

Reforma veřejných rozpočtů a hospodaření AČR

Článek se zabývá reformou veřejných rozpočtů a hospodařením AČR do roku 2003. To se zákonitě projeví protiklady souvislosti obranné doktríny a výdajů, deficitu veřejných rozpočtů a reformních opatření k jejich snížení. Protiklady zasáhnou jak do národního tak nadnárodního rámce.

Úvod

Zlepšení světové ekonomiky v důsledku oživení a vstup ČR do EU ovlivní hlavní makroekonomické indikátory české ekonomiky, která vytváří zdroje pro zabezpečení obrany.

Mezi základní předpoklady účelného a hospodárného vynakládání finančních prostředků na obranu státu patří efektivní realizace procesů dlouhodobého, střednědobého a krátkodobého plánování.

Rozdělení zdrojů určených pro potřebu zabezpečení obrany státu je složitý jak politický, tak ekonomický proces. Aby bylo možné vytvořit reálný plán alokace zdrojů v rezortu obrany, je třeba znát jeho perspektivu a vývoj z dlouhodobého pohledu.

Usnesením vlády ČR č. 391 z 10.6.1998 o Bezpečnostní radě a o plánování opatření k zajištění bezpečnosti ČR byl ustanoven systém obranného plánování ČR. Rozhodnutí o budování tohoto systému bylo přijato z důvodu kompatibility plánovacích systémů v oblasti obrany a bezpečnosti ČR se systémem obranného plánování NATO. První etapa obranného plánování byla zahájena se vstupem ČR do NATO v roce 1999.

V procesu obranného plánování se realizují opatření k přípravě obrany státu. **Obrana státu** je vymezena zákonem jako souhrn opatření k zajištění svrchovanosti územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením. Obrana státu zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním obranném systému.

Ekonomika státu - materiální základna zabezpečení obrany státu

Vyspělost ekonomiky ovlivňuje jak technickou úroveň obranných prostředků tak výbavu vojáka. Ze vztahu ekonomiky a obrany státu lze vyspecifikovat základní determinanty obranných výdajů:

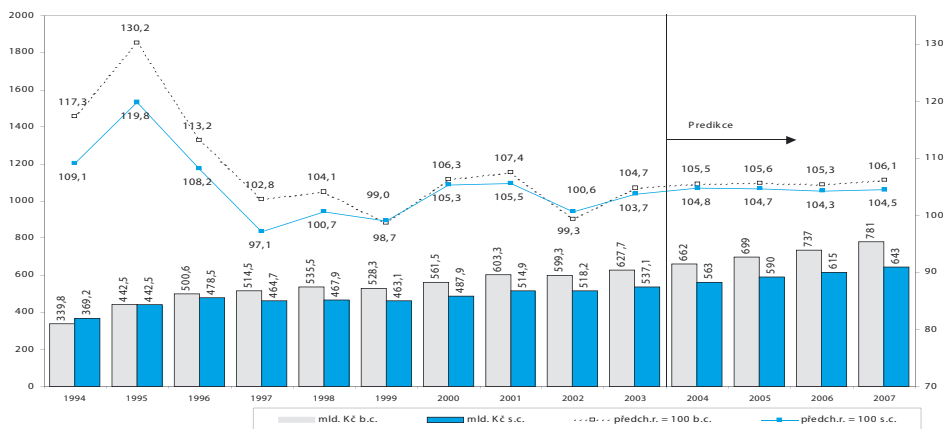
- silná a zdravá ekonomika je základním faktorem obranyschopnosti země;
- výstavbu armády ovlivňují politická rozhodnutí;
- především ekonomické možnosti státu definují a limitují potřeby armády, ne naopak;
- vyčleňování prostředků ze státního rozpočtu na zabezpečení obranyschopnosti státu je politickým výrazem možností, vůle a ochoty politického vedení státu alokovat zdroje do oblasti obranyschopnosti státu;
- s danými zdroji armáda musí být schopna vyprodukovat více vojenských operačních schopností, než tomu bylo dosud;

- nutnost dostát všem závazkům, které vyplývají z členství v NATO a členství republiky v Evropské unie (dále jen EU);
- vláda naplňuje deklarovaný závazek výší vyčleňovaných prostředků ze státního rozpočtu na vojenské výdaje čímž vytváří podmínky pro naplnění prioritního cíle v oblasti budování obranného systému státu, založeného na výstavbě jeho moderní profesionální armády;
- z dlouhodobého pohledu se snižují veřejné výdaje;
- potřeby výstavby AČR vychází z jedno fondového financování výdajů;
- reforma veřejných financí a navazující opatření ve státním rozpočtu by měly snížit finanční náročnost státní správy;
- modernizace a přezbrojení AČR především v oblasti letecké, raketové a tankové techniky, výstavby a modernizace informačních a spojovacích systémů a kompletů předpokládají udržení dynamiky a úrovně investičních výdajů;
- novely zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání a přijetí zákona o státní službě ovlivní hospodaření s prostředky rezortu;
- alianční pojetí obrany je lacinější než obrana samostatného či neutrálního státu;
- vznik rozsáhlejší konvenční agrese proti ČR i NATO je v předvídatelném horizontu vysoce nepravděpodobný.

Tyto determinanty bezprostředně korelují se stavem ekonomické základny státu, v níž proběhla transformace na tržní ekonomiku a rozvíjí se podmínky pro udržitelný ekonomický růst. V tomto kontextu je klíčovým cílem hospodářské politiky, po plnohodnotném začlenění země do struktury NATO a EU, dokončení strukturálních změn, vedoucích k trvalému zvyšování konkurenceschopnosti českého hospodářství a vytvoření zdravé ekonomiky, schopné přibližovat se k úrovni nejvyspělejších států. V oblasti hospodářské politiky členství v EU vyžaduje realizaci dalších potřebných strukturálních a institucionálních změn, které ovlivní pozici české ekonomiky.

Ekonomika České republiky se pohybovala po růstové křivce. To dokumentují údaje na **obr.**

1. Růst byl tažen nejen spotřebou domácností, ale i přírůstkem investic. Při ekonomické



Obr. 1: Hrubý domácí produkt

Pramen: MAKROEKONOMICKÁ PREDIKCE ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, odbor finanční politiky, 2004.

