
***За отбранителната политика
на Република България
2015-2020***

Тодор Тагарев

октомври 2015 г.

Тодор Тагарев, За отбранителната политика на Република България 2015-2020

Резюме: На 30 септември 2015 г. Министерският съвет одобри „Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020“. Това е основният документ, дефиниращ отбранителната политика на страната. Предстои неговото обсъждане и приемане от Народното събрание. Това обаче ще означава значително отстъпление от ангажиментите, поети на срещата на върха на НАТО в Уелс, националната програма 2020, приета от служебното правителство през октомври 2014 г. и становището на Консултативния съвет за национална сигурност от април 2015 г. Нещо повече, документът няма да изпълни предназначението си да предопределя и насочва бъдещи решения и действия в областта на отбраната. Вегетирането на въоръжените сили ще продължи, при това в сложна обстановка на нарастващи заплахи, а приемането на Програмата от Народното събрание само ще размие отговорността за състоянието на Въоръжените сили и готовността им да гарантират суверенитета и териториалната цялост на Република България.

Ключови думи: отбранителна политика, развитие на въоръжените сили, модернизация, бюджет за отбрана

Todor Tagarev, On Bulgaria's Defence Policy 2015-2020

Abstract: On September 30th, 2015 the Council of Ministers approved a “Programme for the development of the defence capabilities of the armed forces of Republic of Bulgaria till 2020.” This is the main document, defining Bulgaria’s defence policy. It will be discussed by the National Assembly, with the expectation to be adopted. This will however lead to a significant divergence from the obligations undertaken at the NATO Wales Summit, the “National Programme 2020” of the 2014 Caretaker Government, and the consensus reached at the Consultative Council on National Security (chaired by the President) in April 2015. Furthermore, this analysis shows that the Programme will not serve to determine and guide future decisions and actions in the defence sphere. The stagnation of the armed forces will continue, even against the recognition of increasing direct threats to the security of the country. Finally, the anticipated parliamentary approval of the Programme will make even fuzzier the responsibility for the status of the armed forces and their readiness to protect the sovereignty and the territorial integrity of Bulgaria.

Keywords: defence policy, force development, modernization, defence budget



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

На 30 септември 2015 г. на свое редовно заседание Министерският съвет одобри проект на „Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020“ и предложи на Народното събрание Програмата да бъде приета.¹ Следващият ден бе наситен с новини, свързани с отбраната: Министерството на отбраната публикува на Интернет сайта си проект за изменения и допълнения към Закона за отбраната и въоръжените сили, които да позволяват военна авиация на държави членки на НАТО да участва заедно с българските ВВС в охраната на въздушното ни пространство; командирът на ВВС генерал-майор Румен Радев подаде рапорт за освобождаване от военна служба; след проведена среща с министър-председателя, на която той е поел „ангажимент при съставянето и приемането на новия бюджет средствата за военната авиация да бъдат увеличени с 80 млн. лв., за да се отговори на най-належащите нужди и потребности“, генерал Радев оттегли рапорта си.² Встрани от вихъра на последвалите заявления на политически партии, отделни народни представители и медийни коментари остана въпроса какво точно е одобрил Министерският съвет и какво означава това за бъдещето на въоръжените сили и българската отбрана.

„ОТБРАНИТЕЛНА ПОЛИТИКА“ – КРАТКА ТЕОРЕТИЧНА И ИСТОРИЧЕСКА СПРАВКА

Дефинирането на отбранителната политика включва определяне на целите в областта на отбраната, които дадена страна или съюз си поставя, начините за постигане на тези цели, и инструментите, които ще бъдат създавани и поддържани, за да бъдат постигнати целите.³ Формулирането ѝ отчита тенденциите в средата за сигурност, външнополитически съображения и ангажименти и по-общата рамка на политиката за сигурност, вкл. „невоенни“ роли и задачи, които се възлагат на въоръжените сили.

На практика, отбранителната политика е във форма на

декларация на висшето държавно ръководство, предназначена да предопределя или насочва бъдещи решения и действия в областта на отбраната.

