

STRATEGIE

Redakce uveřejňuje v tomto čísle Vojenských rozhledů další dvě pokračování zkrácených a redakčně upravených článků **Ulrika Schumachera**: Politické nástroje pro ovlivňování vojenské moci - politika kontroly zbrojení a bezpečnostně-politická stabilita a **Helmuta Manvala**: Zatížitelnost národního hospodářství výdaji na obranu. Tyto jejich názory byly uveřejněny v knize "Strategie - Handbuch", kterou vydalo **Deutsche Strategie-Forum**. Myslíme si, že to přinese další poznatky a potřebné informace pro naše čtenáře v jejich další pracovní činnosti.

Politické nástroje pro ovlivňování vojenské moci: politika kontroly zbrojení a bezpečnostně-politická stabilita.

Ovlivňování vojenské moci potenciálního protivníka bez vedení boje je klasickým cílem strategie.

Již Sun Tsu ve svém díle **O umění válečném** napsal: "Všeobecně je za války nejlepším postupem ponechat stát neporušen; zničit ho je méně výhodné. ... Za války je proto nejdůležitější zaútočit na strategii nepřítele ... Dále je nejlepší narušit jeho spojenectví ... Potom je nejlepší útočit na jeho armádu. Nejhorším postupem je útočit na města. Na města se útočí, jen když není jiná možnost."

Toto pořadí, stanovené čínským klasikem, platí i pro moderní strategii, přičemž byly metody ovlivňování veřejného mínění a politické vůle protivníka v období hromadných sdělovacích prostředků značně zdokonaleny.

Další nástroje pro ovlivňování vojenské moci protivníka jsou:

- **Vlastní chování v oblasti výzbroje.** Existuje názor, že jednostranné akce v odzbrojení mohou uvést do chodu spirálu odzbrojení, která by mohla nakonec vést k rovnováze sil na podstatně nižší úrovni, nebo dokonce k úplnému odzbrojení. Přitom se ale také tvrdí, že zbrojní úsilí jedné strany by nutně vedlo k příslušnému dozbrojování druhé strany, čímž by byla vysvětlena tzv. **spirála zbrojení**.

- **Technologické potenciály nezbytné pro zbrojení.** Stojí-li např. proti sobě dvě země, z nichž jedna je technologicky vysoce rozvinutým průmyslovým státem, schopným velmi

rychle vyrobit moderní zbraňové systémy, druhá je do značné míry odkázána na dovoz zbraňových systémů, vedlo by formálně stejné odzbrojení v oblasti existujících systémů k obrovské výhodě technicky vysoce rozvinuté země.

Tato asymetrie technologických potenciálů však nemůže být posuzována odděleně od struktury politických systémů. Přitom je mezinárodní systém od rozvoje moderní demokracie v posledních sto letech utvářen vzájemným působením otevřených a uzavřených politických systémů.

Druh politického systému má přímý zpětný vliv na možnosti, které jsou k dispozici k ovlivňování vojenské moci druhé strany. Např. demokracie je strukturálně neschopná zbrojit s předstihem. Vyzbrojovací opatření demokracií jsou vždy reakcí, nikdy iniciativou. Existují sice příklady toho, že nesrovnatelně větší schopnost inovace otevřených společností vyvinula a také zavedla nové zbrojní technologie, avšak vždy to byla reakce na existující převahu v dosud užívaných technologiích.

Z rozdílu mezi otevřenými a uzavřenými společnostmi vyplývá také, že jednostranná vstřícná odzbrojovací opatření otevřených společností nevyvolávají žádné odpovídající reakce uzavřených společností. Platí ovšem také, že příslušná vstřícná opatření uzavřených společností automaticky nevedou k odpovídajícím reakcím otevřených společností.

Asymetrie je však velmi výrazná tehdy, když do úvah zařadíme výrobní potenciály. Když je ve výše uvedeném případě technicky vysoce rozvinutou zemí demokratický stát, potom by pro každou demokratickou vládu bylo po úspěšném odzbrojení nemožné tohoto technického potenciálu využít k rychlému vyzbrojení, aby tímto způsobem bylo dosaženo strategické převahy. Vlastní otevřenost, tisk a opozice by tomu měly zabránit. Pro uzavřený systém to přirozeně neplatí.

Z těchto obtíží vznikla myšlenka kooperativního řízení zbrojení. Mezinárodně dohodnutými smlouvami pro kontrolu zbrojení má být vojenská moc omezena tak, aby bylo řešení konfliktů vojenskými prostředky nepravděpodobné, protože vzhledem k dohodnutým a kontrolovaným omezením zbrojení nemá žádná strana nijakou možnost k úspěšnému použití vojenské moci. Tato koncepce se nazývá bezpečnostně-politickou stabilitou.

Při zkoumání otázky, zda je kontrola zbrojení nástrojem pro omezování vojenské moci, je nutno nejdříve rozlišit, které politické systémy používají tohoto nástroje ve svých mezistátních vztazích. Přitom jsou myslitelné tři možnosti:

- **Otevřené systémy mezi sebou:** tento případ je nejméně problematický. Ze strukturálně mírumilovného charakteru otevřených systémů vyplývá, že mezi nimi de facto existuje odzbrojení i bez formálních dohod.

- **Uzavřené systémy mezi sebou:** ve vztazích mezi uzavřenými systémy, i když se řídí podle stejné ideologie, existuje vysoká potřeba politiky zbrojení; avšak až dosud chybí jakákoli snaha využívat tohoto nástroje ke zmírňování napětí ve vztazích a k ovlivňování vojenské moci. Platí to také pro vztahy mezi četnými autoritativními diktaturami třetího světa, jejichž stav vývoje přímo vyžaduje kontrolu zbrojení, aby se nedostatečných hospodářských zdrojů nevyužívalo pro dovoz výzbroje. Avšak ani zde neexistují žádné snahy o politiku kontroly zbrojení; naopak, v těchto regionech došlo k převážné většině vojenských konfliktů od roku 1945.