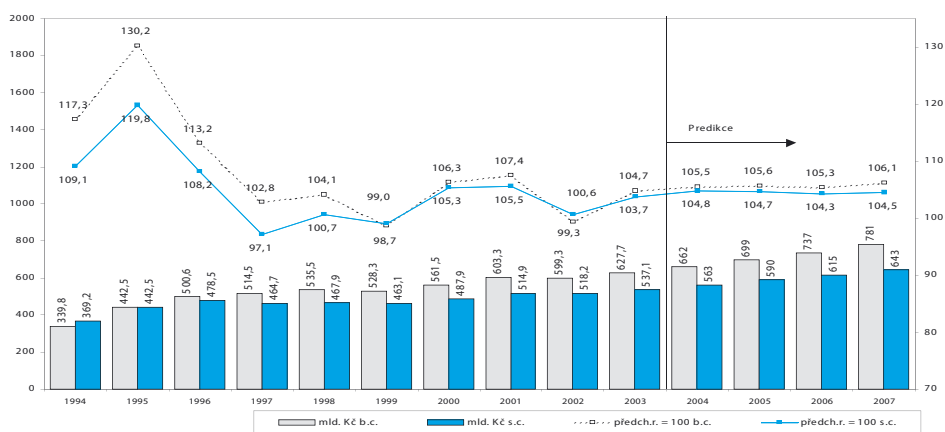
stagnaci v zemích EU vývozci zvýšili exportní výkonnost, ale dovoz ve stálých cenách stále zachovával předstih před vývozem. Za celý rok 2003 dosáhl růst HDP 2,9 %. V roce 2004 je očekáván růst HDP na úrovni 2,8 %. Pro rok 2005 se předpokládá, že dynamika ekonomického výkonu se bude postupně zvyšovat a dosáhne 3,1 %.

Rozvoj ekonomiky předpokládá aktivní vytváření podmínek pro zahraniční investory. S nimi souvisí silný příliv přímých zahraničních investic jak do stávajících kapacit tak i do výstavby zcela nových projektů. Rovněž ofsetové programy, které souvisejí s nákupem vojenské techniky a možný outsourcing v budoucnu příznivě ovlivní rozvoj ekonomiky.

O tvorbě fixního kapitálu v běžných a stálých cenách v jednotlivých letech a předchozích cenách vypovídá **obr. 2**.

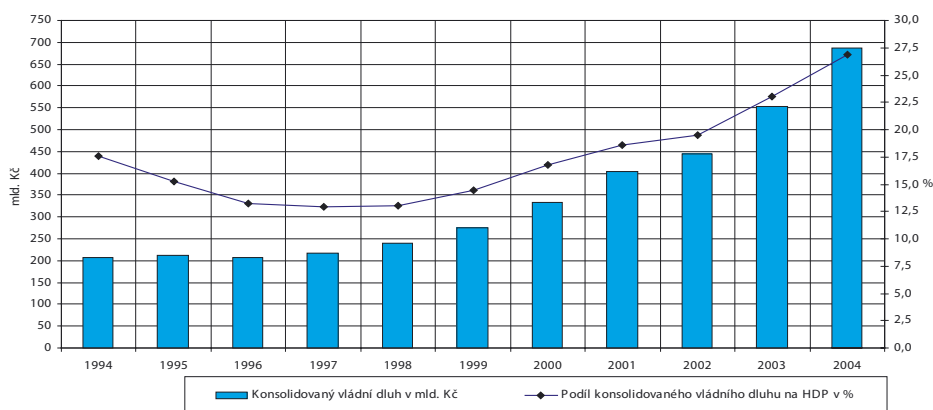
I přes mírný ekonomický růst přetrvává v ekonomice ČR problém deficitu v oblasti veřejných rozpočtů. O tom vypovídá **obr. 3** – Vývoj konsolidovaného vládního dluhu.

Celkový deficit veřejných rozpočtů včetně čistých půjček v roce 2003 meziročně vzrostl o 118,4 mld. Kč a dosáhl 130,1 mld. Kč, tj. 5,4 % HDP.



Obr. 2: Hrubá tvorba fixního kapitálu

Pramen: MAKROEKONOMICKÁ PREDIKCE ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, odbor finanční politiky, 2004.



Obr. 3: Vývoj konsolidovaného vládního dluhu

Pramen: MAKROEKONOMICKÁ PREDIKCE ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, odbor finanční politiky, 2004.

Celkový deficit vládního sektoru v nominálním i podílovém vyjádření byl v roce 2003 nejvyšší v historii České republiky, a to i přesto, že daňové příjmy se vyvíjely příznivě a mírně se zpomalila výdajová dynamika. Základní příčinou prohlubování deficitů stále zůstává rostoucí podíl mandatorních výdajů. Nejvyšší podíl na celkových výdajích veřejných rozpočtů mají transfery obyvatelstvu včetně neziskových institucí.

Vládní dluh ke konci roku 2003 činil 554,2 mld. Kč, tedy 23,0 % HDP. Meziroční růst vládního dluhu v nominálním vyjádření v roce 2003 činil 24,7 %, což je nejvyšší nárůst od roku 1993. V relaci k HDP se vládní dluh meziročně zvýšil o 3,5 procentních bodů (p.b.). Strukturální problémy veřejných rozpočtů budou přetrvávat i v roce 2004. Saldo veřejných rozpočtů včetně čistých půjček se odhaduje na -161,3 mld. Kč což činí 6,3 % HDP. Po očištění o čisté půjčky se schodek vládního sektoru ve srovnání s rokem 2003 prohloubí a dosáhne 180,4 mld. Kč, tj. 7,0 % HDP.

Deficity veřejných rozpočtů akcelerují růst dluhu i přesto, že k jejich financování jsou používány privatizační a jiné jednorázové příjmy.

