
Recenzovaný článek

Výhled zajištění obranyschopnosti a splnění výdajových a investičních aliančních závazků v kontextu současné ekonomické situace

Outlook for Ensuring of Defensibility and the Fulfillment of Alliance's Expenditure and Investment Commitments in the Context of the Current Economic Situation

Vojtěch Müllner, Kamil Nečas

Abstrakt: Garance obrany a splnění závazků vůči spojencům jsou závislé na jejím zdrojovém zajištění. Ekonomická recese, která začala v roce 2008 a měla své kořeny v USA, negativně zasáhla také veřejné rozpočty, což se v ČR mimo jiné projevilo ve snižování plánovaných výdajů na obranu. Snižování alokovaných zdrojů způsobilo odsouvání akvizic, které měly být realizovány jak s ohledem na závazky vůči koaličním partnerům, tak s ohledem na udržení vlastní obranyschopnosti. Jak dokládáme, je vnitřní dluh v současné době nadále zvyšován opomíjením vyšší inflace cen vojenského vybavení, která negativně ovlivňuje reálnou kupní sílu. Kromě reliktu v podobě vnitřního dluhu se na současném plnění aliančních závazků negativně projevuje také ekonomický dopad pandemie viru Covid-19, která zapříčinila růst veřejných výdajů a zpomalení růstu HDP.

Abstract: The guarantee of national defense and the fulfillment of commitments to Allies is highly dependent on its financial source security. The economic recession, which began in 2008 in the USA, negatively affected public budgets. This recession was one of the causes of the reduction of planned defense spendings in the Czech Republic. This reduction caused the postponement of acquisitions, which were to be implemented both with regard to commitments to coalition partners and with regard to maintaining their own defense capabilities. Nowadays, current internal debt is still increasing due to neglecting inflation of military equipment, which is higher than inflation of ordinary goods. Currently, the defense ability is also affected by the pandemic of Covid-19, which caused a slowdown in GDP growth and public spending growth.

Klíčová slova: alianční závazek; obranyschopnost; vnitřní dluh; inflace; výdaje na obranu.

Key words: Alliance Commitment; Defensibility; Internal Debt; Inflation; Defense Expenditure.

ÚVOD

Schopnosti armády ČR plnit úkoly, které jsou specifikovány v Dlouhodobém výhledu pro obranu 2035¹ a úkoly, které plynou ze závazků ČR vůči partnerům ze Severoatlantické aliance (NATO) jsou významně determinovány zdrojovým zajištěním. Výše alokovaných finančních prostředků do resortu obrany je tradičně spojována s bezpečnostní situací, stavem veřejných financí a politickým postojem k výdajům na obranu.² Indicie o tom, že současná pandemie viru Covid-19 negativně zasáhla výkon národního hospodářství, nám ukazují některé makroekonomické ukazatele, kdy sledujeme meziroční pokles růstu HDP³, pokles objemu exportů⁴, nebo růst dlouhodobé nezaměstnanosti.⁵ Pokles výkonu národního hospodářství ovlivňuje negativně jak příjmovou, tak výdajovou stranu veřejného rozpočtu. Na straně příjmů dochází k poklesu díky nižším výnosům z daní, výdajová strana naopak roste díky vestavěným stabilizátorům a jednorázovým opatřením, která byla vydávána v souvislosti s pandemií.⁶

Od vstupu ČR do NATO v roce 1999 došlo v důsledku ekonomické krize, která měla své kořeny v roce 2008 v USA k významné distorzi ve zdrojovém zajištění obrany, ze kterého si do současnosti nese resort obrany stigma v podobě zvětšení vnitřního dluhu na straně kapitálových výdajů.⁷ Pokles výkonu národního hospodářství v důsledku krize v roce 2008 se projevil na veřejných rozpočtech již v roce 2009, kdy docházelo k rozsáhlým škrtům. Úspěšná opatření ovlivnila i výdaje na obranu, kdy v tomto období můžeme hovořit o částečné ztrátě obranyschopnosti v důsledku zastarávání vojenské techniky a odkládání některých strategických investičních nákupů. Současný stav ekonomiky, který je ovlivněn pandemií viru Covid-19, může být analogií k minulé krizi, jelikož již nyní makroekonomické ukazatele naznačují negativní ekonomický dopad pandemie, který se ve veřejných rozpočtech již nyní projevuje mimo jiné v revizi dříve plánovaných výdajů na obranu, což je možné sledovat v dlouhodobých finančních rámcích zdrojového zajištění obrany.⁸

1 Ministerstvo obrany ČR. *Dlouhodobý výhled pro obranu 2035*. 2019

2 MÖLLING, CH., SCHÜTZ, T., BECKER, S. *Deterrence and Defense in Times of COVID-19*. 2020. DGAP Policy Brief. č. 9, ISSN 2198-5936.

3 CZSO. *Hrubý domácí produkt – Časové řady ukazatelů čtvrtletních účtů*. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_cr>

4 CZSO. *Zahraniční obchod*. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/zo_se_zbozím_podle_zmeny_vlastnictví_narodní_pojetí>

5 CZSO. *Základní charakteristiky ekonomického postavení obyvatelstva ve věku 15 a více let*. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZAM01-B&skupId=426&katalog=30853&pvo=ZAM01-B&str=v467&u=v413_VUZEMI_97_19>

6 Vláda České republiky. *Opatření na podporu ekonomiky*. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <<https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/podpora-a-ulevy-pro-podnikatele-a-zamestnance-180601/>>

7 MIČÁNEK, F., HOLCNER, V., ODEHNAL, J., OLEJNÍČEK, A., ŠULC, F. *Zdrojové zajištění obrany České republiky: Perspektivy a možnosti*. 2014. Vojenské rozhledy, roč. 23 (55), č. 3, s. 9-21, ISSN 1210-3292.