За да изпълни това свое предназначение, „декларацията“ трябва да бъде: адекватна на текущата и прогнозна среда за сигурност; да съответства на международно-правни норми и да е приемлива за обществото и съюзниците; да е реалистична от ресурсна гледна точка. Последното от трите изисквания означава, че самата „декларация“ посочва ресурсите, които „висшето държавно ръководство“ възнамерява да отдели за отбрана, и че всички предвидени структури, личен състав, дейности, проекти за модернизация и т.н. могат и ще бъдат осигурени в тази прогнозна ресурсна рамка.

Когато тези условия не са изпълнени, реалната отбранителна политика се определя ситуативно, под натиска на проблемите на момента, а „декларацията“ остава „за сведение“.

¹ Решение на Министерския съвет на Република България № 771 от 2 октомври 2015 год.

² „След разговор с министър-председателя Бойко Борисов генерал-майор Румен Радев оттегля оставката си“, <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=3620&q=>.

³ За подробности вж. Todor Tagarev, „The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms),“ *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (2006): 15-34, <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.05.1.03>; Тодор Тагарев, „Отбранителната политика: обхват, основни компоненти и зависимости,“ *Международни отношения*, бр. 1-2 (2007 г.): 141-156.

1. „Декларацията“ може да е под различно наименование. През последните 20 години отбранителна политика на Република България е дефинирана в следните документи:⁴
2. План за организационно изграждане и развитие на въоръжените сили на Република България до 2010 г., приет през пролетта на 2008 г. и отменен през следващата година.
3. Военна доктрина на Република България и План за организационно изграждане и развитие на въоръжените сили на Република България до 2004 г., приети през 1999 г.
4. План за организационно изграждане и развитие на въоръжените сили на Република България до 2015 г., приет в края на 2004 г., след като България става член на НАТО.
5. Актуализираният „План 2015“, приет през 2008 г.
6. Бяла книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България,⁵ приета през 2010 г. и очертаваща развитието на Въоръжените сили до 2014 г.⁶
7. Национална програма „България в НАТО и в Европейската отбрана – 2020“, приета на 3 октомври 2014 г.
8. „Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020“,⁷ одобрена от Министерския съвет и внесена в Народното събрание. Със същия акт МС отменя решението за одобряване на „националната програма“ от 2014 г.

Опитът показва, че всяко редовно правителство веднъж, а понякога и два пъти в своя мандат разглежда комплексно въпросите на отбраната и приема „своя“ отбранителна политика. В бързо променящата се среда за сигурност, това е съвсем естествено. Според добрите практики, в началото на своя мандат правителството извършва преглед на отбранителната политика и обявява какво ще се случва в отбраната в следващите 5-10 год., и в частност – какви ще са неговите цели, приоритети, основни действия в областта на отбраната и съответните бюджети за отбрана.

⁴ За подробности вж. Georgi Tzvetkov, „Defense Policy and Reforms in Bulgaria since the End of the Cold War: A Critical Analysis,” *Connections: The Quarterly Journal* 13, no. 2 (2014): 65-78, <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.13.2.04> и цитираните там източници.

⁵ Бяла книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България, http://www.md.government.bg/bg/doc/drugi/20101130_WP_BG.pdf.

⁶ План за развитие на въоръжените сили на Република България, приет с постановление на Министерски съвет № 333 от 29.12.2010 г.

⁷ Наричана по-долу „Отбранителна политика 2015-2020“. Решението предполага, че Програмата ще послужи за основа при разработване на „План за развитие на въоръжените сили 2020“. Опитът показва, че такъв план не само не е необходим, но може да има дори негативно влияние върху мениджмънта на отбраната и въоръжените сили. За целите на този анализ е важно да се подчертае, че Планът няма да промени по същество Програмата, т.е. приемането му няма да промени отбранителната политика, отразена в Програмата.