- **Otevřené a uzavřené společnosti mezi sebou:** takto zůstávají jen vztahy mezi otevřenými a uzavřenými společnostmi předmětem politiky kontroly zbrojení; tyto vztahy jsou níže rozbrány podrobněji.

Při posuzování odzbrojovacích jednání mezi Sovětským svazem na jedné a Spojenými státy americkými na straně druhé lze zjistit pět strukturálních znaků:

1. **Motivace.** Na straně otevřených systémů existuje heterogenní soustava motivů pro tato jednání:

- od přání omezování vojenské moci snížit pravděpodobnost řešení konfliktů vojenskými prostředky až po

- víru, že takovými dohodami bude dosaženo zlepšení klimatu, což by mohlo usnadnit řešení určitých konfliktů,
- vnitropolitické motivy, jako přání používat nedostatečných ekonomických zdrojů pro jiné než vojenské účely, a konečně
- snaha konkurujících si stran a politiků v předvolebním boji se jevit jako ti, kdo jsou schopnější zajistit mír.

Mnohem obtížnější je zjistit motivaci Sovětského svazu (poznámka redakce - autorem psáno ještě před rozpuštěním Varšavské smlouvy a rozpadem Sovětského svazu) k takovým jednáním. Pro ně je politika kontroly zbrojení zřejmě nástrojem v koncepci mírového soužití, tj. takové, které předpokládá dočasné zřeknutí se vojenských prostředků pro dosažení určitého cíle, tj. rozšíření moci, jestliže se to jeví jako účelné. V této koncepci se od takového cíle neupouští, nýbrž všemi prostředky se usiluje o jeho dosažení. Patří k tomu ideologický boj stejně jako propaganda, agitace, subverze, diplomacie a také právě politika kontroly zbrojení.

V jednotlivých fázích jednání o kontrole zbrojení byl tento všeobecný motiv specifikován, zpravidla s cílem zabránit Spojeným státům americkým zavést nějakou novou technologii nebo nepřipustit, aby byly určité technologie dodány jiným státům. Nelze vyloučit, že příležitostně hrály úlohu také vnitropolitické motivy, např. úspory nedostatkových zdrojů; avšak sovětské chování při jednáních tím nikdy nebylo znatelně ovlivněno.

2. Výsledkem všech dosavadních dohod o kontrole zbrojení nikdy nebylo odzbrojení, tj. snížení vojenské moci, nýbrž písemné stanovení určitých horních hranic, jejich překročení nemělo žádný vojenský smysl, nebo zřeknutí se určitých možností, které beztak nebylo možno realizovat, nebo o něž stejně nebyl z různých důvodů zájem.

3. Obsah jednotlivých dohod o kontrole zbrojení byl vždy charakterizován třemi prvky:

- podle slovního znění smlouvy formálně existují stejné podmínky pro obě smluvní strany,
- výchozí situace nebo z okolností však vždy vyplývá zřetelná výhoda pro Sovětský svaz,
- stanoveného cíle ve smlouvě se Sovětskému svazu vždy podařilo dosáhnout smlouvou vedlejších států.

4. Ověřování je klíčovým problémem všech dohod. Dohod bylo dosaženo jen tehdy, když byla možná, pro Spojené státy americké uspokojivá míra ověřování vlastními technickými prostředky, nebo když vzhledem k obsahu dohody nebyla ověřovací opatření vůči Sovětskému svazu nutná.

5. Vnitropolitická dynamika, dohody o kontrole zbrojení a často již jednání o těchto dohodách vyvolávaly v otevřených - nikoli v uzavřených - společnostech vnitropolitickou dynamiku:

- na jedné straně snižovaly pocit ohrožení,
- na druhé straně vyvolávaly tendenci považovat takové jednání za alternativu obranného úsilí.

Kromě toho vedly ke změně představ o Sovětském svazu; obyvatelstvo, přesvědčené o správnosti vlastního zájmu na dohodách o kontrole zbrojení, nevidělo již skutečnost Sovětského svazu, nýbrž za Sovětský svaz považovalo vlastní zrcadlový obraz.

Pro americké vyjednaváče z této vnitropolitické dynamiky vyplýval tlak na úspěch s tím důsledkem, že značná část veřejnosti považovala dosažení dohody jako takové za úspěch.

Z kombinace těchto pěti činitelů vyplývá jako výsledek dosavadních jednání o kontrole zbrojení, že se vojenský poměr sil za čtvrtstoletí rozsáhlých jednání o kontrole zbrojení rozhodujícím způsobem změnil ve prospěch Sovětského svazu, a to nejen globálně, ale téměř ve všech dílčích oblastech. Jednání o kontrole zbrojení se projevilo jako nástroj, který může velmi účinně omezovat vojenskou moc otevřených společností, avšak pro rozvoj vojenské moci uzavřených společností nepředstavuje žádnou překážku.

Mezinárodní systém je charakterizován:

- protikladem mezi otevřenými a uzavřenými společnostmi,

- dělením na jaderné a nejaderné státy,
- dělením na průmyslově vyspělé a rozvojové země,
- dělením podle velikosti států,
- dělením podle členských států aliancí a neutrálů aj.

K tomu se řadí geopolitická situace, která rozhoduje o tom, zda se země nachází v centru ohniska krize, nebo na jeho okraji.

