

VOJTĚCH BAHENSKÝ, ALEŠ BĚLOHRADSKÝ, PETR JANSKÝ, MICHAL SMETANA

Výdaje na obranu: proč je potřeba je výrazně zvýšit a jak zajistit jejich financování

Shrnutí

Naším cílem je zlepšit kvalitu veřejné diskuze a politického rozhodování o výdajích na obranu ČR v kontextu měnícího se mezinárodně-bezpečnostního prostředí. Za tímto účelem připravujeme sérii odborných studií, které se budou zabývat dílčími aspekty této problematiky.

V této úvodní studii se primárně pokoušíme identifikovat klíčové otázky pro veřejnou debatu a nabízíme pracovní verze odpovědí, kterými se chceme podrobněji zabývat v naší další práci:

1. **Proč a na co potřebujeme výdaje na obranu?** *Pro zajištění bezpečnosti občanů ČR proti externím hrozbám. Většina výdajů vyplývá z potřeby naplňování cílů kolektivní obrany v rámci obranného plánování NATO.*
2. **Jaké nyní máme výdaje na obranu?** *Výdaje na obranu narostly z cca 1 % hrubého domácího produktu (HDP) v roce 2016 na 2 % HDP v roce 2024. Nárůst výdajů na zhruba 160 miliard v roce 2024 nás posunul z výrazného podprůměru k mírnému podprůměru mezi státy EU.*
3. **Jak vysoké a kdy mají být výdaje na obranu?** *Dlouhodobě bude třeba dosáhnout výše výdajů na obranu v rozmezí 2–5 % HDP, přičemž 3 % HDP odpovídají očekávanému novému politickému závazku v rámci NATO. V nejbližších letech budou nutné výdaje vyšší, než je dlouhodobý cíl, pokud má být urychleně dohnáno podfinancování z minulých let.*
4. **Z čeho a jakým způsobem můžeme financovat výdaje na obranu?** *Základní možnosti financování vyšších výdajů na obranu jsou tři: nižší výdaje v ostatních rozpočtových položkách, vyšší státní příjmy a vyšší zadlužení.*
5. **Na jaké otázky ohledně obranných výdajů je třeba hledat odpovědi?** *Diskuse spojené s navýšením obranných výdajů jsou úzce spojené s otázkami sledování efektivity vynaložených prostředků, předvídatelnosti a stability výdajů, prorůstovosti a transparency.*

Úvod

Od konce studené války nebylo v Evropě věnováno obraně a otázkám s ní spojeným příliš pozornosti. Spolu s klesajícími výdaji na obranu a omezeným zájmem veřejnosti a politiků se otázky obrany v rostoucí míře staly doménou úzké části evropské společnosti složené z vojáků, zaměstnanců národních ministerstev obrany a malé skupiny civilních expertů na obranu a bezpečnost na univerzitách a v think tancích.

V situaci, kdy se mezinárodně-bezpečnostní prostředí dramaticky zhoršilo a evropské státy jsou nuceny k vyšším investicím do své bezpečnosti, již nemůže zůstat obrana a s ní spojené otázky doménou úzce profilovaných expertů na obranné otázky. Zvláště otázka obranných výdajů si pak žádá úzkou spolupráci a dialog mezi bezpečnostními experty a ekonomy. Tato studie je první z plánované série studií, které se snaží integrovat ekonomické a bezpečnostní perspektivy na české obranné výdaje a nabídnout české veřejnosti i politické reprezentaci datově podložená doporučení.

V této první studii se primárně zaměřujeme na představení základního bezpečnostního a ekonomického kontextu obranných výdajů. Specificky pak diskutujeme čtyři otázky.

Zprvée, **proč a na co potřebujeme výdaje na obranu.** Zde primárně zdůrazňujeme komplexní vazbu mezi národní bezpečností, mezinárodně-bezpečnostním prostředím, alianční politikou a národními výdaji na obranu.

Zadruhé, **jaké nyní máme výdaje na obranu.** Zde kromě popisu dosavadních trendů rozebíráme klíčový význam načasování investic a roli dlouhodobého podfinancování obrany ČR.

Zatřetí, **jak vysoké mají být výdaje na obranu.** Zde kromě možných scénářů diskutujeme i načasování výdajů a potřebu akutního zacelení vnitřního dluhu, který vznikl podfinancováním obrany v minulých letech.

Začtvrté, **z čeho můžeme financovat výdaje na obranu.** Zde diskutujeme tři hlavní cesty k nalezení dodatečných prostředků pro financování obrany ČR: nižší výdaje v ostatních rozpočtových položkách, vyšší státní příjmy a vyšší zadlužení.

Na závěr shrnujeme, na jaké otázky ohledně obranných výdajů je třeba hledat odpovědi. Zde se zabýváme konkrétními zásadními otázkami, které jsou klíčové pro obranné výdaje a přitom jdou nad rámec jejich výše. Konkrétně pak otázkami efektivity vynaložených prostředků, předvídatelnosti a stability výdajů, prorůstovosti a transparency.

1. Proč a na co potřebujeme výdaje na obranu

Obranné výdaje jsou determinovány především mezinárodně-bezpečnostními hrozbami a politickými ambicemi jim čelit. V případě ČR pak především hrozbami vůči NATO a politickou shodou na ambicích na úrovni NATO.

Co jsou obranné výdaje

Zajištění bezpečnosti patří mezi základní funkce státu. Obranné výdaje jsou pak výdaji směřujícími k zajištění vnější bezpečnosti prostřednictvím ozbrojených sil.

Obranné výdaje zahrnují veškeré výdaje na ozbrojené síly. Jakkoliv jsou obranné výdaje do značné míry identické s rozpočtovými kapitolami ministerstev obrany, mohou se do nich počítat i výdaje z jiných rozpočtových kapitol a naopak do nich nemusí spadat všechny výdaje z kapitoly ministerstva obrany. Z pohledu ČR lze brát za určující [definici obranných výdajů Severoatlantické aliance](#).

Primárními oblastmi, na které se dle metodiky NATO obranné výdaje rozdělují, jsou:

- a) personální výdaje, zahrnující i výsluh;
- b) výdaje na vybavení a výzbroj, zahrnující výzkum a vývoj směřující k vybavení a výzbroji;
- c) výdaje na vojenskou infrastrukturu;
- d) ostatní výdaje, zahrnující především operace, provozní náklady, náklady na údržbu existujících kapacit a obranný výzkum a vývoj nespádající pod bod b).