Vývoj veřejného dluhu kopíruje vývoj hospodaření veřejných rozpočtů. Dynamika růstu vládního dluhu sice mírně zpomalí, nadále však zůstává vysoká (24,2 %). Očekávaný dluh vlády bude činit 688,0 mld. Kč, v podílovém vyjádření v porovnání s rokem 2003 se zvýší o 3,8 p.b. na 26,8 % HDP. Podíl státního dluhu na celkovém veřejném zadlužení stejně jako v předchozích letech poroste a dosáhne 87,3 %. Následovat budou z hlediska váhy na celkovém vládním dluhu územní samosprávné celky, u kterých se zadlužení v roce 2004 zvýší o dalších téměř 10 mld. Kč.

Analýzy ukazují, že deficit veřejných rozpočtů nemá cyklickou povahu – nezmizí automaticky s růstem HDP a s ozdravením ekonomiky, ale je strukturálního charakteru.

S tím souvisí i míra nezaměstnanosti. Průběžná restrukturalizace, přímé i nepřímé dopady reorganizace armády a připravované omezování počtu pracovníků v bankovníctví, některých službách a státních institucích vedly a povedou i v nejbližším období k dalšímu poklesu počtu zaměstnanců. Ten bude ve výrazně menší míře než dosud kompenzován přírůstkem podnikatelů (osob pracujících na vlastní účet).

Sezónně očištěná registrovaná nezaměstnanost v průběhu roku 2003 vzrůstala a na začátku roku 2004 se její růst zrychlil. Koncem února dosáhla hodnoty 10,9 %. Nadále roste počet dlouhodobě nezaměstnaných. Růst nezaměstnanosti je přes mnohá opatření, zaměřená zejména na problémové severní regiony, výrazným jevem s velmi negativními sociálními i ekonomickými důsledky nejen pro nezaměstnané, ale i pro celý systém sociálního zabezpečení.

Počet registrovaných nezaměstnaných v průběhu roku 2004 dále mírně poroste, neboť ekonomický tlak na růst produktivity práce bude nadále zvyšovat nároky na kvalifikaci a přizpůsobivost stávajících i nově přijímaných zaměstnanců. Tlak na zvyšování produktivity patrně omezí rovněž absorpci pracovníků do sektoru služeb.

Prodlužování doby odchodu do důchodu rozšiřuje nabídku pracovní síly. Podle posledního vývoje lze u starších osob s nevyhovující kvalifikací očekávat většinou jejich přesun do nezaměstnanosti, ale ani opětovné větší využívání odchodů do předčasného důchodu není v některých regionech vyloučeno.

Podle propočtů by za současného nastavení parametrů trhu práce bylo třeba k zastavení růstu nezaměstnanosti dosáhnout ekonomického růstu cca 3,2 – 3,5 %. V roce 2004 proto lze předpokládat další zvýšení míry nezaměstnanosti na průměr 10,5 % s koncovou hodnotou 10,7 % a v roce 2005 zpomalování růstu na koncových 10,8 % a průměr 10,7 %.

Tyto dva základní problémy demografického vývoje představují velmi reálné nebezpečí pro vývoj ekonomiky ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.

V současné době českou ekonomiku charakterizuje vysoká otevřenost. Tento stupeň otevřenosti lze charakterizovat jako podíl součtu dovozu a vývozu zboží a služeb k HDP. V tomto kontextu je pozitivní informace o dynamickém vývoji exportu do států EU, zejména do SRN, a pozitivních změnách struktury exportu ve směru k výrobkům s vyšším stupněm zpracování, zvláště v kategorii výrobků na vysoké technické úrovni.

Výše zmíněná otevřenost české ekonomiky má v současné době i své stinné stránky související se snižováním tempa ekonomického růstu ve všech významných regionech. V americké ekonomice se po devítiletém období růstu prvně v roce 2000 objevily příznaky ochlazení, které přetrvávají.

Také v Evropě byla revidována optimistická očekávání týkající se ekonomického růstu. Na výkonu evropských ekonomik se zřejmě projevuje vliv přetrvávajících vysokých cen ropy. Zásadní otázkou je, jak silně ovlivní růstovou dynamiku v Evropě předchodí zpomalení růstu v USA. Z tohoto důvodu se problematice vývoje světové ekonomiky neustále věnuje velká pozornost.

Porovnání ekonomické úrovně ve světě

Porovnávání ekonomické úrovně jednotlivých zemí je možné provádět v zásadě dvěma základními způsoby. První je založen na porovnání parity kupní síly a druhý na přepočtu podle běžného směnného kurzu.

Porovnání parity kupní síly je poměr mezi měnami, který vyjadřuje schopnost zakoupit stejný soubor statků v porovnávaných zemích. Podle této metody dosahovala ekonomická úroveň ČR v nejpříznivějších letech 1995 a 1996 téměř ekonomické úrovně jak Slovinska, tak i Portugalska a Řecka jako nejméně rozvinutých zemí EU.

Alternativní přepočet prostřednictvím běžného směnného kurzu bere v úvahu tržní ocenění měny (jako důsledek ekonomické konkurenceschopnosti) a z něho vyplývající různou úroveň cenových hladin. Viz **tab. 1** a **obr. 4**.

V důsledku prohlubujících se strukturálních problémů veřejných financí se fiskální politika dostala do situace, kdy ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokázala zastavit trend

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Predikce	2005 Predikce
EU-15	1,6	2,5	2,9	2,8	3,6	1,8	1,1	0,8	2,0	2,4
Německo	0,8	1,4	1,7	1,9	2,9	0,8	0,2	-0,1	1,5	1,8
Francie	1,1	1,9	3,6	3,2	4,2	2,1	1,1	0,2	1,7	2,4
Británie	2,7	3,3	3,1	2,8	3,8	2,1	1,7	2,3	3,0	2,8
Rakousko	2,0	1,6	3,9	2,7	3,4	0,8	1,1	0,8	1,8	2,5
USA	3,7	4,5	4,2	4,5	3,7	0,5	2,2	3,1	4,2	3,2
Japonsko	3,5	1,8	-1,1	0,1	2,8	0,4	-0,4	2,7	3,4	2,3
Maďarsko	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,3	2,9	3,2	3,4
Polsko	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,7	4,6	4,8
Slovensko	6,1	4,6	4,0	1,3	2,2	3,3	4,4	4,2	4,0	4,1
Česko	4,3	-0,8	-1,0	0,5	3,3	3,1	2,0	2,9	2,8	3,1

Tab.1: Hrubý domácí produkt – roční růst ve stálých cenách - v %

Prameny: Main Economic Indicators, OECD, CESTAT – statistical bulletin, odhad MF, The Economist

narůstání fiskálních deficitů. Fiskální politika přestala plnit funkci makroekonomického stabilizačního nástroje a vykazovala v převážné míře procyklické chování, které vede k nežádoucímu zesilování fluktuací v ekonomické aktivitě.