ОТ СРЕЩАТА НА ВЪРХА В УЕЛС ДО „ОТБРАНИТЕЛНА ПОЛИТИКА 2015-2020“

Одобреният през миналата седмица вариант на отбранителна политика в голяма степен ще определя какво ще е състоянието на въоръжените сили през следващите години, в това число дали те ще могат да гарантират отбраната на страната като член на НАТО и Европейския съюз.

През последните две години средата за сигурност бе променена съществено. Агресивната политика на Русия и задълбочаващите се конфликти в Близкия изток и най-вече на територията на Сирия и Ирак, генерират непосредствени рискове и заплахи за сигурността на страната. В пряк интерес на България е отговорът на тези заплахи да бъде даден в съюзен формат.

НАТО реагира бързо. На срещата на върха в Уелс през септември 2014 г. бе приет план за повишаване на готовността, решено бе да бъдат създадени сили с много висока степен на готовност, да се увеличат силите за отговор на НАТО, да се развие инфраструктурата за командване и управление на източния фланг на Съюза, да се инвестира в нови способности и т.н.⁸ За ресурсното осигуряване на тези дейности и в изпълнение на принципа на „споделяне на бремето“,⁹ държавните и правителствени ръководители на страните членки решиха да се обърне тенденцията към намаляване на бюджетите за отбрана, те да започнат да се увеличават в реални измерители, отчитайки ръста на БВП и в рамките на едно десетилетие всяка страна да достигне бюджет за отбрана не по-малък от 2 % от съответния БВП.¹⁰

Служебното правителство бе подготвено и реагира бързо, като одобри Национална програма „България в НАТО и в Европейската отбрана - 2020“¹¹ (по-долу – „национална програма“). Но със Закона за държавния бюджет за 2015 г., приет от 43-то Народно събрание, продължи тенденцията за намаляване на бюджета за отбрана. Това предизвика свикване на заседание на Консултативния съвет по национална сигурност (КНС, 27 април 2015 г.), на което представители на основните политически сили се обединиха около общо становище по някои основни параметри на отбранителната политика и препоръчаха на Министерския съвет да внесе в Народното събрание за обсъждане и приемане „Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България“. Министерският съвет одобри такава програма (по-долу – „Програма РОС“) на 30 септември 2015 г., като предстои нейното обсъждане в Народното събрание.

От особена важност е как декларираната отбранителна политика еволюира в рамките една година. Таблицата по-долу сравнява някои основни параметри.

⁸ Вж. Wales Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁹ Или „burden sharing“, т.е. гражданите на всяка страна член поемат еквивалентен на своите възможности „товар“. Традиционен измерител на „товара“ е тази част от произведения брутен вътрешен продукт (БВП), която се отделя за отбрана.

¹⁰ Wales Summit Declaration, пар. 14.

¹¹ Решение на Министерския съвет на Република България № 690 от 3 октомври 2014 год.

В трите документа няма съществени различия по оценката на средата за сигурност. Като основен инструмент за гарантиране на сигурността и отбраната ни се разглежда членството в НАТО и ЕС. Не се поставя под въпрос необходимостта да се изпълняват поетите ангажименти в последния цикъл на съюзно отбранителното планиране. Не се предвиждат съществени структурни промени и намаляване на личния състав.

Основната разлика е в ресурсното осигуряване. По този въпрос Програмата за развитие на отбранителни способности запазва в някаква степен „изказа от Уелс“, но прави значително отстъпление от решението на Служебното правителство и становището на КСНС:

