

OBRANNÁ PRŮMYSLOVÁ ZÁKLADNA A OBRANNÁ PRŮMYSLOVÁ POLITIKA

Doc. PhDr. Miroslav KRČ, CSc.

Anotace:

Otázky vytvoření a upevnění ekonomických základů obrany demokratického státu jsou prvořadým úkolem politického vedení státu z hlediska demokratického vývoje, ale také realitou mezinárodní vojenskopolitické situace na přelomu 20. a 21. století. Demokratický stát se neobejde bez opatření, na které se vyžadují nemalé materiální, finanční a lidské zdroje. Toto pojednání se proto bude zabývat obrannou průmyslovou základnou, která vytváří předpoklady úspěšné obrany nejen z ekonomického, ale i vojenského hlediska. Ve vztahu ke zbrojní výrobě nalézáme u jednotlivých států tyto postoje: budování zbrojní výroby jako autonomního národního prvku s cílem mít politickou a ekonomickou nezávislost v oblasti dodávek zbraní a zbraňových systémů, demonstrace politické a vojenské síly, ekonomické důvody – úspora národních finančních zdrojů a prezentace vyspělosti ekonomiky, snaha o zvýšení výkonnosti ekonomiky přes nové technologie používané ve zbrojní výrobě.

Obranná průmyslová politika by měla být součástí ekonomické strategie. Můžeme ji definovat jako soubor legislativních, institucionálních a ekonomických aktů a aktivit státu k zajištění rozvoje zbrojní výroby, exportu a importu vojenské techniky a zbraní. Záměry pro zbrojní výrobu by měly vycházet z vojenské strategie, z dosažené úrovně průmyslové základny, z existujících historických zkušeností a tradic, z vyspělosti a rozsahu jejího technologického zázemí.

Úvod

V prvních letech samostatnosti po roce 1918 mladá Československá republika zbraně dovážela, vedla ji však k tomu toliko snaha rychle se vyzbrojit. Dovoz zbraní nemohl být řešením trvalým. Návrhy, že by Československo dováželo zbraně trvale z Francie, byly odmítnuty. Zvítězila koncepce budování vlastní zbrojní výroby. Důvody, pro něž zvítězila během první poloviny 20. let myšlenka vybudovat vlastní zbrojní průmysl, byly především tyto:

1. Vybudování na cizině nezávislé válečné výroby by zajistilo zemi před případnými útoky,

2. zkušenosti s dovozem výzbroje, zvláště francouzské, byly špatné,
3. pravidelnými dodávkami zbraní československé armádě si zajišťovala československá podnikatelská sféra nikoliv běžné podnikatelské a ziskové možnosti,
4. výhodná situace v mezinárodním zbrojním průmyslu, totiž odpadnutí Německa a Rakousko-Uherska, umožňovala zaujmout jejich pozice na světových trzích,
5. zbrojní export poskytoval mimořádné možnosti pro zajištění ekonomického a politického vlivu československého státu za hranicemi státu.

Po celé meziválečné období se Československo drželo v první desítce světových vývozců a podle ročních zpráv Společnosti národů v Ženevě zaujalo čtyřikrát místo třetí a druhé. V letech 1934 a 1935 dokonce první.¹ Devizový přínos ze zbrojního exportu byl značný. Tyto okolnosti vedly k vyprofilování zbrojní výroby, ale především k vyprofilování obranné průmyslové politiky v letech 1918—1938.

Po roce 1948 se zbrojní výroba dynamicky rozvíjela. Ve spojitosti s vypuknutím korejské války a prudkým ochlazením mezinárodních vztahů a vzhledem k pounorové orientaci naší zahraniční politiky došlo k nebyvalému růstu zbrojní výroby. Znárodněný a centrálně řízený průmysl se pod dohledem sovětských poradců vydal na cestu licenční výroby sovětské vojenské techniky. Československá vojenská produkce dosáhla v letech 1948—1989 svého největšího rozsahu v r. 1987, kdy představovala asi 29 mld. Kčs.² Z územního hlediska připadalo více než 60% zbrojní výroby na Slovenskou a necelých 40% na Českou republiku. V období 1988—1990 pak nastává pokles československé zbrojní výroby z 26,7 na 5 mld. Kč. V České republice je to z 12,3 na 2,9 mld. Kč.³ Tento pokles byl vyvolán subjektivními i objektivními okolnostmi.⁴

