

NATO a 2% HDP na obranu

Prečo sa Slovensku dodržiavanie záväzkov oplatí

Podľa štúdie Európskej obrannej agentúry z roku 2013 každé euro investované do obrany v SR generuje 0,4 eura, ktoré môže byť pripočítané k HDP štátu. Investície do obrany sa 9,07 krát znásobia v rozvoji výskumu a vývoja v štáte, čo je relevantne vyššia hodnota multiplikátora, než obdobné investície v inom sektore národného hospodárstva. Práve v oblasti R&D pritom Slovensko zaostáva za priemerom Európskej únie. Slovenská republika v roku 2018 na obranu vyčlenila 1,21 % HDP, čo je pod hranicou 2% stanovenou NATO. Vzhľadom na pozitívny multiplikačný efekt obranných investícií najmä v oblasti R&D možno konštatovať, že sa Slovensku dodržiavanie záväzku 2% oplatí nielen z bezpečnostného a politického, ale aj z hospodárskeho hľadiska.

Dynamické zmeny bezpečnostného prostredia vplyvajú na tempo rozvoja európskych obranných spôsobilostí.

Bezpečnostná politika Slovenskej republiky je ovplyvnená niekoľkými trendami vývoja v oblasti obrany a bezpečnosti. Po prvé, zmena bezpečnostného prostredia, v ktorom sa štát nachádza. Tá súvisí s objavovaním nových bezpečnostných hrozieb, aktérov a sfér (kybernetická bezpečnosť, regionálny konflikt na východe Ukrajiny, pôsobenie neštátnych aktérov), s ktorými sa musí štát vysporiadať. Po druhé, zmena postoja USA k problematike európskej bezpečnosti a zvýšenie záujmu o angažovanosť mimo územia Európy, a to nielen v regióne Blízkeho východu, ale aj na Ďalekom východe a v oblasti východnej Ázie a Pacifiku. Po tretie, stagnácia rozvoja európskych spôsobilostí v oblasti obrany a bezpečnosti v porovnaní s USA, Čínou, či niektorými dynamicky sa rozvíjajúcimi aktérmi vo východnej Ázii. S tým súvisí dlhodobé finančné poddimenzovanie celého sektora na úrovni členských štátov EÚ a vznik nových úloh, ktorých reflektovanie ovplyvní vývoj európskej bezpečnostnej autonómie. Európske štáty sa budú musieť v oblasti obrany a bezpečnosti zamerať na rozvoj nových moderných technologických systémov, digitalizáciu, inovácie či konsolidáciu európskych obranných priemyselných základní. Pod vplyvom uvedených skutočností narastá u európskych členov NATO potreba dodržiavania záväzku vynakladať 2% HDP na obranu do roku 2024. V Slovenskej republike dochádza k postupnému navyšovaniu rozpočtu na obranu napriek rozporuplným reakciám verejnosti o nutnosti týchto krokov na úkor iných sektorov národného hospodárstva. Dodržiavanie záväzku 2% je pritom nielen nevyhnutnosťou z hľadiska zachovania bezpečnosti a obranyschopnosti štátu, či z pohľadu politických záväzkov a podpory medzinárodnopolitických partnerstiev. Navyšovanie obranného rozpočtu prináša aj ďalšie makroekonomické benefity na princípe multiplikácie investičných stimulov.

Členské štáty NATO a výdavky na obranu

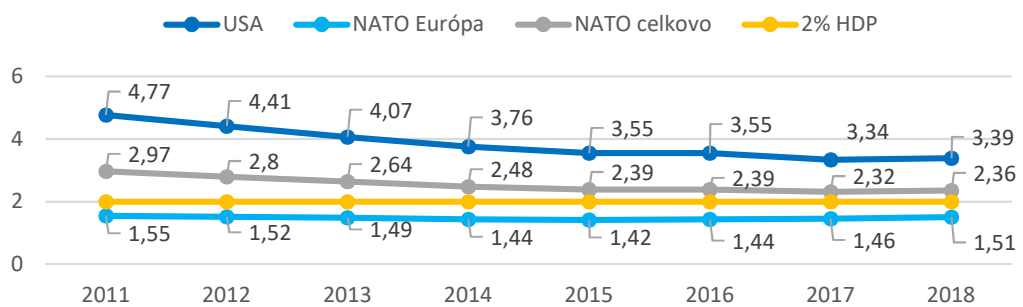
Na summite NATO vo Walese (2014) sa členské štáty Aliancie zaviazali vyčleňovať 2% HDP zo štátneho rozpočtu na obranu ročne. Hoci tento záväzok nie je právne vymáhateľný,