Tento vývoj fiskální politiky tak nevytváří podmínky pro vyvážený a dlouhodobě udržitelný ekonomický růst a podvazuje možnosti vlády realizovat v rozpočtové politice své priority, včetně zabezpečení obrany státu.

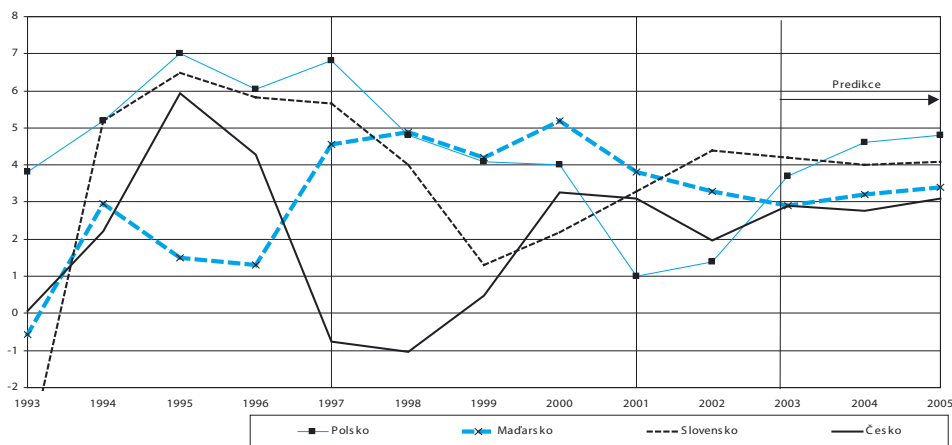
Z výše uvedeného vyplývá, že problém deficitu v oblasti veřejných rozpočtů státu graduje a problematika fiskální konsolidace úzce souvisí s otázkou plné integrace ČR do ekonomických struktur EU a v budoucnu i participace na jednotné evropské měně.

Vzhledem k negativnímu vývoji v oblasti veřejných financí byla přijata usnesením vlády č. 624 z 23. června 2003 Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Cílem je snaha o dosažení trvalé redukce fiskálních deficitů. Vláda stanovila pro rok 2006 podíl deficitu vládního sektoru na HDP ve výši 4 % a trajektorii jeho poklesu.

Základní nástroje k zajištění poklesu fiskálního deficitu a dosažení cíle spočívají ve stanovení závazných střednědobých výdajových rámců, které budou limitovat objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů v horizontu let 2004 až 2006 a umožní získat kontrolu nad vývojem výdajů. Výdajové stropy a pravidla postavená na střednědobém rozhodování by měla vést k adresnějšímu stanovení výdajových priorit, a tím i k lepší efektivnosti rozpočtové alokace. Současně musí dojít k posílení programového financování v rámci státního rozpočtu. Tyto změny by měly být zohledněny i v nových rozpočtových pravidlech při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb.

Jak objektivně rozhodnout, kolik prostředků bude třeba vyčlenit na národní bezpečnost?

To je základní otázka potřebná pro plánování obrany v příštích letech. **Pouze věcné hodnocení úrovně mezinárodní bezpečnostní situace, spolu s důkladnou ekonomickou analýzou obranných potřeb dají objektivní odpověď na otázku, kolik prostředků je nutné vyčlenit na obranu.**



Obr. 4: Hrubý domácí produkt vybraných tranzitivních zemí-přírůstek proti stejnému období předchozího roku v %
Pramen: MAKROEKONOMICKÁ PREDIKCE ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, odbor finanční politiky, 2004.