Určování výše potřebných výdajů na obranu

Výše potřebných výdajů na obranu je primárně dána kontinuálním procesem obranného plánování. Pro nás relevantní obranné plánování probíhá jak na úrovni státu, tak na úrovni NATO. Z obecného hlediska je určujícím faktorem pro výši obranných výdajů mezinárodně-bezpečnostní prostředí a vnější hrozby pro stát nebo jeho zájmy, přičemž je důležitá nejen aktuální situace, ale i její budoucí prognóza (mimo jiné proto, že řada investic do obrany se projeví až za řadu let).

Důležitou součástí obranného plánování je rovněž stanovení politické ambice státu v daném mezinárodně-bezpečnostním prostředí, tedy čeho chce stát být schopen dosáhnout, v jakém časovém horizontu a jak velké riziko je ochoten v tomto kontextu přijmout. Na základě vymezení externích hrozeb a ambicí může následně dojít ke

simulaci možných scénářů a vypracování obranných plánů. Z toho by pak měla vycházet konkrétní vojenská doporučení ohledně toho, jaké ozbrojené síly s jakou skladbou schopností jsou třeba k naplněním daných ambicí.

Obranné výdaje pak vycházejí z potřeby financovat takovouto ozbrojenou sílu, respektive financovat modernizaci, transformaci nebo expanzi stávajících ozbrojených sil na plánovanou úroveň.

V této fázi může teoreticky dojít k politickému korektivu revidujícímu vojenské doporučení. V tomto směru může například stát akceptovat vyšší riziko v případném ozbrojeném konfliktu, spojené s nižší šancí na úspěch, vyššími ztrátami na životech či technice nebo vyššími územními ztrátami ve prospěch agresora v počátcích konfliktu. Revize ambic následně může umožnit změnu obranného plánování směřujícímu k ozbrojeným silám s nižšími schopnostmi a tedy i nižšími náklady.

Obranné plánování NATO

V případě ČR jako členského státu NATO se výše popsaný postup obranného plánování pro učení obranných výdajů odehrává primárně (ale nikoliv výlučně) v rámci spojeneckého plánování v Severoatlantické alianci. [Proces obranného plánování NATO](#) (tj. NDPP, z anglického NATO Defence Planning Process) se oproti výše uvedenému pochopitelně liší v nutnosti vzájemné koordinace členských států. V prvé řadě tak bere v úvahu politické ambice schválené na úrovni NATO a externí hrozby vůči alianci jako celku. Po vygenerování vojenského doporučení pro nutné celkové síly NATO v dialogu s členskými státy jsou následně každému státu přiřazeny konkrétní úkoly, jak k těmto celkovým silám přispět (*Capability Targets*). Přidělování přitom vychází z možností členských států (například velikosti národní ekonomiky) a jejich již existujících schopností. Následně pak NATO průběžně ověřuje a hodnotí dosažení těchto cílů ze strany členských států. Ačkoliv z bezpečnostních důvodů zpravidla není toto hodnocení veřejně dostupné, v některých dílčích případech zveřejněno bylo (viz například [Nizozemí](#)) a může tak sloužit jako ilustrace těchto procesů.

Obranné plánování probíhá kontinuálně tak, aby se ozbrojené síly průběžně adaptovaly na proměňující se mezinárodně-bezpečnostní prostředí. V červnu 2025 dojde na summitu NATO v Haagu ke schválení nových cílů, které budou vzhledem ke dramatickému zhoršení mezinárodně-bezpečnostního prostředí výrazně vyšší oproti těm stávajícím.

Co znamenají „2 % HDP na obranu“

Závazek národních výdajů na obranu ve výši 2 % HDP má kořeny v období po roce 2000 a debatách o rozložení břemene společné obrany mezi Spojené státy americké a jejich evropské spojence v NATO. Jednalo se o [cíl obranných výdajů pobaltských zemí](#), když usilovaly o členství v alianci. Stálá velvyslankyně USA při NATO o 2 % HDP veřejných výdajů na obranu referovala jako o „[neoficiálním minimu](#)“ už v roce 2006, kdy [došlo alespoň k rétorické podpoře tohoto cíle ze strany členských států](#). Formálně byl cíl dvou procent HDP přijat na summitu NATO ve Walesu v roce 2014, byť teprve v podobě příslibu *směřovat* k dosažení tohoto cíle do roku 2024.

Jakkoliv je samozřejmě pravdou, že zásadní jsou výsledné schopnosti, nikoliv vynaložené prostředky, hranice 2 % HDP se etablovala především jako nástroj, jak poměrně jednoduše poměřovat úsilí členských států přispívat ke společné obraně. Jako politicky významná metrika je tato hranice často využívána z toho důvodu, že z bezpečnostních a reputačních důvodů nemají státy zájem zveřejňovat detaily o svých obranných schopnostech a především pak o jejich nedostatcích.

Vzhledem k tomu, že se přidělené cíle obranného plánování pro jednotlivé země určují do značné míry na základě velikosti a ekonomické síly členského státu, není překvapivé, že potřebné náklady na jejich naplnění budou zhruba odpovídat stejnému procentu HDP. Jakkoli vazba mezi aliančními cílovými schopnostmi a financováním ve výši 2 % HDP není jednoznačně a striktně stanovená, lze říct, že tato úroveň odpovídá minimálním výdajům nutným k zajištění příslibených kapacit.

Nakonec je plnění těchto finančních cílů i důležitým politickým signálem vůči protivníkům, byť vybudované schopnosti jsou pochopitelně důležitější. Zároveň je to i signál vůči aliančním partnerům a primárně Spojeným státům americkým, že naplňujeme [Článek III Severoatlantické smlouvy](#) a nespolehneme se v obranném plánování pouze na jejich schopnosti. Konečně naplňování tohoto závazku umožňuje vytvářet politický tlak na spojenecké státy, které do obrany dostatečně neinvestují, čímž v důsledku snižují i naši vlastní bezpečnost.

