

Vojenské a veřejné výdaje a fiskální politika v ČR v 90. letech

Bezpečnostní doktríny ovlivňují pojetí obrany, výši obranných výdajů, a tím i vývoj jiných složek veřejných výdajů. Obranné a ostatní složky veřejných výdajů jsou součástí výdajové stránky státních (veřejných) rozpočtů, utváří ráz fiskální politiky vlády. Obranné výdaje a fiskální politika tak ovlivňují vývoj ekonomiky v dané zemi. Účelem následujícího příspěvku je nastínit souvislosti vývoje obranných a veřejných výdajů pod vlivem formování bezpečnostní strategie a obrany v 90. letech v České republice a jejich promítnutí do rámce uplatňované fiskální politiky vlády. Jde zde o to, zda a jak vývoj obranných výdajů ovlivnil vývoj jiných složek veřejných výdajů, jakým způsobem obranné výdaje v tomto složitém období ovlivnily realizaci fiskální politiky vlády, a tím i ekonomický vývoj.

Úvod

Jestliže se v první polovině 90. let ČR projevovala nejasnost v pojetí bezpečnostní strategie, nedostatečná schopnost definovat obranné potřeby státu, lokální konflikty v Evropě (válka v Jugoslávii) a v jiných částech světa, hrozby mezinárodního terorismu vedly k realistickému pojetí bezpečnostní strategie završeného úsilím vlády ČR o vstup do NATO.

Změna mezinárodní bezpečnostní situace po ukončení studené války se zásadním způsobem promítla v tom, že obrana se stala méně naléhavou, vedla ke změně bezpečnostních strategií států a celkově změnila trend vývoje obranných výdajů ve světě. Redukce obranných výdajů tak vytvořila reálnou možnost plnějšího uspokojování jiných alternativních veřejných potřeb nežli potřeb obrany. Je třeba uvážit, že vedle sestupného trendu vývoje obranných výdajů působily i faktory, které působily na jejich růst, tj. vliv technického pokroku na proces modernizace výzbroje a vojenské techniky armády, vědomí nezbytnosti účasti státu na řešení bezpečnostních problémů v různých částech světa, vidina přechodu na profesionalizaci armády. Tyto okolnosti utvářely trendy vývoje jak obranných, tak i ostatních veřejných výdajů a odrážely změny priorit vládní hospodářské politiky.

Vojenské (obranné) výdaje vynakládané na zabezpečení veřejného statku obrana mají nejen přímý efekt, čímž je cílená úroveň obranyschopnosti země, nýbrž mají i účinky nepřímé. Ty se projevují tím, že výdaje na obranu současně znamenají nemožnost použití těchto zdrojů společnosti pro jiné účely a ovlivňují tak různé stránky ekonomického vývoje. Ekonomická výkonnost, růst HDP, to vše podmiňuje možnosti uspokojení potřeb společnosti, včetně potřeb obrany.

Řešení těchto otázek je nesnadné, neboť ekonomický vývoj v transformačním období v ČR byl velmi složitý a probíhal pod vlivem mnoha faktorů s rozdílným účinkem:

- například snižování obranných výdajů na jedné straně vytváří možnost přesunout zdroje (rozpočtové výdaje) na jiné společenské účely, umožňuje přesunout pracovní síly a některé prostředky z obranného do civilního sektoru, což lze hodnotit jako pozitivní efekt redukce vojenských výdajů, zejména vzhledem k předchozímu stavu

ekonomiky, kdy ekonomické zdroje byly plně využity (v podmínkách centrálně plánované ekonomiky),

- ❑ na druhé straně v situaci, kdy ekonomické zdroje v procesu ekonomické transformace v ČR nebyly plně využívány, redukce vojenských výdajů snižovala jejich multiplikační účinek, což bylo naproti tomu negativním efektem (vojenské výdaje jako kterékoliv výdaje vlády v podmínkách volných zdrojů vykazují multiplikační efekt zdůvodněný J. M. Keynesem na ekonomický růst),
- ❑ ekonomický vývoj byl zásadním způsobem ovlivněn zejména samotným procesem transformace, způsobem privatizace, rozpadem stávajících exportních trhů nežli vlivem obranných výdajů,
- ❑ ekonomický vývoj byl rovněž významně ovlivněn realizací fiskální politiky vlády, což znesnadňuje řešení zmíněných otázek. Například uplatnění expanzivní fiskální politiky má zpravidla dočasně prorůstový účinek stejně jako redukce vojenských výdajů, za jinak stejných podmínek.