Stát	Měnová jednotka (milion)	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
V běžných cenách a směnných kursech										
Belgie	Frank - Euro *	115 754	144 183	155 205	131 156	136 252	139 711	136 867	3 344	3 452
Česká republika	Česká koruna	.	.	.	.	41 057	44 314	45 277	48 449	52 567
Dánsko	Dánská koruna	9 117	13 344	16 399	17 468	19 428	19 339	21 017	21 269	21 935
Francie	Frank - Euro *	110 516	186 718	231 914	238 432	239 488	240 752	243 931	38 681	40 212
Německo	Marka - Euro *	48 518	58 650	68 376	58 986	59 854	59 758	59 943	31 168	30 928
Řecko	Drachma - Euro *	96 975	321 981	612 344	1 171 377	1 853 189	2 017 593	2 039 651	6 085	6 309
Maďarsko	Forint	.	.	.	.	187 672	226 926	272 426	319 251	355 857
Itálie	1000 Lir - Euro*	7 643	17 767	28 007	31 561	43 062	47 100	47 616	25 887	24 421
Lucembursko	Frank - Euro *	1 534	2 265	3 233	4 194	5 330	5 613	7 226	192	205
Nizozemsko	Gulden - Euro *	10 476	12 901	13 513	12 864	14 534	14 284	15 269	7 149	7 265
Norsko	Norská koruna	8 242	15 446	21 251	22 224	25 809	25 722	26 669	32 461	31 060
Polsko	Zlotý	.	.	.	.	12 599	13 418	14 455	14 581	15 888
Portugalsko	Escudo - Euro*	43 440	111 375	267 299	403 478	452 843	479 663	520 761	2 765	2 792
Španělsko	Peseta - Euro *	350 423	674 883	922 808	1 078 751	1 180 075	1 264 299	1 326 373	8 414	8 751
Turecko	1000 Lir	203	1 235	13 866	302 864	4 167 636	6 248 274	8 843 915	13 641 178	17 473 236
Velká Británie	Libra	11 593	18 301	22 287	21 439	22 548	23 532	24 464	25 081	26 097
NATO – Evropa	US dolar	111 981	92 218	186 189	184 352	179 668	164 349	160 519	176 097	200 039
Kanada	Kanadský dolar	5 788	10 332	13 473	12 457	12 360	12 314	13 191	13 379	14 064
Spojené státy	US dolar	138 191	258 165	306 170	278 856	280 969	301 697	312 743	356 720	383 720
Severní Amerika	US dolar	143 141	265 731	317 717	287 933	289 288	309 989	321 260	365 246	393 229
NATO – Celkem	US dolar	255 122	357 949	503 906	472 284	468 957	474 338	481 779	541 343	593 268
V cenách a směnných kursech roku 1995										
Belgie	Frank - Euro *	179 588	178 090	175 534	131 156	129 419	129 417	123 724	2 974	3 010
Česká republika	Česká koruna	.	.	.	.	30 670	32 759	31 485	32 835	34 811
Dánsko	Dánská koruna	17 578	17 733	18 453	17 468	17 498	16 994	17 878	17 651	17 777
Francie	Frank - Euro *	220 874	245 088	257 578	238 432	229 663	228 658	227 643	35 448	36 137
Německo	Marka - Euro *	74 599	76 699	79 354	58 986	57 924	57 977	57 327	29 336	28 870
Řecko	Drachma - Euro *	1 114 169	1 366 195	1 176 087	1 171 377	1 490 665	1 569 031	1 533 940	4 413	4 439
Maďarsko	Forint	.	.	.	.	107 045	117 961	129 963	139 961	145 652
Itálie	1000 Lir - Euro*	29 755	33 996	35 783	31 561	32 902	34 637	34 139	17 687	16 186
Lucembursko	Frank - Euro *	2 579	2 874	3 734	4 194	5 083	5 211	6 476	170	177
Nizozemsko	Gulden - Euro *	13 201	14 623	15 158	12 864	13 424	12 809	13 166	5 905	5 811
Norsko	Norská koruna	18 102	22 115	23 842	22 224	23 375	22 921	23 287	27 841	25 778
Polsko	Zlotý	.	.	.	.	7 798	7 461	7 713	7 671	8 276
Portugalsko	Escudo - Euro*	314 193	300 088	390 710	403 478	395 920	406 545	421 249	2 138	2 084
Španělsko	Peseta - Euro *	1 118 245	1 252 869	1 199 958	1 078 751	1 059 028	1 096 489	1 104 369	6 711	6 776
Turecko	1000 Lir	169 109	184 275	273 695	302 864	370 788	374 540	336 003	351 860	363 740
Velká Británie	Libra	27 763	30 885	28 008	21 439	20 006	20 436	20 761	20 626	21 077
NATO - Evropa	US dolar	198 329	216 088	218 980	184 352	188 797	190 653	189 812	191 620	191 127
Kanada	Kanadský dolar	10 399	13 735	14 746	12 457	11 871	11 382	12 067	12 099	12 293
Spojené státy	US dolar	260 487	349 729	354 956	278 856	257 824	269 617	271 491	306 302	323 414
Severní Amerika	US dolar	268 064	359 737	365 701	287 933	266 474	277 910	280 283	315 118	332 371
NATO – Celkem	US dolar	466 393	575 825	584 681	472 284	455 270	468 564	470 095	506 737	523 498

* Národní měny do konce roku 2001; Euro od roku 2002. Pramen: <http://www.nato.int>

Tab. 2: Obranné výdaje států NATO

Stát	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
HDP snížený paritou kupní síly									
Belgie	8 945	12 329	16 760	21 866	24 685	26 365	27 746	28 303	29 070
Česká republika	.	.	.	.	13 658	13 806	15 148	15 642	16 291
Dánsko	8 896	13 451	17 091	22 923	27 528	28 774	29 246	29 921	30 678
Francie	9 527	13 001	17 657	20 743	23 757	25 599	27 156	27 676	28 294
Německo	9 512	13 708	18 872	21 395	24 646	26 132	26 321	26 654	27 151
Řecko	5 234	7 254	9 386	12 828	15 822	16 344	16 746	17 570	18 398
Maďarsko	.	.	.	.	11 314	12 204	13 479	13 821	14 519
Island	9 266	12 998	17 233	21 799	26 943	28 139	28 840	28 750	29 505
Itálie	8 330	11 839	16 557	20 308	24 174	25 339	26 496	26 844	27 509
Lucembursko	10 131	15 097	24 268	33 208	43 716	48 192	48 743	48 992	49 282
Nizozemsko	8 874	12 215	16 567	21 249	26 522	27 300	29 339	29 640	30 138
Norsko	9 123	13 866	17 658	23 519	29 888	36 306	36 844	37 382	38 171
Polsko	.	.	.	.	9 006	9 926	10 315	10 532	10 945
Portugalsko	4 660	6 312	9 952	13 819	17 033	17 155	18 040	18 243	18 520
Španělsko	5 992	8 281	12 221	15 206	19 043	20 186	21 378	21 983	22 730
Turecko	2 252	3 341	4 691	5 638	5 966	6 208	5 731	6 150	6 349
Velká Británie	7 858	11 401	16 160	18 973	23 719	25 083	26 333	27 045	27 997
NATO - Evropa	7 524	10 541	14 537	17 521	19 353	20 480	21 222	21 643	22 192
Kanada	10 141	14 638	18 837	23 338	26 985	28 538	29 355	30 424	31 477
Spojené státy	12 276	17 667	23 216	28 130	33 979	35 678	35 373	36 252	37 333
Severní Amerika	12 068	17 371	22 779	27 649	33 276	34 960	34 781	35 679	36 758
NATO - Celkem	9 388	13 377	17 999	21 730	24 759	26 113	26 584	27 216	27 998
HDP v cenách a směnných kurzech roku 1995									
Belgie	21 209	22 281	25 663	27 258	29 877	30 893	31 104	31 243	31 579
Česká republika	.	.	.	.	5 206	5 382	5 555	5 669	5 818
Dánsko	26 338	30 069	31 803	34 442	37 602	38 562	38 972	39 450	39 939
Francie	21 418	22 695	25 979	26 850	29 131	30 097	30 573	30 830	30 880
Německo	26 129	27 940	31 924	30 104	31 835	32 697	32 843	32 868	32 948
Řecko	10 702	10 458	10 952	11 246	12 674	13 124	13 634	14 132	14 627
Maďarsko	.	.	.	.	5 051	5 327	5 543	5 737	5 931
Island	22 585	23 923	26 494	25 566	29 763	30 956	31 489	30 958	31 264
Itálie	14 754	15 826	18 351	19 336	20 519	21 122	21 444	21 487	21 669
Lucembursko	25 167	28 326	38 795	43 805	53 227	57 196	57 420	56 966	56 392
Nizozemsko	21 123	21 964	24 977	26 830	30 459	31 243	31 517	31 432	31 453
Norsko	23 776	27 288	29 030	33 947	38 486	39 322	39 876	40 034	40 229
Polsko	.	.	.	.	4 062	4 226	4 267	4 319	4 417
Portugalsko	7 288	7 469	9 978	10 890	12 546	12 982	13 126	13 138	13 125
Španělsko	10 818	11 324	13 953	14 894	17 081	17 661	17 981	18 273	18 593
Turecko	1 958	2 193	2 572	2 747	2 908	3 046	2 770	2 934	3 032
Velká Británie	14 173	15 642	18 160	19 583	21 697	22 320	22 720	23 071	23 503
NATO - Evropa	16 004	16 880	19 294	20 101	19 543	20 093	20 272	20 400	20 542
Kanada	16 834	18 206	19 575	20 117	22 491	23 294	23 401	23 956	24 390
Spojené státy	21 112	23 518	26 324	28 130	31 839	32 742	31 714	32 136	32 567
Severní Amerika	20 696	22 999	25 651	27 326	30 899	31 792	30 896	31 331	31 765
NATO - Celkem	17 928	19 420	21 964	23 103	23 953	24 645	24 474	24 740	25 015
Obranné výdaje v cenách a směnných kurzech roku 1995									
Belgie	619	613	597	438	429	428	409	396	400
Česká republika	.	.	.	.	112	120	116	121	128
Dánsko	613	619	641	596	587	568	596	586	588
Francie	821	888	910	826	785	778	770	784	797
Německo	846	877	875	504	492	492	486	486	478
Řecko	499	594	503	484	611	639	623	609	611
Maďarsko	.	.	.	.	83	92	102	110	114
Itálie	327	369	391	341	354	372	365	366	334
Lucembursko	240	265	330	345	399	403	498	520	536
Nizozemsko	581	628	632	518	529	501	513	504	493
Norsko	699	841	887	805	827	806	814	968	891
Polsko	.	.	.	.	83	80	82	82	88
Portugalsko	212	198	262	271	262	269	277	281	273
Španělsko	239	262	248	221	214	220	220	222	223
Turecko	83	80	106	107	123	121	107	110	112
Velká Británie	778	862	772	584	539	550	557	552	563
NATO - Evropa	547	580	571	448	395	397	393	395	392
Kanada	309	387	388	309	284	269	283	281	283
Spojené státy	1 144	1 467	1 420	1 060	945	979	953	1 063	1 110
Severní Amerika	1 063	1 361	1 317	985	878	908	887	986	1 029
NATO - Celkem	758	905	885	671	583	595	588	630	646