Z toho plyne otázka, zda je politika kontroly zbrojení vhodným nástrojem pro ovlivňování vojenské moci v podmínkách tohoto rozdělení.

Pokud jde o jaderné a nejaderné státy, je zřejmé, že politika kontroly zbrojení snažící se omezit jadernou moc je možná jen mezi jadernými státy. Pokus nejaderného státu přimět jaderný stát k omezení jaderné výzbroje musí ztroskotat na tom, že nejaderný stát nemůže k jednání přispět ničím, co je pro jaderný stát dostatečně zajímavé, aby jako protislužbu dal k dispozici celý svůj jaderný potenciál nebo jeho část.

Poměr mezi jadernými státy je zase do značné míry totožný s poměrem mezi otevřenými jadernými společnostmi a uzavřenými jadernými společnostmi.

Pro vztahy mezi uzavřenými společnostmi s jaderným potenciálem (Sovětský svaz a Čína) platí:

- mezi nimi nejsou v oblasti kontroly zbrojení žádné konstruktivní podněty,
- každá smlouva, která by nezahrnovala otevřené společnosti s jaderným potenciálem, by neměla smysl.

Zbývá otázka, zda dohody o kontrole zbrojení mohou ovlivnit vojenskou moc mezi mocnostmi s výzbrojí pouze konvenční. Zde platí, že naděje na dohodu o kontrole zbrojení existuje pouze mezi zeměmi se srovnatelnými mocenskými potenciály.

Mezi dvěma mocnostmi, mezi nimiž vzhledem ke vzájemnému postoji existuje reálné nebezpečí války, se politika kontroly zbrojení pro omezení vojenské moci jeví jako neúčinná, protože k příslušným jednáním vůbec nedojde.

Ve vztazích mezi průmyslově rozvinutými a rozvojovými zeměmi se otázka politiky kontroly zbrojení vůbec neklade. Rozvojové země nezbrojí proto, že by se cítily být ohroženy vzdálenými průmyslovými společnostmi, nýbrž proto, že se cítí být ohroženy svými sousedy. Zbrojní potenciál průmyslových společností také není určován tzv. konfliktem Sever - Jih.

Zde existují dvě výjimky: jde o vztahy mezi

- Jihoafrickou republikou a jejími sousedy,
- Izraelem a arabskými státy.

V obou případech mocným průmyslovým společnostem vzhledem k jejich vnitřní struktuře upírají jejich sousední státy právo na existenci. Tyto sousední státy zároveň tvoří základny pro subversivní akce proti oběma zemím. Opatření pro kontrolu zbrojení se proto v obou případech jeví jako naléhavě nutné, aby bylo pro budoucnost vyloučeno řešení konfliktu vojenskými prostředky.

Geopolitická poloha má jen částečný vliv na postižení krizovým regionem. V zásadě však přirozeně platí, že geografická blízkost států k ohnisku konfliktu zvyšuje pravděpodobnost, že tento stát bude do konfliktu zavlečen.

Politika kontroly zbrojení nehraje žádnou úlohu v žádném z krizových regionů. Přími účastníci se nacházejí v mocenském boji, v němž chtějí zvítězit, takže politika kontroly zbrojení do této koncepce vůbec nezapadá.

Nástroj ke kalkulatelnému omezování vojenské moci jiných států není v mezinárodních vztazích k dispozici. Ani politice kontroly výzbroje se v minulosti nepodařilo toho dosáhnout a navíc vedla v konfliktu mezi otevřenými a uzavřenými společnostmi k nebezpečnému posunu poměrů sil ve prospěch uzavřených společností.

Tento výsledek nepřekvapuje, **základem koncepce součinnostního řízení zbrojení jsou totiž tři chyby v myšlení:**

● **Nebezpečí války nevychází ze zbraní, nýbrž z konfliktů.** Politický systém, který chce jinému vnutit svou vůli a disponuje k tomu potřebnými demografickými, ekonomickými a technologickými zdroji, bude vždy umět opatřit si vojenské nástroje. Kontrola zbrojení počítá se symptomy, nikoli s příčinami nebezpečí války.

● **Politika kontroly zbrojení předpokládá jistou míru ochoty ke spolupráci mezi státy,** kterou však nelze očekávat od států, jejichž vztahy jsou zatíženy takovými konflikty, že existuje nebezpečí války a v souladu s tím je politika kontroly zbrojení považována za nezbytnou. Ochotu ke kooperaci pro politiku kontroly zbrojení lze očekávat jen od států, mezi nimiž neexistují žádné konflikty a kde v soulase s tím neexistuje žádná potřeba politiky kontroly zbrojení. Jinak řečeno: politika kontroly zbrojení může fungovat tam, kde není nutná, a ztroskotává tam, kde by byla potřebná.

● **Cíl politiky kontroly zbrojení, totiž bezpečnostně-politická stabilita, není žádným umě-
lým výtvorem.** Existuje tehdy, když obě strany předpokládají, že použitím vojenských prostředků nemohou nic získat. Tento předpoklad spočívá, podobně jako odstrašování, na vojenských mocenských potenciálech, na politické vůli jich použít a na věrohodném sdělení obou těchto činitelů potenciálnímu protivníkovi. Politika kontroly zbrojení se může vztahovat výlučně k vojenským mocenským potenciálům, které snad nepřímo, avšak v každém případě nevypočitatelně ovlivňují faktory "politické vůle" a "věrohodné sdělení". Bezpečnostně-politická stabilita, o níž se politikou kontroly zbrojení usiluje, je tudíž mocenským vztahem, který je omezen na počet a účinnost zbraňových systémů. Případně také na rychlost jejich opotřebování a opětovné získání, avšak který vylučuje všechno lidsky subjektivní, psychologicky a skupinově dynamicky postižitelné, jež utváří politickou skutečnost. Koncepce bezpečnostně-politické stability je proto sterilně nic neříkající jako vědecko-hospodářské modelové kalkulace vycházející z "homo economicus", nebo demokratické teorie vycházející z "homo politicus". V koncepci politiky kontroly zbrojení slaví "homo politicus", dávno překonaný demokratickou teorií, své vysoce ceněné vzkříšení, jež však nezvyšuje jeho přesvědčivost.

