

Integrovaný model pro výdaje na obranu

V přístupu jak zahraničněpolitického plánování, tak i vnitropolitického plánování k sestavování rozpočtu obrany byla a je podceňována role konkrétních činitelů, kteří se zabývají rozpočtovým procesem. V odborné literatuře se popisují tři základní způsoby pohledu na proces, ve kterém se stanovuje rozpočet obrany. První pohled je pohled zahraničněpolitický, dále pohled vnitropolitický a třetí pohled je institucionální. V tomto článku spojíme tyto tři přístupy, ukážeme, jak jsou vzájemně provázané a vysvětlíme metodu, která vyrovnává rozdíly v částce určené každým z přístupů. Zároveň se pokusím uvést do souvislosti jednotlivé složky integrovaného modelu s hlavními funkčními oblastmi ekonomie a rovněž naznačím, jakými způsoby můžeme ekonomii použít při zkoumání rozhodovacího procesu, týkajícího se rozpočtu obrany.

* * *

Zmiňované první dva pohledy na sestavování rozpočtu zdůrazňují spojení mezi národními hodnotami a rozpočtem obrany. Teprve třetí pohled vymezuje instituce a činitele, kteří ovlivňují množství zdrojů, které stát věnuje na obranu. Důvodem sloučení těchto tří hledisek určujících výdaje na obranu je vyhnout se mylné představě, že se rozpočty na obranu tvoří ve vzduchoprázdnu, kde je každý jednotlivý přístup nezávislý na ostatních.

Může být pravdivé tvrzení, že během jakéhokoli časového období mohou instituce a činitelé, kteří hrají svou roli v obranně-rozpčtovém procesu, mít sklony k upřednostňování jednoho přístupu před ostatními. Avšak na druhé straně většinou dochází k tomu, že všechny přístupy ovlivňují výsledek procesu zároveň, a že každý hraje svou roli v určování částky, která se spotřebuje na obranu.

Ačkoliv tato skutečnost není všeobecně doceněna, rozpočet obrany je vytvořen podle způsobu, kterým byl připravován. Při jednom extrému můžeme dosáhnout celkové částky rozpočtu postupem zdola nahoru. Toto pojetí vyžaduje přesné stanovení potřeb a shrnutí těchto potřeb do přístupů, kterých se potom budeme snažit dosáhnout při nejnižších možných nákladech, ale bez ohledu na to, jaká bude úhrnná částka ve vztahu ke státním příjmům. Při druhém extrému se určité procento státního rozpočtu může jednoduše přidělit na obranu a potom teprve musíme vytvořit s ohledem na tyto zdroje co možná neúčinnější přístup.

Z mnoha důvodů se musíme uchýlit ke kombinaci těchto postojů. Je tedy zřejmé, že pravdivý obrázek o sestavování rozpočtu získáme po analýze vzájemných vztahů jednotlivých hledisek.

Racionální přístup a byrokratická politika

Přístupy zahraničněpolitického a vnitropolitického plánování k určování rozpočtu obrany jsou označovány jako „racionální“ přístupy k problému výdajů na obranu.

„Racionálním“ přístupem máme obecně na mysli, že použitý politický model zapadá do vzoru rozhodovacího procesu, jako model racionálního činitele v tomto procesu.

Činitelem je vláda. Mnozí se domnívají, že její činnost je pečlivě volena, aby promyšleně řešila nějaký strategický problém. Vysvětlení pro každého nalezneme, když se podíváme, jaký cíl vláda sledovala při své činnosti, a jak rozumnou volbou byla tato její činnost z hlediska daného národního cíle. Souhrn těchto domněnek podává charakteristiku modelu racionálního činitele.