Tab. 3: HDP a obranné výdaje vztahované na obyvatele (per capita p. c.) v US \$ (pramen: <http://www.nato.int>)

Pro potřeby plánování finančních zdrojů pro obranu je velmi důležité to, že vláda zařadila obranné výdaje mezi tzv. mandatorní a tedy prioritní výdaje.

Až do roku 2000 platilo usnesení vlády ČR č. 478/1996, kterým bylo garantováno postupné zvyšování podílu vojenských výdajů na HDP o 0,1 % ročně tak, aby tento podíl dosáhl v roce 2000 zhruba 2 %.

Takto garantovaná výše zásadním způsobem přispěla ke stabilnímu finančnímu prostředí pro rozhodovací procesy uvnitř rezortu obrany. I z tohoto důvodu proto na usnesení vlády ČR č. 478/1996 navázalo přijetí usnesení vlády ke Koncepci výstavby rezortu obrany č. 560 D ze dne 9. června 1999, v němž vláda mimo jiné stanovila, že celkové výdaje rezortu obrany nepoklesnou v jednotlivých letech ve střednědobém termínu do roku 2004 pod hranici 2,2 % podílu na HDP.

Jevilo se, že podíl výdajů ve výši 2,2 %, který odpovídá průměrnému podílu obranných výdajů na HDP evropských států NATO, lze považovat za hranici, pod kterou by k přiměřenému zabezpečení potřeb obrany neměly výdaje klesnout. Tato hranice byla považována za minimální i z toho důvodu, že AČR jako nový člen NATO bude nutně mít větší rozvojové potřeby než moderní armády původních členských států NATO. O vývoji obranných výdajů států NATO vypovídají **tab. 2 a 3**.

Vzhledem k objektivním skutečnostem se vyvíjely na jedné straně jak celkové výdaje rezortu obrany, tak i jejich struktura. Výdaje rezortu obrany v období 1999 až 2003, tj. po vstupu do NATO, dle údajů státních závěrečných účtů v daných letech a rozpočtu na rok 2004 charakterizuje **tab. 4**.

V posledních letech v oblasti výdajů rozpočtových prostředků rezortu obrany dále pokračoval proces jejich postupné decentralizace a prohlubování principu účelovosti, což ve své podstatě přispělo k prohlubování procesu transparentnosti v této oblasti.

Vývoj hospodaření rezortu byl ovlivňován i celou řadou okolností, které vyplývaly zejména z celkového vývoje ekonomiky státu. Podstatný vliv měl zejména cenový vývoj některých komodit. Jako příklad lze uvést ceny plynu, elektrické energie a pohonných hmot, vodného, stočného, potravin a služeb, které rezort nakupoval.

