
***Въпроси и рискове, свързани
с ресурсното осигуряване
на Програмата за развитие
на отбранителните способности
на Въоръжените сили на
Република България 2032***

Венелин Георгиев

Венелин Георгиев, Въпроси и рискове, свързани с ресурсното осигуряване на Програмата за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2032

Резюме: Сигурността, суверенитета и териториалната цялост на държавата са първостепенни блага за обществото, които следва да бъдат гарантирани с помощта на адекватни инструменти. Отбранителните способности са част от тези инструменти и като такива тяхното състояние предизвиква не само на експертен, но и по-широк обществен интерес. Изграждането на желаните отбранителни способности зависи от ресурсното осигуряване на разработваните програми и планове. Доказването на рационалността на такива планове и програми изисква отговори на правилните въпроси и идентифициране на свързаните рискове.

Ключови думи: отбранителни способности, ресурси за отбрана, програма за развитие, риск, въоръжени сили

Venelin Georgiev, Main Issues and Risks Related to the Provision of Resources for Bulgaria's Defence Capabilities Development Programme 2032

Abstract: The security, sovereignty and territorial integrity of the state are paramount benefits for society, which should be guaranteed by adequate instruments. The defence capabilities are main part of these instruments and therefore their condition attracts the interest not only of experts, but of the whole society. The development of the desired defence capabilities depends on the provision of resources for the proposed programmes and plans. Proving the rationality of the latter requires posing the right questions and identifying the associated risks.

Keywords: defence capabilities, defence resources, development program, risk, armed forces



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/bg/)

Редактори: проф. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

Въпросите, свързани с управлението на финансовите средства, заделени за изграждане на отбранителни способности, по традиция представляват интерес не само за тесния кръг от експерти, но също така и за по-широка аудитория. Този интерес може да бъде обяснен с помощта на различни аргументи, всеки със своята специфика и значимост. От една страна, рационалното управление на ресурсите за отбрана може да бъде измерено с помощта на метрики, отнасящи се до сигурността, суверенитета и териториалната цялост на държавата, които от своя страна представляват първостепенни и жизнено важни блага за цялото общество. От друга страна размерът на ресурсите за отбрана е достатъчно значим и по тази причина е нормално данъкоплатците да се интересуват по какъв начин се използват предвидените финансови средства. Не по-маловажен е аргумента, свързан с наличието на недотам рационални примери за управление на ресурсите в отбраната, при които не се достига до желаните резултат под формата на адекватни отбранителни способности, отговарящи на потребностите на националната и коалиционната сигурност в условия на динамична и трудно предвидима среда за сигурност. Като обобщение на казаното по-горе може да се приеме като обосновано решението на Министерство на отбраната да предложи за обществено обсъждане проекта на Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България до 2032 г.¹

Без да бъдат подценявани останалите компоненти от съдържанието на Програмата, в настоящия анализ вниманието е фокусирано върху частта за ресурсното осигуряване на нейното изпълнение, тъй като то лежи в основата на успеха както на самата програма, така и на плановете, които предстои да бъдат разработени на нейна база (План за развитие на Въоръжените сили на Република България до 2026 г., План за развитие на Въоръжените сили за периода от 2027 до 2032 г. и дългосрочен „Инвестиционен план-програма до 2032 г.“).

Тезата, която се поставя в началото на изследването гласи, че недостатъчно рационалният подход при управлението на ресурсите за отбрана може да доведе до възникване на значими рискове за изпълнение на дейностите и проектите, включени в Програмата, а от там рисковете да се пренесат върху разработването и изпълнението на посочените по-горе плановете. В крайна сметка недостатъчно ефективното и нерационално управление на ресурсите за отбрана, включени в Програмата, ще затрудни изграждането на адекватни на средата за сигурност отбранителни способности на въоръжените сили.

В интерес на изследването са използвани методи като анализ на документи, сравнителен анализ, прогнозиране, статистически методи.