Vývoj vojenských a veřejných výdajů v 90. letech

Základní vývojové trendy vojenských a dalších veřejných výdajů [1] uvádí následující tabulka.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	AR 3/02
HDP (s.c)	100	102,2	105,9	104,3	99,2	99	100,5	103,3	103,1	102	2,5
Příjmy VR	100	112,89	114,69	109,69	104,87	106,61	104,69	104,97	109,2	106,3	7,18
Výdaje VR	100	117,83	115,86	11,36	107,27	107,63	102,39	111,64	107,36	106,3	8,4
Služby	100	123,98	121,67	120,19	62,8	104,87	106,6	113,9	109,24	106,67	13,9
Obrana	100	114,27	103	108,04	89,1	113,03	109,59	108,19	101,2	109,15	5,1
Bezpečnost	100	128	116,78	117,64	84,62	102,82	109,78	108,38	105,02	111,93	7,29
Vzdělání	100	115,74	116,39	113,2	94,27	98,62	107,45	100,83	112,92	110,8	6,91
Zdravotnictví	100	186,3	114,95	111,44	107,46	108,5	104,3	105,3	111,54	106,8	13,5
Sociální zabezpečení	100	86	116,7	112,9	128,56	108,5	107,8	107,9	106,3	107,28	7,5
Bytová výstavba	100	104,29	99,39	110,83	132,26	93,66	106,2	107,9	89,05	105,09	4,1
Kultura	100	135,16	122,78	114,72	102,92	104,59	112,19	112,7	109,2	110	11,9
Dotace do NH	100	135,36	113,7	102,48	100,7	119,7	97,74	106,09	131,26	114,98	11,5
Jiné výdaje	100	79,95	116,8	101,17	118	108,69	110,46	162,06	121,63	125,57	15,6

Zdroj: Vypočteno z údajů: <http://www.mfcr.cz>, 19. 4. 2004

Poznámky:

AR = průměrné tempo růstu v období

NH = národní hospodářství

Služby = veřejné služby (výdaje na výkon zákonodárných a výkonných orgánů státní správy, hospodářská pomoc do zahraničí, badatelský výzkum)

Jiné výdaje = transfery ve prospěch jiných vlád, platby úroků ze státního dluhu aj.

Tab. 1: Dynamika vývoje veřejných výdajů 1993–2002 (vypočteno z b.c., kromě HDP)

V uvedeném období se veřejné výdaje vyvíjely rychleji proti tempu růstu veřejných příjmů. Z údajů vyplývá, že rychleji než průměrné tempo růstu veřejných výdajů zaznamenaly výdaje na:

- ❑ veřejné služby, zdravotnictví, kulturu, dotace do hospodářství a jiné výdaje,
- ❑ mírně pod úroveň veřejných výdajů rostly výdaje na bezpečnost a sociální zabezpečení,
- ❑ pomaleji se vyvíjely výdaje na vzdělání,
- ❑ nejpomaleji se vyvíjely výdaje na obranu a bytovou výstavbu.

Reálný obraz vývoje jednotlivých kapitol veřejných výdajů ilustruje jejich vyjádření v absolutních hodnotách a ve stálých cenách, jak ukazuje následující **tab. 2**.

V období do roku 1997 rostly příjmy i výdaje veřejných rozpočtů, s rychlejším růstem výdajů. Pokles výdajů v roce 1997 se projevil nejvíce u výdajů na veřejné služby, bezpečnost, obranu a vzdělání. Naopak nejvíce rostly výdaje na sociální zabezpečení a zdravotnictví, mírné zvýšení je patrné ve výdajích do hospodářství.

V období po roce 1997, kdy došlo ke změnám v zaměření fiskální politiky, došlo k nárůstu všech kapitol veřejných výdajů. Ještě více se zvýraznil rozdíl v růstu výdajů oproti veřejným příjmům, jak ukazuje tab. 2. Prioritami hospodářské politiky v tomto období se staly zejména podpora hospodářským odvětvím, kdy výdaje na tyto účely vzrostly o 61,9 %, vysokým růst zaznamenaly výdaje na veřejné služby (což jsou do značné míry výdaje na udržování státního aparátu), dále výdaje na bezpečnost, vzdělání a sociální zabezpečení. Výdaje na obranu a zdravotnictví zaznamenaly zvýšení o 35 %, což je sice nejnižší, ovšem nejde o zanedbatelný růst. Zaměření hospodářské politiky vlády a její priority jsou patrné i zohledněním podílů jednotlivých kapitol veřejných výdajů na celkových veřejných výdajích jak lze pozorovat z tab. 3. Prioritními obory s nejvyššími podíly výdajů na celkových veřejných výdajích jsou především sociální zabezpečení, zdravotnictví, vzdělání a hospodářské dotace. Obranné výdaje jsou v celém období nejméně potřebným veřejným statkem, jak je patrné z jejich podílu na celkových výdajích či na jejich podílu na HDP.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Index 1998-2002
Příjmy veřejných rozpočtů	578,38 100	582,06 100,6	610,96 104,9	662,33 108,4	709,20 107,0	751,67 105,9	796,75 106,0	876,17 109,9	1,32
Výdaje veřej. rozpočtů	593,91 100	605,95 102,0	643,51 106,2	702,8 109,2	759,22 108,0	835,33 110,0	926,8 110,9	1024,34 110,5	1,45
Obrana	28,49 100	28,2 99	25,15 89	28,91 114,9	32,35 111,9	35,34 109,2	35,73 101,1	39,19 109,7	1,35
Bezpečnost	33,95 100	36,64 107,9	31,03 84,6	32,45 104,5	36,37 112,0	39,8 109,4	41,75 104,9	46,96 112,4	1,45
Veřejné služby	51,64 100	56,95 110,3	35,76 63	38,17 106,7	41,55 108,8	47,79 115,0	52,16 109,1	55,91 107,2	1,46
Vzdělání	71,63 100	74,44 103,9	70,23 94	70,42 100,2	77,26 109,7	78,65 101,8	88,73 112,8	98,82 107,2	1,40
Zdravotnictví	91,65 100	93,62 102,2	100,7 107,5	111,12 110,3	118,34 106,5	125,5 106,0	139,85 111,4	150,1 107,3	1,35
Sociální zabezpečení	158,43 100	164,14 103,6	211,23 128,7	233,1 110,3	256,58 110,0	279,76 109,0	297,22 106,2	320,4 107,8	1,37
Hospodářské dotace	92,07 100	86,57 94	87,32 100,8	106,28 121,7	106,05 99	113,6 107,1	148,98 131,1	172,13 115,5	1,62

