

Finančně-ekonomické problémy zbrojení

Miroslav Krč a kol.: Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení. 1. vydání. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2000, 192 stran, ISBN 80-85864-93-2 (signatura knihovny ÚMV De 47 585).

Dějiny lidstva jsou do značné míry dějinami válek a násilí všeho druhu. Ani osvícenská doba tomu nedokázala zabránit a v moderní době se rozsah a intenzita válečných střetnutí spíše stupňovaly. Ani dnes nelze předpokládat, že by v dohledné budoucnosti došlo k naprosté eliminaci násilí v mezinárodních vztazích.

Vedení ozbrojených střetnutí bylo vždy úzce svázáno s požadavkem jejich ekonomického zabezpečení, a to i v přestávkách mezi nimi, přičemž ne vždy platilo starověké „*si vis pacem para bellum*“, protože příprava války zpravidla neznamenala mír, ale úmysl použít sílu k prosazení stávajících zájmů, ať již etnika, nebo státního útvaru. Války v dějinách vždy stály peníze a často vyčerpávaly ekonomiku příslušného státu vedoucího válku. Byly připravovány a vedeny v souvislosti s výkonností ekonomiky a s plným využitím technického a později vědecko-technického pokroku. Lidstvo doslova promrhávalo výsledky své práce v neproduktivní a vesměs ničivé činnosti a války mnohdy vrhaly celé ekonomiky o mnoho let zpátky.

Kromě toho byly vojenské výdaje do značné míry indikátorem politických úmyslů vedoucích kruhů, o čemž svědčí rada příkladů z nedávné historie. Zároveň složitost moderní ekonomiky a variabilita společenských systémů i metodiky tvorby rozpočtů vytvořily takovou složitost kritérií posuzování a srovnávání vojenských výdajů, že vznikla v podstatě nová interdisciplinární podkategorie ekonomie se značnou účastí politologie a vědecko-technických disciplín.

Kategorie vojenských výdajů se stala jednou z prioritních oblastí činnosti zpravodajských služeb jak vojenského, tak i vědecko-průmyslového charakteru. Tato činnost měla vždy kontinuální charakter a neomezovala se jen na dobu trvání válečných konfliktů nebo jejich bezprostřední přípravy. Probíhala dokonce i po ničivých válkách, a to nejen ve vztahu k předpokládanému nepříteli, ale často i mezi spojenci, protože byla mnohdy motivována i běžným soutěžením v širším rámci mezinárodních vztahů. K tomu přispívala i okolnost, že mnohé položky v oblasti vojenských výdajů byly ve větší či menší míře utajovány často pod zorným úhlem budoucích záměrů obranné politiky příslušného státu nebo vzniklé koalice.

Často byla utajována i metodika a skladba vojenských výdajů. K tomu přistupoval též úmysl vyvolat u protistrany klamné závěry pomocí různých metod úpravy nebo relativizace statistických údajů v dané oblasti podle zásady, že statistika je jednou z forem lži. Proto bývaly souhrnné i dílčí práce a publikace v oblasti vojenských výdajů často napadnutelné a zpochybnitelné, zvláště když byly doprovázeny rozdílným hodnocením inflačních trendů, nebo různými metodami srovnávání kurzů jednotlivých měn. To často neúnosně zatěžovalo i tak renomované vědecké ústavy, jako je *Ústav strategických studií* v Londýně, *SIPRI* ve Stockholmu nebo *Rand Corporation* v Santa Monica v Kalifornii.

Publikace *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení*, zpracovaná autorským kolektivem pod vedením Miroslava Krče a vydaná v závěru minulého roku, je odvážným a vcelku zdařilým pokusem o maximálně objektivní posouzení i číselného vyjádření vojenských výdajů hlavních evropských, respektive transatlantických koalic a jejich významnějších členských států. Kolektivní pohled pod jednotící ideou umožnil podat reálný obraz o uvedené problematice prakticky v celém období od konce druhé světové války až

po naši dobu a vyhodnotit v tomto smyslu i desetileté období po skončení studené války a po rozpadu Varšavské smlouvy.