8 MFCR. *Vláda schválila parametry rozpočtu na rok 2022*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/vlada-schvalila-parametry-rozpoctu-na-ro-42075>>

Na základě zkušeností s vývojem výdajů na obranu v období po krizi z roku 2008, se v kontextu aktuálních ekonomických distorzí způsobených pandemií viru Covid-19 budeme v tomto textu zabývat výhledem na zajištění obranyschopnosti a naplnění výdajových a investičních aliančních závazků. V souvislosti s investičními závazky se budeme také podrobněji věnovat problematice vnitřního dluhu, který je z části reliktem předešlé krize a částečně souvisí s nerefektováním změn cenové hladiny u výdajů na obranu. Na tuto skutečnost upozornil Hartley, který ve své práci kromě významu změn cenové hladiny na zdrojové zajištění poukázal na skutečnost, že v oblasti obranných výdajů ve Velké Británii je inflace v průměru o 40 % větší, než je průměrná inflace národního hospodářství.⁹ Z dalších zahraničních autorů se problematice inflace výdajů na obranu věnovali například Hove a Lillekvelland, kteří popisují příčiny rozdílné inflace a potvrzují vyšší inflaci výdajů na obranu v řádu desítek procent.¹⁰ Z tuzemských autorů problém časové hodnoty peněz v obranném prostředí popisuje Holcner, který stejně jako ostatní autoři dochází k závěrům, že je rozdílná kupní síla u výdajů na obranu hrozbou pro utváření obranného systému země, jelikož ten je tvořen na základě dlouhodobých plánů, které rozdílnou změnu cen nerefektují.¹¹ V rámci hodnocení zdrojového zajištění obrany, můžeme v dlouhodobém horizontu označit inflaci za další hrozbu pro zajištění obranyschopnosti a dodržení výdajových a investičních aliančních závazků.

Cílem příspěvku je na základě dřívějšího vývoje výdajů na obranu v souvislosti s rozdílnou kupní silou v oblasti výdajů na obranu ukázat za pomoci strategických dokumentů výhled na zajištění obranyschopnosti a naplnění výdajových a investičních aliančních závazků. Výhledy, které představíme, se opírají primárně o data z plánovaných rozpočtů a strategických dokumentů vlády ČR a Ministerstva obrany ČR. Pro naznačení kupní síly v rámci budoucího výhledu budeme využívat několik inflačních scénářů, kdy jeden ze scénářů bude reflektovat inflační cíl, který si dlouhodobě stanovila ČNB, druhý scénář bude vycházet z inflace z roku 2020, která odráží aktuální ekonomickou situaci a poslední scénář bude vycházet z inflace z roku 2020, ale bude navíc reflektovat rozdílnou změnu cenové hladiny u výdajů na obranu, kdy budeme vycházet ze zjištění Hartleyho, že je tato inflace v průměru o 40 % vyšší, než průměrná inflace národního hospodářství.¹²

⁹ HARTLEY, K. *UK Defence Inflation and Cost Escalation*. 2016. *Defence and Peace Economics*, 27 (2), s. 184-207.

¹⁰ HOVE, K., H., LILLEKVELLAND, T. *On Growing Operating Costs in the Armed Forces*. 2019. *Defence and Peace Economics*, 30 (4), s. 438-453.

¹¹ HOLCNER, V. *Inflace ve výdajích na obranu: otevření diskuze*. 2006. *Vojenské rozhledy*, roč. 14 (46), č. 3, s. 47-55.

¹² HARTLEY, K. *UK Defence Inflation and Cost Escalation*. 2016. *Defence and Peace Economics*, 27 (2), s. 184-207.

1 ZÁVAZKY A PROBLÉM VNITŘNÍHO DLUHU

Zásada vydávat 2 % HDP na obranné rozpočty se na půdě NATO poprvé objevila počátkem roku 2000, kdy měla neoficiálně sloužit pro usměrnění výdajů nových členů NATO, protože výdaje většiny aspirantů se průměrně pohybovaly okolo 1,7 % výše jejich HDP. V kontextu bezpečnostní situace tak byl cíl 2 % logickou volbou.¹³ Tato zásada nebyla formálně nikde ukotvena, ale myšlenka se neformálně ujala. V roce 2006 se ministři obrany jednotlivých členů NATO dohodli, že určitým vodítkem pro výši obranných výdajů by měla být hranice 2 % HDP, aby i nadále byla zajištěna vojenská připravenost Aliance.¹⁴ Až v roce 2014 bylo na summitu ve Walesu oficiálně stanoveno, že spojenci, kteří v současné době vydávají minimálně 2 % svého HDP na obranu, se budou snažit tento podíl i nadále dodržovat. Dále bylo stanoveno, že spojenci, kteří vynakládají více než 20 % z obranných rozpočtů na hlavní zbraňové systémy, včetně souvisejícího výzkumu a vývoje, budou i nadále pokračovat v dodržování tohoto rozsahu. Spojenci, jejichž současný podíl HDP vynaloženého na obranu byl pod stanovenou úrovní, se zavázali zastavit jakýkoli pokles výdajů na obranu a usilovat v budoucím horizontu o zvýšení obranných výdajů. Cíl byl stanoven v rámci desetiletého horizontu, kdy byl určen jako klíčový milník rok 2024.¹⁵

Závazek vydávat 2 % HDP na obranný rozpočet byl potvrzen na všech summitech od roku 2014, a i v současné době je na jeho implementaci kladen velký důraz. V listopadu roku 2020 byla zveřejněna zpráva NATO 2030, která formuluje doporučení pro budoucí směřování aliance ve třetí dekádě tohoto století. V oblasti finančních zdrojů je důležité to, aby byli spojenci připraveni investovat do obrany a došlo k zachování obranných schopností, díky nimž je NATO účinným garantem jejich zabezpečení. Zpráva potvrdila trvání politického závazku, který byl dohodnut na summitu ve Walesu v roce 2014. Zpráva se také mimo jiné věnuje aktuálnímu tématu pandemie Covid-19, která vytvořila vážné ekonomické problémy po celém světě, jež pravděpodobně ovlivní obranné rozpočty všech spojenců. V této souvislosti zpráva doporučuje reflektovat, že bezpečnostní hrozby, díky kterým se spojenci rozhodli zvýšit výdaje na obranu, nezmizely a jsou zde stále přítomny.¹⁶

¹³ LUNN, S., WILLIAMS, N. *NATO Defence Spending: The Irrationality of 2 %*. European Leadership Network. [online], [cit. 2020-12-25] dostupné na: <<https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170608-ELN-Issues-Brief-Defence-Spending.pdf>>

¹⁴ NATO. *Funding NATO* [online], [cit. 2020-12-25] dostupné na: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm>

¹⁵ NATO. *Wales Summit Declaration*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>

¹⁶ NATO. *NATO 2030: United for a New Era, Anylysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf>