Zdroj: Vypočteno z údajů: <http://www.czso.cz/csu>

Tab. 2: Vývoj vybraných kapitol veřejných výdajů v letech 1995–2002 (v mld Kč., s.c. 1995, kromě %)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Obrana	%HDP	2,36	2,33	1,94	1,84	1,66	1,93	2,13	2,24	2,21	2,39
	%VeV	5,45	5,33	4,80	4,46	3,91	4,11	4,26	4,23	3,85	3,82
Bezpečnost	%HDP	2,22	2,45	2,31	2,40	2,05	2,16	2,40	2,53	2,58	2,86
	%VeV	5,12	5,6	5,72	6,05	4,82	4,62	4,79	4,76	4,50	4,58
Veřejné služby	%HDP	3,35	3,58	3,52	3,73	2,36	2,55	2,74	3,03	3,22	3,40
	%VeV	7,73	8,12	8,69	9,40	5,56	4,62	5,47	5,72	5,63	5,46
Vzdělání	%HDP	5,21	5,20	4,88	4,87	4,63	4,70	5,09	4,99	5,48	6,02
	%VeV	12,01	11,36	12,06	12,28	10,91	10,02	10,18	9,41	9,57	9,65
Zdravotnictví	%HDP	2,72	6,73	6,24	6,13	6,63	7,41	7,78	7,96	8,64	9,14
	%VeV	6,28	15,35	15,42	15,45	15,64	15,81	15,59	15,02	15,09	14,65
Sociální zabezpečení	%HDP	15,47	11,47	10,80	10,74	13,63	15,55	16,91	17,75	17,26	19,51
	%VeV	35,66	26,17	26,68	27,09	32,82	33,17	33,79	33,49	32,07	31,28
Dotace do NH	%HDP	5,86	6,84	6,28	5,66	5,76	7,09	6,99	7,21	9,21	10,48
	%VeV	13,5	15,60	15,50	14,29	13,57	15,12	13,97	13,60	16,07	16,80

Zdroj: viz tab. 1 (vypočteno: 1993–94 z běžných cen, 1995–2002 z cen 1995)

Poznámka: NH = národní hospodářství,
VeV = celkové veřejné výdaje

Tab. 3: Podíl vybraných kapitol veřejných výdajů na HDP a na celkových veřejných výdajích (v %)

Vliv vojenských výdajů na vývoj nevojenských veřejných výdajů

Jak ovlivnil vývoj obranných výdajů v uvedeném období vývoj nevojenské části veřejných výdajů se pokusíme nastínit rozdělením veřejných výdajů na *obrné výdaje a nevojenské výdaje*, tj. veřejné výdaje minus obranné výdaje. Rozdělení celkových veřejných výdajů na uvedené dva sektory umožňuje identifikovat vliv vývoje obranných výdajů na nevojenský sektor veřejných výdajů a objasnit zda se projevila mírová dividenda na základě poklesu významu obrany ve vývoji veřejných výdajů.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. HDP	1020,3	1182,8	1381,0	1567,0	1798,9	1839,1	1902,3	1984,8	2175,2	2275,8
2. Celk. veř. výdaje	442,7	518,7	593,9	660,5	700,8	752,7	796,4	867,9	963,9	1060,2
3. Nevojenské	418,6	491,1	565,4	629,8	673,4	721,7	762,5	831,2	926,8	1019,6
4. Vojenské	24,2	27,6	28,5	30,7	27,4	31,0	33,9	36,7	37,1	40,6
3 : 2 (v %)	94,55	94,76	95,2	95,35	96,09	95,88	95,74	95,77	96,15	96,17
4 : 2 (v %)	5,45	5,32	4,79	4,64	3,90	4,11	4,25	4,23	3,84	3,83

Zdroj: <http://www.mfcr.cz>, 19.4. 2004
<http://www.czso.cz>, 19.4. 2004

Tab. 4: Vývoj vojenských a nevojenských veřejných výdajů 1993–2002 (b.c., mld Kč)

