

Metody plánování a financování výstavby ozbrojených sil USA

Koncentrace výroby, rozvoj techniky a odvětvové i oblastní dělby práce, rostoucí úloha fixního kapitálu a dlouhodobých investic stále naléhavěji vyžaduje centrální řízení a ovládání reprodukčního procesu. Této objektivní potřebě se přizpůsobují také formy kapitalistického podnikání. Již klasické marxismu psali o tom, že společenské výrobní síly vyžadují stále naléhavěji, aby s nimi bylo jako se společenskými výrobními silami nakládáno a že vývoj kapitalismu předpokládá takové změny společenskoekonomické struktury, které odpovídají tomuto požadavku.

V tomto smyslu je zesilování státní intervence a státní regulace ekonomických procesů, která probíhá v kapitalistických státech po druhé světové válce, posledním článkem dlouhého řetězu strukturálních změn, které provázely a umožňovaly celý dosavadní vývoj kapitalistické ekonomiky.

Na rozdíl od evropských států, kde převažují zásady, které daleko přímějšími metodami usměrňují investiční činnost, v USA se stát do sféry výroby téměř nevměšuje. Hlavním nástrojem státní hospodářské regulace je tam státní (federální) rozpočet. Jeho významnou součástí (v roce 1969 se podílejí navržené vojenské výdaje na federálním rozpočtu 41,7 %) je vojenský rozpočet. Vzhledem k národohospodářské funkci federálního rozpočtu neurčuje se výše vojenských výdajů pouze z hlediska potřeb ozbrojených sil.

Ve vojenském rozpočtu je hlavní položkou rozpočet ministerstva obrany (v roce 1969 96 % vojenského rozpočtu), který zpracovává ministerstvo obrany.

Do roku 1961 (nástup Kennedyho a McNamary) před zahájením rozpočtových prací stanovil vždy prezident Spojených států pro jednotlivé resorty rozpočtový limit, který v případě ministerstva obrany rozdělil ministr mezi jednotlivé složky ozbrojených sil. Ty na podkladě přidělených finančních prostředků zpracovávají svoje plány a rozpracovávají jejich finanční krytí. Z těchto podkladů vznikl souhrnný rozpočet ministerstva obrany rozdělený na tradiční položky: platy a mzdy, provozní a udržovací náklady, nákup výzbroje a bojové techniky, výzkum, vývoj a vojenské zkoušky, výstavba vojenských objektů, ubytování rodinných příslušníků a civilní obrana. Současně s přípravou nového rozpočtu (rozdělení finančních prostředků na příští rozpočtový rok) byla odhadnuta výše výdajů v jednotlivých položkách v běžném rozpočtovém roce a propočteny skutečné výdaje v minulém roce.

Kromě výdajové části rozpočtu, který představuje sumu vyplacených peněz v tom kterém roce, byla rozpracována na tytéž položky i tzv. úvěrová část. To jsou finanční prostředky, určené na úhradu závazků existujících (např. platy), nebo vzniklých v příslušném rozpočtovém roce (např. objednávky zbraní), které jsou sice namnoze hrazeny z výdajové části rozpočtu v tom kterém roce, jsou však hrazeny též z prostředků příštího i dalšího rozpočtového roku; udávají tudíž trend vojenských výdajů. V praxi amerických rozpočtů, v poslední době na úrovni 80 miliard, výdaje a úvěry se liší asi o 1 miliardu. Takto zpracovaný návrh rozpočtu ministerstva obrany byl zahrnut do návrhu federálního rozpočtu a prezident jej předložil kongresu, přibližně čtvrt roku před zahájením rozpočtového období. V podstatě je možné navržené výdaje ztotožnit s plánovanými výdaji, protože v praxi poválečného období nebyl rozpočet nikdy schválen en bloc. Projednávání, popřípadě změny dílčích položek nebylo nikdy ukončeno před zpracováním nového návrhu. Z toho vyplývá velký význam, který USA vždy státnímu rozpočtu přikládaly.

Nedostatkem tohoto systému, platného do roku 1961, byla malá cílevědomost, nepřehlednost a roztržitost úsilí.

Z těchto důvodů přikročil Mc Namara po příchodu do úřadu ministra k zavedení komplexního plánování obrany, kde zaměřil hlavní pozornost

na celkové perspektivní problémy (tj. na celé programové systémy řešené vcelku — jako je např. PVOS) a za tím účelem spojil finanční a vojenské plánování v jednotnou logickou formu. Při něm se vždy uplatňuje vícevariantní řešení a zejména se využívá systémové¹⁾ a nákladové analýzy²⁾. V poslední době vystupuje do popředí též faktor času.

Systém PPB ministerstva obrany (planning, programming and budgeting system — systém plánování, programování a rozpočtování) vzhledem k výborným výsledkům na základě výnosu prezidenta USA z roku 1965 byl zaveden ve všech státních resortech.

Kromě vědeckých metod, které jsou jeho základem, bylo třeba příslušně modifikovat celý rozpočtový a plánovací systém. Základem zpracování rozpočtu je pětiletý plán výstavby ozbrojených sil³⁾. Kromě dosavadního členění na tradiční položky ministerstva obrany, platy a mzdy, provozní a udržovací náklady atd., je zavedeno funkční členění, které svým významem vystupuje do popředí (strategické síly, operačně taktické síly strategického i taktického použití, jaderné zbraně, vzdušná a námořní přeprava, vojenský výzkum a vývoj atd.); význam jednotlivých složek ozbrojených sil je tímto opatřením snižován na minimum.