Publikace přitom vychází z předpokladu, že existují různé představy o pojmu *vojenské výdaje*, a dále ze skutečnosti, že se jim dostává poměrně malé odborné publicity. Totéž často platí i o zájmu ze strany značné části politické reprezentace. Kromě toho mají dostupné údaje i různou kvalitu. Jako svůj hlavní úkol proto autoři deklarují vyjádření skutečnosti, tendencí a procesů, jež doprovázejí formování vojenských a obranných výdajů, a snaží se ukázat, jaký vliv má mezinárodní politika na toto formování. Důraz přitom klade na determinanty obranných výdajů a na politiku, usměrňující vynakládání prostředků na obranu.

Publikace je po formální stránce rozdělena na tři hlavní části. První z nich nazvaná *Vojenské výdaje a složitost jejich vykazování* se zabývá metodikou měření vojenských výdajů, strukturou těchto výdajů podle různých kritérií a vztahem výdajů na obranu a ekonomického růstu. Zvláštní pozornost věnuje nákladům na obranu a vojenské bezpečnosti státu podle kritérií NATO. Tato část vlastně uvádí metodiku a přístup k posuzování uvedené problematiky i v dalších částech publikace.

Druhá hlavní část knihy se zabývá *vojenskými výdaji v letech studené války*. Posuzuje vojenské výdaje a jejich determinanty s důrazem na hlavní aktéry tehdejší doby – NATO a Varšavskou smlouvu. Názorně dokumentuje přírůstky vojenských výdajů v letech 1950–1990 a podrobněji je pak rozvádí podle jednotlivých desetiletí tohoto období. V této souvislosti dospívá k závěru, že v letech studené války výši a strukturu vojenských výdajů určovala spíše politická a vojenská situace v regionech než stávající početní stavy armád a osobní náklady na jejich udržování.

Do této části patří i kapitola o pojetí vojenské síly v tehdejších členských státech Varšavské smlouvy. Jádrem této kapitoly je problém kvantifikace a blokové komparace výdajů na obranu. Čtenář zde získá i zajímavé informace o ekonomickém řízení rezortu obrany bývalé ČSSR do roku 1989. Podkapitola o transformačních cílech rezortu obrany pro oblast financování po vzniku samostatné České republiky zde tvoří již určitý přechod do současnosti.

Za nejpůsobilější a nejzasvěcenější je možné považovat kapitulu o rozpočtových výdajích na obranu v členských státech Varšavské smlouvy od jejího vzniku v roce 1955 až do roku 1989. Je zde jakoby prolomeno utajování obvyklé v uvedených letech a je možné říci, že je dosud nejlepším publikovaným souhrnem v dané oblasti. Vychází z pojednání o rozpočtových výdajích na obranu v jednotlivých členských státech Varšavské smlouvy, většinu obsahu pak věnuje bývalé ČSSR. Autor zde neuvádí pouze přímé rozpočtové metody a výdaje na obranu, ale i jejich vztah k závěrům Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě a zahrnuje sem též období zániku Varšavské smlouvy a posledních tří let existence ČSFR (1990–1992). Zvláštní část je pak věnována vojenským výdajům bývalého Sovětského svazu.

Pokud jde o vojenské výdaje SSSR v období studené války, lze poněkud litovat, že se nepodařilo najít autora z nynější Ruské federace. Bylo by jistě zajímavé, zda by se takový autor byl schopen přenést přes utajovací opatření v tomto období a s jakou mírou kritiky by uvedeně období hodnotil. Je známo, že sovětský přístup k těmto údajům byl tak složitý, utajovaný a rozložený do mnoha oblastí ekonomiky a státní správy, že přiváděl k zoufalství nejen ekonomické analytiky a vědecké pracovníky druhé strany, ale že ani zpravodajským službám USA a ostatních členských států NATO se tento systém nikdy nepodařilo beze zbytku rozkrýt.

Současně je však nutné vzít na vědomí, že ve vojenských výdajích a ve výdajích na obranu jako celku (a to u kteréhokoli státu) budou vždy existovat položky skryté v jiných rezortech státní správy a položky přísně utajované, ať již jde o rezervní, nebo „ad hoc fondy“ (např. na zvláštní operace zpravodajských služeb nebo pro zvládnutí mimořádných událostí ovlivňujících bezpečnost státu či koalice). Tyto položky se v analýzách sotvakdy

objeví a o jejich existenci se doví odborná a v některých případech i laická veřejnost až po zrušení embarga na jejich zpřístupnění, což může být až po desítkách let. Je pravděpodobné, že některé z nich nebudou zveřejněny nikdy, avšak sotva budou tak velké, aby zásadním způsobem ovlivnily trendy výdajů na obranu nebo zásadní skladbu a metodiku vojenských rozpočtů.