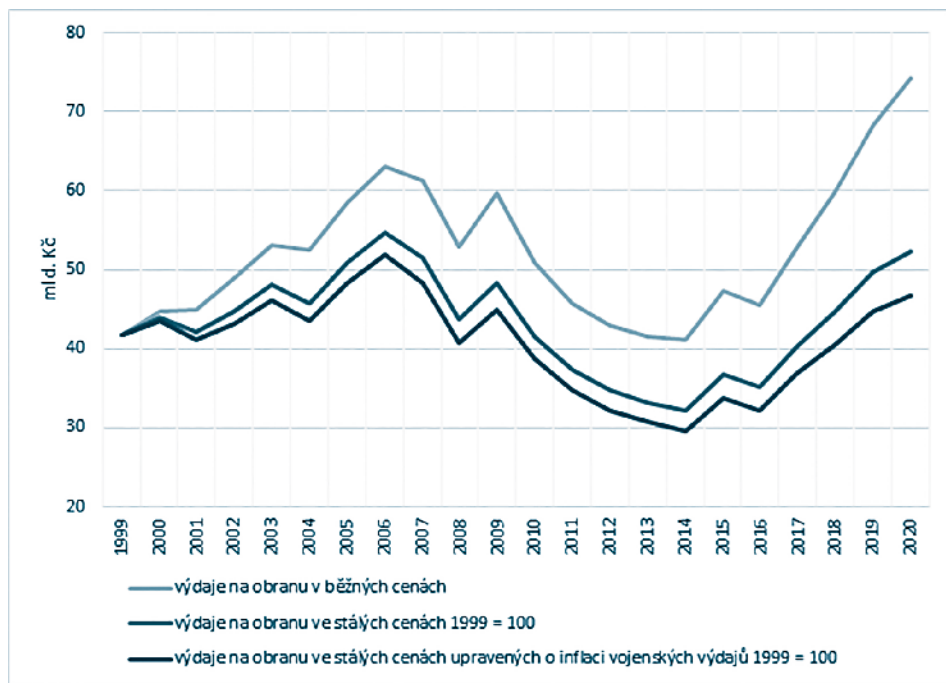
1.1 Vnitřní dluh kapitálových výdajů a krize z roku 2008

Vnitřní dluh kapitálových výdajů na obranu je mimo jiné reliktem škrťů v rozpočtu na obranu v důsledku ekonomické krize, která propukla ve světě v roce 2008 a určité dopady na veřejné rozpočty lze spatřit v našich podmínkách až v roce 2009. Konkrétní vývoj výdajů na obranu od vstupu ČR do NATO v roce 1999 až do roku 2020 je naznačen v grafu č. 1, který vychází z resortního rozpočtu Ministerstva obrany ČR (MO).¹⁷ Mimo informace o výdajích na obranu, které jsou uvedeny v běžných cenách, jsme za pomoci deflátoru HDP, očistili výdaje na obranu, abychom se vyhnuli fiskální iluzi v důsledku změn nominálních veličin.¹⁸ Údaj o změně cenové hladiny byl doplněn také upravenou křivkou výdajů, která reflektuje v průměru o 40 % vyšší inflaci výdajů na obranu.¹⁹ Křivka výdajů na obranu v běžných cenách ukazuje propad výdajů od roku 2009 až do roku 2016, kdy se objem výdajů opět rovná předkrizovému období. Celkový objem propadu můžeme vyčíslit jako rozdíl k průměrným výdajům v předkrizovém období. Velikost propadu výdajů na obranu v běžných cenách je za toto období 55 mld. Kč. Budeme-li uvažovat také pohyb cenové hladiny, je délka propadu výdajů na obranu delší a trvá až do roku 2018, kdy je velikost propadu ve stálých cenách rovna 85,4 mld. Kč. Pokud kromě inflace vezmeme v úvahu také rozdílnou změnu cen u výdajů na obranu, trvá propad ve výdajích od roku 2009 až do roku 2019, kdy je celková hodnota tohoto propadu rovna 94,2 mld. Kč.

¹⁷ Ministerstvo obrany ČR. Resortní rozpočet. [online], [cit. 2020-7-15] dostupné na: <<https://www.mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/>>

¹⁸ CZSO. Hrubý domácí produkt – Časové řady ukazatelů čtvrtletních úctů. [online], [cit. 2020-7-20] dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_cr>

¹⁹ HARTLEY, K. *UK Defence Inflation and Cost Escalation*. 2016. Defence and Peace Economics, 27 (2), s. 184-207.



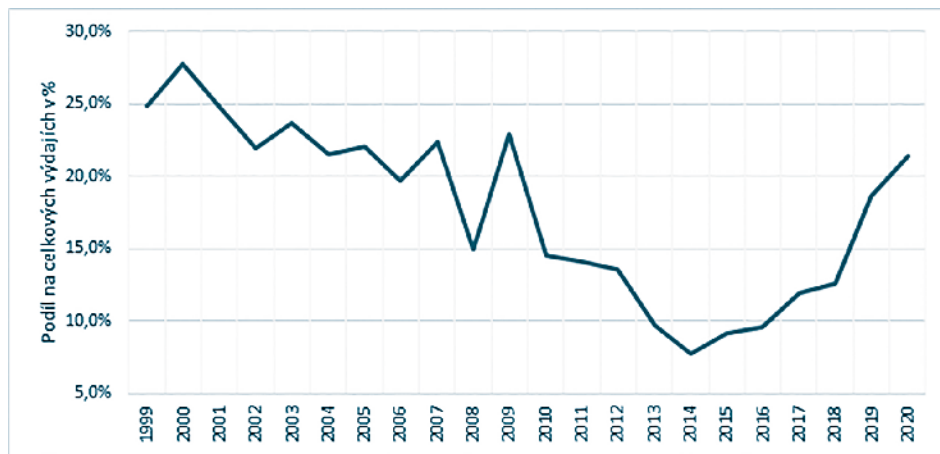
Graf č. 1: Výdaje na obranu v letech 1999–2020 (v mld. Kč)

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat: Ministerstvo obrany ČR. Resortní rozpočet. [online] [cit. 25-7-2021], dostupné online: <<https://www.mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/>>

Snížení rozpočtů na obranu zasáhlo zejména kapitálové výdaje, což je způsobeno skutečností, že značná část běžných výdajů je v resortu obrany spotřebována na platy a povinné odvody, kdy zároveň víme, že od roku 2008 se významně počty zaměstnanců v rámci MO ČR neměnily.²⁰ Běžné výdaje lze také považovat za výdaje mandatorního charakteru a snižování alokovaných prostředků se tedy zpravidla projeví na straně kapitálových výdajích. V grafu č. 2 můžeme vidět měnící se podíl kapitálových výdajů na ostatních výdajích. Negativní trend poklesu podílu kapitálových výdajů je zřejmý již od roku 1999, ale od roku 2009 je pokles intenzivnější a na předkrizový poměr kapitálových výdajů vůči ostatním výdajům jsme se doposud nedostali. V této souvislosti je nezbytné zdůraznit alianční závazek, v rámci kterého by se mělo alespoň 20 % rozpočtu vyčlenit na

