

**Євгенія Нікіпелова**

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції*

*ХРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

*У статті наведено результати дослідження економічного потенціалу як найважливішої складової системи національної безпеки Республіки Польща. Пріоритетним завданням для держави є виділення фінансування та надання економічних можливостей для розвитку національної безпеки, включаючи модернізацію збройних сил. Фінансування – це завжди актуальне питання для будь-якої сфери існування держави, не є винятком й політика безпеки. Здійснюючи різноманітні заходи щодо відродження оборонно-промислового комплексу, Республіка Польща змогла знайти саме той шлях, який допоміг країні спрямувати зусилля на підвищення обороноздатності держави та здійснювати щорічне збільшення витрат на потреби міністерства національної оборони. Отже, Республіка Польща здійснює послідовну структуровану політику щодо відновлення оборонного сектору країни.*

**Ключові слова:** *економічні засади, військові витрати, оборонно-промисловий комплекс, офсет, витрати на оборону, витрати на озброєння.*

**Yevheniia Nikipielova**

*PhD student of Law and European Integration Department,*

*KRIPA NAPA under the President of Ukraine*

## ECONOMIC BASIS OF THE STATE POLICY OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

*The economic potential is an important component of the national security system of the Republic of Poland. The priority task for the state is to allocate funding and provide economic opportunities for the development of national security, including the modernization of the armed forces. Financing is always an urgent issue for any sphere of the state's existence, and the security policy is not an exception.*

*The purpose of the article is to analyze the economic potential of the Republic of Poland, financing and economic opportunities for the development of the security policy of the Republic of Poland as necessary components of this policy. The economic basis of security consists of many segments in which different types of expenditures are distinguished, the boundary between which is diffuse, so it is very difficult to give them a clear definition.*

*However, we can define the notion of "military expenses" in the general sense of the term "expenditures". Thus, military expenditures should be understood as the expected values of the labor force, all forms of capital, knowledge, technology and managerial skills for military purposes, expressed in natural units. Such costs can be planned and real, which have already been incurred, cover a very wide range of goods and depend, in particular, on the development of productive forces.*

*We all understand that defense expenditures are a broader concept than military expenditures, which include only money spent from the state budget on the armed forces. In turn, military expenditures are more than the cost of armament.*

*It should be noted that these basic types of expenditures take the form of widely recognized defense expenditures. Such costs may not be present in some countries, depending on the policy and participation in military alliances. There are situations in which states spend certain military expenditures, paying, for example, pensions to former servicemen, but the costs for these purposes are financed outside the military budget. Some expenditures outside the army budget contribute to strengthening the structures of the armed forces. For example, the cost of financing production at state-owned enterprises, only a small part of which is subordinated to military production.*

*Another type of military expenditures outside the army budget is the involvement of corporations of their own resources in developing new and more sophisticated solutions for new military equipment in order to obtain more economical orders for its production. It can also be the conduct of research and the implementation of military programs by specialized state institutions.*

*The country's leadership, with a view to reviving the defense-industrial complex of the Republic of Poland, carried out various activities along this path. Some were successful, some □ not quite, but through attempts and mistakes, the Republic of Poland was able to find exactly the path that helped the country direct its efforts to enhance the country's defense capability. The measures taken helped the country to reach the level where during the last years the Republic of Poland constantly implements an annual increase in expenditures for the needs of the Ministry of National Defense.*

*So, the Republic of Poland carries out a consistent structured policy to restore the country's defense sector.*

**Key words:** *economic bases, military expenditures, defense-industrial complex, offset, defense expenditures, armament expenditures.*

## Постановка проблеми

Економічний потенціал є найважливішою складовою системи національної безпеки Республіки Польща (далі – РП). Пріоритетним завданням для держави є виділення фінансування та надання економічних можливостей для розвитку національної безпеки, включаючи модернізацію Збройних Сил Республіки Польща (далі – ЗС РП).