Zatížitelnost národního hospodářství výdaji na obranu

Při zkoumání zatížitelnosti národního hospodářství výdaji na obranu je možné rozlišovat tři dílčí problémy:

- **Jak velkou část zdrojů národního hospodářství a hospodářského procesu je nutné požadovat pro bezpečnostní politiku?**

- **Jak je možné takový požadavek měřit jako zatížení národního hospodářství?**

- **Jsou meze tohoto zatížení zjistitelné a které činitele určují zatížitelnost?**

Je zapotřebí zdůraznit, že v dalším je primárně neekonomický problém analyzován ekonomicky. Definování pojmu **vnější bezpečnost** je dáno politickým rozhodnutím, stejně jako stanovení rozsahu, v němž má být vnější bezpečnost vytvářena ozbrojenými silami. Ekonomická síla země je nezbytným předpokladem její bezpečnostní politiky; ekonomická dimenze se projevuje zvláště v omezenosti finančních prostředků, které jsou k dispozici pro účely obrany.

Formulace problému vyžaduje, aby úvahy vycházely z celkově ekonomického stanoviska. Musejí být doplněny finančně-vědeckými aspekty, protože v centru stojí aktivita státu. Nejdříve bude nastíněna souvislost mezi národním hospodářstvím a výdaji na obranu. Potom bude charakterizována vnější bezpečnost jako veřejný statek. Dále bude posouzeno, zda a jak je možné vystihnout zatížení národního hospodářství výdaji na obranu jedním ukazovatelem a co tento ukazovatel vypovídá. Teprve potom bude možné řešit problém zatížitelnosti.

Případ napětí, resp. války nebyl do úvah zařazen. Tyto situace jsou kvalitativně něčím jiným než mír, a proto by pro ně bylo nutné volit také jiné předpoklady zkoumání.

Pojmu **bezpečnostní politika** se používá:

● **V širším smyslu:** pak zahrnuje všechna zařízení a opatření zaměřená proti ohrožení existence. Přitom se nerozlišuje mezi ohrožením vnitřní a vnější bezpečnosti ani podle nástrojů ohrožení.

● **V užším smyslu:** se zde uvažují všechna zařízení a opatření, jimiž ústavní orgány čelí ohrožení existence, jež přichází zvenčí, dále je nutné myslet na ozbrojené násilí i na politický nátlak opírající se o vojenské prostředky.

V dalším je bezpečnostní politika v tomto užším smyslu označována jako obranná politika. Tím jsou vyloučeny zahraniční politika, zahraniční hospodářská politika a rozvojová politika, které mají rovněž bezpečnostní složky.

Specifickým nástrojem obranné politiky mírumilovných států jsou ozbrojené síly, jejichž posláním je:

- v míru svou bojovou pohotovostí a obranyschopností udržovat bezpečnost státu a jeho politickou volnost jednání,
- za krize demonstrovat připravenost k obraně, a tak přispívat k politickému vyřešení krize,
- za války (společně se spojenci) bránit stát a jeho životní zájmy.

Ekonomické základy obranné politiky

Ozbrojené síly mohou svoje poslání splnit jen když mají k dispozici hospodářské zdroje. Představu o souvislosti mezi národním hospodářstvím získáme, jestliže schematicky a velmi zjednodušeně znázorníme jako výsledek produkčního procesu.

Vstupy		Výstupy
Předběžné výkony	PRODUKČNÍ PROCES	Vnější bezpečnost
Pracovní výkony	Činnost ozbrojených sil (včetně správních orgánů)	Vedlejší výkony
	Data,	

Jako producent stojí v centru tohoto znázornění ozbrojené síly. Potřebují národohospodářské zdroje, uvedené na straně vstupu:

- **předběžné výkony**, tj. veškerý materiál a všechny služby, které ozbrojené síly nakupují v rozpočtovém roce (např. potraviny, oděvy a ubytování, nebo materiál všeho druhu, včetně zbraňových systémů a údržby materiálů),
- **pracovní výkony**, služby veškerého personálu ozbrojených sil (vojáků a občanských pracovníků); tato veličina udává, jak velké nároky na národohospodářský produkční činitel práce kladé produkce vnější bezpečnosti.

Produkční proces je vázán na rámcové podmínky. Působí na něj mnoho činitelů, aniž by měly ekonomické znaky. Ve schématu jsou označeny jako **data** a mohou být vysvětlovány jako omezení nebo jako (politické) okolnosti, např. mezinárodní situace, cíle zahraniční a vnitřní politiky, spojenecké závazky, vojenská doktrína a platná strategie, národní právní řád, a také rozpočet na obranu, o kterém každoročně rozhoduje parlament.

Na straně výstupů je vnější bezpečnost jako cíl a výsledek produkčního procesu. Je zajišťována odstrašováním, tudíž především tím, že je udržen mír. Vnější bezpečnost je stále vykonávanou službou, která je poskytována veškerému obyvatelstvu bez speciální náhrady, má charakter veřejného nebo kolektivního statku. Pro úplnost je nutné uvést ještě vedlejší výkony (např. pomoc ozbrojených sil v případě katastrofy) nebo záporné vedlejší účinky (např. zatěžování životního prostředí).