Lze nalézt i další pojetí použití modelu racionálního činitele, kde se předpokládá, že osoby v rozhodovacím procesu:

- ◆ zvolí cíle a kroky, u kterých se očekává, že jich daná politika dosáhne, a že je překročí,
- ◆ vezmou v úvahu různé alternativní způsoby vedoucí k dosažení těchto cílů,
- ◆ vypočítají pravděpodobný dopad každé alternativní cesty,
- ◆ vyberou způsob, jehož prostřednictvím nejpravděpodobněji dosáhnou původně zvolených cílů. Při použití modelu racionálního činitele je vláda většinou považována za jednotného činitele.

Podle toho, co jsem uvedl, se zdá, že modely vnitropolitického i zahraničněpolitického plánování odpovídají popisu přístupu racionálního činitele k rozhodovacímu procesu o rozpočtu na obranu. Problémem racionálního přístupu k rozpočtové politice obrany je však skutečnost, že rozhodnutí neprovádí pouze jeden činitel, ale že se na něm podílí mnoho činitelů a institucí. Navíc modely racionálního činitele mohou vést ke stanovení dvou různých částek, přičemž záleží na tom, zda se jedná o zahraniční, nebo o vnitřní politiku.

Alternativním přístupem k modelu racionálního činitele je byrokratická politika. Vláda (neboli model byrokratické politiky) nepředstavuje jediného jednotčícího činitele, ale spíše mnoho činitelů – hráčů, kteří se nezaměřují na jednu strategickou otázku, ale na mnoho různých vnitrostátních otázek. Tito nejednají podle nějakého důsledného souboru cílů, ale spíše podle různých koncepcí národních, mezinárodních a soukromých záměrů. Netvoří vládní rozhodnutí jednotným národním výběrem, ale přetahují se sem a tam.

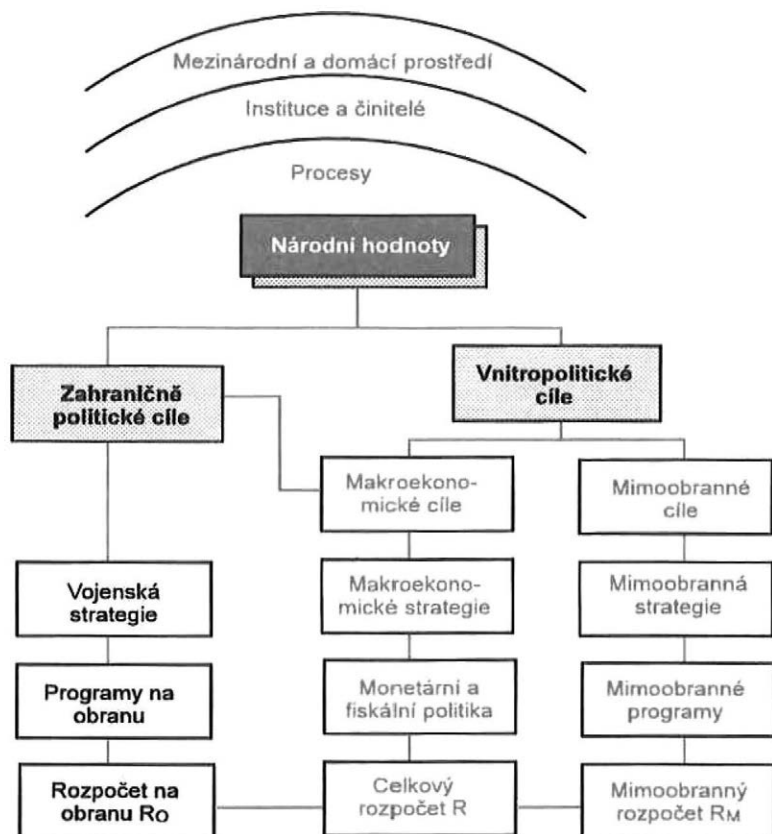
Na základě této skutečnosti je nutno uvést, že při vytváření rozpočtu na obranu by se mělo využívat kombinace vnitropolitického a zahraničněpolitického modelu. Model byrokratické politiky je ovšem užitečný, protože je z něj zřejmé, jak se slučují tyto dva racionální modely obranně-rozpočtové politiky.