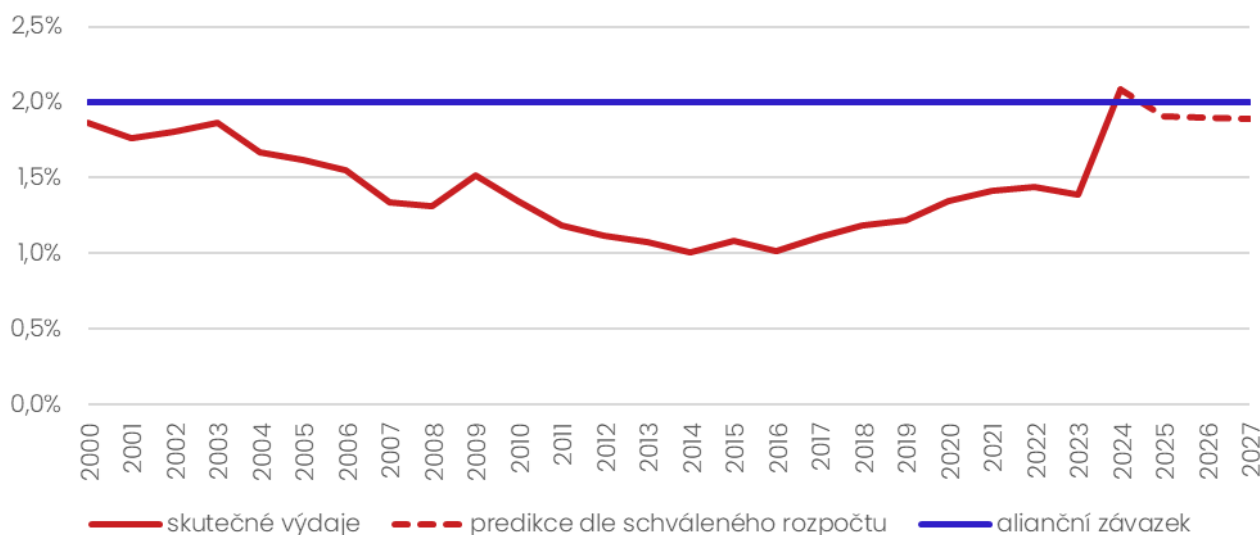
2. Jaké nyní máme výdaje na obranu

České výdaje na obranu narostly z 1 % HDP v roce 2016 na 2 % HDP v roce 2024. Navýšení výdajů na zhruba 160 miliard v roce 2024 nás posunulo z výrazného podprůměru k mírnému podprůměru mezi státy EU.

Přijetím zákona č. 177/2023 Sb., o financování obrany, vznikla povinnost stanovit ve státním rozpočtu aktivity v oblasti obrany alespoň ve výši 2 % nominálního hrubého domácího produktu dle odhadu uvedeného v rozpočtové strategii předcházejícího roku. Pro rok 2025 to vychází na 161 mld. Kč.

Zákon zároveň umožňuje do celkových výdajů na obranu počítat i výdaje jiných kapitol než Ministerstva obrany. Jsou zde tak započítány i výdaje, které ani odvětvově nejsou ve státním rozpočtu označeny jako výdaje na obranu: v rozpočtové kapitole Ministerstva obrany se jedná zejména o sociální výdaje (důchody a výsluhy), z jiných kapitol pak o civilní připravenost na krizové stavy (Správa státních hmotných rezerv) a bezpečnost a veřejný pořádek (Národní bezpečnostní úřad a Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost).

Graf 1: Vývoj výdajů na obranu v ČR (% HDP)



Zdroj: Monitor státní pokladny, Makroekonomická predikce (MF ČR, leden 2025), Fiskálně-strukturální plán ČR (MF ČR, říjen 2024)

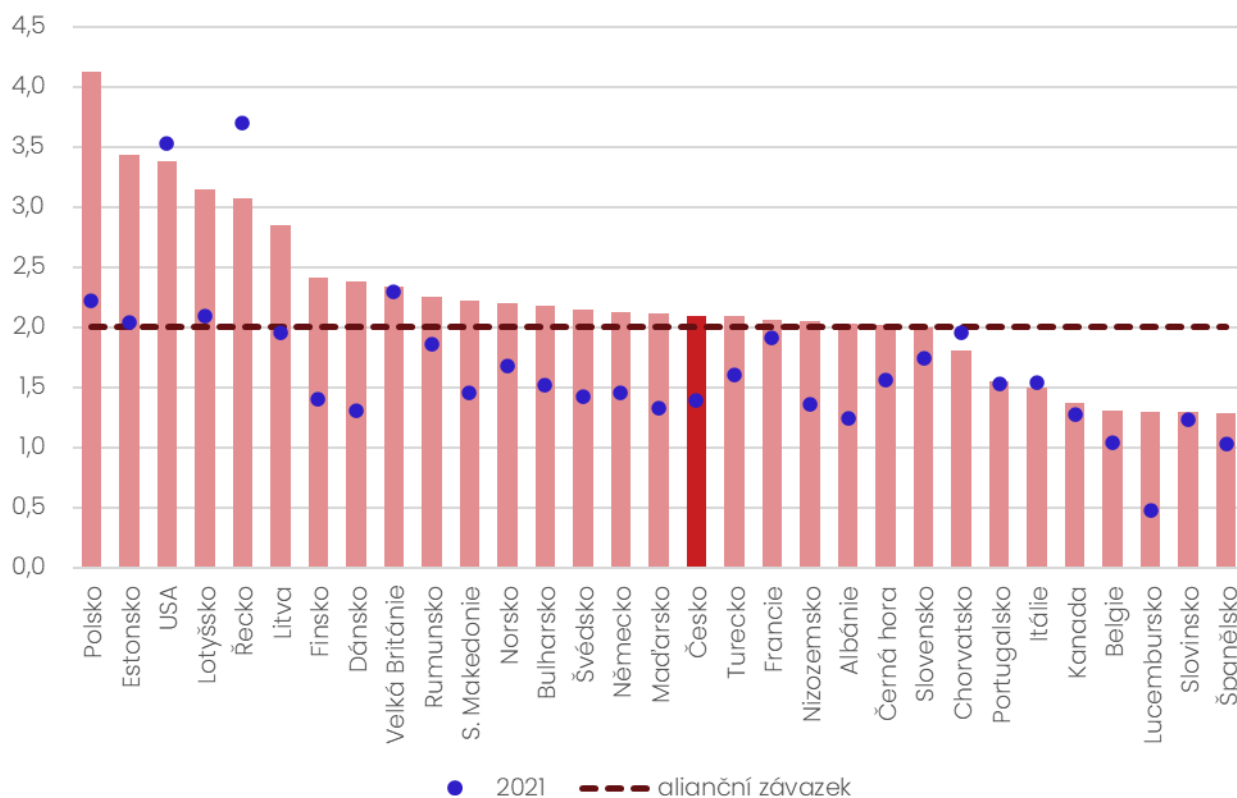
V roce 2024 překročila ČR se započtením všech těchto výdajů poprvé od roku 2000 dvouprocentní hranici v poměru k HDP ve výdajích na obranu (viz Graf 1). Rozpočet pro rok 2025 a střednědobý výhled pro další dva roky vychází dle zákona z odhadu HDP

v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR na léta 2025 až 2027 publikované v dubnu 2024. Odhad růstu nominálního HDP se nicméně od té doby zvýšil, z čehož vyplývá aktuální predikce výdajů na obranu pod hranicí 2 % HDP.