Následující kapitoly publikace jsou věnovány analýzám vojenských a obraných výdajů některých významných států. Dnes již ve všech případech jde o členské státy Severoatlantické aliance. Přitom jediným bývalým státem Varšavské smlouvy, který je zde samostatně posuzován, je Polsko. Vzhledem k tomu, že vojenské výdaje bývalého SSSR v období studené války jsou zahrnuty do předchozí kapitoly, jsou zde posuzovány relevantní otázky především v USA, ve Velké Británii, ve Spolkové republice Německo a ve Francii. Uvedené kapitoly, i když nejsou jednotné svým obsahem a každá nese specifiku svého autora, vypovídají nejen o vývoji výdajů na obranu v období studené války a jejich věcných ukazatelů, ale i o jejich kontextu s mezinárodní situací, filozofií a vztahu k ekonomickému vývoji a možnostem příslušné země.

Další členské státy NATO nejsou do této části zahrnuty, ačkoli např. Itálie nebo Španělsko by si zde své místo jistě zasloužily. Zároveň lze pochopit, že publikace nemůže být encyklopedií a že mnohé principy a způsoby stanovení a hodnocení vojenských výdajů jsou i u dalších členských států NATO do jisté míry obdobné. Přesto by však nebylo na závalu, kdyby autoři uvedli rozpočtovou praxi v oblasti obrany alespoň jednoho neutrálního státu (nejlépe Švédska), která by mohla být v mnoha ohledech poučná a nemusela by příliš rozšířit rozsah publikace.

Druhou hlavní část knihy, která se zabývá historicky uzavřeným obdobím studené války, je možné považovat za obsahově výstižnou a svým pojetím za značně originální. Zde analyzovaným obdobím se jistě budou dále zabývat historici i ekonomové různého zaměření a provenience, kteří budou to, k čemu v uvedeném období došlo, různým způsobem interpretovat.

Poněkud jiný charakter má třetí část publikace zabývající se *vojenskými výdaji po skončení studené války*. Deset let nového vývoje již opravňuje autory k prezentovaným analýzám a závěrům. Charakter této části je určován výchozí kapitolou, řešící základní vývojové tendence vojenských výdajů po rozpadu bipolarity, včetně charakteristiky zásadních změn a přesunů vojenských výdajů k nevojenským po skončení studené války. Přitom dokazuje, že celosvětové vojenské výdaje, které se v době studené války zvyšovaly, vykazovaly v 90. letech sestupnou tendenci. Od roku 1998 a zvláště zřetelně od roku 1999 se začínají, bohužel, opět zvyšovat. Tomuto zásadnímu trendu se nevyhnula ani Česká republika vzhledem k závazku ročního zvyšování vojenského rozpočtu o 0,1 % hrubého domácího produktu a k nutnosti postupného přezbrojování po deseti letech stagnace ve výzbroji, pocházející z velké části ze 70. a 80. let. Celkově je však tento trend podmíněn změnami strategické koncepce NATO, novými bezpečnostními riziky a výskytem nových konfliktů. Zkušenosti z těchto konfliktů se přitom průběžně dále vyhodnocují.

Analýzu výdajů na obranu České republiky v letech 1993–1997 se zabývá nejrozsáhlejší kapitola této části. Vychází z filozofie a vývoje rozpočtových výdajů České republiky v letech 1993–1997, analyzuje rozpočet Ministerstva obrany, zabývá se problematikou řízení obranných zdrojů a hospodaření s prostředky rezortu a uvádí i predikci výdajů na obranu a jejich předpokládanou strukturu v letech 2000–2009. Tato kapitola má i značně kritický charakter. Poukazuje na nedostatečnou pozornost politického vedení věnovanou potřebám obrany v předchozím období a jejich neodpovídajícímu zakotvení v legislativě. Rovněž poukazuje na obdivuhodnou naivitu rychle se střídajících ministrů obrany při řízení rezortu i v akviziční a personální oblasti na pozadí permanentní reorganizace jednotlivých stupňů řízení a velení armády jako celku. Patřičnou pozornost věnuje též přehnanému a ekonomicky nezdůvodnitelnému útlumu zbrojního průmyslu a důsledkům z něj vyplývajícím. Právě tato kapitola představuje to nejlepší, co bylo o uvedené problematice dosud napsáno.