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

USA dlhodobo poukazujú na nerovnomernosť zdieľania záťaže za kolektívnu bezpečnosť v rámci NATO.

predstavuje záväzok politický. V súčasnosti sú totiž najväčším prispievateľom do rozpočtu NATO USA, ktoré už niekoľkokrát poukázali na nerovnomernosť zdieľania záťaže na kolektívnu bezpečnosť štátov v rámci Aliancie. Ešte v júli 2016 vtedajší prezidentský kandidát Donald Trump zdôraznil, že bude „... tlačíť spojencov k zdieľaniu nákladov na obranu, ktoré boli po desaťročia na pleciach Spojených štátov.“ (Sanger, 2016) Podobne bývalý americký minister obrany James Mattis naliehal na väčšie zdieľanie zodpovednosti za kolektívnu obranu zo strany európskych spojencov NATO, v opačnom prípade budú USA znižovať svoju angažovanosť v transatlantickom priestore. (Cooper, 2017)

Graf 1 Výdavky na obranu (USA, NATO Európa, NATO celkovo) v % z HDP, 2011-2018



ZDROJ: NATO, 2019

Graf 2 Výdavky SR na obranu vs. hranica 2% ako % z HDP, 2001-2017



ZDROJ: Eurostat, 2019

V roku 2014 došlo k formalizovaniu záväzku členských štátov NATO vynakladať 2% HDP ročne na obranu.

Hodnota 2% HDP na obranu bola neformálnou hranicou počas celej prvej dekády 21. storočia. Formalizovanou sa stala až po roku 2014, pričom tento záväzok by mali všetky členské štáty NATO dosiahnuť do roku 2024. (McKinsey, 2017) Okrem priamych ekonomických dopadov na štátny rozpočet SR (vyššie výdavky na obranu) by splnenie tohto záväzku znamenalo aj nepriame ekonomické dopady, ktoré sú paradoxne pozitívne. Prepočty dopadov zvyšovania % HDP vyčleňovaného na obranu prinieslo niekoľko štúdií, medzi inými správa Európskej obrannej agentúry z roku 2015¹, analýza Európskej komisie z roku 2010², ako aj prepočty poradenskej spoločnosti McKinsey & Company prezentované na Mníchovskej bezpečnostnej konferencii v roku 2017³.

Investičný multiplikátor v makroekonómii

Investičný multiplikátor je koeficient (pomer/násobok) hodnoty investície do daného sektora. Vyjadruje vplyv zmeny objemu investícií (nezávislá premenná) na závislú premennú (dynamika HDP, daňové príjmy, zamestnanosť...). Zvýšenie investícií vyvolá nárast závislých premenných, jej zníženie naopak spôsobí pokles závislých premenných, a to nielen súčtovo, ale znásobene. Multiplikačný efekt každého výdavku v ekonomike

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

vyvoláva „reťazovú reakciu“ výdavkov v ďalších oblastiach ekonomiky. Investície do výstavby ciest (nezávislá premenná) napríklad môžu mať za následok nárast plátov zamestnancov v oblasti dopravy, ako aj príjem dodávateľov konštrukčných materiálov. Tí začnú utrácať vyššie sumy na nákup výrobkov bežnej spotreby, čo zvýši príjmy zamestnancov v maloobchode a môže sa odzrkadliť na raste HDP štátu. (Kenton, 2018)

Investičný multiplikátor je koeficient vyjadrujúci vplyv zmeny objemu investície (nezávislá premenná) na vybranú závislú premennú (HDP, zamestnanosť,...).