За нуждите на изследването са използвани неklasифицирани отчетни и прогнозни данни за разходите за отбрана за периода 2018 – 2023 г., извадени от материали, публикувани на сайта на Министерство на отбраната.²

В началото на раздела за ресурсно осигуряване на Програмата се поставя амбициозна цел за търсене и постигане на *„оптимален баланс между необходимите отбранителни способности, изпълнението на мисиите и задачите на Въоръжените сили и разполагаемите ресурси за отбрана“*. Определянето на най-доброто решение за разпределение на ресурсите за отбрана в конкретните условия на средата (т.е. на оптималното решение) винаги предизвиква респект, но и привлича вниманието на експертите. В случаите, когато не става ясно как ще бъде решена оптимизационната задача, какъвто е случая с изследваната Програма, използването на термина за оптималност остава само и единствено с формална стойност. На тази база, като оценка може да се каже, че

¹ За по-голяма краткост, по-нататък в текста пълното наименование на програмата ще бъде заменено с термина „Програмата“.

² Данните за анализа се взети основно от документа „Проект на бюджет за 2021 г и актуализирана бюджетна прогноза за 2022 г. и 2023 г. в програмен формат по области на политики и бюджетни програми на Министерство на отбраната“.

самата Програма не печели и не повишава своята стойност с подобни формални заявки, които не намират практическо приложение.

На следващо място в частта за ресурсното осигуряване на Програмата се говори за „*ефективно и ефикасно изразходване на средствата*“. И в този случай, за да не бъде направен отново извод за формалност при употребата на понятия, би следвало в документа да бъдат посочени критериите за ефективност, които са използвани при разработване на Програмата и на чиято база се достига до извода за постигнато ниво на ефективност. За съжаление подобни критерии не са посочени, което навежда към мисълта, че в Програмата понятия като оптимално, ефективно, ефикасно и т.н. се използват повече за да придадат вид, а не да представят съдържание.

Една не малка част от изследването е посветено на анализа на количествените данни за финансовите ресурси, предвидени в Програмата за изграждането на отбранителни способности. Интерес представлява както анализа на тенденциите в изменение на разходите за отбрана в отделните направления (личен състав, издръжка, капиталови разходи), така и търсените съотношения между тези разходи.

Тази част на изследването е базирано на два бюджетни сценария. Първият бюджетен сценарий включва анализа за разпределението на финансовите средства, предвидени в рамките на първостепенния разпоредител с бюджет. Това на практика са финансовите средства, които Министерство на отбраната може да управлява със свои решения, разбира се при спазване на изискванията на националното законодателство. При втория бюджетен сценарий към финансовите средства на първостепенния разпоредител с бюджет са добавени финансовите средства от централния бюджет, предвидени за Министерство на отбраната. На практика това са финансовите средства за т.нар. проекти за модернизация на армията и по тази причина те изцяло попадат в частта на капиталовите разходи. Размерите на тези финансови средства от централния бюджет е показан в Таблица 1.

Таблица 1. Размер на финансовите средства от централния бюджет (в хил. лева)

година	2021	2022	2023
размер на финансовите средства от централния бюджет	350900	467000	540000

Тъй като периода за анализ обхваща 2018 – 2023 г., към финансовите средства от централния бюджет, показани в Таблица 1 трябва да бъде добавена и сумата, изплатена по проекта за придобиване на нов многоцелеви самолет за нуждите на Военновъздушните сили, в размер на над два милиарда лева.

Характерните особености на финансовите средства от централния бюджет, които се добавят към финансовите средства на първостепенния разпоредител с бюджет, са две:

- тези средства са предназначени за точно определена цел и Министерство на отбраната няма възможност да взема решения относно тяхното управление извън тази цел;
- с тези финансови средства се обслужват дискретни (единични) плащания и по тази причина е малко вероятно техният размер да се запази във времето след приключване на проектите за модернизация на армията. По тази причина включването им при определяне на съотношението между разходите за личен състав, издръжка и капиталови разходи може да доведе до грешки, особено при едни дългосрочни анализи.

В Програмата се поема ангажимент за „постигне на съотношение между разходите за личен състав, издръжка и капиталови разходи спрямо общите разходи на Министерството на отбраната на ниво 60:20:20“. Веднага може да се отбележи, че авторите на Програмата са използвали бенчмарк подхода, но в същото време са трансформирали препоръчителното съотношение на трите вида разходи, което в рамките на НАТО често пъти се определя като 40:30:30.

Анализът за възможностите и рисковете, които Програмата поставя при осигуряване на посоченото по-горе отношение, е направен първо по видове разходи, след което са направени обобщения за всеки от двата бюджетни сценария.