Z výše uvedeného schématu vyplývá další významná skutečnost: **to, co do produkčního procesu pro obranné účely vstupuje, může být spočítáno a změřeno; naproti tomu to, co z něho vystupuje, nemůže být kvalifikováno vůbec, nebo jen velice obtížně.** To je vlastnost, kterou mají vedle obranné politiky také ostatní obory klasické státní správy (justice, policie atd.). Proto mohou být potíže občana státu (tj. **spotřebitele** vnější bezpečnosti), chce-li si o tomto produkčním procesu vytvořit odůvodněný úsudek a chovat se racionálně, větší, než nějaké jiné činnosti státu.

Tato skutečnost má také důsledky pro obranně ekonomickou analýzu:

- přechod od věcného posuzování k peněžnímu hodnocení může být s jistou přesností uskutečněn na straně vstupu produkčního procesu, předběžné výkony jsou hodnoceny svými nákupními cenami a pracovní výkony svými odměnami, součet udává obranné výdaje;

- výsledek produkčního procesu nelze měřit, z toho vyplývá, že porovnávání vstup - výstup anebo měření produktivity (jako je tomu v průmyslu) jsou velmi problematická a vedou spíše ke spekulativním než ke spolehlivým výsledkům.

S tím souvisí také permanentní problém kontroly účinnosti v sektoru obrany, který může být v principu řešen jen nedokonale.

Pro znázornění strany **vstupů** je v **tabulce** uveden rozpočet na obranu SRN pro rok 1985, rozdělený podle nejdůležitějších druhů výdajů.

Tabulka

Druhy výdajů	Procent
I. Provozní výdaje:	67,7
1. Osobní výdaje	44,0
2. Údržba a provoz techniky	9,6
3. Jiné provozní výdaje (např. stravování, pohonné hmoty)	14,1
II. Investiční výdaje na obranu:	32,3
1. Výzkum, vývoj, zkoušky	5,6
2. Vojenský nákup	21,6
3. Vojenské objekty a jiné investice	5,1
Rozpočet na obranu	100

Jak je možné nyní podrobně zjistit nároky obranné politiky na národní hospodářství a dosáhnout jejich přehlednost? Osobní výdaje v rozpočtu na obranu nejsou problematické. Složitější je to u předběžných výkonů poskytovaných soukromými podniky; zde je všeobecné číslo pro celkové hospodářství málo výstižné. Žádoucí je proniknutí do struktury dodávek, aby bylo možné stanovit, která průmyslová odvětví (nebo dokonce jednotlivé firmy) a v jakém rozsahu jsou závislá na vojenské poptávce. Pro zjištění takových údajů je možné používat různých výpočetních metod. Nejvhodnější je analýza vstup-výstup, při níž se v zásadě postupuje takto: věcné výdaje rozpočtu na obranu se přiřadí hospodářským odvětvím, v nichž vojenskými zakázkami vzniká obrát. **Je zapotřebí rozlišovat účinek:**

- **přímý** - na jedné straně je nutné brát zřetel k obrátu, který nastává např. při výrobě tanků v průmyslovém odvětví výroby vozidel;

- **nepřímý** - k výrobě tanků je zase zapotřebí předběžných výkonů z jiných průmyslových odvětví, např. z odvětví výroby oceli a elektrotechnického.

Zahrnout je nutné oba efekty, aby se zjistil celkový obranou podmíněný obrat nějakého hospodářského odvětví. Když je zjištěna tato veličina, pak je možné hodnotit také příslušné podíly zařazených pracovních sil a výrobních kapacit.

Průměrná čísla pro Německou spolkovou republiku udávají, že pro účely obrany bylo zapotřebí:

- necelá dvě procenta hodnoty hrubého produktu národního hospodářství a
- 3,8 procenta zaměstnanosti (včetně personálu ozbrojených sil).

Souvislost mezi hospodářskou mocí a vojenskou silou státu nelze popsat žádným všeobecně platným výrokem. Přirozeně triviálně platí, že čím větší a rozvinutější je národní hospodářství, tím větší část svého ekonomického výkonu může využívat k vojenským účelům. Zda tomu tak je, či nikoli, to závisí na utváření politické vůle v dotyčné zemi. Z empirického hlediska existuje mnoho kombinací ekonomické a vojenské moci.

Ekonomická charakteristika vnější bezpečnosti

Vnější bezpečnost je často označována jako vzorový případ veřejného statku. Co se tím myslí? Aby bylo možné analyzovat specifické problémy při spotřebě a výrobě určitých statků, rozlišují se individuální (nebo soukromé) a kolektivní (nebo veřejné) statky. Přitom se používá dvou kritérií:

- vylučovací princip,
- rivalitní princip.

Vylučovací princip se vztahuje ke dvěma opačným situacím:

- buď je jen jedna a žádná jiná osoba oprávněna disponovat nějakým statkem (např. statky v soukromém vlastnictví), pak princip platí,
- nebo je nabízen statek, z jehož používání nemůže být nikdo vyloučen - z technického důvodu (např. používání veřejných cest), nebo nesmí být vyloučen - z politických důvodů (např. nárok na spravedlnost), pak princip neplatí.

Podobně se používá rivalitního principu:

- platí, jestliže při spotřebě případně užitek jen jedné osobě;
- neplatí, když používání statku jednou osobou neovlivňuje používání téhož statku dalšími osobami.

Na základě kombinace obou kritérií je možné definovat:

- jasné individuální statky existují, když přísně platí vylučovací a rivalitní princip,
- jasné kolektivní statky existují, když převládají principy nevyloučení a nerivality.