Integrovaný model pro stanovení rozpočtu na obranu

Různé přístupy a modely, které jsme před chvílí uvedli, se mohou sloučit v jediný analytický a popisný model procesu rozhodování a rozpočtu. Integrovaný model zdůrazňuje důležitost mezinárodní i domácí scény, činitelů, kteří na ni reagují a rozhodují prostřednictvím mnoha vzájemně propojených institucí, jakož i procesů, které určují národní hodnoty, cíle, programy a rozpočty.

Důvodem, že na schématu (viz) integrovaného modelu nejsou vyznačeny žádné šipky, které by naznačovaly, ať už pořadí událostí nebo odpovídající priority, znamená, že stejně jako mohou změny mezinárodní scény vyvolat změny činitelů, institucí i procesů, tak i změny procesů či institucí mohou vyvolat posun ve vnímání mezinárodní a domácí scény. Navíc jsou všechny kroky v procesu spojování národních hodnot s rozpočtovými alokacemi

Integrovaný model pro stanovení rozpočtu na obranu



Schéma

určovány společně. To znamená, že rozhodnutí nesměřuje jednoduše od národních hodnot dolů, ale že spíše rozpočtová omezení v konečné fázi ovlivňují cíle, a v některých případech dokonce i národní hodnoty.

V částech zaměřených na zahraničněpolitické a vnitropolitické plánování jsme vytvořili modely teprve poté, co jsme použili národních hodnot a cílů jako východisek. Toto hledisko na celkový proces se často popisuje jako přístup požadavků, kde se nejdříve definují požadavky ohledně výstupu a teprve potom se vytvoří podpůrný rozpočet, který má splnit tyto požadavky. Avšak je patrné, že v integrovaném modelu jsou národní cíle omezeny disponibilitou zdrojů. Proto zde ve skutečnosti nejsou žádné tzv. „požadavky“, které se musí splnit. Spíše je to tak, že národ má velké množství hodnot a je nucen se rozhodnout, jak by měl přidělovat své omezené zdroje, aby dosáhl co nejvyššího stupně shody s těmito hodnotami.

Předpokládáme, že osoby rozhodující o politice prosazují dvě národní hodnoty: zachování národa a přijatelnou životní úroveň. Hodnota zachování národa se promítá do

cíle zabránit útoku. Tohoto cíle se dosahuje prostřednictvím vojenské strategie. Národní hodnota přiměřené životní úrovně se promítá do cíle na minimální příjem na hlavu, na ekonomickou strategii kladoucí důraz na volný konkurenční trh, a na makroekonomickou fiskální a monetární politiku, která byla vytvořena, aby podporovala vitální soukromý sektor. Předpokládáme, že vojenští odborníci dojdou k závěru, že na jejich strategii je potřeba sto tisíc vojáků neboli zhruba dvě procenta pracovní síly našeho státu. Bude tento „požadavek“ hnací silou v sestavování rozpočtu a ovlivní strukturální rozhodnutí?

Jak ukazuje schéma, změnit rozpočet obrany by vyžadovalo změnu celkového rozpočtu nebo změnu v „mimoobraných“ výdajích nebo obojí. V některých obdobích může posun národních hodnot nebo vnímání mezinárodní scény vyvolat podstatné úpravy v množství zdrojů přidělených na obranu. V ostatních obdobích mohou být zdroje disponibilní pro obranu stanoveny konkurenčními makroekonomickými a „mimoobranními“ cíli. Proto by bylo jisté nevhodné učinit závěr, že úroveň výdajů nemá žádnou souvislost s vojenskými požadavky.

Rozpočtový postup je skutečně vytvořen tak, aby uvedl požadavky a výdaje do rovnováhy. V případě programů na obranu je rozdíl mezi požadavky odvozenými z nynější strategie a mezi zdroji přidělenými do současného rozpočtu. Tento rozdíl je tradičně označován jako „stupeň rizika“. Pokud je odchylka mezi požadavky a prostředky příliš velká, to znamená pokud je riziko vysoké, mohou nastat v plánovacím postupu vážná zkrácení.