Както беше посочено, в Програмата се поставя като цел и като изискване разходите за личен състав да достигнат и да се поддържат в рамката на 60% от разходите на Министерство на отбраната. В таблица 2 се посочени отчетните и прогнозните стойности на разходите за личен състав за периода 2018 – 2023 г. на базата на бюджета на първостепенния разпоредител, т.е. в рамките на първия бюджетен сценарий.

Таблица 2. Разходи за личен състав на базата на бюджета на ПРБ, в %

година	2018	2019	2020	2021	2022	2023
разходи за ЛС, %	60	72	75	78	78	78

От данните, посочени в Таблица 1 се вижда, че в рамките на периода, който се покрива от Програмата, разходите за личен състав се очаква да бъдат в рамките на 78% от бюджета на първостепенния разпоредител. Нарастването на разходите за личен състав кореспондира с поетите в Програмата ангажименти за попълване на незаетите щатни места, повишаване на размера на заплащане на труда на работещите в сферата на отбраната, увеличаване на пределната възраст за военнослужещите и т.н. Ангажиментите към нарастване на разходите за личен състав в Програмата са аргументирани по следния начин: „В разходите за личен състав трябва да се осигуряват необходимите средства за попълване на вакантните длъжности във Въоръжените сили с приоритет окомплектоване с личен състав на декларираните военни формирования за НАТО и ЕС. Разходите за личен състав следва да осигурят и постепенно нарастване на заплащането на труда на хората в отбраната в отговор на повишената конкуренция на пазара на труда, съобразно държавната политика за нарастване на доходите за достигане на европейските нива“.

В същото време цифрите от Таблица 1 за периода 2021 – 2023 г. не кореспондират с целта за поддържане на разходите за личен състав в рамките на 60% от общите разходи.

По подобен начин е направен анализ на стойностите на разходите за издръжка и капиталови разходи като част от бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет, т.е. в рамките на първия бюджетен сценарий. Резултатите от анализа са показани в Таблица 3.

Таблица 3. Разходи за издръжка и капиталови разходи като част от средствата на първостепенния разпоредител с бюджет, в %

година	2018	2019	2020	2021	2022	2023
издръжка	18	19	17	16	17	16
капиталови разходи	22	9	8	6	6	6

От данните, показани в Таблица 3 се вижда, че за периода, който се покрива от Програмата, разходите за издръжка са 16 – 17% от общия размер на финансовите средства

на първостепенния разпоредител с бюджет, а капиталовите разходи са 6% от същата база. Очевидно цифрите не съвпадат, а при капиталовите разходи чувствително се различават от ангажимента, поет с Програмата, разходите за издръжка и капиталови разходи да бъдат в рамките на 20% от общите разходи. Резултатите от анализа на разходите за издръжка и капиталовите разходи на Министерство на отбраната не са изненадващи предвид факта, в ретроспективен период третият тип разходи, а именно разходите за личен състав, са се движили в рамките на 80 – 90% от общите разходи и до момента не е въведена политика за тяхното снижаване до стойност, която е приета в НАТО като норма, нито до стойността, която е посочена в Програмата.

В рамките на втория бюджетен сценарий е направен анализ на съотношението между разходите за личен състав, издръжка и капиталови разходи за периода, който се покрива от Програмата. Резултатите са представени в Таблица 4.

Данните от Таблица 4 дават основание да бъдат формулирани следните изводи:

- в периода, покриван от Програмата, разходите за личен състав са в границата 56 – 62%, което в общи линии отговаря на поетия ангажимент. Отчитайки обаче временния характер при осигуряване на финансови средства от централния бюджет, този процент не може да се приеме като устойчиво постигнат, а по-скоро като плод на моментно състояние, свързано с изпълнение на проектите за модернизация на армията;
- в същия период разходите за издръжка са в границите на 12 – 13%, което е значително по-малко от поетия в Програмата ангажимент относно размера на тези разходи, който следва да бъде 20% от пълните разходи. Един от значимите рискове в случая идва от факта, че в рамките на това направление се финансират разходите за бойна подготовка на армията, които могат да се окажат неосигурени с около 30% от планираното;
- в периода, покриван от Програмата, капиталовите разходи са в границите на 25 – 32%, което също представлява отклонение от поетия ангажимент този тип разходи да се поддържат в рамките на 20% от пълните разходи. Това отклонение в най-голяма степен оказва влияние върху занижения размер на разходите за издръжка, в това число за бойна подготовка.