Navýšení rozpočtu na obranu v roce 2024 se v ČR projevilo dle klasifikace NATO ze 70 % v navýšených výdajích do vybavení a výzbroje, 20 % navýšení proběhlo v blíže neidentifikovaných běžných výdajích a 10 % v investicích do vojenské infrastruktury. Personální náklady zůstaly téměř stejné jako v roce předcházejícím.

Významný nárůst výdajů na obranu od začátku války na Ukrajině v roce 2022 vykazuje většina států NATO (viz Graf 2). ČR je tak mezi spojeneckými státy stále lehce pod průměrem (2,2 % HDP). Pouze šest zemí NATO vydává v tuto chvíli na obranu významně více než 2 % HDP: vedle Polska, USA a Řecka se jedná také o tři pobaltské země, Estonsko, Lotyšsko a Litvu. Na druhé straně sedm členských států vydává na obranu výrazně méně než 2 % HDP: Španělsko, Slovinsko, Belgie, Kanada, Itálie, Portugalsko a Lucembursko, přičemž poslední jmenovaný stát má vzhledem k národním specifikům upravený politický závazek na 2 % hrubého národního důchodu (HND) na místo 2 % HDP.

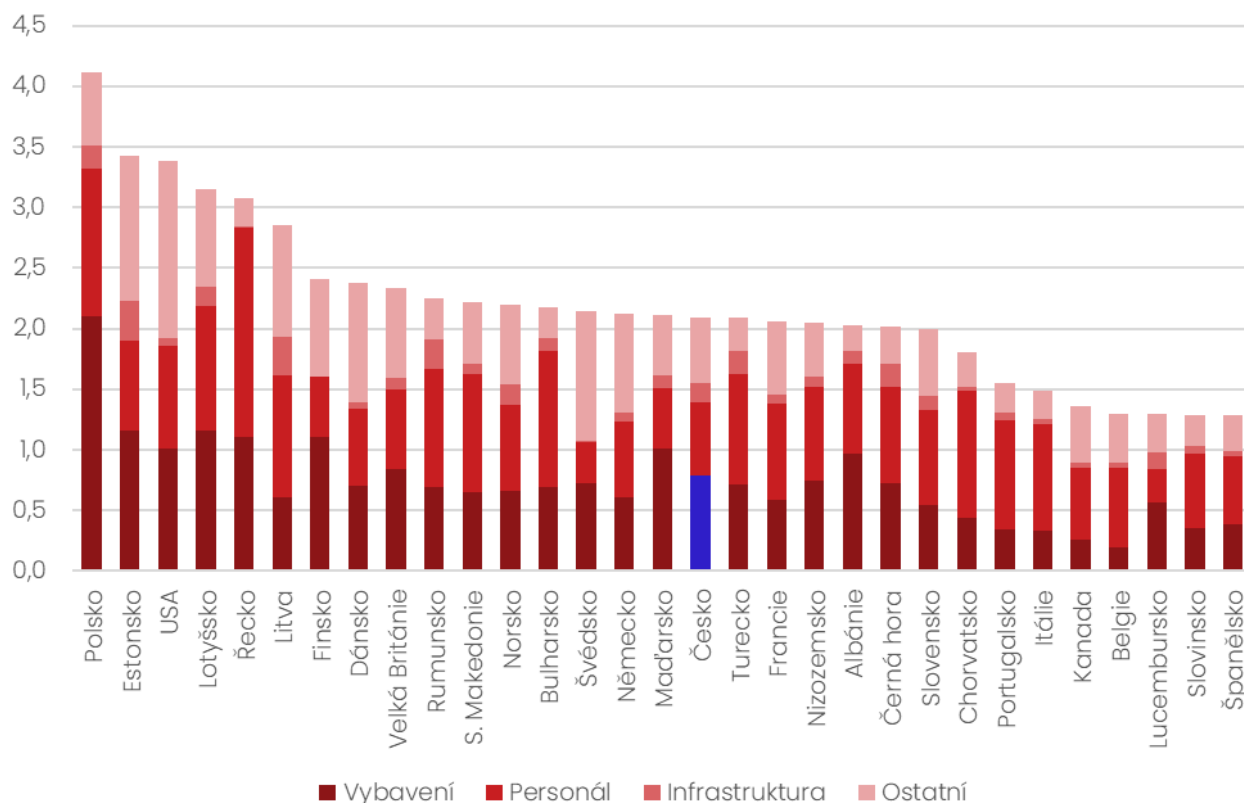
Graf 2: Mezinárodní srovnání výdajů na obranu v rámci NATO v roce 2024 (% HDP)



Zdroj: NATO

Graf 3 pak zobrazuje složení obranných výdajů z hlediska čtyř hlavních kategorií pro členské státy NATO (vybavení, personál, infrastruktura, ostatní). Strukturu obranných výdajů v ČR popisuje publikace [Obrana České republiky v číslech 2025](#) (Ministerstvo obrany ČR, 2024).

Graf 3: Zahraniční srovnání s rozlišením hlavních složek výdajů na obranu v roce 2024 (% HDP)



Zdroj: NATO

3. Jak vysoké mají být výdaje na obranu

Jak vysoké mají být dlouhodobé výdaje na obranu v ČR? Nejspíše někde kolem 3 % HDP a obecně v rozmezí 2-5 % HDP, jak diskutujeme níže. Nejdříve ale vysvětlujeme, proč v nejbližších letech potřebujeme výdaje vyšší, než je dlouhodobý cíl: k dohnání vnitřního dluhu z minulých let.