- Стартира се от по-ниска база, тъй-като бюджетът за отбрана за 2015 г. вече беше намален спрямо този за 2014 г.
- Като база се възприема бюджета за 2014 г., но според Закона за държавния бюджет. На практика изпълненият бюджет често е по-голям, поради необходимостта от покриване на редица определени със закон задължения. Разликата между планирания и изпълнения бюджет може да е значителна. Така например, в Закона за държавния бюджет 2014 г. са заложили 1.045 милиарда лева, вкл. и функция „Образование“, а реалният общ размер на бюджетните разходи достига 1.101 милиарда,¹² т.е. изразходвани са 56 милиона лева повече от записаното в закона.
- За база се взема номиналният бюджет за 2014 г., а не съответния процент от брутният вътрешен продукт. Като се вземат предвид ръстът на икономиката и инфлационни фактори, *реалният бюджет за отбрана ще продължи да намалява* до 2018 гл, т.е. през целия мандат на настоящото правителство.
- Дори увеличаването на бюджета след 2018 г. се поставя под условие „в зависимост от нарастването на икономическите възможности на страната“, без да се изясни какво означава това.
- Изключва се възможността за допълнително финансиране чрез специален фонд, попълван например от реализацията на военна инфраструктура и оборудване с отпаднала необходимост.
- Решението от Уелс е за *инвестиционни* разходи в размер на 20 % от увеличения бюджет за отбрана. Програмата обаче предвижда 20 % *капиталови* разходи след 2020 г., т.е. след изтичане на периода на нейното действие. Двата термина не са синоними. *Инвестиционни* са тези разходи, които водят до *придобиване на нови способности*, докато *капиталови* са и разходите за основен ремонт и удължаване на ресурса на въоръжение, техника и инфраструктура, т.е. разходи за *поддържане на способности*. Разликата може да бъде съществена, особено при ниско равнище на финансиране. Така например, за 2013 г. министерството на отбраната отчита 8.5 % капиталови разходи,¹³ докато НАТО отчита дял от 3.6 % от бюджета за отбрана, отделен за инвестиции в оборудване и инфраструктура.¹⁴

¹² Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили на Република България 2014, приет с Решение на Министерския съвет № 209 от 27 март 2015, стр. 11-12.

¹³ Пак там, стр. 12.

¹⁴ Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, COMMUNIQUE PR/CP(2014)028, 24 February 2014, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf.

	Национална програма	КСНС, 27 април 2015	Програма РОС (30.09.2015)
Оценка на средата	Тенденциите за развитие на заплахите са негативни в средносрочен, а в редица случаи и в дългосрочен аспект (работен документ на МО „Визия 2020“ ¹⁵)	Трайно и дълговременно влошаване	Динамична, сложна и противоречива; запазване на конфликтното противопоставяне в региона; трайно и дълговременно влошаване на средата за сигурност в непосредствена близост до източния и югоизточния флангове на НАТО
Обща численост	Не се третира; не се предвиждат съкращения. Според „Визия 2020“ „Трябва да бъде запазена структурата на силите посочена в Бялата книга 2010“	Не се третира	37 – 40 хиляди, т.е. потвърждава решението от „Бялата книга“
Бюджет	Още през 2015 г. разходите за отбрана да достигнат посочените (в Бялата книга) 1.5 % от БВП Увеличение всяка година с 0.1% от БВП, като през 2020 г достигнат 2 % от БВП	Ненамаляване като % от БВП спрямо 2014 Плавно увеличение до 2 % от БВП „в рамките на едно десетилетие“	2016-2018 – на ниво не по-ниско от достигнатото със ЗДБ за 2014 г. Постепенно увеличение от 2019 г. за постигане на 2% от БВП през 2024 г. „в зависимост от нарастването на икономическите възможности на страната“
Допълнително национално финансиране	Създаване на специален фонд „Интелигентна отбрана“ на базата на генерираните от продажбата на излишните за МО продукти с отпаднала необходимост	Не се третира	Не се предвижда; разглеждат се средствата от чуждестранна военна помощ (САЩ) и фонда за солидарност (ЕС)
Структура на бюджета за отбрана	15-20 % за инвестиции от 2015 г. 1.5 % за научно-развойна дейност от 2018 г. Към 2020 г. – 50:30:20 (личен състав : текуща издръжка : инвестиции)	Не се третира експлицитно, но позоваването на решенията от Уелс предполага инвестиционни разходи от 20 % от бюджета за отбрана	60 % личен състав 20 % текуща издръжка 20 % капиталови (до 2024 г.)

¹⁵ „ВИЗИЯ: България в НАТО и в Европейската отбрана 2020“, работен документ, 2 септември 2014 г.