Aplikace kritérií na vnější bezpečnost dokazuje, že žádný občan státu nemůže být ze spotřeby vyloučen a každý občan státu obdrží **stejně množství**, tj. veškeré množství vnější bezpečnosti, zcela nezávisle na velikosti obyvatelstva. Z tohoto důvodu je vnější bezpečnost (alespoň v míru) chápána jako jasný kolektivní statek. Z tohoto ekonomického hodnocení vnější bezpečnosti vyplývají mnohé důsledky.

Na straně nabídky tohoto statku se každý stát snaží zajistit vnější bezpečnost svým občanům. Dává tento veřejný statek k dispozici a financuje ho částí státních výdajů. Dobrovolné financování ze strany občanů podle jejich oceňování hodnoty vnější bezpečnosti je vyloučeno; protože stát dává statek k dispozici v každém případě, je pro jednotlivce racionální, aby svou dobrovolnou ochotu platit posuzoval za nulovou, bez újmy jeho skutečnému ocenění hodnoty. Pak může být vnější bezpečnost financována pouze veřejnými prostředky.

Z toho vzniká druhý problém. V zásadě musejí být, vzhledem k nedostačujícím prostředkům, také veřejné statky podřízeny požadavku optimální disponibility. Proto by měl obranný rozpočet přesně odzrcadlovat oceňování hodnoty vnější bezpečnosti ze strany obyvatelstva; toto oceňování hodnoty reprezentuje aspekt poptávky po veřejném statku **vnější bezpečnosti**. Avšak tato informace není přímo k dispozici a nepřímo (volbami a výzkumem veřejného mínění) je k dispozici jen ve velmi neurčité formě. Na trhu jsou

odchylky od optima zjistitelné podle přebytků zboží a změn cen, v politice takové signály neexistují. Tato základní obtíž je vlastní procesu vytváření vnější bezpečnosti; vyplývá z vlastnosti veřejného statku, a proto ani nemůže být v principu odstraněna.

Další komplikace, která ztěžuje racionalitu a kalkulovatelnost v ekonomické části obranné politiky, vyplývá z důležitého rozdílu ve spotřebování soukromých a veřejných statků. U soukromých statků má každý možnost informovat se o spotřebním statku tak podrobně, jak si přeje. Zkušenost ukazuje, že se to zpravidla děje: náklady a užitek jsou zvažovány. Je však také známo, že se u veřejných statků vyskytuje zcela jiný jev. Protože je většina veřejných výkonů (služeb) poskytována bezplatně a ze značné části je občany spotřebována nevědomky, může se u občanů se zřetelem k disponibilním veřejným statkům utvářet jen omezené vědomí poskytnutých služeb a nákladů. Nejen, že neexistuje rozpočtová ekvivalence v tom smyslu, že se u jednotlivých občanů rozlišují užitek a výlohy, nýbrž občané si vzhledem k pasivní spotřebě také vůbec neuvědomují většinu veřejných služeb. K této většině je nutné započítávat bezpečnostní výkony ozbrojených sil. Zahraniční a obranná politika jsou zájmovému okruhu, zkušenostnímu horizontu a schopnosti úsudku občana vzdálenější než problémy vnitřní politiky. Co je základem této skutečnosti: úspěšné odstrašování při klidné mezinárodní situaci po delší dobu vytváří tendenci, že vnější bezpečnost již není patřičně chápána a oceňována. Vyjádřeno ekonomicky: obyvatelstvo má potom stále větší sklon k tomu, aby vnější bezpečnost považovalo za bezplatný statek, i když se stupeň nedostatečnosti objektivně nezměnil nebo se změnil jen málo.

Tato proměna v postoji občanů státu vychází především z psychologických činitelů: v důsledku **pasivní spotřeby** je udržování vnější bezpečnosti považováno stále méně za trvalý státní úkol a stále více za samozřejmý stav, a to z jednoduchého důvodu, že si lidé na něj zvykli. Takový vývoj může snadno ve veřejné diskusi vyvolat otázku: Proč by se za takovou **samozřejmost** mělo vydávat tolik miliard? Henri Kissinger v podobné souvislosti poznamenal: "Odstrašování je psychologický jev. Jeho účinnost se řídí podle toho, co potenciální útočník považuje za nepřijatelné riziko. V jaderné epoše je vážně pochoopený klamný manévr účinný, avšak vážně míněná hrozba, považovaná za klamný manévr, může vést ke katastrofě. Čím déle odstrašování působí, tím obtížnější je dokázat, proč působí. Byl zachován mír, protože existovaly obavy z rizika války, nebo protože protivník ve skutečnosti nikdy neplánoval žádný útok? Není žádnou náhodou, že vždy vznikalo tím více mírových hnutí, čím déle trval mír. Jestliže odstrašování má účinek, pak je mimořádné nebezpečné rušit ozbrojené síly, které tento stav udržují." V tomto citátu je také naznačeno, jaká role přísluší informaci v obranné politice mezi mezinárodními činiteli.

V žádném případě však nelze přehlížet, že tok bezpečnostně-politických informací pro obyvatelstvo je poměrně skromný, buď proto, že to je (snad nevědomky) zanedbáváno, nebo že neinformování je považováno za nutné. Je nesporné, že občanovi, který si chce utvořit názor na bezpečnostně-politické otázky, je to **pod temným nebem utajení** velmi ztěžováno.