Таблица 4. Разходи за личен състав, издръжка и капиталови разходи като част от средствата на първостепенния разпоредител с бюджет плюс средствата от централния бюджет, в %

година	2018	2019	2020	2021	2022	2023
личен състав	60	28	73	62	58	56
издръжка	18	8	17	13	12	12
капиталови разходи	22	64	10	25	29	32

Като обобщение на резултатите от изследването, представени по-горе, може да се каже, че разпределението на разходите по направления личен състав, издръжка и капиталови разходи и в двата бюджетни сценария не удовлетворява поетия в Програмата ангажимент за постигане на съотношение между трите направления на разходите съответно 60:20:20. Този факт от една страна поставя въпроси за обосноваването на Програмата и за поетите в нея ангажименти, а от друга страна създава риска за постижимостта на плановете, които предстои да бъдат разработени на базата на Програмата.

В частта за ресурсно осигуряване на Програмата се поема ангажимент за това „20% от прогнозните разходи за отбрана да бъдат планирани за придобиване на ново въоръжение и техника до 2024 г.“ Това на практика означава, че пълният размер на капиталовите разходи по години ще бъде използван за придобиване на ново въоръжение и техника (т.е. 100 % от капиталовите разходи ще бъдат за ново въоръжение и техника) и никакви други капиталови разходи не бива да бъдат планирани. Резултатите от анализа на прогнозните размери на капиталовите разходи за периода 2021 – 2023 г. са представени в Таблица 5.

Таблица 5. Прогнозни размери на капиталовите разходи за МО в периода 2021-2023 г.

година	2021	2022	2023
КР за ново въоръжение и техника	405900	522000	595000
<i>% от общите КР</i>	<i>81</i>	<i>86</i>	<i>87</i>
други КР	92296	86579	86579
<i>% от общите КР</i>	<i>19</i>	<i>16</i>	<i>13</i>

От данните, включени в Таблица 5, се вижда, че в периода 2021 – 2023 г. капиталовите разходи за придобиване на ново въоръжение и техника далеч не са 100 % от пълния размер на капиталовите разходи, а са в рамките на 81 – 87 %. Размерът на другите капиталови разходи за същия период варира в интервала 13 – 19 %. Според автора, в този случай става въпрос за липса на прецизност при формулиране на ангажимента по отношение на частта от капиталовите разходи, с помощта на които ще се придобива ново въоръжение и техника. Независимо от това, трудно за разбиране е допускането на подобна липса на прецизност предвид факта, че авторите на тази част от Програмата от няколко десетилетия се занимават с материята от позицията си на мениджъри от средно ниво на управление в Министерство на отбраната.

От теоретична гледна точка (и не само), създаваните отбранителни способности следва да бъдат балансирани не само с разполагаемите (прогнозните) финансови ресурси, но и с риска, свързан с постигане на тяхното ниво. Авторите на Програмата не говорят изрично за съществуване на рискове при ресурсното осигуряване на процеса за изграждане на желаните отбранителни способности. Включването на оценката на риска в Програмата се възприема по-скоро интуитивно, което прави тази оценка лишена от теоретична обосноваване. В Програмата е направен опит за идентифициране на рисковете, които биха застрашили ресурсното осигуряване. Макар и не в изричен вид, като рискови събития са посочени:

- влошени макроикономически показатели в следствие на пандемията от COVID-19;
- намалени прогнозни стойности на brutния вътрешен продукт;
- достигане до нормата от 2% от БВП, които да бъдат заделени за отбраната.