Z tab. 4 jasně vyplývá, že v letech 1993–1997 *pokles podílu obranných výdajů na celkových veřejných výdajích umožnil zvyšovat podíl nevojenské části těchto výdajů. Zde se nesporně projevil pozitivní vliv redukce váhy obranných výdajů ve prospěch rozvoje civilních výdajů a tedy civilního sektoru ekonomiky.*

Změna v zaměření bezpečnostní strategie ČR s cílem vstupu do NATO se odrazila v mírném zvyšování podílu vojenských výdajů ve veřejných výdajích, což se projevilo v mírném snížení podílu nevojenských výdajů ve veřejných výdajích období 1998–2000. V letech 2001–2002 opět pokles váhy obranných výdajů umožnil zvýšit váhu nevojenských veřejných výdajů.

V období 1993–1997 se projevil pozitivní vliv redukce vojenských výdajů ve prospěch rozvoje těch oblastí ekonomiky, jejichž význam značně vzrostl v nových společenských podmínkách. Nákladem tohoto pozitivního efektu však „byla pro rozpočtové výdaje na obranu založena výchozí základna, která neodpovídala nejen potřebám vytváření akceschopného celku z dvou-třetinového torza bývalé čs. armády, ale ani úkolům vyplývajícím z nové vojensko-politické situace českého státu“. [2]

V následujících letech vývoj veřejných výdajů ovlivnila změna v zaměření bezpečnostní strategie ČR pod vlivem předpokládaného vstupu ČR do NATO.

Zaměření fiskální politiky

Dynamika vývoje celkových veřejných výdajů a jejich jednotlivých výdajových položek byla nesporně pod vlivem *realizované fiskální politiky*, která na základě přijaté reformní strategie měla být restriktivní, avšak jak ukazuje vývoj strukturálních schodků (1994–1996), ve skutečnosti byla expanzivní, což se krátkodobě odrazilo ve stimulování agregátní poptávky a tedy ekonomického růstu.

Z tab. 5 a následného grafu lze vyvodit charakter fiskální politiky vlády, jejíž skutečnou podobu určuje vývoj strukturálního schodku veřejných financí, tj. ta složka reálného schodku (přebytku), kterou vláda kontroluje na rozdíl od cyklické složky rozpočtu, která vyjadřuje výsledek autonomních soukromých výdajů. Strukturální složka rozpočtu tak zahrnuje výsledek finančního hospodaření vlády (veřejné sféry) nezávisle na vývoji cyklu, avšak ve vztahu k potenciálnímu produktu, tj. produktu který by byl dosažen při průměrném využití výrobních faktorů (nebo jiným způsobem konstruovaného). Strukturální složka rozpočtu vypovídá o finanční disciplíně vlády.

Jestliže se meziročně zvyšuje strukturální deficit, znamená to, že do ekonomiky proudí více peněz, fiskální politika se uvolňuje a nabývá *expanzivní charakter* a fiskální expanzí se stimuluje ekonomický růst. V situaci, kdy se jeho úroveň nemění, stává se fiskální politika *neutrální*, ekonomický růst není nijak ovlivňován. V případě, kdy vláda je donucena snižovat strukturální deficit, stává se fiskální politika *restriktivní*. Fiskální restrikce tak na rozdíl od fiskální expanze ekonomický růst snižuje. Přesouvání strukturálních schodků v rámci realizované fiskální politiky může tak zmírňovat výkyvy hospodářského cyklu, což platí i pro změny ve vývoji vojenských výdajů. Vojenské výdaje se však vyvíjí v souladu s cíli bezpečnostní (obranné) politiky, nikoli v souladu se záměry fiskální politiky, takže mohou její záměry modifikovat.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RHDP (b.c.)	1020,3	1182,8	1381,0	1567,0	1679,9	1839,1	1902,3	1984,8	2175,2	2275,6
PHDP (b.c.)	–	–	1371,2	1515,6	1641,6	1860,1	1945,7	2001,4	2166,1	2292,0
BS (v % HDP)	+0,39	-1,21	-1,12	-1,66	-2,1	-2,35	-2,76	-4,38	-5,1	-6,74
mld Kč	+3,97	-14,38	-15,52	-26,05	-35,4	-43,34	-52,5	-86,9	-111,01	-153,4
CS (% PHDP)	–	–	+ 0,29	+ 1,33	+ 0,90	-0,44	-0,89	-0,32	+ 0,20	-0,28
BS' (% HDP)	–	–	-1,41	-2,99	-3,0	-1,91	-1,87	-4,06	-5,3	-6,46
Rozpočtový impulz (%)	–	–	+ 1,0	+ 1,62	0	-1,09	-0,4	+ 2,18	+ 1,25	+ 1,16
Obrana (%)	2,36	2,33	2,06	1,96	1,62	1,68	1,78	1,84	1,71	1,78
v mld (b.c.)	24,17	27,62	28,45	30,74	27,39	30,96	33,93	36,71	37,16	40,56