V souvislosti s chápáním úspěšného odstrašování obyvatelstvem je zajímavé, že se příležitostně navrhuje charakterizovat vnější bezpečnost jako stav údajem (subjektivní) pravděpodobnosti. Taková pravděpodobnost P není objektivní veličinou, nýbrž do jednoho čísla shrnutým vyjádřením (více méně obsáhlé) analýzy ohrožení uskutečněné nějakou osobou nebo institucí. Je-li P pravděpodobnost útoku nějakého nepřítele, pak $P = 0$ vyjadřuje názor, že útok nehrozí. V souladu s tím je nutné si vysvětlovat vyjádření v Bílé knize z roku 1983: **Ve veřejné diskusi stojí při posuzování ohrožení v popředí otázka pravděpodobnosti války. Přes vývoj poměru sil, který je pro Západ nepříznivý, lze nyní vycházet z toho, že nebezpečí války v Evropě není. Vláda SRN tudíž v roce 1983 hodnotila $P = 0$. Jestliže bude toto hodnocení situace sdíleno obyvatelstvem, potom je možné $P = 0$ chápat jako nezbytný předpoklad toho, že se během doby dostaví určitý jev opotřebení. Dále lze tvrdit: při existenci extrémní hodnoty jako $P = 0$ je výklad jednoznačný. Co však bude**

znamenat: $P = 0,2$? A existuje nějaká preferenční funkce (politiků nebo obyvatelstva), podle níž bude zvýšení výdajů na obranu **vyměněno** za snížení rizika na $P = 0,2$ nebo $P = 0$? Otázky tohoto druhu nebyly dosud prozkoumány.

Zatížení národního hospodářství

Slovo **zatížení** je spojeno s negativním hodnocením. Proto by bylo účelné vycházet z neutrálního slova a namísto o zatížení mluvit o výdajích za obrannou politiku, neboť proti výdajům stojí výkon, služba. Když se přesto používá běžného slova **zatížení**, nemá s tím být spojováno žádné ocenění.

Výdaje na obranu, tj. peněží hodnocené náklady na obranu, jsou nejlepším jednotkovým ukazatelem, který je pro řešení dané otázky k dispozici, avšak má daleko k ideální míře. V zásadě platí: neexistuje žádná přímá souvislost mezi objemem výdajů na obranu a velikostí vojenského užítu (vojenské síly). Proti tomu stojí na jedné straně nedokonalá kontrola účinnosti, a proto nelze nikdy úplně vyloučit plýtvání prostředky, nýbrž je možné jen omezit. Na druhé straně nejsou v rozpočtu vyjadřovány kvalitativní činitele jako lepší strategie, dokonalejší velení, vyšší morálka atd. Pro tuto divergenci mezi výdaji na obranu a vojenskou silou existuje velmi mnoho historických příkladů.

Druhá námitka se týká praktické definice výdajů na obranu. Toto hledisko je důležité především při mezinárodních srovnávaních, protože účetní praxe a metody různých zemí se zčásti značně od sebe liší - nehledě na to, že pro zastírání jsou výdaje na obranu zařazeny také do jiných rozpočtových položek.

Nicméně již v některých státech není ani např. pojem **výdaje na obranu** jednoznačně stanoven. Prvá úzká definice spočívá ve ztotožnění výdajů na obranu s rozpočtem na obranu. K rozpočtu na obranu se připočítávají také položky z jiných jednotlivých oborů, jako jsou vojenské důchody, výdaje na vojenskou pomoc aj. Tak se výdaje na obranu zvyšují a jsou (až o několik desítek procent) vyšší než rozpočet na obranu. Při každém zkoumání zatížení musí být jasné, o které definice jde. V dalším se omezíme na rozpočet na obranu, protože jeho rozsah lépe odpovídá produkčnímu procesu **vnější bezpečnosti**.

Výdaje na obranu jsou jako peněžní veličina výrazem pro nároky, které obranná politika klade na národohospodářské zdroje. Absolutní čísla, vztahující se vždy k jednomu roku, však málo vypovídají o váze těchto nákladů v rámci celého ekonomického procesu. Z tohoto důvodu se odvozuje vztah k veličině, v níž se odráží roční hospodářský výkon národního hospodářství. Jako ukazatele k tomu vhodného se používá (přes některé výhrady) sociální produkt. Internacionálně nejpoužívanější je hrubý sociální produkt (v tržních cenách). Jako míra zatížení je definován podíl výdajů na obranu (VO) a hrubého sociálního produktu (HSP) a je označován jako podíl na obranu (PO); udává se v procentech:

$$PO = \frac{VO}{HSP} \cdot 100.$$

Je možné uvádět jiné ekonomické veličiny do vztahu k výdajům na obranu a tak formulovat jiné ukazatele. Jak se to děje, to závisí na daném účelu poznání. Např. často se uvádí podíl výdajů na obranu ze státních výdajů, nebo se zjišťuje poměr výdajů na obranu a sociálních služeb, vypočítávají se veličiny na hlavu atd.

Zatížitelnost národního hospodářství

Pojmově má zatížitelnost smysl jen tehdy, když je s tím spojena představa horní hranice. Lze čistě teoreticky sestavit horní hranici tak, že se vypočítá výrobní potenciál, od něho se

odečte jisté existenční minimum pro obyvatelstvo a zbývající část (maximálního) sociálního produktu se označí za disponibilní pro určitý účel, např. pro vojenské účely.

Další, čistě teoretický krok vede k hypotetické otázce: Může si národní hospodářství státu dovolit, například, zdvojnásobení rozpočtu na obranu? Odpověď zní: Samozřejmě může. Avšak toto tvrzení je zapotřebí ihned doplnit jiným tvrzením: Převážná většina občanů státu by v takovém drastickém opatření neviděla žádný smysl, nehledě na to, kdo by musel nést výlohy, zda by to bylo vojensky užitečné a jaká zahraničně politická škoda by vznikla. V důsledku toho by se zvýšení nemohlo vůbec uskutečnit a tím jsme narazili na dnes rozhodující determinantu zatížitelnosti. Skutečná horní hranice pro výdaje na obranu není určována hospodářskou výkonností, nýbrž politickými rozhodnutími.