Například struktura vojska a strategie se mohou spojit s cíli, ale umístění posádek a úroveň připravenosti se mohou spojit s disponibilními zdroji. Výsledkem může být alokace zdrojů, aniž by se podařilo dosáhnout nejvyššího možného stupně bezpečnosti.

Vojenské požadavky vždy přesahovaly disponibilní zdroje, a proto bude vždy existovat problém alokací. Jeden z účelů rozpočtového procesu je zdůraznění těchto problémů, aby osoby zodpovědné za rozhodování pochopily dopad, jaký má nedůslednost na plánovací proces.

Jiný způsob, jak ukázat omezení tohoto přístupu požadavků, spočívá v pochopení, že při stanovení celkového státního rozpočtu jsou jen dva „stupně volnosti“, pokud bereme v úvahu různé úrovně výdajů na obranu, výdajů mimo obranu a celkový rozpočet. Vlastně máme na mysli, že náhodně zvolenému souboru zahraničněpolitických a vnitropolitických cílů nemusí odpovídat výsledná čísla celkového rozpočtu (odvozená z makroekonomických cílů), „mimoobranního“ rozpočtu (odvozená z „mimoobranních“ cílů) a obranného rozpočtu (odvozená z cílů zahraničněpolitických plánování). Jestliže se tedy podaří splnit dva ze tří cílů, třetí zůstane se vši pravděpodobností nesplněn.

Do mechanismu, s jehož pomocí se tento rozpor řeší, se zahrnuje byrokratická politika, kterou tvoří instituce a činitelé, snažící se takto, aby jejich racionální hledisko převládalo. Srovnání rozdílů mezi různými přístupy proto vyžaduje, aby činitelé v tomto procesu pozměnili návrhy původního rozpočtu a postarali se o to, aby byly celkové výsledky důsledné.

Může dojít k úpravám jakéhokoli programu, strategie nebo cílů. Nicméně pokud jsou programy účinně vytvořeny bude asi nemožné srovnat rozdíly mezi jednotlivými částmi a celkovou výdajovou částku, aniž by se změnil soubor cílů nebo dokonce národních hodnot.

Důležitým důsledkem tohoto konkrétního přístupu k sestavování rozpočtu na obranu z celkového státního rozpočtu je ale skutečnost, že naše národní hodnoty a cíle nemusí nutně zůstat nezměněny v procesu rozpočtování. Vlastně sám tento proces může změnit naše cíle a hodnoty.

Například válka, která si vynucuje vysokou úroveň výdajů na obranu, může vyžadovat omezení makroekonomických cílů, jako je např. nižší míra inflace, nebo omezení „mimoobraných“ rozpočtových cílů, jako je např. vysoká úroveň výdajů na sociální péči. Na druhé straně, pokud je hlavním prioritou boj proti inflaci, je zapotřebí snížit výdaje na obranu, neboť ty podporují státní spotřebu a podléhají se na růstu státní poptávky, ta pak může generovat inflační procesy.

Je třeba zdůraznit důležitou skutečnost, že změny v rozpočtu obrany, ať už jdou jedním či druhým směrem, vyžadují alternativní náklady, aby mohly splnit zahraničněpolitické a vnitropolitické cíle. V modelu výdajů na obranu označuje aspekt racionálního činitele vazby, které zapříčiňují střídání různých cílů, zatímco aspekty byrokratické politiky tohoto procesu určují cíle, které vítězí nebo budou poraženy v zásadních rozpočtových střetech.

Integrace mezinárodních a domácích faktorů v daném modelu

Integrovaný model nám naznačuje, že zahraničněpolitické a vnitropolitické cíle jsou definovány svým způsobem nezávisle, a zakládají se na národních hodnotách a na hodnocení mezinárodní a domácí scény. Ale mnoho vládních institucí se rozděluje přesně podle těchto domácích a mezinárodních linií a tento model není tedy úplně nereálný. Nicméně mezi zahraničněpolitickými a vnitropolitickými cíli existuje mnoho důležitých vazeb.