Teóriu multiplikátora ako prvý vysvetlil R. F. Kahn v súvislosti v období Veľkej depresie vo Veľkej Británii s cieľom zdôvodniť program verejných prác v štáte. V danom kontexte Kahn ukázal, že výdavkami štátu na verejné práce (teda pôsobením multiplikátora zamestnanosti) sa zvyšuje ako prvotná, tak aj druhotná zamestnanosť v štáte. V nadväznosti na to Keynes vysvetľuje model multiplikátora ako stav, kedy „každá peňažná jednotka, o ktorú sa zvýšia agregátne výdavky, vyvoláva zmenu v hrubom domácom produkte vyššiu ako jedna peňažná jednotka, t.j. znásobenú (multiplikačnú) zmenu.“ (Kenton, 2018, s. 64) Matematicky môžeme vzťah medzi závislou a nezávislou premennou vyjadriť formou vzorca v tvare:

$$k = \Delta Y / \Delta I$$

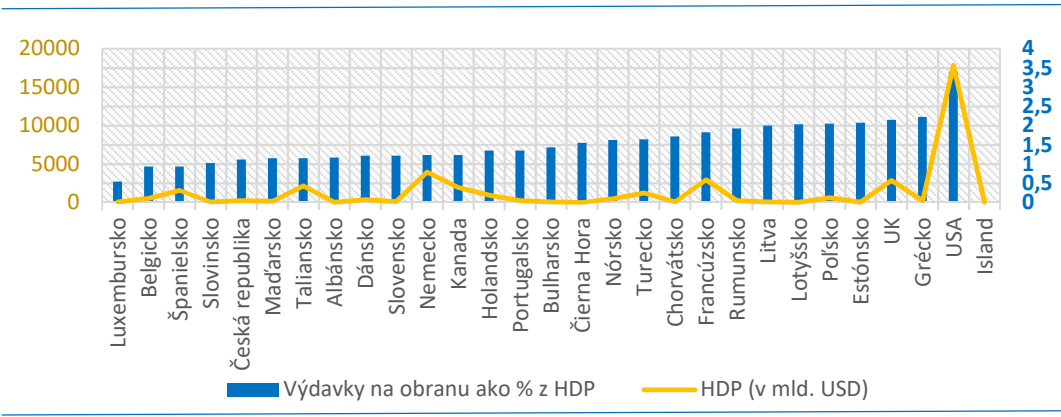
k - investičný multiplikátor
 ΔI - prírastok investícií
 ΔY - prírastok hrubého domáceho produktu (závislej premennej)

V oblasti HDP a daňových príjmov teda napr. pri multiplikátore 1,5 každých 100 miliónov investovaných do vybraného odvetvia (obrana, doprava,...) bude mať za následok rast HDP o 150 miliónov. V oblasti zamestnanosti a kvalifikovanej pracovnej sily multiplikátor 1,5 znamená, že každých 100 miliónov investovaných do vybraného odvetvia bude znamenať vytvorenie 150 nových pracovných miest. (Europe Economics, 2013)

Hranica 2% HDP a ekonomické dopady v SR

Spomedzi členských štátov NATO by pri dodržiavaní záväzku 2% najväčšiu zmenu v absolútnych číslach pocítovali tie štáty, ktoré majú vysoké HDP a na obranu vynakladajú nízke percentná HDP. Išlo by o štáty ako Belgicko, Španielsko, Taliansko a Nemecko. V teoretickej rovine aj Francúzsko, UK a USA, avšak tieto už presiahli alebo sa tesne približujú k hodnote 2% HDP na obranu, preto u nich logicky nemožno hovoriť o zvyšovaní HDP na obranu na danú hodnotu a teda ani o finančnej záťaži, ktoré by uvedené opatrenie spôsobilo.

Graf 3 Výdavky na obranu ako % z HDP vs. HDP štátov (NATO 29), 2018



ZDROJ: NATO, 2019

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Z pohľadu Slovenska je teda navyšovanie rozpočtu na obranu na stanovenú hodnotu výhodnejšie, ako pre uvedené krajiny NATO. Za vynaloženia sumy 2940 mil. EUR v roku 2024 dôjde k posilneniu systému kolektívnej obrany a k zníženiu hrozby odvrátenia sa USA od európskej bezpečnosti (prepočet podľa Tabuľky č. 1). Daná hrozba vyplýva z neochoty zdieľania záťaže za kolektívnu obranu zo strany európskych štátov.