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз досліджень і публікацій. Поняття фінансування – це завжди актуальне питання для будь-якої сфери існування держави, не є винятком й політика безпеки. Закономірності цих процесів вивчали такі вітчизняні науковці: П. Грицак, О. Маначинський, Г. Перепелиця, П. Скурський, В. Стефанович та інші. Серед тих зарубіжних науковців, хто досліджував зазначене питання та особливості економічної складової безпекової політики Республіки Польща, слід зупинитися на таких: М. Данілак, Т. Дмитрак, П. Пієтрак, Я. Плачек, Л. Поланскі, Р. Роковіч, К. Собжек, В. Станкевіч, З. Стаховіак, Дж. Таражковскі й інші.

## Мета

Метою статті є аналіз економічного потенціалу Республіки Польща, фінансування та економічних можливостей для розвитку політики безпеки Республіки Польща як необхідних складових цієї політики.

## Виклад основного матеріалу

Витрати на військовий сектор, тобто економічні засади безпекової політики, складаються з багатьох сегментів, в яких виділяються різні види витрат, тому важко дати їм чітке визначення.

Проте можемо визначити поняття «військові витрати» згідно із загальним поняттям терміну «витрати». Так, під військовими витратами слід розуміти очікувані (планові) значення робочої сили, всі форми капіталу, знання, технології та управлінські навички у військових цілях, виражені в природних одиницях. Такі витрати можуть бути планованими та реальними, що вже були понесені, охоплюють дуже широкий спектр товарів і залежать, зокрема, від розвитку продуктивних сил [3].

Основні види витрат на військовий сектор можуть включати:

- роботу солдатів та цивільних працівників, зайнятих у ЗС;
- оснащення ЗС зброєю та технічним обладнанням;
- поставки бойових ресурсів та матеріалів, а також інше матеріальне обладнання ЗС, пов'язане з технічним обслуговуванням та навчанням;
- витрати на військове будівництво, технологічний розвиток;
- витрати на створення військової інфраструктури в національній економіці;
- витрати на цивільну оборону та оборонну підготовку населення.

Такі типи вхідних даних у грошових одиницях називаються витратами, понесеними у військових цілях. Так, наприклад, можна говорити про витрати на підтримку армії, використання зброї, військової підготовки [3].

Отже, вартість є грошовим вираженням споживання всіх необхідних ресурсів. Воно виникає при спо-

живанні цих коштів, тому конкретні ресурси можуть накопичуватися раніше, а на момент споживання вони становлять вартість.

Таким чином, витрати у військових цілях мають інший характер.

Витрати – це відтік готівки для реалізації конкретних проектів, наприклад, це виплата заробітної плати солдатам, закупівля зброї та інших матеріалів або послуг на користь ЗС. Витрати можуть розглядатися як вартість, коли витрати, на які вони були понесені, понесені одночасно.

З огляду на викладене, виникає необхідність визначення поняття «витрати на оборону» як витрати, понесені при функціонуванні та розвитку оборони держави. Відомо, що система оборони держави включає ЗС, стратегічні запаси, озброєння та оборонну інфраструктуру. У всіх цих секторах виникають вищезгадані оборонні витрати. Залежно від прийнятої оборонної політики в країні, елементи цієї системи мають різний пріоритет у державі [6].

Тому витрати на оборону є більш широким поняттям, ніж військові витрати, які включають лише грошові суми, витрачені з державного бюджету на ЗС. У свою чергу, військові витрати – це більше, ніж витрати на озброєння, яке виділяється на придбання обладнання, досліджень, розробок тощо.