Přístupy ke zbrojní výrobě

Na základě analýzy statistických dat o objemech vojenské výroby a integračních tendencí můžeme vysledovat několik základních přístupů k obranné výrobě. Především lze nalézt přístup ke zbrojní výrobě jako projev politické a ekonomické nezávislosti na bližším a vzdálenějším okolí v oblasti dodávek zbraní a zbraňových systémů. Dále je to přístup, který je charakteristický snahou o rozvoj zbrojní výroby jako prvku demonstrace politické a vojenské síly. Předposlední přístup je takový, že v něm převažují ekonomické důvody ve vztahu k rozvoji zbrojní výroby. Zde se jedná především o udržení a nebo zavedení zbrojní výroby z hlediska úspor národních finančních zdrojů a prezentace vyspělosti ekonomiky. Poslední přístup reprezentují státy, které usilují o zvýšení výkonnosti ekonomiky přes nové technologie, které se používají ve zbrojní výrobě.

Obranná průmyslová politika a obranná průmyslová základna

Tyto okolnosti, ale i historické údaje, vedou ke zkoumání obranné průmyslové základny a obranné průmyslové politiky.⁵ Obecně se předpokládá, že mnohé z velkých ekonomik mají jak svou obrannou průmyslovou základnu tak i svou obrannou průmyslovou politiku v tom smyslu, že mají jistý sektor či skupinu odvětví, které jsou v jistém

stupni závislé na obranných výdajích a proto je nutno nějakým způsobem formovat a podporovat. Korporace, které patří do obranné průmyslové základny, se obvykle podřizují obranné průmyslové politice a na druhé straně ji pomáhají realizovat. Můžeme ji chápat ve smyslu skupiny podniků, které jsou závislé na obranných výdajích státu a na druhou stranu, stát je závislý na určitém stupni soběstačnosti v oblasti produkce obranného nebo válečného zboží⁶. Můžeme také uvést, že obranná průmyslová základna je ta část celkových výrobních kapacit, ať již vlastněných státem či v privátním vlastnictví, a ta část údržbářských kapacit vlastněných státem či v privátním vlastnictví sloužící pro potřeby ozbrojených sil.⁷ Obranná průmyslová základna by měla být tvořena především privátními podniky.⁸

Cesty ke zdokonalování obranné průmyslové základny

V podmínkách nedostatečně rozvinuté obranné průmyslové základny, je třeba mít selektivně aplikovatelnou pružnou akviziční strategii, z pohledu ministerstva obrany, schopnou adekvátně reagovat na moderní technologie.⁹ Je důležité udržovat nepřerušovanou existenci projekčních týmů, a jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout je orientace na zhotovování prototypů, přičemž je možno upouštět od zavádění do výroby, a pokud to dovolí mezinárodní situace a, že se zároveň bude dařit prodlužovat životní cyklus již existující techniky a „upgradovat“ ji. To vše by mělo umožnit přežívání a rozvoj obranné technologické báze i v podmínkách nevyváženého vojenského rozpočtu. Tato strategie by měla předpokládat užívání takového systému akvizičních milníků, který umožňuje zahájení vývoje zařízení, aniž by se předem kladl závazek, že celý proces bude pokračovat i po dosažení stádia prototypu. Některá takto vyvinutá zařízení mohou postoupit do stádia výroby, jiné systémy budou vyrobeny jen ve velmi omezeném počtu kusů, a některé nebudou vůbec vyráběny, pouze se bude udržovat schopnost je vyrobit. Výroba některých systémů může být takto záměrně oddalováno po období několika let, než se učiní rozhodnutí o zahájení výroby. Zde velmi do popředí vystupuje požadavek společných zbrojních podniků.¹⁰