Novým způsobem sestavený návrh rozpočtu je totožný s prvním rokem návazného pětiletého plánu výstavby ozbrojených sil⁴⁾ a takto zarámovaný je předpokládán v rámci federálního rozpočtu ke schválení kongresu. Perspektivní plánování výstavby ozbrojených sil, tj. první etapa systému PPB, řídí výběr náčelníků štábů. Vychází přitom z ministerstva obrany schváleného rámce pětiletého plánu výstavby a financování ozbrojených sil.

Existující perspektivní plány každý rok provádějí vojenské plánovací orgány, přičemž přihlížejí ke všem změnám a zpracovávají tzv. souhrnný plán strategických úkolů. Tento dokument, zpracovaný výhledově na 5–8 let, který zpracovává rámcový výchozí pětiletý plán, předkládají ministři obrany. Přijaté řešení z předlo-

ženého plánu dostávají náčelníci štábů k zpracování do pětiletého plánu. Pětiletý plán potom ministr obrany schvaluje v konečné instanci (nepředkládá jej ani prezidentovi, ani kongresu).

Plány jsou zpracovávány po jednotlivých dílčích programech, např. RS Minuteman, bombardovací letouny B-58 apod. Jsou sumarizovány do hlavních programů, např. strategické síly, které jsou totožné s globální položkou rozpočtu „strategické síly“ podle nového funkčního dělení. S cílem oddělit od ostatních nákladů výdaje, spojené s vedením války ve Vietnamu, mají i tyto zvláštní rozpočet.

Systém PPB má podle amerických názorů tyto výhody:

1. Umožňuje daleko přesněji určit běžné i perspektivní potřeby ozbrojených sil.
2. Plánování výstavby ozbrojených sil je od samého počátku spojeno s rozpočtovým plánováním, tj. s finančním krytím.
3. Odstraňuje nezdravou konkurenci mezi jednotlivými složkami ozbrojených sil.
4. Umožňuje několikavariantní řešení, přičemž je vybíráno řešení neoptimálnější.

Systém PPB odpovídá náročným požadavkům výstavby ozbrojených sil v epoše vědeckotechnické revoluce. K plnění rozsáhlých analytických úkolů USA též využívají civilní odborníky, zaměstnané buď přímo v rámci ministerstva obrany, nebo v řadě vědeckovýzkumných zařízení.

Nesporné úspěchy systému PPB⁵⁾ zejména při realizaci velkých a složitých projektů (např. systém mezikontinentálních balistických střel, kosmických programů apod.), spočívají zejména v úsporách finančních prostředků při dosažení maximální výkonnosti systému a rychlosti zavedení. Vedly k tomu, že Velká Británie, Francie, NSR a Kanada systému již v rámci svých ministerstev obrany prakticky využívají, a další kapitalistické státy jej studují. Tyto státy pochopitelně nepřevzaly celý americký systém, naroubovaný na tradičním americkém rozpočtu, nýbrž využily pouze základních prvků: vědeckost, perspektivnost, funkčnost a skolenost vojenského plánování s vojenským rozpočtem.

Plány výstavby ozbrojených sil NATO na období 1971–1975, přijaté v květnu 1969 na zasedání v Bruselu, byly zpracovány rovněž na podkladě amerického systému návazných pětiletých programů. I když nelze v NATO odstranit řadu negativních prvků — jako např. nacionální ambice, konkurenci jednotlivých monopolů nebo naopak jejich výlučné monopolní postavení — umožňuje systém PPB za daných možností mnohem intenzivnější rozvoj jak amerických, tak i ostatních ozbrojených sil NATO a NATO jako celku.

⁵⁾ Podle komentáře k vojenskému rozpočtu na rok 1969 se v šedesátých letech zvýšila americká vojenská síla:

- o 185 % v počtech jaderných zbraní ve strategických silách,
- o 140 % v účinnosti stíhacího a stíhacího bombardovacího letectva,
- o 66 % v počtech bojových divizí,
- o 328 % v počtech lodí s jaderným pohonem a
- o 900 % ve schopnosti vrtulníků přepravovat pozemní síly.

¹⁾ Systémová analýza je způsob komplexního nazírání v rozhodovacím procesu s cílem najít nejvýhodnější variantu řešení.

²⁾ K zabezpečení neefektivnějšího využití zdrojů nelze se rozhodovat bez přesného posuzování ekonomických hledisek. K cílevědomému zavedení ekonomických faktorů do rozhodování musí být vypracována určitá metoda; řada problémů je natolik složitá, že k jejich řešení nedostačuje intuice a zkušenost. Ke zredukování problémů do zvládnutelných proporcí je zapotřebí analýzy.

³⁾ V něm je zvažováno mnoho faktorů: vnitřní a zahraniční politika, vztahy uvnitř paktu, možnosti průmyslu, vědeckovýzkumná a vývojová potenciál, platební možnosti, vojenská doktrína, strategické plány, předpokládaný charakter příští možné války, situace a trend u protivníka, perspektivy rozvoje vědy a techniky ve světě, možnosti standardizace, кадровé možnosti atd.

⁴⁾ Každý rok je první rok v rámci rozpočtu realizován a současně je již zpracován šestý rok, aby byl vždy pětiletý výhled.

ZKUŠENOSTI

PRAXE