Tabuľka 1 Odhadované výdavky na obranu SR pri dosiahnutí hranice 2% HDP v roku 2024

	VÝDAVKY NA OBRANU		HDP ŠTÁTU
	% z HDP	mil. EUR	mil. EUR
2018	1,21 %	1098	113 000
2024	2,00 %	2940**	147 000*
SALDO	0,79 %	1842	34 000

*prognóza IMF

** prepočet podľa prognózy vývoja HDP SR a záväzku 2%

ZDROJ: NATO, 2019; IMF, 2019; Statista, 2019

Štúdia EDA a Europe Economics z roku 2013 identifikuje pozitívne makroekonomické vplyvy investícií do obrany na dotknuté štáty.

Podľa štúdie Európskej obrannej agentúry majú investície do obrany pozitívne makroekonomické vplyvy na dotknuté štáty. Podstatou štúdie bola simulácia investičných stimulov do rôznych sektorov národného hospodárstva a následná analýza dopadov na ekonomiku štátu. Porovnávala sa pritom hypotetická investícia 100 mil. EUR do obranného priemyslu v porovnaní s krátkodobými a strednodobými dopadmi rovnakej investície do iných odvetví hospodárstva – dopravy, vzdelávania a zdravotného systému. Sledovanými závislými premennými, ktoré mali byť uvedenými investíciami ovplyvnené, a ktoré sme v rámci predkladaného príspevku zohľadňovali, boli HDP, daňové príjmy, zamestnanosť, kvalifikovaná pracovná sila a výskum a vývoj. Štúdia pracovala na základe metódy input-output (I-O) a predpokladala, že uvedené investície budú do jednotlivých odvetví distribuované v súlade s predchádzajúcou praxou. Metóda je založená na skúmaní vzťahov medzi rôznymi sektormi hospodárstva na základe lineárneho vzťahu medzi výstupmi daného sektora a vstupmi, ktoré si vyžaduje z iných sektorov. (McKinsey, 2017)

Tabuľka 2 Multiplikátor zmien verejných výdavkov (v prípade investície 100 mil. EUR do danej oblasti)

ZÁVISLÁ PREMENNÁ	HDP		DAŇOVÉ PRÍJMY		ZAMESTNANOSŤ		KVALIFIKOVANÁ PRACOVNÁ SILA		POTENCIÁL R&D	
	EÚ	SR	EÚ	SR	EÚ	SR	EÚ	SR	EÚ	SR
	SEKTOR									
Doprava	1,5	0,61	0,4	0,11	28,5	25,8	2,6	22,35	5,7	0,25
Vzdelávanie	1,6	0,87	0,4	0,16	36,4	87,98	3,9	1,23	5,6	0,14
Zdravotníctvo	1,6	0,75	0,4	0,14	30,9	74,74	4,6	2,95	8,7	0,57
Obrana	1,6	0,40	0,4	0,08	28,7	23,13	7,6	4,88	111,4	9,07

ZDROJ: Europe Economics, 2013

Investovanie do obranného sektora vykazuje najvyšší multiplikátor spomedzi sledovaných závislých premenných v SR v oblasti zamestnanosti (23,13 pri zamestnanosti vs. 0,4; 0,08;

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

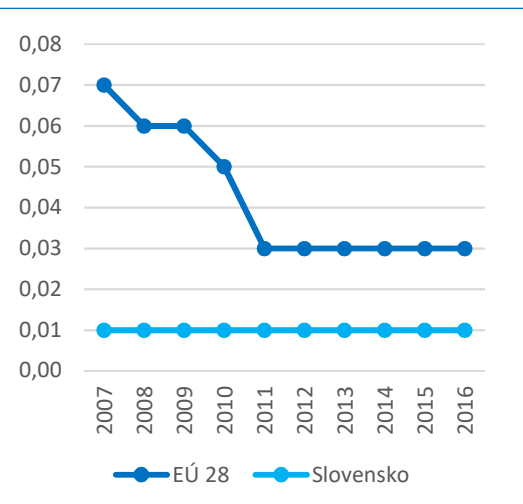
Pri porovnaní investícií do obrany a do ostatných odvetví sa obzvlášť významný efekt objavuje v prípade dopadov na kvalifikovanú pracovnú silu a výskum a vývoj.