²⁰ Ministerstvo obrany ČR. *Vývoj skutečných počtů osob v resortu MO ČR v letech 1992-2020*. [online], [cit. 2022-1-7] dostupné na: <<https://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=129653>>

hlavní vojenské vybavení a vývoj a výzkum.²¹ Naplnění tohoto závazku se České republice daří až od roku 2019, kdy poměr kapitálových výdajů překročil stanovených 20 %.²²



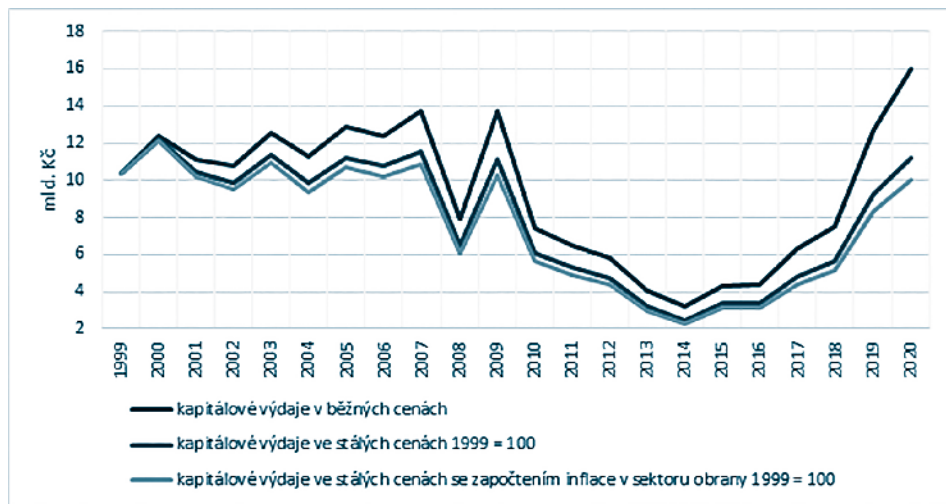
Graf č. 2: Podíl kapitálových výdajů na výdajích na obranu v letech 1999–2000

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat: Ministerstvo obrany ČR. Rozpočet – fakta & trendy 2002-2020.

Velikost kapitálových výdajů na obranu mezi lety 1999–2020 (graf č. 3) ukazuje jako další dosavadní ukazatele negativní trend v letech následujících po ekonomické krizi. Budeme-li vycházet z průměrné velikosti kapitálových výdajů v době před krizí, tak propad těchto výdajů v běžných cenách sledujeme od roku 2010 až do roku 2018, kdy za toto období došlo k propadu kapitálových výdajů celkem o 56,25 mld. Kč. Pokud zohledníme i změnu cenové hladiny, tak ve stálých cenách sledujeme propad mezi lety 2010–2019, což platí i pokud zohledníme vyšší inflaci výdajů na obranu. Ve stálých cenách činil propad 56,46 mld. Kč. Budeme-li kromě inflace opět uvažovat i rozdílnou změnu cenové hladiny u výdajů na obranu, činí pokles kapitálových výdajů oproti předkrizovému období 56,24 mld. Kč. Výpadek v oblasti kapitálových výdajů je jen jedna z dílčích částí vnitřního dluhu, jelikož nevíme, jaký byl v tomto ohledu stav před krizí a zda již z předchozích období v rámci resortu obrany nedocházelo k opomíjení investičních výdajů. Z dat, která ukazují vývoj za více jak 20 let, je zřejmé, že v současné chvíli existuje problém vnitřního dluhu, který je v souvislosti s udržení obranyschopnosti v budoucnu nutné řešit.

²¹ NATO. *Wales Summit Declaration*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>

²² Monitor. *Ministerstvo obrany*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <<https://monitor.statnipokladna.cz/kapitola/307/prehled?rad=t&obdobi=2012>>



Graf č. 3: Velikost kapitálových výdajů na obranu v letech 1999–2000 (v mld. Kč)

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat: Ministerstvo obrany ČR. Rozpočet – fakta & trendy 2002-2020.

1.2 Dopady vnitřního dluhu na obranyschopnost v ČR a aliančních partnerů

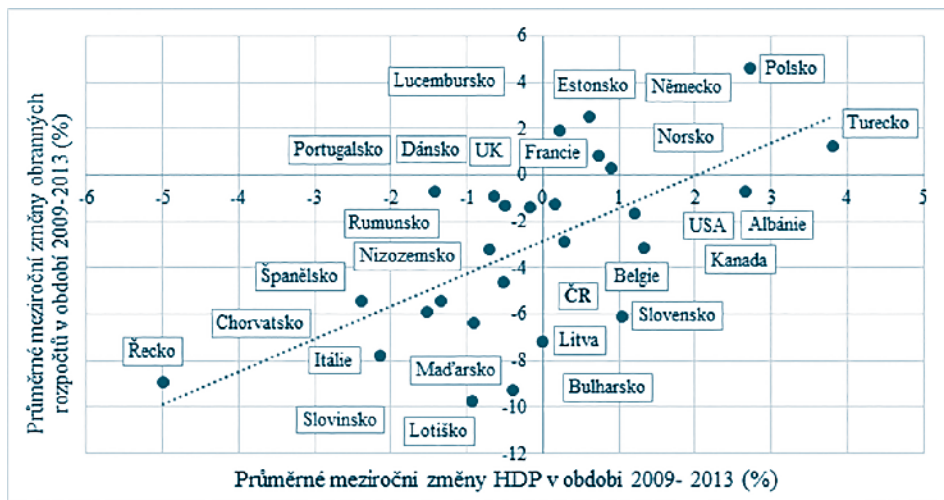
Finanční krize z roku 2008 měla dlouhodobé dopady na veřejné rozpočty, taktéž byl tvrdě zasažen sektor obrany, tj. struktury ozbrojených sil, veřejné zakázky, průmyslová odvětví a inovace v oblasti obrany.²³ Dle studie zpracované organizací Deutsche Gesellschaft für Auswärtige (DGPA)²⁴ evropské obranné rozpočty v období krize zaznamenaly snížení u menších států přibližně o 30 %, u středně velkých států se jednalo přibližně o 10 až 15 % a u větších států to bylo okolo 8 %. Celkově se v meziročním srovnání 2007/2008 jednalo u států EU o snížení obranných rozpočtů o přibližně 24 mld. EUR (11 % celkových výdajů na obranu).