Слід зазначити, що ці основні типи видатків набувають форми широко визнаних оборонних видатків. Такі видатки можуть не бути присутніми в деяких країнах, що залежить від політики та участі у військових союзах. Існують ситуації, коли держави здійснюють певні витрати військового характеру, виплачуючи, наприклад, пенсії колишнім військовослужбовцям, але витрати на ці цілі фінансуються поза межами військового бюджету. Деякі витрати поза межами бюджету армії сприяють зміцненню структур ЗС. Так, наприклад, витрати на фінансування виробництва на державних підприємствах, з яких лише невелика частина підпорядкована військовому виробництву.

Ще одним типом військових витрат поза армійським бюджетом є залучення корпораціями своїх власних ресурсів у розробку нових та більш досконалих рішень нової військової техніки, щоб отримати більш економічні замовлення на її виробництво. Це також може бути проведення досліджень та реалізація військових програм спеціалізованими державними установами, такими як, наприклад, Агентство з атомної енергії в США.

З огляду на викладене вище слід зазначити, що дуже важко визначити межу між військовими витратами на іншими видами діяльності, що фінансуються як з державного бюджету, так і з приватних корпорацій. Крім того, така ситуація може виникати при призначенні витрат, понесених державою і приватними інвесторами або місцевою адміністрацією у створенні і підтримці інфраструктури (дорожні мережі, дротовий і бездротовий зв'язок, цивільний аеропорт). Усе це свідчить про те, що найчастіше межа між військовими та невійськовими витратами є розмитою, нечітко визначеною.

Можна виділити принаймні три групи витрат, які застосовуються при вирішенні зазначеної проблеми.

1. Стратегічні витрати у військовій галузі – витрати всіх міністерств та галузей, які складають функці-

онування цієї галузі суспільства, уряду та економіки. Ці витрати мають великі розміри та тривалий період планування.

2. Це витрати захисту та економічного потенціалу в національному масштабі (забезпечується процес створення та підтримання необхідного рівня захисту та обслуговування цієї частини економіки).

3. Це військові витрати, які чітко пов'язані із функціонуванням структур міністерства оборони.

З метою оздоровлення польського військово-промислового сектора керівництво РП вживало різноманітні заходи, які не давали особливих позитивних результатів. Так спроби врятувати оборонні підприємства шляхом їх приватизації не зазнали успіху, тому що інвестори не були впевнені у результатах інвестування та не хотіли ризикувати. Проте все ж таки певних моментів вдалось досягти. Однією зі спроб адаптації підприємств оборонної сфери до нових умов на ринку зброї на деяких підприємствах частково було змінено призначення продукції з оборонної на цивільну, що мала попит на ринку. Це дозволило покращити економічні показники у військовій сфері та зацікавити інвесторів.

З метою перебудови оборонно-промислового комплексу країни, зокрема, щодо можливості мати сучасну бойову техніку, виникла необхідність брати участь у реалізації офсетних програм, пов'язаних з іноземними постачаннями озброєння для польської армії. Офсетом є спеціальна угода, відповідно до якої експортер бере на себе зобов'язання компенсувати імпортеру узгодженим із ним способом частину витрат, що пов'язані із закупівлею продукції військового призначення, тому такі угоди називають також компенсаційними. Це сучасна практика в міжнародній торгівлі озброєнням і військовою технікою [1].

Одним із важливих рішень в оборонній галузі полягало в розробці рішень для забезпечення фінансування найбільш важливого проекту модернізації – програми з нарощування потенціалу ПРО. Президент, використовуючи здійснення свого права законодавчої ініціативи, представив 24 вересня 2012 року законопроект про внесення змін до закону про реконструкцію та технічну модернізацію та фінансування ЗС Польщі. Намір полягав у тому, щоб створити механізм зміцнення стабільності в довгостроковій перспективі фінансування найбільш важливих і найбільш актуальних пріоритетів для розвитку ЗС на майбутнє десятиліття – оснащення їх засобами ПРО в рамках системи ППО (за умови, що в рамках існуючих законів, що гарантують виділення 1,95% ВВП на оборону, щорічне збільшення бюджету МНО в результаті економічного зростання, витрат на будівництво сучасної системи ПРО). Нарешті, закон був підписаний президентом 12 квітня 2013 року. Це рішення призвело до створення граничних умов для ефективної реалізації оборонної ракетної програми.