Na schématu je nakreslena spojnice vedoucí jak ze zahraničněpolitických, tak z vnitropolitických cílů k obdélníku nazvanému „makroekonomické“ cíle. Tento konkrétní vztah jsme zdůraznili z důvodů velké a stále rostoucí důležitosti mezinárodních ekonomických faktorů pro vnitřní ekonomickou politiku i na širší spektrum zahraničněpolitických cílů. Tyto mezinárodní ekonomické faktory zdůrazníme.

Jestliže si občané kupují více zboží než jsou protihodnotové výdaje cizinců v ekonomice daného státu, potom se u zahraničních občanů nahromadí požadavky na zahraniční měnu. Tato zvýšená dostupnost zahraniční měny na světových trzích povede ke snižování hodnoty národní měny vůči jiným měnám. Důsledkem bude, že pokud si bude chtít náš občan koupit cizí zboží, cena zboží bude v národní měně vyšší. Jedním z důsledků deficitu platební bilance může tedy být vyšší míra inflace, částečně podporovaná vyššími importními cenami.

V současných podmínkách se můžeme pokusit problém platební bilance jednoduše vyřešit omezením zahraničního dovozu buď prostřednictvím importních kvót na dovoz, anebo prostřednictvím cla. Alternativně se mohou pokusit přilákat zahraniční měnu zpět do země zvýšením úrokové míry, kterou mohou získat zahraniční investoři.

Bohužel omezování dovozu není z dlouhodobého hlediska efektivní, protože způsobuje, že spotřebitelé budou odkázáni na zboží, které bylo vyrobeno v národní ekonomice, a to by vyloučilo výhody, které přináší mezinárodní specializace. Je tu ještě jedna skutečnost, že poptávka po domácím zboží bez růstu produktivity práce povede k nárůstu cen.

Alternativa zvýšení úrokové míry má tu nevýhodu, že snižuje výstup a hospodářský růst, protože finanční prostředky na domácí investice by byly pro národní firmy výsledně dražší.

Každá reakce na problém platební bilance může mít ničivý dopad na vnitřní ekonomiku, a stejně tak při každé takové reakci podstupujeme riziko toho, že si zneprátníme členy vojenské aliance vytvořené ke splnění zahraničně-politických cílů.

Zvýšením celních bariér by se neriskoval pouze fakt, že ostatní národy by učinily odvetná opatření, ale také by se stát vystavoval riziku ochromení případné spolupráce založené na společných vojenských zájmech. Zároveň by se mohly zahraniční vlády stavět proti snahám o zvýšení domácí úrokové míry k přilákání zahraničních financí, neboť i tyto vlády se snaží vyřešit své vlastní problémy s platební bilancí.

Tyto příklady naznačují nebezpečí, která hrozí, pokud se zabýváme vnitropolitickými a zahraničněpolitickými cíli izolovaně. Ztroskotání snah o vytvoření institucionálního rámce, který by patrně kladl větší důraz na tyto vzájemné vztahy, je nepochybně jedním z hlavních politických problémů posledního desetiletí.

Ekonomická teorie a integrovaný model

Ekonomická teorie se může použít k vyzdvihnutí každého bodu integrovaného modelu tak, jak je ukázán na schématu. Když začneme od jeho vrchní části, lze říci, že ekonomické teorie se užívá k analýze důležitých aspektů mezinárodní a domácí scény. Ačkoliv to, jak se zachovají činitelé a instituce patří spíše do oblasti sociologie a politologie, ekonomie nám dovoluje hlouběji ocenit trhy, na kterých se vyskytuje obranná výroba, a také lépe doceňuje analytické postupy používané mnoha klíčovými činiteli a institucemi.