4,88 a 9,07 u ostatných nezávislých premenných). Zamestnanosť je však vo všeobecnosti najcitlivejšou nezávislou premennou a vysoký multiplikátor vykazuje aj v ostatných skúmaných sektoroch (25,8 pri doprave; 87,98 pri vzdelávaní; 74,74 pri zdravotníctve).

Z hľadiska výhodnosti investovania do obrany však nie je podstatné porovnávať multiplikátory u jednotlivých závislých premenných v rámci sektora obrany (riadky). Relevantné je naopak porovnanie multiplikátorov v rámci každej závislej premennej v jednotlivých investičných sektoroch (stĺpce). Pri porovnávaní investícií do obrany a do ostatných odvetví sa obzvlášť významný efekt objavuje v prípade dopadov na kvalifikovanú pracovnú silu a výskum a vývoj. Vplyv investícií na zostávajúce nezávislé premenné je v oblasti obrany a v ostatných sektoroch hospodárstva rovnaký, alebo dokonca nižší. Výskum a vývoj je pritom v Slovenskej republike v sektore obrany výrazne poddimenzovaný v porovnaní s priemerom EÚ a do budúcnosti bude nevyhnutné túto oblasť ekonomicky podporovať aj v súvislosti so záväzkami Slovenska v rámci spolupráce Pesco, ktorá priamo predpokladá podporu obranného výskumu a vývoja v zúčastnených štátoch.

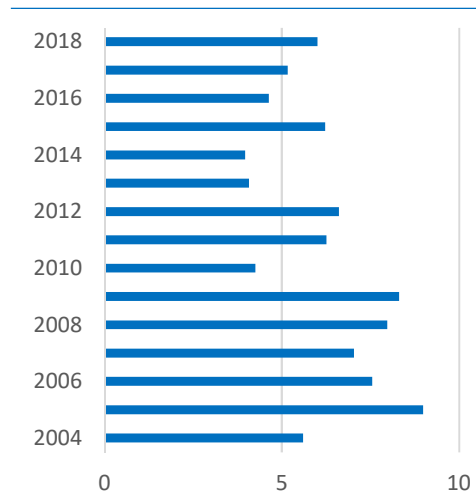
Na úrovni EÚ je obranný multiplikátor v oblasti R&D podobne ako na úrovni Slovenska tiež nepomerne vyšší v porovnaní s ostatnými odvetviami hospodárstva, a to 12-20 násobne. To je podmienené faktom, že relevantná časť investícií do obrany je smerovaná priamo do R&D, zatiaľ čo investície do ostatných sektorov sú smerované do R&D len nepriamo. Multiplikátor na úrovni EÚ bude pritom v príslušnom sektore a v príslušnej závislej premennej vždy vyšší, než multiplikátor na úrovni národného štátu. Na úrovni národného štátu sa totiž menej výrazne prejavuje ekonomický spillover effect.

Graf 4 Výdavky na R&D v oblasti obrany v % z HDP (SR vs. priemer EÚ 28), 2007-2016



ZDROJ: Eurostat, 2019

Graf 5 Výdavky SR na R&D v oblasti obrany v mil. EUR, 2004-2018



ZDROJ: Eurostat, 2019

Záver

Investovanie do obrany je efektívnou formou podpory domáceho výskumu a vývoja a zvyšovania počtu kvalifikovanej pracovnej sily. Podľa štúdie Európskej obrannej agentúry z roku 2013 každé euro investované do obrany SR generuje 0,4 eura, ktoré môže byť pripočítané k HDP štátu. Investície do obrany sa zároveň 9,07 krát znásobia v rozvoji