Ekonomické dopady finanční krize ovlivňovaly částečně velikost poklesu obranných rozpočtů, mezi další atributy patřily politické priority a určitá tradice národních vlád. V grafu č. 4 je vybráno 27 členů NATO, u kterých je zobrazena průměrná meziroční změna HDP a výdajů na obranu za období 2009-2013 v cenách roku 2005. Skoro polovina

²³ CZSO. *Hlavní makroekonomické ukazatele*. [online], [cit. 2020-1-2] dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr>

²⁴ MÖLLING, CH., SCHÜTZ, T., BECKER, S. *Deterrence and Defense in Times of COVID-19*. 2020. DGAP Policy Brief. č. 9, ISSN 2198-5936.

členů ve sledovaném období dosahovala kladného průměrného procentního meziročního růstu HDP, ale pouze u šesti členů za dané období došlo k průměrnému meziročnímu růstu výdajů na obranu. Daná skutečnost ukazuje na strnulost růstu výdajů na obrané rozpočty.

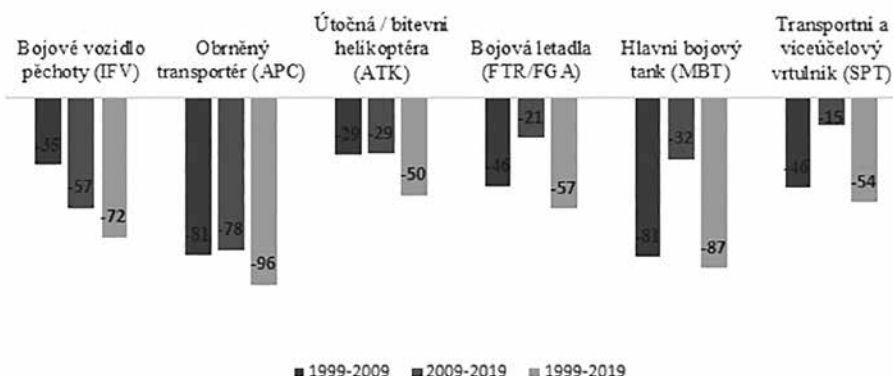


Graf č. 4: Roční procentní změna HDP a výdajů na obranu (%) 2009–2013 (2005 = 100)

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat: Financial and Economic Data Relating to NATO Defence - Defence expenditures of NATO countries (1990-2013)²⁵

Graf č. 5 zobrazuje vývoj počtu kusů vybrané vojenské techniky v letech 1999 až 2019 v ČR. Je zřejmé, že došlo k rapidnímu snížení počtu vojenské techniky napříč kategoriemi. Pokud se zaměříme například na kategorii tanků, tak na začátku sledovaného období, tj. v roce 1999 disponovala armáda české republiky (AČR) počtem 938 tanků (202 ve skladě) z toho 202 kusů T-54, 195 kusů T-55, 541 kusů T-72. Za období deseti let se tento počet snížil na 175 kusů T-72, což bylo zapříčiněno vyřazením zastaralých tanků T-54/T-55 a rozhodnutím o omezení modernizace T-72 (původně 353 kusů, následné snížení na 140 a nakonec se jednalo jen o 30 kusů). V dalším sledovaném období 2009–2019 došlo již k nižšímu poklesu a to na 119 kusů, z nichž je 30 kusů T-72M4CZ a zbylých 89 kusů T-72 je uskladněno. Za období dvou dekad došlo ke snížení počtu tanků o skoro 90 %, určitou měrou k tomu přispěla změna bezpečnostního prostředí a způsobu průběhu válečných konfliktů. V neposlední řadě je tato změna důsledkem snížení výdajů na obranu.

²⁵ NATO. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. [online], [cit. 2020-7-27] dostupné na: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107359.htm>



Graf č. 5: Vývoj počtu kusů vojenské techniky v letech 1999–2019 (v %) ČR

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat z Military balance 1999–2000, 2010 a 2019

Daný stav v AČR kopíruje průměr EU28²⁶, což je ilustrováno v tabulce č. 1, kdy se za dané období jednalo o snížení 78 % techniky. Pokud porovnáme ČR s průměrem EU28 za zvolené období dvou dekad, tak pouze v kategorii útočných / bitevních helikoptér (ATK) došlo k menšímu snížení počtu techniky, než je průměr EU 28. Největší rozdíly pak nacházíme v kategorii bojových vozidel pěchoty (IFV) a obrněných transportérů (APC).

Tabulka č. 1: Vývoj počtu kusů vojenské techniky v letech 1999–2019 (v %) srovnání ČR a EU28

Období	1999-2009		2009-2019		1999-2019	
	ČR	EU28	ČR	EU28	ČR	EU28
Bojové vozidlo pěchoty (IFV)	-35	-9	-57	-29	-72	-36
Obrněný transportér (APC)	-81	-11	-78	-38	-96	-44
Útočná / bitevní helikoptéra (ATK)	-29	-42	-29	-41	-50	-66
Bojová letadla (FTR/FGA)	-46	-31	-21	-26	-57	-49
Hlavní bojový tank (MBT)	-81	-56	-32	-49	-87	-78
Transportní a víceúčelový vrtulník (SPT)	-46	28	-15	21	-54	54

Zdroj: Vlastní zpracování podle dat: DGPA²⁷ a Military balance 1999–2000, 2010 a 2019

Přestože se rozpočty na obranu po roce 2014 pomalu zotavovaly směrem k předkričovým úrovním, bohužel schopnosti armád ne. Evropské armády ztratily za poslední dvě

²⁶ 28 členů Evropské unie k roku 2019.