Obranná průmyslová politika

Pokusy provést komplexní analýzu obranné průmyslové základny a obranné průmyslové politiky se střetávají se značnými nejasnostmi končící až odmítnutí obranné průmyslové základny a tím i možné obranné průmyslové politiky. Toto odmítnutí vychází z nepochopení místa obranné průmyslové základny demokratického státu v hospodářské politice státu. Zcela jasným projevem této situace, je neexistence realizace obranné průmyslové politiky v našich podmínkách. Neboli v současných politických poměrech není co odmítat, proto že se v podstatě nic v této oblasti nerealizuje. To, že vláda schválila v roce 2000 pod názvem „Principy spolupráce státu s obranným průmyslem v České republice“, ještě neznamená, že je to stav konečný a plně funkční. Je nutno uvést, že materiál obsahuje soubor opatření k podpoře obranného průmyslu ČR a zahájení systémové spolupráce ústředních správních orgánů s obranným průmyslem. Avšak další naplnění již není tak rychlé.

Nové bezpečnostní prostředí si vyžaduje, abychom se podrobněji zabývali nejen stavem našeho obranného průmyslu, ale i obranou průmyslovou politikou. K tomu abychom rozvinuli obrannou průmyslovou základnu, musíme formovat obrannou průmyslovou politiku.

Obranná průmyslová politika je pěstována v mnohých zemích NATO a je součástí vkladu do společného obranného systému Aliance. Obranná průmyslová politika má dimenzi politickou, vojenskou, technickou, ale také technicko ekonomickou. Pokud jde o hospodářskou politiku ta musí přispívat k formování obranné průmyslové politiky. Na druhé straně je nutno zdůraznit, že obranná průmyslová politika napomáhá realizaci hospodářské politiky státu.

Význam přiměřené soběstačnosti ve výrobě zbraní se projevuje nejen ve formování obranné průmyslové politiky, ale také ve formování obranné průmyslové základny. Tyto dva prvky mezi sebou velmi úzce souvisí. Bezpečnostní výhody přiměřené soběstačnosti se projevují jako schopnost domácího průmyslu produkovat moderní prostředky nutné k vedení války a schopnost rychle zvýšit jejich výrobu v případě krizové situace či války.¹¹

Udržování národní schopnosti vyrábět, která by pokryla celou škálu obranné produkce, se však s nárůstem technické složitosti a nákladnosti moderních zbraní stává velice drahou záležitostí. Také není vůbec jasné, zda v našich podmínkách se jedná o variantu, která je výhodná, a zda rozhodnutí pro ni by bylo rozhodnutím realistickým. Vzhledem ke stupni již probíhající evropské spolupráce v oblasti obranné výroby a integrace a vzhledem k pravděpodobné povaze budoucích konfliktů není snad soběstačnost v obranné výrobě až na tolik důležitá. Kromě toho je třeba si uvědomit, že i země s autarkčním přístupem k národní průmyslové základně bude s největší pravděpodobností závislá na dovozu jistých komponent.

Místo uvažování v černobílých kategoriích typu „buďto dovoz, anebo úplná soběstačnost“ je třeba se zaměřit na otázku obranné průmyslové politiky státu, která eliminuje nedostatečně rozvinutou obrannou průmyslovou základnu, avšak zároveň ji napomáhá vytvářet a kultivovat. V zásadě by se měly dát specifikovat jednotlivé scénáře rozvoje, stanovit rizika, která jsou s nimi spojena, a na základě toho určit optimální obrannou průmyslovou politiku, která by paušálně nezavrhovala možnosti, které skýtá import.¹²

Neschopnost pochopit výše uvedené skutečnosti vedou k politice, která se může vyznačovat sklonem k dotování relativně neefektivních domácích podniků, i když se nabízejí jiné bezpečné alternativy. Také je důležité si uvědomit, že obranná průmyslová politika musí inklinovat k tomu, aby plnila i jiné funkce, než pouhé zabezpečování prostředků obrany.

Obranná průmyslová politika může mít pozitivní vliv na ekonomický růst přes účinnost vedlejších produktů technologického vývoje, na poskytování pracovních příležitostí, obzvláště pro kvalifikované pracovníky, a na efekty externalit, které se realizují prostřednictvím vazeb s ostatními částmi ekonomiky.