Lze pak definovat, že **zatížitelnost je ochota národa přijmout výdaje na obranu určité výše**; možná, že slovo **respektovat** by bylo pro danou záležitost výstižnější. V každém případě obě formulace odpovídají demokratické formě státu. Nyní se ukazuje, že tím není za prvé vyloučena prázdná formulace a za druhé nalezeno ani použitelné pojetí pojmu zatížitelnosti. Neboť další otázka by zněla takto: Na kterých determinantech závisí tato ochota? Ve skutečnosti však není zatížitelnost měřitelnou veličinou. Tato vlastnost platí např. také pro produkční potenciál národního hospodářství; nicméně rozdíl je značný - produkční potenciál může být zajištěn na základě jiných veličin. Při zjišťování zatížitelnosti občanů státu nemá takový pokus vyhlídky na úspěch. Zde by se totiž muselo kvantifikovat, na čem závisí pocit ohrožení zvenčí. Tato proměnná působí společně s jinými činiteli, které rovněž mají sociálně psychologické složky (přání sociální jistoty, naděje na příjem, vědomí důležitosti životního prostředí atd.), na ochotu nést výdaje na obranu. Dále je nutné připomenout, že vědomí služby a nákladů je u občana, pokud jde o veřejný statek **vnější bezpečnost**, velmi slabě vyvinuto. Ze všech těchto námitek vyplývá, že pokus vyjádřit zatížitelnost pro určitý okamžik numericky jako procentní údaj, nebo alespoň jako určitý interval, by byl velmi spekulativní. Proto mají veškeré výroky k zatížitelnosti výdajů na obranu kvalitativní charakter.

Zatížitelnost výdajů na obranu má klesající tendenci. Proto se naskytá otázka, jak lze tento jev vysvětlit. Používá se dvou způsobů, které jsou oba přesvědčivé:

+ Z hlediska politické vědy se klade otázka, zda vyhlídky nějakého společenského řádu do budoucna jsou závislé jen na tom, jak dalece jej obyvatelstvo akceptuje jako legitimní, nebo také na tom, jak tento řád ovlivňuje schopnost a připravenost k obraně. Zde se vychází z problematiky veřejného statku a především z toho, že veřejné statky mají rozdílné **stupně čistoty**. Pro všechny výdaje, v nichž jde o bezpečnost, platí, že v konkurenci s jinými druhy použití, pokud mají také charakter veřejných statků, jsou většinou mnohem nápadnější a výraznější, než výsledky bezpečnostní politiky. Kromě toho jiné druhy použití v mnohem větší míře připouštějí rozdělování a individuální přivlastňování užitku, který z nich vyplývá. Do této míry mají jejich výsledky charakter soukromých statků. Platí to zvláště pro četné **zákony o službách** v oblasti sociálních výdajů. Proto se voliči a skupiny voličů snaží o dvojí: - předně se pokoušejí zaujmout **postavení cestujících na černo** vůči čistě veřejným statkům, jako např. jejich vztahem k vnější bezpečnosti; - za druhé usilují o pokud možno obsáhlé zabezpečení veřejnými statky, které si lze individuálně присвоjovat, např. sociálními službami nebo subvencemi. Strany se zase snaží svým klientům taková přání splnit. Tato konkurence stran jde na úkor čistě veřejných statků, tudíž zvláště vnější bezpečnosti. Tento jev je považován za specifikum demokracie. Z této teze dlouhodobě vyplývá pokles zatížitelnosti výdajů na obranu.

+ Z hlediska finanční vědy se budou skupinově orientované státní výdaje postupně zvyšovat na úkor nadskupinových veřejných výdajů.

Tento proces probíhá velmi intenzívně. Přesto je obtížné vyjádřit se o tom, jakým tempem bude působit na zatížitelnost, protože jde o dlouhodobé tendence.

V současnosti existuje tendence ke snižování zatížení obyvatelstva a národního hospo-

dárství výdaji na obranu. Tato tendence nemůže být vyjádřena kvantitativně, nýbrž může být formulována jako kvalitativní výrok.

Nastíněný obraz ovšem není úplný. V analýze byla totiž spousta činitelů implicitně považována za konstantní. Když se jeden nebo několik těchto činitelů změní, lze si představit, že se v opačném smyslu tím ovlivní také zatížení. Proto na doplnění výsledných tezí popíšeme silové pole obranné politiky nebo, jinými slovy, konstelaci podmínek pro zatížitelnost. Vojevní odborníci odpovídají za analýzu ohrožení, avšak je nepravděpodobné, že samotnou jejich odbornou činností budou podstatně ovlivněny bezpečnostní preference občanů. Předpokladem toho je veřejná diskuse politiků a sdělovacích prostředků o bezpečnostní situaci. Politikové však neprojevují žádný sklon k tomu, aby voličům navrhovali citelně zvýšené finanční zatížení pro obrannou politiku. Pokud jde o sdělovací prostředky, je možné jen vyslovit domněnku, že soustředěnou kampaní mohou ovlivnit bezpečnostní preference občanů ve smyslu větší zatížitelnosti, a to i tehdy, když se bezpečnostní situace objektivně nezměnila. Ovšem jen obtížně si lze představit, jak by mohl takový zájem sdělovacích prostředků vzniknout na široké frontě. Jako poslední důležitý činitel, který je třeba uvést, je mezinárodní situace, na niž působí závažné změny, ať ve smyslu zmírňování napětí, nebo ve smyslu krizového vývoje.

-MW-