Характерно за горните рискови събития е, че те са част от т.нар. контекстен риск, т.е. риск, идващ от външната среда, върху който Министерство на отбраната не може да оказва въздействие. Резултатът от цитираните по-горе рискови събития се определя в Програмата като: „Намалените прогнозни стойности на БВП за периода до 2032 г. по данни от Министерството на финансите от края на 2020 г. не могат да осигурят минимално необходимите разходи за отбрана, с които да бъде гарантирано нивото на амбиция, включително изпълнението на ангажиментите на Република България към НАТО и ЕС“, също и като: „Намалването на разходите за отбрана под тези прагове (има се предвид 2% от БВП) ще има съществено негативно въздействие върху способностите, структурите, окомплектоването с личен състав, текущата издръжка и подготовката

на военните формирования, планираното съотношение между направленията на разходите, стартирането и обхвата на инвестиционните проекти, а като резултат и върху способностите на Въоръжените сили да изпълняват определените роли, мисии, задачи и ниво на политическа амбиция за тяхното използване.“

В Програмата липсват резултати от оценката на изброените по-горе рискови събития, но авторът приема, че на базата на тяхната вероятност и размер на нежелани последствия, същите следва да бъдат оценени като неприемливи. Като следствие от това, нормално е да се очаква в Програмата да бъдат посочени стратегии за снижаване на интензивността на тези рискови събития до нивото на апетита към риска. Липсата на изрично посочени стратегии за снижаване на риска, свързан с ресурсното осигуряване на Програмата, навежда на мисълта, че авторите на същата достигат до идеята за приемане на риска. Тази идея не изглежда съвсем необоснована имайки предвид факта, че срещу контекстния риск не винаги съществуват възможности за противодействие от страна на субекта, в случая от страна на Министерство на отбраната.

Отново от теоретична гледна точка, при подобни случаи са възможни два подхода за приемане на неприемливи рискове – активен и пасивен. При активния подход се разработва т.нар. кризисен план, който да бъде задействан при наличие на сигнали за трансформиране на рисковите събития в реалност. Този план позволява на организацията да остане устойчива и да снижи размера на нежеланите последствия. Пасивният подход за приемане на неприемлив риск се характеризира с пасивно поведение на субекта и приемане на щетите от реализиране на рисковите събития. От съдържанието на Програмата, в частта и за ресурсното осигуряване, е видно, че авторите приемат втория, пасивния подход, т.е. допускането за съществуване на неприемливи рискове не е довело до разработване на кризисен план.

За да се запази експертността на анализа, може да се каже, че в текста на Програмата могат да се намерят признаци за т.нар. трансфериране на риска относно изграждането на отбранителни способности. Аргумент за тази констатация е фактът, че авторите на Програмата правят връзка между постигането на нивата на способности и решенията на Министерство на финансите (относно постигане на нивото от 2% от БВП за отбрана, а при възможност и повече) и на Министерство на здравеопазването (относно решаване на проблемите с пандемията от COVID-19).

В заключение може да се каже, че резултатите от направения анализ по-скоро потвърждават тезата, а именно, че недостатъчно рационалният подход при управлението на ресурсите за отбрана може да доведе до възникване на значими рискове за изпълнение на дейностите и проектите, включени в Програмата, а от там рисковете да се пренесат върху разработването и изпълнението на посочените по-горе планове. В крайна сметка недостатъчно ефективното и нерационалното управление на ресурсите за отбрана, включени в Програмата, ще затрудни изграждането на адекватни на средата за сигурност отбранителни способности на въоръжените сили.

Тъй като идеята за обществено обсъждане на Програмата включва не само нейната оценка, но и формулиране на предложения за нейното усъвършенстване, авторът предлага следното:

- Ресурсното осигуряване на процеса за изграждане на отбранителни способности на въоръжените сили да бъде разглеждано в светлината на т.нар. бюджетни сценарии, които в общия случай са три: песимистичен, оптимистичен и най-вероятен.³ По този начин ще се създадат възможности за противодействие на промените в средата, предизвикани от свързаните рискове;

³ Вж. например Тодор Тагарев, Лидия Велкова, „Възможни сценарии за ресурсно осигуряване на отбраната в хоризонта на 2035 г.“, в *Реформи в системата за национална сигурност на Република България*, под. ред. на Венелин Георгиев (София: Издателство на Нов български университет“, 2014 г.), стр. 70-80.

-
- Боравенето с цифрите в абсолютни и относителни стойности да бъде прецизирано, тъй като с тези цифри се кодират по-нататъшните действия по изграждане на отбранителните способности;
 - Програмата да получи по-висока степен на теоретична поддръжка, което не само ще осигури по-високо ниво на рационалност, но ще засили обществената подкрепа за нейното изпълнение. В тази връзка е добре общественото обсъждане на Програмата да бъде допълнено с включване на външна експертиза при нейното усъвършенстване.