Další dvě kapitoly této části publikace jsou věnovány vojenským výdajům Slovenské republiky a Polska v letech 1993 (u Polska od roku 1990) až 1998. Autory obou kapitol jsou insideři, představitelé příslušných vědeckých institucí obou států, kteří poskytují záruku seriózního přístupu a výstižnosti svých analýz.

Závěr třetí části knihy tvoří pojednání o obranných výdajích USA po skončení studené války a determinanty těchto výdajů ve Velké Británii a ve Spolkové republice Německo ve stejném období. Lze jen litovat, že zde není samostatná kapitola o Francii, která by si vzhledem ke své důležité roli při obraně Evropy a ke zvláštnostem ve své rozpočtové praxi, jakož i vzhledem k postavení jaderné mocnosti zasloužila větší pozornost.

Přestože nelze pochybovat o vysoké informační hodnotě posledních tří kapitol a o seriózním analytickém úsilí autorů, vnucuje se myšlenka o vhodnosti případné spolupráce s experty z příslušných států, pokud by to bylo finančně únosné.

Celkově lze publikaci *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení* hodnotit velmi kladně. Čtenář zde má možnost nejen sledovat minulé i současné trendy vojenských výdajů, ale i srovnávat jejich dopady na ekonomiku a politiku významných států. Rovněž výběr literatury, z níž autoři čerpali, je vskutku impozantní a svědčí o jejich maximálním úsilí i snaze o objektivitu. Přes všechnu mnohostrannost a obsažnost publikace nejde o bezbřehé, rozsahově příliš široké dílo. Jeho jasná struktura a snadná orientace v něm jsou zřejmou zásluhou vedoucího autorského kolektivu, který nepřipustil příliš velký kvantitativní rozběh dílčích částí.

Kladem publikace je rovněž názornost, k níž napomáhají přehledné a výstižné tabulky. Jejich obsah je v přísném souladu s obsahem a závěry textové části. Šestnáct grafů, uvedených na závěr knihy, názorně vysvětluje především trendy vývoje vojenských výdajů a vývoj početních stavů ozbrojených sil. Dále přináší srovnání indexu růstu hrubého domácího produktu, vládních a obranných výdajů v letech 1959–1980, strukturu vojenských rozpočtů a strukturu potenciální vojenské síly států. Zvláštní graf je věnován vojenským výdajům Varšavské smlouvy v letech 1958–1969. Další grafy znázorňují specifický vývoj v USA a ve Velké Británii. Zvláště zajímavý je graf vyjadřující strukturu vojenských výdajů bývalé ČSSR ve vybraných letech 1966 a 1972, ČSFR v letech 1990–1992 a České republiky v letech 1993–1997 v procentech celkového objemu, který odráží i politické změny a vnitropolitické peripetie tohoto státního útvaru.

K uživateli se recenzovaná publikace dostává právě včas z hlediska členství České republiky v NATO, které znamená zásadní ujasnění dalších perspektiv obranné politiky státu, a tím i budoucích vojenských výdajů a do značné míry i akviziční politiky armády. Současně přispívá i k efektivnějšímu hospodaření s majetkem v rezortu obrany. V budoucnu by se neměly opakovat tak závažné nedostatky v hospodaření, které jsou uvedeny v příslušné kapitole publikace, i když ztráty v minulosti způsobené jsou vesměs nenávratné.

Vydání recenzované publikace je možné hodnotit jako záslužný čin vydavatele. Bude jistě dobrou pomůckou politologů, ekonomů i řídicích a vědeckých pracovníků armády. Pro ostatní uživatele méně odborného charakteru a pro studenty relevantních oborů vysokých škol se může stát vhodným vstupem do problematiky vojenských výdajů, které budou vždy důležitou součástí ekonomiky státu. Neměla by proto chybět ve vědeckých knihovnách výzkumných ústavů, vysokých škol a vyšších vojenských velitelství a bylo by vhodné uvažovat i o jejím překladu a uplatnění v zahraničí. Kromě toho by mohla splnit svou úlohu i při přípravě a prezentaci stanovisek na mezinárodních konferencích příslušného zaměření a v rámci mezinárodních jednání.

Milan Štembera