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

výskumu a vývoja v štáte, čo je relevantne vyššia hodnota multiplikátora, než obdobné investície v inom sektore národného hospodárstva. Práve v oblasti R&D pritom Slovensko zaostáva za priemerom Európskej únie. Podobne v oblasti kvalifikovanej pracovnej sily v rámci sledovaných odvetví vykazuje vyšší multiplikátor len sektor dopravy. Zvyšovanie výdavkov na obranu SR na úroveň 2% v súlade so závermi summitu NATO vo Walese teda prináša Slovensku z makroekonomického pohľadu mnohé pozitíva. Z 29 členských štátov NATO uvedenú hranicu v roku 2018 dodržalo len 7 krajín. Slovenská republika v roku 2018 na obranu vyčlenila 1,21 % HDP. V prípade, ak by stanovenú hodnotu 2% HDP dodržiavali všetky štáty NATO, najväčšia finančná záťaž v prepočte na milióny EUR by pripadla na tie krajiny, ktoré majú vysoké HDP a pritom relatívne nízky obranný rozpočet v prepočte na percentá HDP. Slovensko medzi uvedené krajiny nepatrí. Dosiahnutie hodnoty 2% HDP na obranu sa teda Slovensku z politického, ako aj hospodárskeho hľadiska oplatí.

¹ Pre bližšie info pozri <https://era.gv.at/object/document/3218>

² Pre bližšie info pozri https://ec.europa.eu/eip/ageing/file/224/download_en?token=6MBCvPOp.

³ Pre bližšie info pozri <https://www.securityconference.de/en/news/article/more-european-more-connected-and-more-capable-msc-presents-new-report-on-european-defense-coope/>

Článok vyšiel v zborníku príspevkov z konferencie „Národná a medzinárodná bezpečnosť 2019“, AOS LM

Materiál prezentuje názory autora a Analytického útvaru MO SR, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory a politiky Ministerstva obrany SR. Cieľom výstupov AÚ je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne témy v oblasti obrannej a bezpečnostnej politiky štátu. Práca neprešla jazykovou úpravou.

Národný projekt: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte obrany a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Referencie

Cooper, H. (2017), *Defense Secretary Mattis Tells NATO Allies to Spend More, or Else*, New York Times, <https://www.nytimes.com/2017/02/15/world/europe/jim-mattis-nato-trump.html> (cit. 2019-07-16).

EUROPE ECONOMICS (2013), *The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry*, ERA Portal Austria, <https://era.gv.at/object/document/3218> (cit. 2019-08-14).

EUROPEAN COMMISSION (2016), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - European Defence Action Plan*, European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf (cit. 2019-08-14).

EUROSTAT (2019), *General Government Expenditure by Function (COFOG)*, Európsky štatistický úrad, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (cit. 2019-07-20).

Franco, V. (2005), *Makroekonómia pre bezpečnostný manažment*, Multiprint, Košice.

IMF (2019), *Country Data – Slovakia*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Countries/SVK#countrydata> (cit. 2019-08-14).

Kenton, W. (2018), *Investment Multiplier*, Investopedia, <https://www.investopedia.com/terms/i/investment-multiplier.asp> (cit. 2019-08-14).

McKinsey (2017), *More European, More Connected and More Capable. Building the European Armed Forces of the Future*, Munich Security Conference, <https://www.securityconference.de/en/news/article/more-european-more-connected-and-more-capable-msc-presents-new-report-on-european-defense-coope/> (cit. 2019-07-29).

NATO (2019), *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, North Atlantic Treaty Organization, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_03/190314-pr2018-34-eng.pdf (cit. 2019-07-19).

Sanger, D. E. (2016), *Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies against Attack*, New York Times, <https://nyti.ms/2jNDIm4> (cit. 2019-07-05).

STATISTA (2019), *Slovakia: Gross Domestic Product (GDP) in Current Prices from 2014 to 2024 (in billion U.S. dollars)*, North Atlantic Treaty Organization, <https://www.statista.com/statistics/375273/gross-domestic-product-gdp-in-slovakia/> (cit. 2019-08-14).