Obranné alianční závazky dosud odpovídaly potřebným výdajům ve výši 2 % HDP. To, že Česká republika dlouhodobě vynakládala na obranu méně prostředků, znamená, že s velkou pravděpodobností dostatečně neplnila stanovené cíle obranného plánování NATO. Tento dlouhodobý deficit způsobuje vnitřní dluh, který se může projevat v armádním vybavení, infrastruktuře i personálních kapacitách. V současné mezinárodně-bezpečnostní situaci je navíc vysoce pravděpodobné, že na letošním summitu NATO v Haagu dojde k rozhodnutí tuto úroveň navýšit přinejmenším na 3 % HDP.

Otázku výše potřebných výdajů proto rozdělujeme na dvě úrovně. Zprvu se ptáme:

Kolik potřebujeme krátkodobě zainvestovat, abychom „splatili“ vnitřní dluh a urychleně tak doplnili chybějící kapacity a vybavenost, ke kterým jsme se zavázali již v minulosti?

A zadruhé: **Jaká má být dlouhodobě úroveň financování obrany** vzhledem k závazkům v rámci NATO po splacení tohoto vnitřního dluhu?

Vnitřní dluh

Obranyschopnost naší země je dnes výrazně nižší, než kdybychom v předcházejících letech dodrželi cílovou úroveň výdajů na obranu na úrovni 2 % HDP. V takovém případě bychom měli více vycvičených vojáků, kvalitnější vybavení, výzbroj i vojenskou infrastrukturu. Abychom se dostali na stejnou úroveň, nestačí nám dát jeden rok či několik let 2 % na obranu, ale i dohnat nerealizované investice. Jinými slovy, výdaje na obranu jsou zatíženy tzv. vnitřním dluhem. Jak je velký tento vnitřní dluh?

Prostý součet jednotlivých schodků od r. 2000 v cenách roku 2024 pro oblast obrany (viz Graf 4) činí 1082 mld. Kč. Tyto prostředky tedy kumulativně chybí v kapacitách české obranyschopnosti v porovnání s předpokladem daným dlouhodobými aliančními závazky. Skutečný „vnitřní dluh“ nicméně bude nižší. V mírové době je několik faktorů, které ho snižují:

- Jako u každého jiného dlouhodobého majetku i v případě armádní techniky a infrastruktury dochází k zastarání a opotřebování, neboli k depreciaci. Jinými slovy,

co mělo být nakoupeno před 20 lety, už bychom dnes možná stejně museli obnovovat.

- Větší část výdajů (v současnosti 62 %) jsou běžné výdaje, nikoli investice. Mezi nimi jsou dominantní položky platy a nákup materiálu (tedy například munice). Menší položky ale zahrnují například i vojenské důchody a výsluhy nebo chod Ministerstva obrany. Jen o části běžných výdajů lze uvažovat jako o investicích v tom smyslu, že se skrze ně vytváří kapacita, kterou je potřeba v čase obnovovat (skrze výcvik nového personálu či obnovu neupotřebeného materiálu).

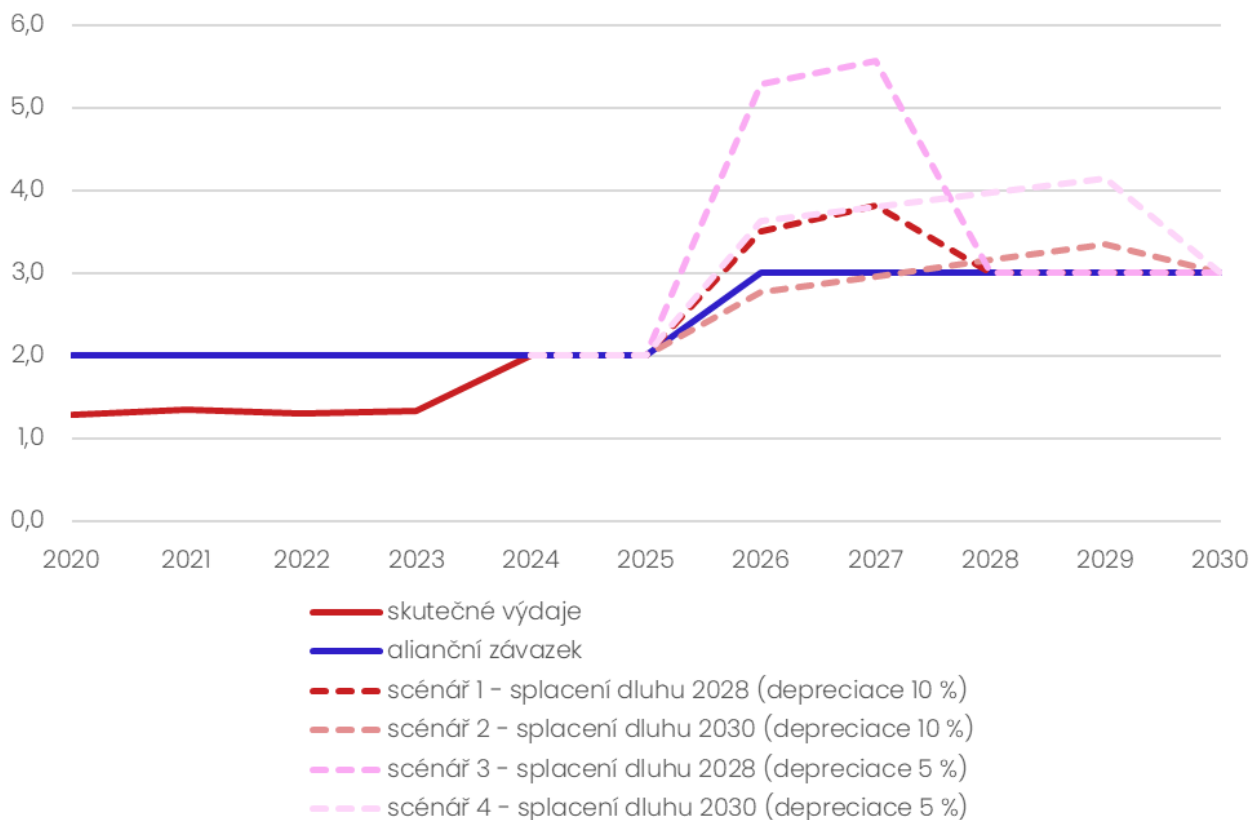
Průměrnou depreciaci v případě výdajů na obranu není možné přesně určit. Mimo jiné se depreciace významně liší podle typu investice cca od 3 let (zejména pro informační a komunikační technologie) až po 50 let (hlavně budovy, ale např. i munice).¹ Ve studii jsou proto uvažovány dva scénáře: pro průměrnou depreciaci 10 a 5 %, resp. 10 nebo 20 let.