Збільшений оборонний бюджет також є можливістю консолідації польської оборонної промисловості, про що було підкреслено в декількох виступах Президента РП. Консолідація – це чудова можливість для польської промисловості озброєння. Необхідно зберегти свій потенціал у галузі спеціального виробництва, без чого важко уявити собі ефективну оборонну систему Польщі. Процес консолідації польської військової про-

мисловості і формування Польської групи озброєнь – це величезне досягнення. Це вимагає продовження та подальших зусиль, особливо тому, що такий процес відбувається шляхом зміцнення співпраці та координації [7].

Головною проблемою для союзних держав була проблема підвищення оборонних витрат. Самміт Уельсу завершився зобов'язанням зупинити тенденцію до зниження оборонних витрат та заяви про готовність підняти оборонні бюджети до рівня 2% ВВП, рекомендований НАТО (застава витрат на оборону) [8].

Це було особливою проблемою, що ще відчувається в союзних країнах як негативні наслідки глобальної економічної кризи, що триває з 2008 року. Під час саміту НАТО у Варшаві було відзначено, що після багатьох років скорочення і обмеження оборонні бюджети (що тривало майже до 2014 року) у 2015 році ця тенденція була зупинена (мінімальне збільшення оборонного бюджету на 0,6%) та в 2016 році очікується збільшення витрат на оборону на 3%. Серед країн, які виконують рекомендації НАТО для передачі 2% ВВП на оборону, то це США (3,61%), Греція (2,38%), Сполучене Королівство (2,21%), Естонія (2,16%) і Польща (2,0%) [4].

Збільшення цих витрат надає союзним державам-членам все більше розуміння необхідності зміцнення їх потенціалу та можливостей в умовах посилення традиційних і нетрадиційних загроз і викликів безпеки.

Сучасна цивільна оборона, яка частково фінансується за межами військового бюджету, вимагає дуже великих видатків. Разом з тим, частина завдань сектору безпеки безпосередньо залежить від населення, і для їх реалізації в багатьох країнах доводиться нести особливі витрати з приватних фондів суспільства.

Враховуючи обсяги військового сектору та різноманітних галузей промисловості, дуже складно точно визначити розмір військових витрат у грошовому вираженні. За відсутності можливості їх точного визначення, немає нічого іншого, крім того як покладатися на наявну, хоча й не всю, точну інформацію про військові бюджети.

Бюджет РП 2016 року визначив основні наступні пріоритети [2]:

- збільшення потенціалу військово-повітряних сил (далі – ВПС) для виконання місії та завдань шляхом сталого розвитку сил;
- підтримка та розвиток оперативних можливостей ВПС;
- збільшення можливостей кібербезпеки та кібероборони;
- удосконалення адміністративно-господарських структур країни у випадку загрози війни, підтримка здатності виконувати завдання з охорони державного управління;
- збільшення міжнародного співробітництва з метою зміцнення державної оборони.

Інші задачі визначено такі:

- технічна модернізація ВПС;
- будівельні інвестиції у військові комплекси у східній частині країни;
- впровадження правил військової служби для професійного приватного корпусу;
- впровадження першого етапу створення територіальних оборонних структур;

- поповнення військовою технікою у визначених межах;
- посилення військової підготовки;
- підготовка та організація саміту НАТО у Варшаві.

Бюджет РП 2016 року надає основні макроекономічні показники 2016 року. Так, будь-який національний бюджет складається з доходів та видатків. Видатки РП у 2016 році склали 368,5 млн злотих, доходи – 313,8 млн злотих. З 2016 року оборонний бюджет РП почав складати 2,00% ВВП 2015 року. Усі витрати на оборону у 2016 році склали 35.898.740 тис. злотих. Частина 29 «Національна оборона» – 35.453.215 тис. злотих, інші частини державного бюджету – 445,525 тис. злотих, з них: 324,787 тис. злотих – Частина 28 «Наука», 24,200 тис. злотих – Частина 20 «Економіка», 96.538 тис. злотих – інші, зокрема Самміт НАТО.