Zdroj: Vypočteno podle údajů: <http://www.mfcr.cz> 11. 1. 2005, 19. 4. 2004

Poznámky: Vypočteno z běžných cen

RHDP = reálný HDP

PHDP = potenciální HDP na bázi souhrnné produktivity výrobních faktorů (údaje viz zdroj)

BS = reálný přebytek (schodek) veřejných rozpočtů. Platí: $BS = B\dot{S} + CS$ ($B\dot{S} = BS - CS$)

CS = cyklický přebytek (schodek). Zjištěno jako rozdíl daní na úrovni RHDP a PHDP

BS' = strukturální přebytek (schodek) veřejných rozpočtů

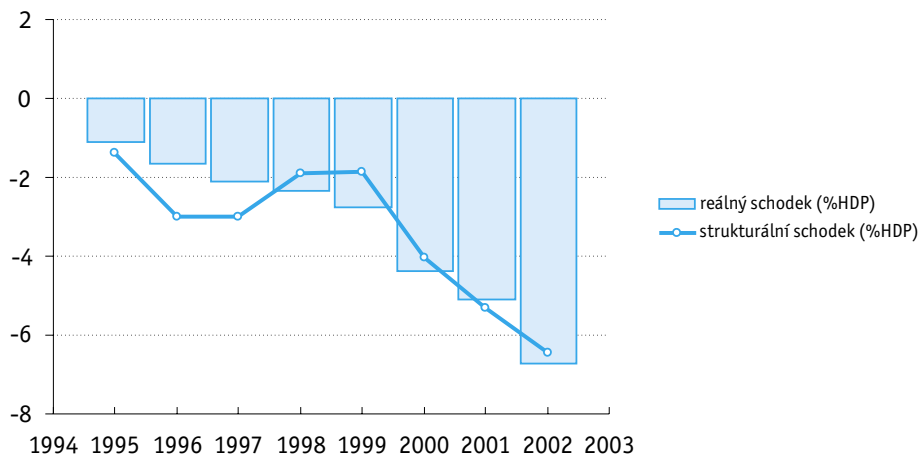
Rozpočtový impulz = meziroční změna HDP (%) vlivem změny strukturálního schodku

Tab. 5: Vývoj reálného a strukturálního schodku veřejných rozpočtů (v % HDP)

Vliv vojenských a veřejných výdajů na zaměření fiskální politiky

Jakým způsobem ovlivnila fiskální politika hospodářský vývoj v 90. letech a jakou roli sehrály obranné výdaje při realizaci fiskální politiky v období 90. let?

Do roku 1996 převládalo expanzivní zaměření fiskální politiky, jak ilustruje **graf**. Strukturální schodky se prohlubovaly (nemáme potřebné údaje k 1993–94), pozitivní rozpočtový impulz (jako meziroční změna HDP v důsledku změny strukturálního schodku, neboli dodatečného přísunu peněz do ekonomiky) byl 3,7 % HDP v roce 1995, 1,62 % v roce 1996.



Graf: Vývoj reálného a strukturálního schodku (údaje z tab. 5)

Ekonomický růst v ČR byl takto z části financován expanzivní fiskální politikou. Pokud by se strukturální deficit v těchto letech neměnil, ekonomický růst by byl adekvátně o tyto veličiny pomalejší.

Vládní priority veřejných výdajů byly soustředěny na rozvoj *sociálního zabezpečení, zdravotnictví, vzdělání a dotace do národního hospodářství*. Obranné výdaje do roku 1996 zaznamenaly mírný růst (v b.c.), v roce 1997 poklesly, ve stálých cenách v celém období klesaly. Podíl obranných výdajů na celkových veřejných výdajích klesl až na 1,66 % na HDP a na 3,90 % celkových veřejných výdajů. Z uvedených údajů je možné tvrdit, že *pokles obranných výdajů v tomto období umožnil zvýšit výdaje v jiných důležitých sférách veřejných výdajů (viz tab. 4) a umožnil tak realizaci fiskální expanze.*

V roce 1997, kdy se projeví příznaky hospodářské stagnace, vláda byla donucena k rozpočtovým škrtům, což se odrazilo v absolutním poklesu všech kapitol veřejných výdajů (ve s.c. 1995), kromě výdajů na sociální zabezpečení, zdravotnictví a dotací do národního hospodářství. Strukturální deficit se v podstatě stabilizoval, čili přísun dodatečných peněz do ekonomiky se zastavil, fiskální impuls se projevil v -4,38 % poklesu HDP, fiskální politika nabyla *neutrální ráz.*

Jinak řečeno, pokud by vláda dále zvýšila strukturální deficit, nedošlo by k poklesu ekonomického růstu. Ukázalo se, že **z hlediska dynamiky ekonomického vývoje není důležitý přebytek či deficit rozpočtu, nýbrž zejména struktura výdajů.** Rozpočtové škrtly postihly zřejmě některé investiční projekty a tímto způsobem byl hospodářský růst zbrzděn. *Fiskální politika vzhledem k této fázi cyklu nebyla adekvátní, nepůsobila proticyklicky, nepodněcovala ekonomický růst.*