- S předpokládanou **10% depreciací** (tj. životnost investic 10 let a tedy i stejná „životnost dluhu“) představuje současný vnitřní dluh 265 mld. Kč, tedy přibližně 3 % HDP. Tento scénář předpokládá vyšší váhu běžných výdajů pro spotřebu a rychleji obnovovaného majetku.
- S předpokládanou **5% depreciací** (tj. životnost investic 20 let) by byl vnitřní dluh vyšší, v současnosti 562 mld. Kč. Tato míra depreciace je pravděpodobnější pro samotnou infrastrukturu a vojenskou techniku, předpokládá tedy vyšší váhu běžných výdajů pro investice a pomaleji obnovovaného majetku (např. infrastruktury).

Graf 4 znázorňuje potřebnou výši výdajů na obranu za předpokladu, že dojde k navýšení závazků NATO na úroveň 3 % HDP od roku 2026. V grafu znázorňujeme tento vývoj při různých mírách depreciace a také pro dvě varianty rozhodnutí ohledně toho, jak rychle chceme vnitřní dluh splatit: jestli do konce roku 2028 nebo 2030. Rok 2028 je zároveň již na hraně realističnosti, zda je vůbec možné vzhledem k současným čekacím lhůtám na nákup a dodávky vybavení takového termínu dosáhnout (zejména ve scénáři s 5% depreciací).

¹ V tomto vycházíme z veřejného materiálu ministerstva obrany Spojeného království ([UK Ministry of Defence](#), s. 138)

Graf 4: Scénáře výdajů na obranu v ČR do roku 2030 (% HDP) při cíli 3 % HDP



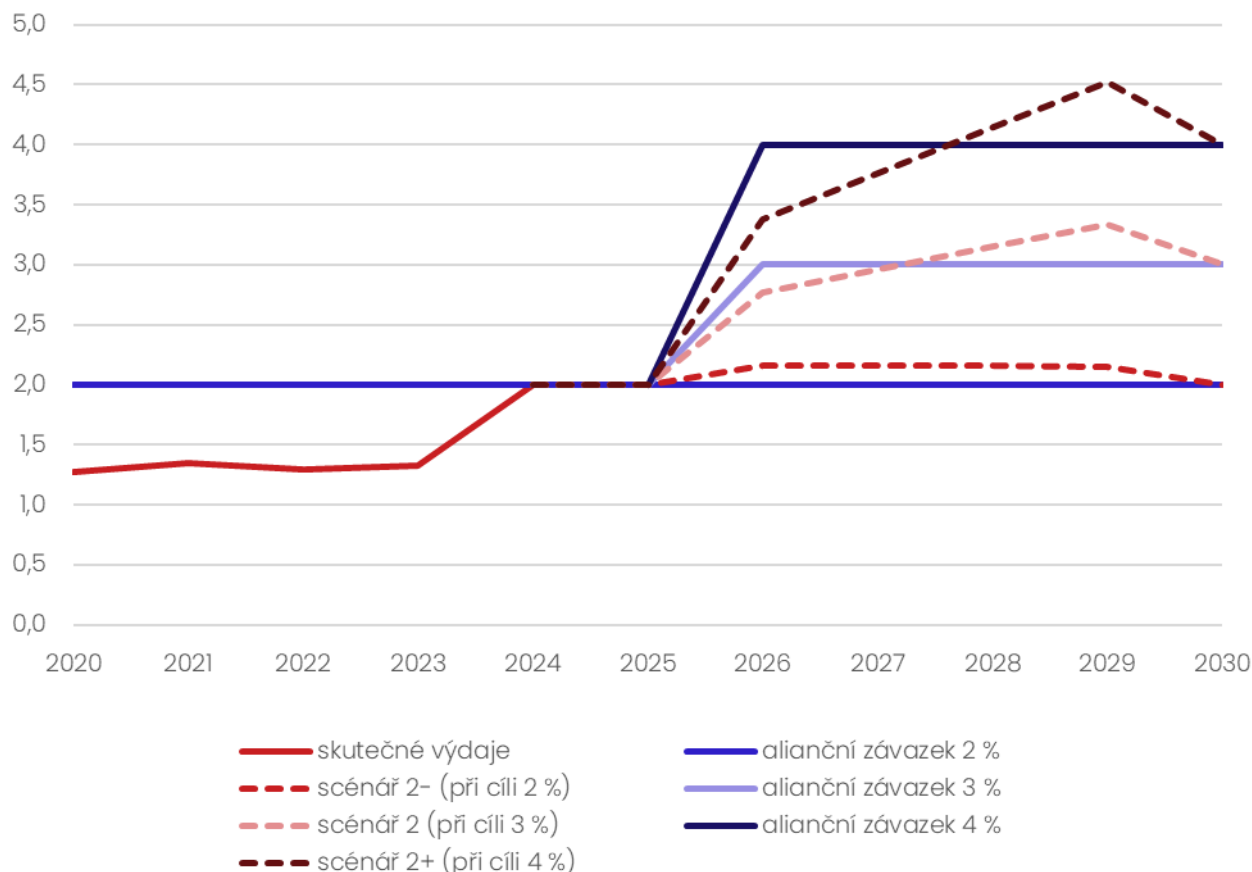
Zdroj: Monitor státní pokladny, vlastní dopočty

Je přitom třeba zdůraznit, že rychlost, s jakou lze vnitřní dluhy dohnat, se odvíjí i od řady dalších faktorů nad rámec finančních prostředků. V oblasti vybavení lze jmenovat především kapacity obranného průmyslu požadované vybavení vyrobit a dodat. V oblasti infrastruktury pak napláňovat a získat potřebná povolení pro stavbu. V oblasti personálu je limitem kapacita infrastruktury a výcviku.

Cílová dlouhodobá úroveň

Dlouhodobý horizont obranných výdajů se odvíjí od mezinárodně-bezpečnostní situace, jak vyplývá z první kapitoly. V případě, kdy se Rusko v dlouhodobém horizontu ukáže jako slabé a Spojené státy americké jako spolehlivé, může být hladina obranných výdajů potenciálně nižší. Pokud Rusko bude silné a Spojené státy americké se z Evropy stáhnou, bude cílová dlouhodobá hladina obranných výdajů naopak vyšší. Ve veřejné diskuzi padají i hodnoty jako 4 % nebo 5 % HDP.