Mezinárodní ekonomie zdůrazňuje střídání, které je samozřejmé v mezinárodní specializaci a trhy. Srovnávací ekonomická analýza klade důraz na společenské problémy, kterým musí čelit všechny ekonomické systémy a pomáhá hodnotit případně silné a slabé stránky spojenců i možných nepřátel. Mikroekonomická teorie se zaměřuje na pravidla rozhodování při alokaci zdrojů, která mají vliv na konkrétní programy, vybírá mezi alternativami a zdroji a posuzuje výdaje na konkrétní programy. Makroekonomická teorie je nejdůležitějším nástrojem při analýze vnitropolitického dílu rozpočtového procesu.

Makroekonomické indikátory ekonomiky jsou ovlivňovány výdaji na obranu. Podle očekávání obecné ekonomické teorie se výdaje na obranu projeví v produkci, zaměstnanosti a v příjmech. Nejvíce se to bude přirozeně týkat přímo a nepřímo dodávajících sektorů ekonomiky, které budou muset svou produkci reálně stupňovat pro potřeby zabezpečení obranných potřeb.

Krátkodobě je vzestup výdajů na obranu velmi nepružný. Účinky dodatečných výdajů na obranu na hrubý domácí produkt mohou být kvantitativně přesněji hodnoceny kalkulací takzvaných multiplikátorů. Jestliže vláda současně rozhodne o snížení daní, které může být jen zčásti kompenzováno krácením civilních státních výdajů, musí být dodatečné výdaje na obranu financovány úvěrově.

Naše zkoumání otázky plánování obranných výdajů ukázalo, že odpověď se neskrývá v žádném jednoduchém vztahu k ekonomickým podmínkám. Ani se nezdá, že bychom tuto odpověď mohli nalézt podrobnějším zkoumáním složitějších vztahů mezi fiskálními omezeními a obrannými výdaji. Tyto závěry nedávají žádný podnět navrhnout snížení výdajů na obranu, anebo je držet na nízké úrovni ve prospěch vyšších civilních výdajů. To proto, že takové opatření snad vytvoří více pracovních míst. Jediným správným základem pro úroveň a složení výdajů na obranu je mezinárodní situace a v ní existující bezpečnostní rizika. Přirozeně je to oblast, v níž sotva může ekonom přispět k racionálnímu rozhodnutí. Rozhodování bude účelově založeno na posudku expertů na mezinárodní politiku.

Na základě deskripce lze dospět k závěru, že **obránné výdaje jsou determinovány více politicky nežli ekonomicky**, ačkoli se jedná o závažný ekonomický jev. Změny ve struktuře a velikosti obranných výdajů se neřídí žádnými jednoduchými ekonomickými pravidly či teoriemi.

Výše obranných výdajů je mnohem významněji determinována politickými diskusemi a rozhodnutími v oblasti bezpečnostní politiky, která má vliv na obranný rozpočet. Pokud se týče obranného plánování, ukazuje se, že se jedná o klíčový prvek procesu utváření konsenzu, který určuje další směry rozvoje obranných výdajů. To znamená, že je třeba věnovat větší pozornost politickým institucím, které se účastní procesu plánování, pokud se týče determinant výše obranných výdajů a cílů bezpečnostní politiky.

Použitá literatura:

- Clausewitz, von Carl.: O válce. Brno 1996.
- Weighting the Costs of Defense. New York 1984.
- Krč, M., Kamiński, T.: Ekonomika obrany - obranné hospodářství. Brno 1996.
- Krč, M.: Plánování zahraniční politiky a výdaje na obranu. In: Sborník z vědecké konference. Vyškov 1997.

Budete muset udržovat odpovídající rozpočet na obranu k zabezpečení pokračování modernizace a profesionalizace vašich ozbrojených sil. Vláda proto musí neustále občanům opakovat důvody vstupu do NATO a jeho přínos, protože ve finále je to daňový poplatník, jehož kapsa to pocítí.

Peter Chaveas,
politický poradce
vrchního velitele sil USA v Evropě,
ČTK 28. 8. 1998