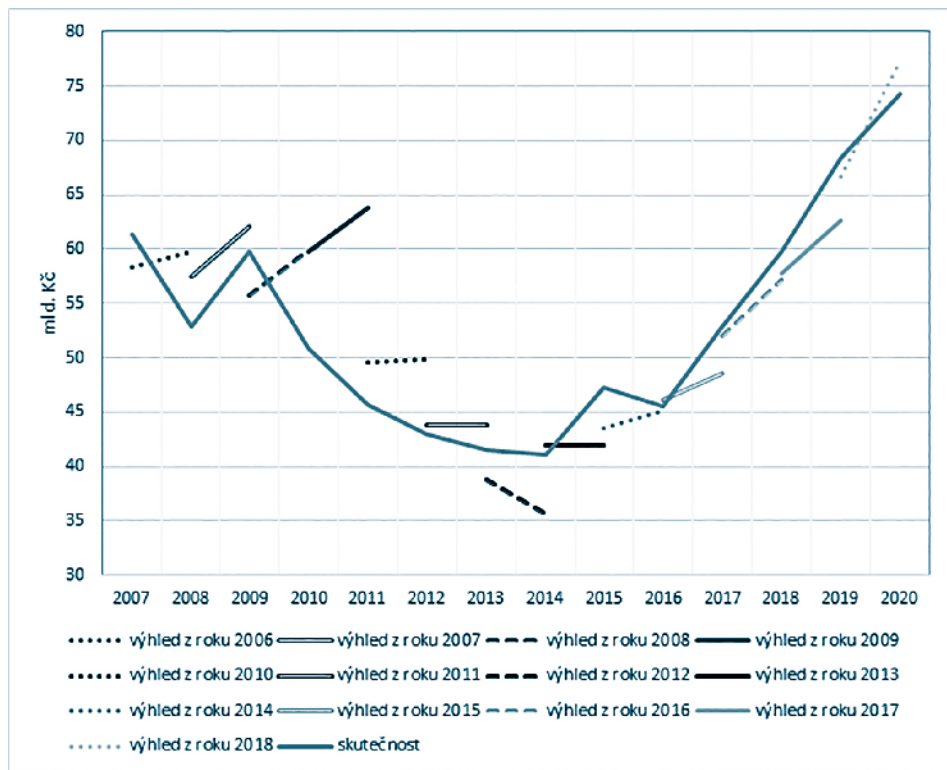
²⁷ MÖLLING, CH., SCHÜTZ, T., BECKER, S. *Deterrence and Defense in Times of COVID-19*. 2020. DGAP Policy Brief. č. 9, ISSN 2198-5936.

desetiletí zhruba 35 % svých schopností.²⁸ V tabulce č. 1 je vidět, že za deset let mezi lety 2009 a 2018 došlo k největšímu počtu omezení u vojenské techniky, která v některých případech dokonce byla vyšší než v předchozím desetiletí. Určité změny v oblasti počtů techniky (schopností) se budou odehrávat i v dalších letech, jelikož se armády více soustředí na vývoj a používání nových technologií, kybernetických systémů a dronů. Příkladem úspěšného nasazení dronů v rámci ozbrojeného konfliktu, ve kterém se neangažovaly členské státy EU, je válka o Náhorní Karabach, kde sehrály klíčovou roli při ničení arménské vojenské techniky. U menších států, jako je ČR, bude vše záviset na výši obranného rozpočtu, protože bez dostatečně velkého obranného rozpočtu mohou jednoduše zejména malé armády ztratit některé ze svých schopností.

2 VÝHLED NA FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ OBRANY DO ROKU 2030

Základním předpokladem pro efektivní zajišťování obrany je tvorba stabilního zdrojového rámce pro resort obrany. Je důležité zajistit dostatečné financování, tak aby mohly být realizovány rozhodující modernizační projekty, doplňovány zásoby a pokryty výdaje na personál i jeho doplňování. Jedná se tedy o vytváření takových podmínek, které povedou k adekvátnímu zabezpečení obrany ČR, rozvoji AČR a schopnosti plnit závazky vůči spojencům v NATO i EU. V souvislosti s vytvářením finančních rámců se objevují hrozby v podobě iluzí pozitivního vývoje zdrojového zabezpečení. V kontextu ekonomických distorzí, které jsou spojené s krizemi, jsou velmi často i krátkodobé výhledy velmi málo relevantní. Zaměříme-li se na krátkodobé výhledy výdajů na obrany, které MO vydává každý rok na dva následující roky, je zřejmý jistý nesoulad mezi výhledy a realitou (graf č. 6). Pokud porovnáme výhledy zdrojového zajištění na dva následující roky s realizovaným rozpočtem, je zjevné, že zejména v období, které následovalo bezprostředně po ekonomické krizi v roce 2008, byly výhledy daleko pozitivnější, než jaká byla realita. Naopak v období postupného zvyšování výdajů na obranu byly výhledy pesimističtější než realizovaný rozpočet. Nepřesnost krátkodobých výhledů zdrojového zajištění je jednou z indicií k možné nepřesnosti dlouhodobých výhledů.

²⁸ MÖLLING, CH., SCHÜTZ, T., BECKER, S. *Deterrence and Defense in Times of COVID-19*. 2020. DGAP Policy Brief. č. 9, ISSN 2198-5936.



Graf č. 6: Srovnání krátkodobých výdajových rámců s reálnými výdaji v období 1999–2020 (v mld. Kč)
Zdroj: Vlastní zpracování dle dat z Ministerstva obrany ČR. Rozpočet – fakta & trendy 2002–2020

Současné výhledy zdrojového zajištění, které jsou vydávány v souvislosti s plněním závazku vydávat na obranu 2 % HDP, již od prvního deklarování prošly několika změnami. Údaje v tabulce č. 2 vychází z politického závazku dosáhnout obranných výdajů ve výši 2 % HDP do roku 2024 a dále pokračovat ve stabilitě výdajů na této úrovni. Tato predikce vývoje rozpočtu MO vůči HDP je obsažena v strategickém dokumentu *Koncepce výstavby Armády České republiky 2030 (KVAČR)*, který byl schválen vládou České republiky na podzim roku 2019.

Tabulka č. 2: Politický závazek pro dosažení 2 % podílu na HDP do roku 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
HDP (mld. Kč)	5627,00	5880,00	6128,00	6382,00	6510,00	6640,00
Rozpočet (mld. Kč)	66,73	75,53	85,79	102,11	117,17	132,8
Podíl na HDP (%)	1,19	1,28	1,40	1,60	1,80	2,00

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
HDP (mld. Kč)	6773,00	6908,00	7046,00	7187,00	7331,00	747,00
Rozpočet (mld. Kč)	135,45	138,16	140,92	143,74	146,62	149,55
Podíl na HDP (%)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00

Zdroj: Vlastní zpracování dle Koncepce výstavby Armády České republiky 2030

V souvislosti s pandemií Covid-19 došlo již v roce 2020 k úpravám limitů rozpočtu resortu obrany, které se projeví v návrhu rozpočtu resortu obrany na rok 2021 a ve střednědobých rozpočtových výhledech (SRV) na roky 2022 a 2023. Na základě těchto dokumentů, je již v roce 2021 zřejmé, že nebude naplněn rozpočtový alianční závazek a obranný rozpočet ČR v roce 2024 nebude dosahovat 2 % HDP. Jednu z možných predikcí vývoje obranného rozpočtu nabízí tabulka č. 3, která vychází z tabulky č. 2, ale reflektuje změny z návrhu rozpočtu na rok 2021, SRV 2022 a 2023. V tabulce č. 3 je pro budoucí vývoj HDP použita makroekonomická predikce Ministerstva financí ČR (duben 2021), která uvažuje konstantní růst HDP o 2 % ročně. V souvislosti s predikcí vývoje HDP je nutné zmínit, že v důsledku krize došlo k propadu HDP, se kterou KVAČR nepočítala a v případě, kdyby nedošlo ke snížení výdajů na obranu, by byl podíl výdajů na HDP v roce 2024 cca 2,04 %. Vezmeme-li však v úvahu současnou úpravu rozpočtu resortu na rok 2021 a SRV, tak pokud by byl dodržován plánovaný trend zvyšování výdajů na obranu podle KVAČR, obranné výdaje by měli dosáhnout poměru 2 % k HDP až v roce 2025.