Graf 5: Scénáře výdajů na obranu v ČR do roku 2030 (% HDP) při předpokladu 10% deprecie pro různé cílové hodnoty (varianty scénáře 2)



Zdroj: Monitor státní pokladny, vlastní dopočty

Nové cíle obranného plánování NATO pak přichází v pravidelném cyklu každé čtyři roky a pokaždé budou znovu reagovat nejen na aktualizující se politické zadání a vyvíjející se mezinárodně-bezpečnostní situaci, ale i na vývoj technologií nebo poučení z již probíhajících konfliktů. Určitým vodítkem pro cílovou hladinu obranných výdajů mohou být výdaje členských států NATO v [posledních letech studené války](#). Ty se pro evropské členské státy pohybovaly mezi roky 1980 a 1989 v průměru kolem 3,5 % HDP. V rámci NATO jako celku odpovídaly obranné výdaje v tomto období 4,5 % HDP.

Na jednu stranu je pravdou, že současné NATO je proti Rusku ekonomicky výrazně silnější, než bylo NATO roku 1989 oproti východnímu bloku. Na druhé straně nicméně pozornost a schopnosti Spojených států amerických v mnohem větší míře odčerpává Čína, která je v řadě ohledů ekonomicky silnější než byl Sovětský svaz. Zároveň oproti studené válce musí NATO ve větší míře uvažovat i o dalších hrozbách, například v podobě potřeby provádět operace na Blízkém východě nebo v Severní Africe.

4. Z čeho můžeme financovat výdaje na obranu?

Základní možnosti financování vyšších výdajů na obranu jsou tři: nižší ostatní výdaje státního rozpočtu, vyšší státní příjmy a vyšší dluh. Níže tyto možnosti diskutujeme, vysvětlujeme realistické možnosti a jejich pro a proti. Samozřejmě je možné tyto možnosti kombinovat. Celkově se ve středním scénáři (scénář 2 v Grafech 4 a 5) počítá s dodatečnými výdaji na obranu ve výši 70 mld. Kč v roce 2026 a až 130 mld. Kč v roce 2029 (vše v cenách roku 2025), což odpovídá 3-6 % výdajů státního rozpočtu.

1. Omezení jiných výdajů

Pokud bychom chtěli zvýšit výdaje na obranu a zároveň nezvyšovat ani příjmy ani dluh, je nutné omezit jiné veřejné výdaje než ty na obranu.

Lze toho docílit různými způsoby. Konkrétní příklady většinou zatím nevyužitých možností je možné nalézt v dokumentu z listopadu 2022 [Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR](#) nebo navazující veřejné diskuzi vedoucí k tzv. konsolidačnímu balíčku. Tato diskuze a kroky vlády z posledních let mimo jiné nasvědčují, že omezovat výdaje není jednoduché.

Omezení jiných výdajů v současném systému řízení veřejných financí vypadá nepravděpodobně. I příkladů výrazného omezení výdajů ze zahraničí je relativně málo. Jedním z málo častých, extrémních příkladů je Kanada, která během roku 2011 naplánovala výrazné snížení veřejných výdajů ([van Nispen, 2016](#)). Nutno podotknout, že aby jakékoliv snižování výdajů nebylo děláno plošně a naslepo bez znalosti dopadů, vyžaduje to zavedení analyticky důkladného procesu [revizí výdajů](#), který zatím v Česku není.

2. Nové nebo vyšší příjmy

Další možností je financovat vyšší výdaje na obranu z vyšších příjmů veřejných financí, kterých můžeme dosáhnout zavedením nových příjmů, anebo zvýšením stávajících příjmů, tedy především daní.

Má stát zavádět nové příjmy pro financování výdajů na obranu a případně jaké?

- Dočasné příjmy – například dočasné zvýšení některých daní, mimořádné daně a daně z mimořádných zisků jako v případě krize spojené s pandemií covid-19 a energetické krize.

- Obranné/bezpečnostní daně – varinta zvláštní daně, určená specificky na obranu či bezpečnost (tak jako je silniční daň příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury). Zde je možné poukázat například na zkušenosti z [Estonska](#) nebo [Ukrajiny](#).

Stávající příjmy lze zvýšit skrz lepší výběr současných daní, anebo jejich zvýšením.

Podobně jako u výdajů, ani na příjmové straně nelze snadno potřebných 70 mld. Kč (a až 130 mld. Kč ve střednědobém horizontu dle středního scénáře) získat skrze jediný nástroj. Kdyby jím měla být například daň z příjmu právnických osob, znamenalo by to zatížení větší než v případě tzv. windfall tax (v roce 2023 přinesla do státního rozpočtu bezmála 60 mld. Kč).

Obecně lze zvýšit zdanění příjmů, spotřeby, majetku nebo firem. Některé konkrétní možnosti jsou například následující:

- Úniky: Omezit daňové úniky, včetně podpory evropských a mezinárodních iniciativ.
- Progrese: Zvýšit progresivní zdanění příjmů a bez náhlých skoků.
- Švarc: Sladit zdanění příjmů ze zaměstnání a těch ve švarc systému.
- Výjimky: Zrušit vybrané daňové slevy a výjimky, zbývající navázat na inflaci.
- DPH: Přesunout téměř všechno zboží a služby do základní sazby DPH a zvýšení sazeb kompenzovat nízkopříjmovým domácnostem jiným opatřením.
- Finanční: Zdanit nově finanční služby jako kompenzaci jejich osvobození od DPH.
- Neřesti: Zvýšit a navázat na inflaci spotřební daně, zavést je na víno.
- Uhlík: Sladit zdanění téměř všech zdrojů uhlíkových emisí k zohlednění jejich ceny.
- Paliva: Zvýšit a navázat na inflaci zdanění benzínu a nafty.
- Kapitál: Přiblížit zdanění kapitálového příjmu tomu z práce.
- Dědictví: Zavést daň na celoživotní přesun bohatství včetně dědictví a darů.
- Nemovitosti: Zdanit nemovitosti na základě jejich ceny včetně pozemku.

3. Vyšší dluh

Pokud potřebujeme a chceme vyšší výdaje na obranu a nesnížíme ostatní výdaje nebo nezvýšíme příjmy, zbývá nám se zadlužit.

- Stát si může půjčit standardně, vyšším deficitem státního rozpočtu, případně vydat dluhopisy navázané přímo na výdaje na obranu.
- Stát si může půjčit ze speciálního fondu EU (až/pokud to bude možné).