Витрати на оборону за частиною 29 «Національна оборона» у 2015 році – 32.518,1 млн злотих, інші частини – 296,9 тис. злотих, що разом складає 32.815,0 млн злотих. У 2016 році – 35.453,2 млн злотих (зокрема Розділ 752 – Національна оборона – 27.912,3 млн злотих), інші частини – 445,5 тис. злотих, що разом складає 35.898,7 млн злотих [2].

Бюджет РП 2017 року визначив таку основну ціль – підвищення оборонного потенціалу країни й технічного стану військової техніки та модернізації військової інфраструктури відповідно до потреб НАТО.

До пріоритетів віднесено [9]:

- підвищення потенціалу в НАТО для виконання місії і задач реагування на військові загрози та стримування потенційного противника;
- виконання декларацій Варшавського саміту НАТО, зокрема розвиток багатонаціональної дивізії Північ-Схід, хостинг союзних військ на польській території, наявність ротаційних польських військ у Балканських країнах;
- зміцнення союзницької взаємодії з підготовки та проведення багатонаціональних і союзницьких військових навчань з метою стратегічної оборони держави;
- інвестування у військову інфраструктуру з метою ефективного хостинга сил НАТО до Польщі;
- зміцнення військового потенціалу у східній частині Польщі;
- створення територіальних сил оборони;
- збільшення кількості військовослужбовців;
- безперервна технічна модернізація ВПС;
- налаштування умов для розвитку й функціонування системи ПРО.

Так, видатки РП 2017 року склали 384,77 млн злотих, доходи – 325,43 млн злотих. У 2017 році оборонний бюджет РП складав 2,00% ВВП 2016 року. Усі витрати на оборону у 2017 році склали 37.692.700 тис. злотих. Частина 29 «Національна оборона» – 36.854.856 тис. злотих. Інші частини державного бюджету – 297,144 тис. злотих, з них: частина 28 «Наука» – 204,787 тис. злотих, частина 20 «Економіка» – 24,800 тис. злотих, частина 88 «Органи прокуратури» – 30,491 тис. злотих, частина 83 «Спеціальний резерв» – 370 тис. злотих, інше – 36,696 тис. злотих.

Крім того, передбачено додаткові джерела фінансування у сумі 340,700 тис злотих, з них: Фонд модернізації ЗС – 190,700 тис злотих, Фонд фінансування військового майна – 150,000 тис. злотих. Витрати на

оборону за частиною 29 «Національна оборона» у 2016 році – 35.453,2 млн злотих, інші частини – 445,5 тис. злотих, що разом складає 35.898,7 млн злотих.

У 2017 році за частиною 29 «Національна оборона» – 36.854,9 млн злотих (зокрема Розділ 752 – Національна оборона – 29.280,6 млн злотих), інші частини – 297,1 тис. злотих, що разом складає 37.152,0 млн злотих.

Що стосується капітальних вкладень до оборонного бюджету, то вони склали [9]:

- у 2013 році (виконані) – 6.157,8 млн злотих (22,0%);
- у 2014 році (виконані) – 8.190,3 млн злотих (26,2%);
- у 2015 році (виконані) – 13.510,6 млн злотих (35,7%);
- у 2016 році (за оцінками) – 9.852,3 млн злотих (27,4%);
- у 2017 році (заплановані) – 10.221,5 млн злотих (27,7%).