Взети поотделно, тези индикатори за отстъпление от вече взети национални и съюзни решения може да не изглеждат особено значими. Като цяло обаче, те поставят важни въпроси към Програмата, одобрена от Министерския съвет и бъдещото състояние на въоръжените сили.

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ ВЗЕТИТЕ РЕШЕНИЯ ПО ОТБРАНИТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

При съхранената структура и личен състав и приетата ресурсна рамка, въоръжените сили със затруднение ще поддържат постигнатото равнище на отбранителни способности и практически няма да успеят да развият нови способности. Най-вероятно през следващите 2-3 години няма да стартира нито един от приоритетните проекти за модернизация. България ще продължи да отлага изпълнението на част от „целите за способности“, приети в последния цикъл на отбранително планиране в НАТО. Съвсем реална е опасността трайно да ни бъде поставен етикет на „консуматор“ в НАТО.

Стилът на документа също повдига някои въпроси. Министерският съвет предлага на Народното събрание да приеме програма с текстове, чийто адресат е неясен. Така например, в раздел „Ресурсно осигуряване“ се твърди, че „е *необходимо* разходите за отбрана да се запазят на ниво ...“, а всички инвестиционни текстове са във вида „за поддържането и развитието на способностите на ... е *необходимо* да се създадат условия за стартиране на основните инвестиционни проекти ...“. Програмата включва и изцяло пожелателни твърдения от вида „Наред с развитието на бойните кораби, е *необходимо* да се придобие съвременна система за командване и управление, да се подобрят способностите за водене на минна война, провеждането на специални операции, както и придобиване на буксири и минни заградители за ВМС.“

Разработването и приемането на последващ План за развитие на въоръжените сили до 2020 г. няма да измени тези заключения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не се поставят под съмнение някои положителни черти на приетата Програма – потвърждаване на възприетия вече подход за приоритизация във видовете въоръжени сили, използване на измерители за оценка приноса към НАТО и др. Утвърденият от Министерския съвет документ е компромисен – ясно определените и рационализирани потребности се сблъскват с категоричното нежелание на правителството да повиши бюджета за отбрана. Този компромис не е преведен в реалистични решения за структурата на силите и предвиждания инвестиционен пакет.

Това не е уникален случай нито в рамките на НАТО, нито дори за българския опит от последните години. Ключовите проблеми на Програмата са два. Първо, тя не може да служи като програмен документ, т.е. да предопределя и насочва бъдещи решения и действия в областта на отбраната. Ако наистина реалната обща численост на въоръжените сили се поддържа над 37 хиляди, вегетирането им ще продължи, при това в сложна обстановка на нарастващи заплахи. И второ, приемането ѝ от Народното събрание само ще размие отговорността за състоянието на Въоръжените сили и готовността им да гарантират суверенитета и териториалната цялост на Република България.

БИБЛИОГРАФИЯ

Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, COMMUNIQUE PR/CP(2014)028, 24 February 2014, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf.

Georgi Tzvetkov, "Defense Policy and Reforms in Bulgaria since the End of the Cold War: A Critical Analysis," *Connections: The Quarterly Journal* 13, no. 2 (2014): 65-78, <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.13.2.04> и цитираните там източници.

Todor Tagarev, "The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)," *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (2006): 15-34, <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.05.1.03>.

Wales Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

Бяла книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България, http://www.md.government.bg/bg/doc/drugi/20101130_WP_BG.pdf.

ВИЗИЯ: България в НАТО и в Европейската отбрана 2020, работен документ, 2 септември 2014 г.

Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили на Република България 2014, приет с Решение на Министерския съвет № 209 от 27 март 2015, стр. 11-12.

План за развитие на въоръжените сили на Република България, приет с постановление на Министерски съвет № 333 от 29.12.2010 г.

Решение на Министерския съвет на Република България № 690 от 3 октомври 2014 год.

Решение на Министерския съвет на Република България № 771 от 2 октомври 2015 год.

Тодор Тагарев, „Отбранителната политика: обхват, основни компоненти и зависимости,” *Международни отношения*, бр. 1-2 (2007 г.): 141-156.