Nyní stojí náš obranný průmysl před problémy, které jsou důsledkem klesající poptávky po jeho produktech a růstu zahraniční konkurence, ale také nepromyšlených politických rozhodnutí o výrobě mohutných zbraňových systémů. Tato nová situace vyvolala proces zásadních strukturálních změn a redukce podniků s obrannou produkcí a ke změně vztahů mezi těmito podniky a vládou. Avšak o jaké vztahy by mělo jít a nebo na čem by měly být založeny již není v současné době definováno.

Pokusy provést komplexní analýzu obranné průmyslové politiky se střetávají se značnými nejasnostmi končící až odmítnutí možné obranné průmyslové politiky. Toto odmítnutí vychází z nepochopení místa obranné průmyslové základny v hospodářské politice státu.

Obranná průmyslová politika bude asi poskytovat podporu nejen obranné průmyslové základně, ale především procesu obrany společnosti, výstavby ozbrojených sil a samotnému zabezpečení vojenských misí operací. Pokud se týče rolí, které může obranná průmyslová základna sehrávat v budoucích konfliktech, jsou tyto role velmi rozmanité – údržba, nárazová výroba, akcelerovaná akvizice v rámci plánovaných programů, modifikace a vývoj a výroba nových systémů.¹³ Obranná průmyslová základna bude součástí národního hospodářství a bude kultivována jako výkonná složka ekonomické bezpečnosti s použitím v době ohrožení a konfliktů.¹⁴

Doporučení ke zdokonalení obranné průmyslové základny

Má-li být náš obranný průmysl postaven na pevné základy, je třeba považovat za klíčové faktory alokaci zdrojů a definovanou a realizovanou obrannou průmyslovou politiku. Je nezbytně nutné abychom definovali a formulovali cíle a prováděli implementaci politiky vyžadované potřebami rozvoje obranného průmyslu. K tomu by mělo přistoupit centralizované provádění a koordinace veškerých obranných průmyslových aktivit. Obranná průmyslová politika by měla být postavena na nových principech. Hlavním cílem by mělo být konstituovat moderní obranný průmysl a umožnit modernizaci ozbrojených sil. Nové principy obranné průmyslové politiky by měly být asi následující:

- maximálně využívat stávající průmyslové kapacity a potenciál,
- poskytovat pomoc pro nové investice s podílem vysokých technologií,
- zavádět zahraniční technologie a umožnit, aby se na celém procesu podílel i zahraniční kapitál,
- podpořit aktivity výzkumu a vývoje.

Součástí této obranné průmyslové politiky by mělo být vytvoření obranného průmyslu, který bude:

- otevřený domácím i zahraničním sektorům,
- mít dynamickou strukturu,
- mít exportní potenciál,
- schopen přizpůsobit se novým technologiím,

- schopen pružně reagovat na potřeby své vlastní obnovy,
- nebude pouze nakupovat komponenty, ale také umožní zapojit se do spolupráce v oblasti výroby obranného zařízení.

Obranná průmyslová politika s ohledem na výše uvedené cíle by měla formulovat dlouhodobou politiku v oblasti obranné průmyslové základny, a vytvořit nástroje pro podporu za pomoci stálých finančních toků. K realizaci obranné průmyslové politiky je vhodné, aby bylo současné organizace zodpovídající za formulování směrnice pro akvizici zbraní, munice a zařízení pro uspokojení potřeb ozbrojených sil rozšířena pravomoc o zabezpečování výše uvedených úkolů i na ozbrojené bezpečnostní sbory, který budou v rámci technických a ekonomických podmínek dodávat domácí dodavatelé. Kromě toho je vhodné ustavit i vysoce flexibilní a efektivní administrativní mechanismus. Mohlo by jít o ustavení:

- Výkonný výbor obranného průmyslu,
- Fond na podporu obranného průmyslu.

Podpůrný fond obranného průmyslu by měl být koncipován jako nástroj, který má umožnit realizaci obranného průmyslu. Tento fond by měl být vysoce flexibilní a měl by zaručit stálý tok finančních zdrojů, které by nebyly bržděny byrokratickými formalitami. Zdroje příjmů tohoto fondu by mohly být následující:

1. Příděly z rozpočtové kapitoly příjmů z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků,
2. příjmy z loterie a ze všech forem hazardních her a sázení,
3. příjmy z daně na spotřebu pohonných látek,
4. příjmy z příjmové a korporační daně,
5. příjmy z poplatků kompenzace vojenské služby armádám Aliance,
6. dary a pomoc,
7. příjmy z prodeje lehkých zbraní,
8. zahraniční úvěry.