	1999	2000	2001	2002	2003	Rozpočet 2004
Celková výše výdajů MO	41 688,1	44 669,7	44 977,5	48 924,1	53 193,9	50 725,98
Výše výdajů v cenách r. 1999	41 688,1	43 750,9	42 398,8	44 048,9	48 892,5	46 201,3
Kapitálové výdaje celkem	10 385,6	12 401,7	11 114,4	10 753,0	12 570,7	10 013,8
Běžné výdaje celkem	31 302,5	32 268,0	33 863,5	38 171,1	40 623,2	40 712,1
Celkové příjmy kapitoly MO	2 349,6	2 460,1	2 607,4	4 732,3	3 791,6	3 394,8
Celková výše výdajů AČR	33 570,2	39 806,6	33 145,5	37 218,0	37 616,4	-
% výdajů AČR na výdajích MO	80,53	89,11	73,6	76,07	70,72	-
Podíl na HDP	2,27	2,35	2,10	2,23	2,21	2,024
Podíl na výdajích státního rozpočtu	7,0	7,1	6,5	6,6	6,6	5,84

Tab. 4: Výdaje rezortu obrany za období let 1999–2004 – v mil. Kč

Pramen: Závěrečné účty státního rozpočtu ČR, kap. MO pro daná léta, Rozpočet MO v roce 2004, Praha, MO.

V průběhu roku 2003 bylo hospodaření kapitoly MO ČR ovlivněno schválenými opatřeními k věcnému a časovému zabezpečení vybraných prioritních úkolů v návaznosti na průběh projednávání reformy veřejných financí vládou ČR. Vláda ČR přijala řadu opatření na ozdravení veřejných financí a snížení zadluženosti ČR. Jedním z nich bylo opatření, podle něhož **nebude** výše výdajů na obranu stanovována podle usnesení vlády ČR č. 1140/2002 jež garantovalo, že výdaje rezortu obrany nepoklesnou v období do dosažení cílových operačních schopností pod úroveň 2,2 % hrubého domácího produktu.

V návaznosti na toto usnesení vlády bylo nutné přehodnotit stávající rozpočtové zdroje a vytvořit tak předpoklady, které pomohou plánované úkoly rezortu obrany a potažmo i Armády ČR ve vazbě na úpravu reformy veřejných financí rozpočtově zabezpečit nejen v roce 2003, ale i v letech následujících. Usnesením vlády ČR č. 662 ze dne 7. července 2003 byl schválen Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR s rozpočtovými limity příjmů a výdajů jednotlivých kapitol státního rozpočtu na léta 2004 až 2006. Tak došlo u nepřekročitelné výše výdajů MO k jejich podstatnému snížení v roce 2004 o téměř 5,3 mld. Kč oproti původní koncepci a toto snížení graduje i pro následující léta do roku 2008 o více jak 43,2 mld. Kč.

Opatření vlády ČR přijímaná k ozdravení veřejných financí a snížení zadluženosti ČR se z hlediska omezení výdajů ze státního rozpočtu dotkla výrazným způsobem kapitoly MO.

V souvislosti s tím bylo nutné přijmout i adekvátní opatření k úpravě Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR. Byly přehodnoceny vojensko-politické ambice ČR, operační možnosti ozbrojených sil, upravena programová struktura rezortu, provedena redukce programového financování, přehodnoceny projekty a akce s cílem ponechat pouze projekty perspektivní. Bylo rozhodnuto o ukončení vojenské základní služby v roce 2004. Došlo ke komplexní redukci ozbrojených sil a snížení počtu velitelství s navazující změnou organizační struktury MO, ale i budoucí dislokace AČR. Změnila se struktura rozpočtových kompetentů, v rámci rezortu obrany došlo i k úpravě působností. Tato opatření byla realizována v krátkém časovém úseku a bez vazby na standardní plánovací procesy. Všechna opatření sledovala cíl zachovat základní rysy předchozí reformy, funkčnost armády a dosáhnout maximální možné hospodárnosti a účelnosti při vynakládání finančních prostředků na zabezpečení obrany do budoucna.

Z tab. 4. je zřejmé i to, že procento celkové výše výdajů AČR na celkové výši výdajů MO v jednotlivých letech kolísá. To bylo způsobeno jak přepodřízením organizačních celků mezi ministrem obrany a NGŠ AČR, tak organizačními změnami vedoucími ke snížení početních stavů a změnami ve strukturálním a hodnotním složení AČR.

O hospodaření AČR v roce 2003 vypovídá **tab. 5** a navazující **graf**. Z nich vyplývá, že AČR v duchu opatření k úpravě Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR a zvláště průběžně upravované organizační struktury vyčerpala finanční zdroje vzhledem k upravenému rozpočtu na 101,04 %. Na zvýšeném čerpání se podílela 1. mechanizovaná divize a 2. smíšená letecká divize. Dále k prioritním oblastem realizace rozpočtu v roce 2003 patřila příprava a zabezpečení jednotek předurčených k vyčleňování ve prospěch NATO. Zvláštní důraz byl kladen na aktivní účast Armády ČR v operacích „Trvalá svoboda“, ISAF, SFOR a KFOR. Největší růst z hlediska celkového objemu rozpočtu zaznamenaly ostatní neinvestiční výdaje, u nichž došlo k nominálnímu nárůstu o 11,47 % ve srovnání s rokem 2002.

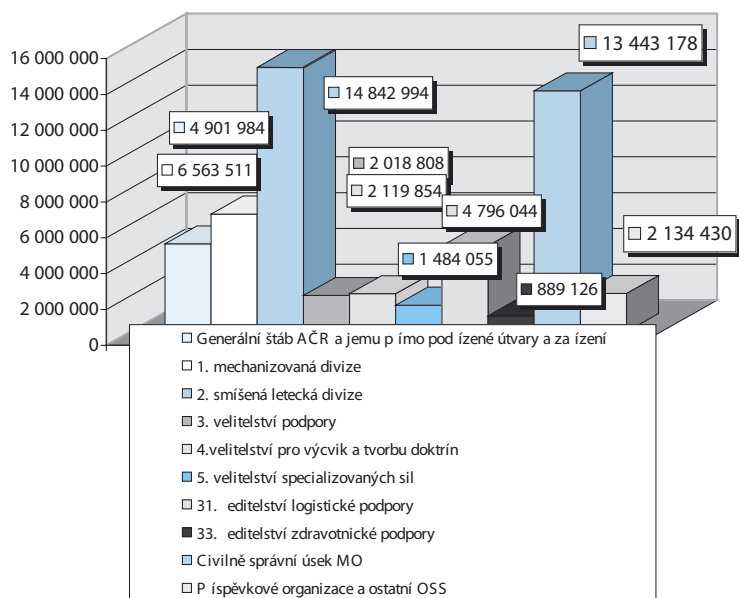
Jak z vyplývá z **tab. 6**, značná část finančních prostředků rezortu obrany se vynakládá na platy a další osobní výdaje.