Tabulka č. 3: Upravený rozpočtový rámec s výhledem dosažení 2 % podílu na HDP do roku 2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
HDP (mld. Kč)	5653,00	5652,00	5932,00	6257,00	6382,14	6509,78
Rozpočet (mld. Kč)	68,32	74,31	85,36 ²⁹	95,16	101,70	117,18
Podíl na HDP (%)	1,21	1,31	1,44	1,52	1,59	1,80
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
HDP (mld. Kč)	6773,00	6908,00	7046,00	7187,00	7331,00	747,00
Rozpočet (mld. Kč)	132,80	135,46	138,16	140,93	143,75	146,62
Podíl na HDP (%)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00

Budeme-li vycházet z vládou schváleného materiálu MF ČR k přípravě státního rozpočtu na rok 2022, plánují se na tento rok snižovat výdaje na obranu o cca 5 mld. Kč.³⁰ Již nyní je zřejmé, že dojde k dalšímu posunu dosažení aliančního výdajového závazku v podílu 2 % obranného rozpočtu na HDP. Na základě dokumentů k státnímu rozpočtu na rok 2022 by mělo být aliančního výdajového závazku dosaženo až v roce 2027 a to v případě rapidního zvýšení rozpočtu mezi roky 2025 a 2026. Danou predikci zobrazuje tabulka č. 4.

²⁹ Schválený rozpočet byl 75,36 mld. Kč, ale v průběhu roku došlo k navrácení odebraných cca. 10 mld. Kč.

³⁰ MFCR. *Vláda schválila parametry rozpočtu na rok 2022*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/vlada-schvalila-parametry-rozpocetu-na-ro-42075>>

Tabulka č. 4: Upravený rozpočtový rámec s výhledem dosažení 2 % podílu na HDP do roku 2027

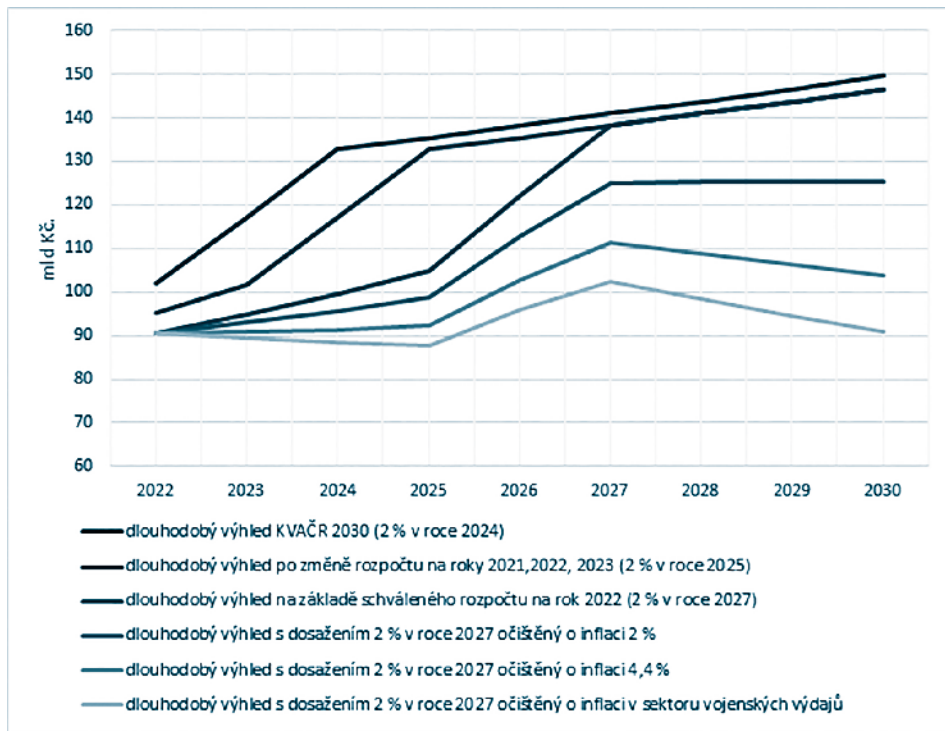
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
HDP (mld. Kč)	6257,00	6382,14	6509,78	6639,98	6772,78	6908,23	7046,40	7187,33	7331,07
Rozpočet (mld. Kč)	90,70	95,00	99,50	105,00	122,00	138,16	140,93	143,75	146,62
Podíl na HDP (%)	1,45	1,49	1,53	1,58	1,80	2,00	2,00	2,00	2,00

Změny v dlouhodobém výhledu zdrojového zajištění obrany, které byly provedeny za poslední dva roky, ukazují, jak politická rozhodnutí a ekonomická situace proměňují plánované rozpočty. Také se ukazuje velmi malé propojení výhledů s obrannou strategií.³¹ I když se změny týkají zpravidla několika nadcházejících let, nelze vyloučit, že i v dalších letech nebude ke změnám rozpočtu docházet. Graf č. 7 ukazuje změny v dlouhodobém výhledu mezi lety 2022–2030 a také několik scénářů, které reflektují rozdílnou kupní sílu. Změna cenové hladiny je naznačena ve třech scénářích. První scénář reflektuje inflační cíl České národní banky o velikosti 2 %.³² Druhý scénář se odvíjí od aktuální míry inflace, která se v roce 2020 pohybovala na 4,4 %.³³ Třetí ze scénářů se odvíjí od aktuální inflace 4,4 % a je navýšen o 40 %, aby lépe reflektoval cenovou hladinu u výdajů na obranu. Pro každý scénář reflektující inflaci byl jako základní rok zvolen rok 2022. Dlouhodobé výhledy, které reflektují inflaci, nám ukazují, že má v budoucnu dojít k reálnému skokovému nárůstu prostředků, které jsou vyčleněny na obranu. Toto skokové navýšení by mohlo částečně snížit vnitřní dluh z minulého období. I když bude od roku 2027 nominální objem prostředků na obranu stále růst, zohledníme-li inflaci výdajů na obranu, bude reálný objem prostředků klesající. Tuto skutečnost můžeme z pohledu zdrojového zajištění označit za další hrozbu pro odstranění aktuálního vnitřního dluhu a je tedy i hrozbou pro budoucí obranyschopnost.