Závěr

Základy obranné průmyslové politiky by měly vycházet z uznání nutnosti toho, aby některé kapacity obranného průmyslu byly nadále udržovány a počítalo s tím, že stát bude sehrávat roli pokud se týče rozvoje a podpory specifickým odvětvím s významem pro obranný průmysl. Úkolem vládní sféry by mělo být vytváření tržního prostředí, které by umožňovalo existenci výroby prostředků určených k obraně.

Na co by se měl klást důraz v obranné průmyslové politice? Je to především širší ekonomický význam průmyslových aktivit podporovaných státem majících vztah k obraně. Jde o to, aby se posuzovalo v jaké míře se firmy dokáží prosadit jako úspěšní vývozcí, nebo jak přispívají k šíření a vývoji nových technologií a v aplikaci a vývoji vojenských a civilních technologií. To jsou faktory, které by měly hrát významnou roli v celkové vládní politice v oblasti zpracovatelského průmyslu.

Hlavním cílem by mělo zůstat vybudování a rozvoj národního obranného průmyslu, který bude otevřen soukromému sektoru a technologickému vývoji, a bude schopen využívat stávající obranné průmyslové kapacity. V této souvislosti by měly dostat prioritu studie řešící otázku, jak zabezpečit potřeby našich ozbrojených sil při využití stávajících kapacit a výrobních zařízení, tak aby bylo dosaženo maximálního efektu a co nejvyšší nákladové efektivity. Zároveň je třeba se zaměřit na vybudování optimální administrativní struktury, která pomůže našemu obrannému průmyslu fungovat i v 21. století.

Poznámky

¹ Olšovský R.: Světový obchod a Československo. Praha 1960.

² Podrobněji se s touto problematikou můžeme seznámit v : Krč, M., Šelešovský, J., Ivánek, L.: Vliv zbrojní výroby na ekonomický vývoj. Brno 1999, 247 s.

³ Čechák, O., Ivánek, L., Krč, M., Šelešovský, J.: Zbrojní výroba, konverze, obranyschopnost. Praha 1993, 112 s.

⁴ Krč, M.: Evoluce československého zbrojního průmyslu. In: Sborník Vojenské akademie, řada C, 1992, č. 3, s. 9—22.

⁵ Krč, M.: Obranná průmyslová politika jako prostředek podpory národního obranného průmyslu. In: Sborník z konference: „Možnosti obranného průmyslu při zabezpečení obranyschopnosti státu.“. Pardubice 2000, s. 12—18.

⁶ Dunne, J.P.: The Defense Industrial Base. In: Handbook of Defense Economics. 1995 Elsevier Science B.V.

⁷ Krč, M.: Jaká by měla být národní obranná průmyslová základna? In: Vojenské rozhledy, 1999, č. 4, s. 34—42.

⁸ Higgins, P.J. :When the industrial base gold. Army Logistician, 1999, III-IV, č.2, s. 43.

⁹ Higgins, P.J. :When the industrial base gold. Army Logistician, 1999, III-IV, č.2, s.42, 43.

¹⁰ Společné zbrojní programy NATO. ATM, 1997, č.10, s. 40.

¹¹ Krč, M.: Jakou mít obrannou průmyslovou politiku. In: Vojenské rozhledy, 2000, č. 2, s. 8—15.

¹² Krč, M.: Ekonomicko historické aspekty vojenství XX. století jako východiska vize ekonomického zabezpečení obrany v XXI. Století. In: Sborník Vojenské akademie, řada C-D, 2000, zvláštní číslo, s. 37—58. ISSN 1211– 1031.

¹³ Šefčík, V. : Netradiční pohled na vojenskou výrobu. In: Sborník vojenské akademie v Brně, řada CD, aplikované sociální a ekonomické vědy. Č.1, 2002.

¹⁴ Krč, M.: Vize ekonomického a materiálního zabezpečení obrany a bezpečnosti v 21. století. In: Vojenské rozhledy, 2001, č. 3, s. 94—102. ISSN 1210–3299.