Як ми можемо бачити, на сьогоднішній день Міністерство національної оборони РП (далі – МНО РП) планує та витрачає з кожним роком з державного бюджету все більше коштів для оборонних витрат, тому що виникають потреби в сучасному обладнанні та постачанні. На сьогоднішній день щорічні витрати на армію складають 2% ВВП, розраховані з попереднього фінансового року та попереднього ВВП. У найближчі кілька років цей відсоток, як очікується, зросте. Так, планується 2,0% ВВП – у 2018 та 2019 роках, 2,1% ВВП – у 2020 році, 2,2% ВВП – у 2021-2023 роках, 2,3% ВВП – у 2024 і 2025 роках, 2,4% ВВП – у 2026-2029 роках, 2,5% ВВП – у 2030 і наступні роки. Тобто, у 2030 році РП заплановане ВВП у розмірі 2,5% [5].

Часи жорсткої економії МНО РП закінчилися. Польща змогла вистояти цей складний період у зв'язку з тим, що перед міжнародною економічною кризою було збережено бюджетну дисципліну за рахунок різких скорочень військових витрат. Проте це не завадило тому, щоб витрати на оборону з кожним роком були підвищені. Це надало можливість продовження економічного розвитку країни та забезпечення постійного бюджету для МНО [10].

#### Висновки

Керівництво країни, маючи на меті відродження оборонно-промислового комплексу РП, здійснювало різноманітні заходи на цьому шляху. Деякі були вдалі, деякі не зовсім, проте шляхом проб й помилок РП змогла знайти саме той шлях, який допоміг країні спрямувати зусилля на підвищення обороноздатності держави.

Проведені заходи допомогли країні вийти на той рівень, коли протягом останніх кількох років РП здійснює щорічне збільшення витрат на потреби МНО.

Таким чином, РП здійснює послідовну структуровану політику щодо відновлення оборонного сектору країни.

#### Література.

1. Оффсетсы, или новый путь выживания украинской «оборонки». *Defense express*. 2006. № 9. С. 47–49.
2. Basic Information on the MoND Budget for 2016 / Ministry of National Defence, Budgetary Department,

Warsaw. February 2016. 16 s. URL: <http://en.mon.gov.pl/p/pliki/dokumenty/rozne/2016/03/budzet2016.pdf>.

3. Daniluk M. Wydatki wojskowe we współczesnym świecie. Warszawa: Wydaw. Min. Obrony Narodowej, 1980. 218 s.

4. Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016). *NATO: Public Diplomacy Division. Communique PR/CP(2016)116*. 4 July 2016. 11 s. URL: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160704\\_160704-pr2016-116.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf).

5. Dmitruk T. Finansowanie SPO – mrzonki czy konieczność? / *Dziennik Zbrojny*. 19.09.2017. URL: <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10652,armie-swiata,wojsko-polskie,finansowanie-spo-mrzonki-czy-koniecznosc>.

6. *Ekonomika obrony: praca zespołowa / Pod red. W. Stankiewicza; Akademia Obrony Narodowej. Wydział Strategiczno-Obronny. Instytut Ekonomiki Obrony. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1994. 320 s.*

7. Konsolidacja szansą dla przemysłu zbrojeniowego. 6 maja 2015 r. URL: <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wizyty-krajowe/art,489,konsolidacja-szansa-dla-przemyslu-zbrojeniowego.html>.

8. Pietrzak P., Sobczyk K. W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu / *Bezpieczeństwo Narodowe*. II – 2015 / 34. S. 35–55.

9. Podstawowe Informacje o Budżecie Resortu Obrony Narodowej na 2017 r. *Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa. Styczeń 2017 r. 17 s.* URL: <http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/02/budzet2017.pdf>.

10. Rochowicz R. Analiza : Finansowanie zakupów w Siłach Zbrojnych RP – kreatywna księgowość? / Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego. 11 Sierpnia 2017. URL: <https://pulaski.pl/analiza-finansowanie-zakupow-silach-zbrojnych-rp-kreatywna-ksiegowosc>.