vojenské síly/obranu**) převýšil celkový rozsah individuálních nákladů (vojenských/aliančních příspěvků) daného státu. Teorie ekonomiky obrany státu zkoumá náklady a užitky spojené s vojenskými aliancemi aplikací nástrojů veřejné ekonomiky, konkrétně pojetím alianční obrany jako veřejného (společného) statku, včetně souvisejících pozitivních a negativních externalit [19]. Za základní ekonomický problém vojenské aliance lze označit otázku spravedlivého sdílení nákladů na zajištění alianční obrany (vojenské síly). Tento problém je aktuální i v současné době v rámci NATO.

Česká republika (respektive Československo) byla v období studené války členem Varšavské smlouvy. Od roku 1999 je členem NATO. Z tohoto členství pro ČR vyplývá nejen užitek ve formě společné alianční obrany, ale i náklady ve formě příspěvků do společných rozpočtů NATO a národní příspěvky k ozbrojeným silám připraveným k obraně členských zemí NATO.

Závěr

Mezi základní pojmy teorie ekonomiky obrany státu patří vojenské výdaje, které představují veškeré výdaje na výstavbu, udržování a nasazení ozbrojených sil. Vojenské výdaje jsou vládními výdaji, které neslouží bezprostředně k podpoře budoucího ekonomického růstu nebo reprodukci pracovní síly, ale k zajištění bezpečnosti státu. Vojenské výdaje představují náklady obětované příležitosti alternativnímu civilnímu využití. Podíl vojenských výdajů na celkové produkci ekonomiky vyjadřuje vojenské břemeno daného státu. Existuje řada různých definic vojenských výdajů, které komplikují srovnání vojenských výdajů mezi různými státy. Sledování vojenských výdajů v čase komplikuje vliv cenových změn a specifika inflace v obranném sektoru. Vojenské výdaje jsou často využívány i jako měřítko vojenské síly daného státu. Výdaje

na zajištění obrany České republiky zaznamenaly v posledních letech výrazný pokles jak v absolutních hodnotách, tak i jako procento HDP nebo úhrnných výdajů státního rozpočtu.

Vojenské aliance představují sdružení dvou a více států za účelem prosazení společných vojensko-politických států. Se členstvím v alianci jsou spojeny náklady a užitky související s užíváním a budováním společné alianční obrany, na které lze aplikovat nástroje veřejné ekonomie.