Pokles obranných výdajů se projevil absolutně i relativně. *Obranné výdaje tak v tomto roce odpovídaly neutrálnímu charakteru fiskální politiky a stejně tak nepůsobily stimulativně ani na ekonomický růst.*

V letech sestupné fáze cyklu 1998–1999 umocněné dopady zvolené transformační strategie došlo ke krátkodobé změně fiskální politiky. Veřejné výdaje ve všech kapitolách absolutně rostly, avšak pomaleji oproti předchozímu období. Graf vývoje reálných a strukturálních schodků ukazuje na snižování strukturálního schodku veřejných financí v období 1997–1999, což je průvodním jevem přechodu k fiskální restrikci. Většina výdajových položek veřejných výdajů relativně poklesla (viz tab. 4, která ukazuje pokles nevojenských výdajů), kromě výdajů na sociální zabezpečení, dotací do hospodářství a obranných výdajů, jejichž podíl na celkových výdajích veřejných rozpočtů vzrostl z 3,91 % na 4,26 % a z 1,66 % na 2,13 % HDP. V tomto období uplatnění fiskální restrikce obranné výdaje se zvyšovaly absolutně i relativně, a to pod tlakem předpokládaného vstupu ČR do NATO.

Obranné výdaje se v tomto období vyvíjely pod vlivem změny bezpečnostní strategie ČR a jejich vývoj neodpovídal stávajícímu charakteru hospodářské (fiskální) politiky. Fiskální politika v tomto období byla neúčinná v boji proti hospodářskému poklesu. Naproti tomu růst obranných výdajů nebyl v souladu s restriktivním charakterem fiskální politiky vlády, avšak v této sestupné fázi cyklu působil proti směru cyklického poklesu.

V roce 1998 po volbách vznikla levicová vláda ČSSD, která v programovém prohlášení mj. proklamovala orientaci hospodářské politiky na podporu hospodářského růstu, založeného na modernizačních investicích, v oblasti veřejných financí *„je nezbytné korektně stanovit výši státního dluhu a jednoznačná pravidla pro jeho obsluhu“*. [3] Vláda vyhlásila záměr o provedení daňové reformy, ale nevyslovila se k otázkám příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Vzhledem k opatřením ke vstupu ČR do Evropské unie je důležité, že vláda toto úsilí hodlala podpořit

vypracováním koncepce politiky podpory konkurenceschopnosti českých výrobců a poskytovatelů služeb zejména v oblasti zpracovatelského průmyslu.

Vláda proklamovala za prvořadé v bezpečnostní politice vstup ČR do NATO v roce 1999 a potvrdila zachování všeobecné branné povinnosti. Jak ukázal další vývoj a zvláště vývoj reálných a strukturálních schodků veřejných rozpočtů, sledované cíle vláda začala realizovat razantní expanzivní fiskální politikou, jak dokumentuje **graf**. Strukturální schodky veřejných rozpočtů v období 1999/2000 zvýšily o 2,19 % HDP, v 2000/2001 o 1,24 % a v 2001/2002 o 1,16 % HDP. Fiskální impuls se nejvíce projevil v roce 2000 v 2,8 % přírůstku HDP.

Po několika letech se ukázalo, že tato politika neměla dlouhodobého trvání. V období 1999–2002 se zvýšil deficit veřejných rozpočtů z –52,4 mld. Kč na –153,36 mld. Kč, veřejný dluh z 275,2 mld. Kč na 444,5 mld. Kč (v běžných cenách), podíl veřejného dluhu na HDP se zvýšil z 14,46 % na 19,53 %. [4] V absolutních hodnotách rostly všechny kapitoly veřejných výdajů, včetně obranných. Výše uvedené cíle hospodářské politiky se odrazily ve výdajových položkách veřejných výdajů. Podíl jednotlivých kapitol veřejných výdajů na celkových veřejných výdajích v tomto období se většinou snížil, nejvíce u bytové výstavby, v oblasti veřejných služeb se stabilizoval, naproti tomu významné zvýšení zaznamenala kapitola výdajů do hospodářských odvětví, což koresponduje s úsilím vlády o posílení konkurenceschopnosti českých výrobců při vstupu do EU.

Všechny položky veřejných výdajů (kromě výdajů na bytovou výstavbu) zvýšily svůj podíl na HDP, což odpovídá jejich rychlejšímu růstu proti pomalejšímu tempu růstu HDP. Výdaje na vzdělání, zdravotnictví, na hospodářské záležitosti a na sociální zabezpečení byly i nadále největšími položkami veřejných výdajů. Především výdaje na systém sociálního zabezpečení jsou obrovskou zátěží veřejných rozpočtů vzhledem k nárůstu sociálních problémů včetně nárůstu nezaměstnanosti od roku 1997/1998. Změna v trendu vývoje obranných výdajů pod vlivem bezpečnostní strategie nijak *zásadně nezměnila jejich váhu v celkových veřejných výdajích*, která byla jednoznačně nejmenší položkou veřejných výdajů.