Dluhové financování přenáší nutnost úspor nebo zvýšených příjmů do budoucnosti. Projevuje se přitom již v bezprostřední budoucnosti zvýšenými výdaji na obsluhu státního dluhu. Ta se v posledních 3 letech zvýšila o více než 60 mld. Kč ročně (ovšem kvůli strukturálnímu deficitu, který je přibližně 3x větší, než by bylo zadlužení kvůli zvýšeným výdajům na obranu ve středním scénáři).

Se zdroji financování diskutovanými výše souvisí i některé další relevantní otázky vhodné pro budoucí analýzu.

- Má stát soukromému zbrojařskému sektoru usnadňovat financování například zárukami nebo změnou regulace bankovního trhu?
- Má stát zřídit nový státní fond na podporu výdajů na obranu nebo využívat stávající struktury Ministerstva obrany?
- Máme usilovat o změnu pravidel udržitelnosti veřejných financí – na úrovni státní i EU?

5. Na jaké otázky ohledně obranných výdajů je třeba hledat odpovědi?

U obranných výdajů nejde jen o jejich výši. Mezi další významné otázky patří jejich efektivita, stabilita a předvídatelnost, transparence a potenciál pro posílení ekonomického růstu.

Jak definovat a vyhodnocovat efektivitu?

Jakkoliv se všichni shodnou, že výdaje mají být efektivní, v kontextu zajišťování obrany, kterou lze považovat za [extrémní případ netržní aktivity](#) a veřejného statku, který je poskytován celé společnosti, se naplňování cílů obranných výdajů velmi obtížně měří. Pokud probíhají vojenské operace, lze se dívat na jejich úspěch, který je nicméně mnohdy obtížné definovat a závisí na řadě dalších proměnných nad rámec vojenských schopností. Odhadovat efektivitu ozbrojených sil v budoucích ozbrojených konfliktech je obtížné, protože každý nový konflikt přinese nějakou míru překvapení a rozvoje schopností na obou stranách. Zároveň za hlavní cíl budování obranných schopností lze označit odstrašení protivníka od zahájení ozbrojeného konfliktu. Prokázat úspěšné odstrašení a propojit ho s konkrétní úrovní schopností je prakticky nemožné.

Navzdory těmto výzvám je nicméně zájem veřejnosti i politiků na efektivním vynakládání prostředků pochopitelný a oprávněný. Proto se ve spolupráci mezi bezpečnostními analytiky a ekonomy hodláme tématu detailněji věnovat v nadcházející studii.

Jak zajistit předvídatelnost a stabilitu obranných výdajů?

Pro budování obranných schopností a realizaci obranných akvizic je velmi důležitá dlouhodobá stabilita a předvídatelnost financování. V momentě kdy se rozhodne o rozběhnutí akvizic, je třeba mít jistotu, že v době, kdy bude technika dodána (což bude zpravidla až v horizontu let), budou v rozpočtu prostředky na uhrazení zbytku ceny. Zároveň musí následně být v rozpočtu prostředky na údržbu pořízené techniky, související infrastrukturu i na potřebný personál, a to bez toho, aby byly kráceny prostředky pro jiné potřebné schopnosti. Obranné plánování se vzhledem k předpokládanému životnímu cyklu hlavních kusů techniky dívá na horizont dekád. Různé státy přitom mají různé přístupy, jak dlouhodobou předvídatelnost obranných

výdajů řešit. Mezi hlavní přitom patří pravidelně schvalované a respektované dlouhodobé rozpočtové rámce, případně podpořené obrannými fondy.

Obě možnosti byly v České republice v určité míře implementovány v podobě zákonného zakotvení 2 % HDP na obranu a fondu na strategické projekty. V další studii se plánujeme věnovat srovnání existujících modelů se stávající českou úpravou a návrhům opatření pro zajištění předvídatelnosti a stability obranných výdajů.

Jak využít obranných výdajů k posílení ekonomického růstu?

V situaci, kdy si mezinárodní situace vyžaduje navyšování výdajů na obranu, je přirozenou tendencí každého státu zajistit, aby maximum vynaložených prostředků zůstalo v domácí ekonomice a podpořilo ekonomický růst. Dosáhnout toho je nicméně jednodušší pro státy, které jsou schopny zajistit většinu obranného vybavení s pomocí domácího průmyslu. V případě států, které jsou z hlediska kapacit a schopností vlastního průmyslu nuceny nakupovat vybavení v zahraničí je tak multiplikační efekt v personálních výdajích, které se promítají do spotřeby. Je otevřenou otázkou, jaká je výše multiplikačního efektu pro obranné výdaje v případě Česka. Obecně pro vládní investice se odhady pohybují potenciálně (jen) kolem 0,7 (viz stručná diskuze ve [Zprávě o měnové politice ČNB](#) z jara 2024). Vyšší multiplikační efekty pak nastávají během ekonomické kontrakce. Na druhé straně je nicméně třeba vyvažovat zájem na podpoře domácí ekonomiky se zájmem na obranných schopnostech.

Jak posílit transparenci obranných výdajů?

Podobně jako v případě efektivity je i transparence vynakládání prostředků na obranu legitimní veřejný i politický zájem, umožňující veřejnou kontrolu. Zároveň je nicméně v případě obrany a bezpečnosti legitimní potřeba utajování dat, jejichž zveřejnění by mělo negativní dopad na národní bezpečnost. Typicky se přitom nezveřejňují technické specifikace pořizované techniky, stejně jako údaje o skladových zásobách. V obou případech by transparence poskytla potenciálním protivníkům informace, které by mohli využít v případě konfliktu proti České republice.

Kontakt

Tým ekonomů a expertů na obranu Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy:

Centrum veřejných financí

<https://centrumverejnychfinanci.cz>

Kontakt pro média:

Adriana Dergam, info@centrumverejnychfinanci.cz

Autoři studie:

Aleš Bělohradský, ales.belohradsky@fsv.cuni.cz

Petr Janský, petr.jansky@fsv.cuni.cz

Peace Research Center Prague

<https://www.prcprague.cz>

Kontakt pro média:

Michaela Nguyenová, giang.mi.nguyenova@fsv.cuni.cz

Autoři studie:

Vojtěch Bahenský, vojtech.bahensky@fsv.cuni.cz

Michal Smetana, michal.smetana@fsv.cuni.cz