Z výše uvedeného vyplývá, že běžné výdaje tvoří největší část výdajů rezortu. Ty obsahují běžné výdaje rozpočtových subjektů zahrnující (platové prostředky, pojistné a příděl do FKSP,

Organizační struktura	Stanovený rozpočet	Upravený rozpočet	Výdaje celkem	% čerpání k UR
GŠ AČR a jemu přímo podřízené útvary a zařízení	5 454 119,20	4 962 232,90	4 901 984,26	98,79%
1. mechanizovaná divize	6 202 691,70	6 282 018,70	6 563 511,20	104,48%
2. smíšená letecká divize	13 694 723,80	14 593 675,28	14 842 993,87	101,71%
3. velitelství podpory	2 158 834,90	2 040 419,60	2 018 807,64	98,94%
4. velitelství pro výcvik a tvorbu doktrín	2 054 253,70	2 121 169,80	2 119 854,03	99,94%
5. velitelství specializovaných sil	525 044,90	1 506 547,80	1 484 055,31	98,51%
31. ředitelství logistické podpory	4 359 403,50	4 834 829,32	4 796 043,64	99,20%
33. ředitelství zdravotnické podpory	857 008,50	889 778,90	889 125,78	99,93%
Celkem AČR	35 306 080,20	37 230 672,30	37 616 375,73	101,04%
Civilně správní úsek MO	15 335 976,80	13 534 482,20	13 443 178,33	99,33%
Příspěvkové organizace a ostatní OSS	1 678 223,00	2 061 552,50	2 134 429,57	103,54%
Celkem	52 320 280,00	52 826 707,00	53 193 983,63	100,70%

Tab. 5: Výdaje AČR podle organizační struktury v roce 2003

Pramen: Závěrečný účet státního rozpočtu ČR za rok 2003, kapitola M0, Návrh M0, Praha 2004.



Graf: Celkové výdaje podle organizační struktury rezortu M0 v roce 2003 (v tis. Kč)

Pramen: Závěrečný účet státního rozpočtu ČR za rok 2003, kapitola M0, Návrh M0, Praha 2004.

důchody a ostatní sociální dávky, nákup materiálu, vody, paliv, energie, údržbu a opravy, služby, cestovné, převody do fondů OSS M0 a ostatní), neinvestiční příspěvky příspěvkovým organizacím a neinvestiční dotace podnikatelským subjektům. Další velmi důležitou kategorií výdajů rezortu tvoří účelové výdaje. Účelovými výdaji státního rozpočtu kapitoly M0 se v rámci

	1999	2000	2001	2002	2003	Rozpočet 2004
Počet zaměstnanců celkem v tis.	43 222	44 352	43 946	45 223	45 397	41 930
Mzdové prostředky	9 628,2	9 750,2	10 228,2	11 317,7	12 371,6	12 016,6
Dávky sociálního zabezpečení	3 533,2	3 936,0	4 362,6	4 807,0	4 891,0	5 570,5
Pojistné a příděl do FKSP	3 264,2	3 327,0	3 551,4	3 925,1	4 206,9	4 102,5
Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím	939,9	1 037,9	2 911,1	1 778,2	1 578,5	1 186,1
Odchodné	66,2	226,1	340,0	240,0	65,0	360,6
Odbytné	0	38,0	51,0	64,0	210,0	26,6
Důchody	2 395,25	2 562,97	2 740,9	2 756,8	3 133,9	2 954,9

Tab. 6: Některé osobní výdaje zaměstnanců rezortu v roce 1999 až 2003 v mil. Kč
Pramen: ORF GŠ, rozpočet v roce 1999 až návrh r. 2004, Praha 2004.

plánování a realizace rozpočtu rozumějí výdaje na zabezpečení činností v působnosti MO, u nichž je povinnost odděleného vykazování upravena obecně závaznými právními předpisy a usneseními vlády ČR nebo vyplývá z vnitrozoborzních požadavků.

Závěr

Vláda Konceptí reformy veřejných rozpočtů stanovila podíl deficitu vládního sektoru na HDP k roku 2006 ve výši 4 % a trajektorii jeho poklesu.

Byly dodrženy závazné ukazatele státního rozpočtu kapitoly MO ČR pro rok 2003 v návaznosti na 31 úprav zvýšeného rozpočtu o 506 427 tis. Kč.

Hospodaření AČR v roce 2003 bylo poznamenáno změnami souvisejícími s rozpracováním Koncepte výstavby profesionální armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR ve změněných zdrojových podmínkách a nutností přepracovat Střednědobý plán činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2005 až 2010.

Ke zlepšení budoucí situace přispěje závazný výdajový a příjmový rámec na léta střednědobého výhledu, který umožní přesunout těžiště každoročního vyjednávání o rozpočtu do koncepční víceleté roviny.

K posílení obranného plánování byly v roce 2003 zavedeny tzv. aktivity AČR. Ty v dlouhodobém horizontu zlepší transparentnost prioritních úkolů tak, aby se v oblasti plánování prohloubilo jejich věcné a finanční provázání ve výkonech a výstupech s přechodem od nabídkového k poptávkovému systému s konkrétními cíli a úkoly.

Literatura:

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.
<http://www.army.cz>, Vojenská strategie ČR, MO ČR AVIS, Praha 2002.
 MAKROEKONOMICKÁ PREDIKCE ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, odbor finanční politiky, 2004.
 ROZPOČTOVÝ VÝHLED 2003-2006, Koncepte reformy veřejných rozpočtů. Praha: MF ČR.
 ŠEFČÍK, V. *Ekonomika a obrana státu*. Praha: MO ČR AVIS, 1999.
 „Perspektivy české zahraniční politiky.“ *Mezinárodní politika* č. 1/2004, MZV Praha.
 ZÁVĚREČNÝ ÚČET STÁTNÍHO ROZPOČTU ČR ZA ROK 2003, kapitola MO, Návrh MO, Praha 2004.
 ROZPOČET MO V ROCE 2004. Praha, MO.