³¹ STEJSKAL, L. *Jak daleko vidí Dlouhodobý výhled pro obranu 2030?* 2015. Vojenské rozhledy, roč. 24 (56), č. 4, s.5-15, ISSN 1210-3292.

³² Česká národní banka. *Měnová politika*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <<https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/cilovani/>>

³³ Ministerstvo financí ČR. *Makroekonomická predikce-listopad 2021*. [online], [cit. 2022-1-02] dostupné na: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2021/makroekonomicka-predikce-listopad-2021-43509>>



Graf č. 7: Dlouhodobé výhledy zdrojového zajištění obrany 2022-2030 (v mld. Kč)

V souvislosti s dlouhodobým výhledem je nezbytné připomenout vnitřní dluh, který si se sebou resort obrany nese z minulého období. Tento dluh se projevil v odsunutí některých investičních rozhodnutí, která jsou však součástí závazků vůči NATO. K největším investičním závazkům ČR patří do roku 2026 vybudovat moderní brigádu těžkého typu. Jedná se o 210 kusů techniky a východiskem pro tuto akvizici je dlouhodobá koncepce rozvoje armády (původně KVAČR 2025 a v současné době KVAČR 2030) a také zmíněné závazky vůči Alianci. Vyzbrojeny by měly být tři mechanizované prapory, kdy tato „těžká brigáda“ bude založena na bázi 7. mechanizované brigády.³⁴ Předpokládaná cena zakázky na 210 pásových obrněnců byla v roce 2018 stanovena na 53 mld. Kč ministryní obrany Karlou Šlechtovou a to na základě marketingového průzkumu MO ČR.³⁵ Z pohledu finančních nákladů se jedná o velké zatížení obranného rozpočtu v době růstu deficitu

³⁴ Ministerstvo obrany ČR. *Nová BVP*. [online], [cit. 2020-7-25] dostupné na: <<https://www.acr.army.cz/technika-a-vyzbroj/novabvp/nova-bvp-212567/>>

³⁵ Ministerstvo obrany ČR. *Letitý problém s výstrojí vojáků považují z velké části za vyřešený, říká Karla Šlechtová*. [online], [cit. 2020-1-2] dostupné na: <<https://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/letity-problem-s-vystroji-vojaku-povazuji-z-velke-casti-za-vyreseny--rika-karla-slechtova-200663/>>

veřejných financí. Vybudování brigády těžkého typu je jednou z nejdražších akvizic v historii AČR, ale stále změny v obranném rozpočtu komplikují plánování zakázek a modernizaci armády. Jelikož se velké modernizační zakázky plánují i na deset let dopředu a detailněji pak na tři roky, je dlouhodobý stabilní výdajový rámec jedním z důležitých předpokladů dokončení modernizace.

ZÁVĚR

Garance obrany a splnění závazků vůči spojencům je závislé na zdrojovém zajištění. Ekonomická krize v roce 2008 způsobila dlouhodobý pokles výdajů na obranu, který se projevil růstem vnitřního dluhu. Vezmeme-li v úvahu inflaci výdajů na obranu, tak došlo v letech 2009 až 2019 k poklesu celkových výdajů o 94,2 mld. Kč ve srovnání s průměrnými výdaji roku 1999. Zmíněný výpočet vnitřního dluhu dle nerealizovaných výdajů lze stále považovat za velmi konzervativní, pokud budeme uvažovat rostoucí požadavky na nákup moderních technologií. Snížení rozpočtů se projevilo také ve struktuře a počtech techniky, kterou je možné využít k zajištění obrany. V rámci zemí EU 28 došlo za poslední dvě dekády v kontextu počtu kusů bojové techniky ke snížení obranných schopností přibližně o 35 %. Tato skutečnost je částečně způsobena proměnou strategií, ale také částečně ji má na svědomí snížení výdajů na obranu. V ČR došlo za poslední dvě dekády ke snížení množství vojenské techniky ve vybraných kategoriích o 80 %. Relikt vnitřního dluhu se pak projevil zejména v odsouvání akvizic, které měly být s ohledem na závazky ke koaličním partnerům již dávno realizovány.

Dlouhodobé finanční rámce, které vychází z KVAČR, byly již několikrát změněny, přičemž za jejich společného jmenovatele můžeme označit snahu dostat aliančního výdajového závazku 2 % podílu výdajů na HDP. Na konferenci ve Walesu byl tento závazek stanoven na rok 2024, což bylo také reflektováno v rámci dokumentu KVAČR 2030, ale na základě politických rozhodnutí a v souvislosti s ekonomickými dopady pandemie viru Covid-19 na veřejné rozpočty byl nejprve tento milník posunut na rok 2025 a následně na rok 2027. S ohledem na zkušenosti s vývojem zdrojového zajištění po krizi v roce 2008 se však i tento cíl jeví jako málo realistický. Kromě těchto hrozeb pro zajištění obrany se pak z dlouhodobého hlediska ukazuje nezbytné reflektovat změny cenových hladin u výdajů na obranu, jelikož opomíjení této skutečnosti může v souvislosti se zdrojovým zajištěním vytvářet fiskální iluzi pozitivního vývoje, který bude v kontrastu se skutečným stavem.

Autoři: *Ing. Vojtěch Müllner, Ph.D.*, narozen 1988. Absolvoval magisterské (2015) i doktorské studium (2021) v programu Veřejná ekonomie na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity. V současné době působí na Katedře řízení zdrojů na Fakultě vojenského leadershipu Univerzity obrany v Brně, Katedře veřejné ekonomie na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity a na Katedře hudební produkce na Hudební fakultě Janáčkovy

akademie múzických umění. Zabývá se problematikou zdrojového zajištění různých oblastí veřejného a neziskového sektoru.

Kpt. Ing. Kamil Nečas, narozen 1986. Absolvent Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany Brno (2013) obor Ekonomika obrany státu. V letech 2013–2019 působil na různých pozicích na ekonomickém odboru a odboru logistiky Univerzity obrany. V současné době je starším asistentem na Katedře řízení zdrojů na Fakultě vojenského leadershipu Univerzity obrany v Brně. Zabývá se problematikou efektivní alokace zdrojů v prostředí obrany.

Jak citovat: MÜLLNER, Vojtěch a Kamil NEČAS. Výhled zajištění obranyschopnosti a splnění výdajových a investičních aliančních závazků v kontextu současné ekonomické situace. *Vojenské rozhledy*. 2022, 31 (2), 071-087. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Available at: www.vojenskerozhledy.cz.