V období 2000–2002 řešila vláda prioritní záměry hospodářské politiky expanzivní fiskální politikou. *Růst obranných výdajů odpovídal tomuto charakteru fiskální politiky, nijak neovlivnil vývoj ostatních kapitol veřejných výdajů, avšak působil stimulačně na ekonomický růst. Expanzivní fiskální politika urychlila vyvedení ekonomiky z hospodářské deprese.*

Posouzení vlivu obranných výdajů na hospodářský růst v transformačním období po roce 1993 bude věnována samostatná stať. Obecně lze naznačit *pozitivní aspekty vlivu*, tj. umožnění rychlejšího růstu prioritních směrů veřejných výdajů, transfery vojenských zaměstnanců, nemovitého vojenského majetku (infrastrukturních zařízení, skladů, budov, bytů, pozemků) do civilního sektoru. Na druhé straně by bylo zajímavé a potřebné zjistit, jaký prospěch měl rezort obrany z předání či odprodeje tohoto majetku civilnímu sektoru, kam a za jakou cenu byla prodána přebytečná vojenská technika a zbraně, čili vývoj stavu aktiv a pasív v tomto období.

Na druhé straně je třeba konstatovat i *negativní dopady vývoje obranných výdajů na ekonomiku*. Redukce obranných výdajů, snižování vládních vojenských zakázek, rušení vojenských posádek nesporně snižovala jejich potenciální multiplikační účinek na spotřební výdaje a tak na růst HDP. Prosazení pozvolného růstu obranných výdajů po roce 1997 s ohledem na vstup do NATO konkurovalo procesu modernizace ekonomiky a realizaci investičně náročného ekonomického růstu a úsilí o posílení konkurenceschopnosti českých výrobců, čili lze vytknout negativní vliv na investice. Pokles poptávky po zbrojních produktech na světovém trhu zbraní ovlivnil negativně vývoj českého exportu zbraní a vojenského materiálu, a tím i výsledek platební bilance ČR.

Jak ukázal další vývoj po roce 2002, expanzivní fiskální politika narazila na své možnosti v prorůstovém zaměření, což se poté odrazilo i v realizaci zamýšlené obranné politiky, ve vývoji obranných výdajů a vyústilo v nutnost přistoupení k uskutečnění zásadních reforem ve sféře veřejných financí a reformy ozbrojených sil.

Možnosti a meze expanzivní fiskální politiky jako nástroje stimulování hospodářského růstu

Veřejné výdaje, jejichž součástí jsou i výdaje na obranu, jsou standardním nástrojem makroekonomické regulace a realizace cílů hospodářské politiky. Závěry keynesiánských představitelů ekonomické teorie konstatují jak stimulační vliv fiskální expanze na makroekonomický výstup, tak negativní účinky v případě fiskální restrikce. Nutno dodat, že obranné výdaje nemohou být samy o sobě využívány k realizaci hospodářských cílů, neboť prvořadým cílem jejich vynakládání je zajištění obranyschopnosti země. Současně platí, jak bylo výše naznačeno, že v určitých fázích hospodářského cyklu mohou obranné výdaje působit pozitivně, jindy negativně na vývoj v konkrétní fázi hospodářského cyklu.

Pojetí fiskální politiky jako stimulačního nástroje ekonomického růstu je předmětem zásadních sporů mezi představiteli neoliberálních a keynesiánských zastánců ekonomické teorie, které zde nehodláme posuzovat. Ekonomická teorie a nabyté zkušenosti z hospodářské praxe také umožňují posoudit možnosti fiskální expanze v působení na hospodářský růst. Zdroji vládních (veřejných) výdajů jsou příjmy, která tvoří, jak známo především daně a půjčky od vnitřních či zahraničních subjektů. Je zřejmé, že zvyšování daní a stejně tak zvyšování vládního dluhu (vnitřního či vnějšího) není bez hranic. Zvyšovat daně či zvyšovat půjčky jako zdrojů růstu veřejných výdajů je možné do určité, únosné míry, či hranice, kterou si vláda může dovolit.

Fiskální expanze na základě růstu strukturálních schodků může krátkodobě podnítit ekonomický růst, avšak strukturální schodek se nemůže zvyšovat nekonečně. Čím vyšší je strukturální schodek, tím naléhavější je fiskální konsolidace, jak se ukázalo i v případě fiskálního vývoje v 90. letech v ČR.

Při nárůstu strukturálního deficitu či vládního dluhu nad určitou únosnou hranici, je zpravidla vláda donucena k nápravným opatřením, ke snižování deficitů veřejných financí a vládního dluhu, přičemž tak dochází k opačným důsledkům oproti zvyšování strukturálních schodků. Fiskální politika se mění na *restriktivní* s krátkodobými dopady na snižování hospodářského růstu. Časová účinnost fiskální politiky je tedy především krátkodobá. Z toho plyne, že v delším časovém horizontu fiskální politika musí mít *neutrální charakter*. Přesouvání strukturálních schodků v rámci realizované fiskální politiky může za určitých předpokladů zmírňovat výkyvy hospodářského cyklu (viz keynesiánská teorie cyklické vyrovnanosti rozpočtu), což platí i pro změny ve vývoji obranných výdajů.

Omezujícími mechanismy expanzivní fiskální politiky cestou akcelerace veřejných výdajů jsou tedy *únosné míry vnitřního a vnějšího zadlužení*. Nelze zakládat ekonomický růst na permanentním zvyšování daní či dluhů. Stejně tak případné zvyšování obranných výdajů nemůže být stálým nástrojem stimulování ekonomického růstu (v podmínkách volných ekonomických zdrojů), neboť dříve či později narazí na omezené možnosti uspokojování soukromé či společenské spotřeby a rozvoje. Obranné výdaje (obrné investice) totiž vesměs nevykazují pozitivní vliv na civilní investice a tedy tempo růstu civilního HDP.

Omezení autonomní hospodářské politiky vzhledem k prorůstovému zaměření fiskálních či monetárních nástrojů vyplývá rovněž ze závazků vlády ČR při vstupu do Evropské unie. Členství ČR v EU zavazuje vládu mj. *dodržovat stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a dlouhodobě udržitelnou platební bilanci.*

Konkrétně, s ohledem na vstup ČR do Evropské měnové unie (eurozóny), zavazuje vládu ČR k dodržování paktu stability, respektování konvergenčních kritérií, které se týkají rozpočtových a měnových pravidel. Na základě „Paktu stability a růstu“ (Usnesení dublinské schůze Evropské rady z roku 1996) se v článku 1. stanoví:

„Pakt zavazuje členy eurozóny, aby usilovali o vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Pak mají dostatek prostoru pro zvládnutí cyklických poklesů rozpočtovým schodkem v rámci limitu.“ [5]

I když tato pravidla byla velkými zeměmi EU narušena, pro vládu ČR z těchto závazků vyplývá *realizovat spíše restriktivní fiskální politiku nastolením cesty snižování rozpočtových schodků a veřejného dluhu, racionalizace veřejných výdajů, uskutečněním zásadních reform veřejných financí a daní a – což je pro rezort obrany důležité, zásadní reformy AČR.*

Závěr

Pro zaměření hospodářské politiky vlády ve druhé polovině dekády z toho plyne to, že **vládní výdaje nebudou moci být ani krátkodobým stimulem růstu.** Při stabilitě spotřebních výdajů domácností (a s ohledem na jejich značné zadlužení v současné době), těmito stimuly by měly být zejména *soukromé investice a export, které by měly být podporovány vládní hospodářskou politikou.*

V této souvislosti budou veřejné výdaje (resp. vládní výdaje) včetně obranných výdajů limitovány dosahovaným tempem ekonomického růstu a na tomto základě průměrnou daňovou kvótou na straně příjmů veřejných (vládních) rozpočtů. Tím budou také stanoveny limity pro uspokojování obranných potřeb ČR v podmínkách omezeného zdrojového rámce a profesionální AČR.

Literatura:

- BACHANOVÁ, V. Změny v oblasti samostatné fiskální a monetární politiky plynoucí z členství ČR v Evropské unii. *Národohospodářský obzor* 4/2004, Brno: ESF MU, 2004.
- DOHNAL, M., FUČÍK, J., HORÁK, R., STONAVSKÝ, J. Analýza výdajů na obranu ČR v letech 1993–1997 s predikcí do roku 2009. KRČ, M. a kol. *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení.* Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2000.
- HOLMAN, R. Státní rozpočet a politika ekonomického růstu. *Ekonomika, právo a politika: Sborník textů ze seminářů* č. 2/1999. Praha: CEP, 1999.
- <http://www.mfcr.cz>, 19.4.2004, 20.4.2004, 11.1.2005
- <http://www.czso.cz/csu>
- NEDBAL, J. Výdaje na obranu a ekonomický růst. KRČ, M. a kol. *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení.* Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2000.
- SCHNEIDER, O.; KREJDL, A. Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR. *Finance a úvěr* 3/2000. Praha: Univerzita Karlova, 2000.

Poznámky:

- [1] V celém textu pracujeme s celkovými veřejnými příjmy a výdaji, tj. s výdaji a příjmy vlády a rozpočtů místních orgánů.
- [2] Cit. podle KRČ, M. a kol. *Vojenské výdaje v letech studené války a po jejím skončení.* Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2000. s. 146.
- [3] Výťah z *Programového prohlášení vlády ČR*. Denní tisk, 8. 8. 1998.
- [4] Zdroj: <http://www.mfcr.cz>, 20.4. 2004.
- [5] Citováno podle: BACHANOVÁ, V. Změny v oblasti samostatné fiskální a monetární politiky plynoucí z členství ČR v Evropské unii. *Národohospodářský obzor* 4/2004. Brno: ESF MU, 2004, s. 8.