

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА НЕЙТРАЛЬНИХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС В ОБОРОННІЙ СФЕРІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Діденко Наталія Георгіївна,
Цвірова Вікторія Вікторівна

Проаналізовано особливості процесу формування оборонних бюджетів нейтральних країн – членів ЄС, які дозволяють не лише зберігати належний рівень боєготовності національних збройних сил, а й ефективно коригувати їх подальший розвиток, максимально враховуючи наявні та потенційні загрози в оборонній сфері.

Ключові слова: нейтральні країни, бюджетна політика, оборонний бюджет, оборонно-промисловий комплекс.

Світова фінансово-економічна криза негативно вплинула на європейський оборонний сектор. За даними Європейського оборонного агентства (EDA), за період з 2006 по 2010 рр. витрати на оборону країн – членів ЄС скоротилися на 3,5 %. І це за умови, що загальна чисельність особового складу (військового та цивільного) була скорочена на 17,1 %. Для України, яка, дотримуючись принципу позаблоковості у своїй зовнішній політиці, активно реформує свій оборонний сектор, становить особливий інтерес досвід фінансування оборонної сфери нейтральних країн – членів ЄС. Особливо в контексті можливого статусу асоційованого члена ЄС у майбутньому.

Проблемам пошуку шляхів нейтралізації загроз, пов'язаних із різким скороченням фінансування оборонного сектору країн ЄС через економічну кризу й необхідність скорочення державного боргу, присвячені, зокрема, публікації заступника директора Інституту міжнародних і стратегічних досліджень (IRIS) Ж.-П. Молні [1]. Проблемам пошуку механізмів підвищення ефективності оборонних витрат у європейському регіоні присвячена публікація експерта Інституту міжнародних і стратегічних досліджень Ф. Ліберті [2]. Комплексна оцінка тенденцій сучасних змін у сфері європейської оборони, зокрема розвитку її головних елементів – фінансування оборонних витрат, нормативно-правового забезпечення та оборонно-промислової бази, представлена у доповіді Центру стратегічних та міжнародних досліджень [3]. Вітчизняни-

ми дослідниками питання обороноздатності нейтральних країн розглядалися головним чином у таких площинах: аналіз проблем реформування збройних сил в контексті змін політики нейтралітету й політики безпеки нейтральних і позаблокових країн [4, 5]; аналіз принципів побудови сектору оборони нейтральних держав, зокрема організації та озброєння їх збройних сил [6, 7]. Питанням аналізу основних тенденцій бюджетної політики Швеції за останні 20 років присвячений окремий підрозділ статті О Мельника та А Чернової. «Нові виклики та загрози вимагають нових підходів до оборони: досвід Швеції» [8, с. 35]. Однак більш детального аналізу пріоритетних напрямів оборонного фінансування нейтральних країн ЄС поки що не здійснювалося.

Метою даної статті є визначення основних тенденцій зміни пріоритетів бюджетної політики нейтральних країн Європейського Союзу в умовах економічної нестабільності.

В умовах фінансово-економічної кризи пріоритетного значення набуває принцип системності бюджету¹. Його суть полягає в тому, що всі доходи та витрати країни мають бути об'єднані в рамках одного універсального бюджету. В Основному Законі Швеції ця норма закріплена в ч. 1 § 3 гл. 9: «Риксдаг

¹ Основні принципи бюджетної політики європейських держав визначаються конституцією країни, а саме: збалансованість, щорічність, системність, обов'язкове надання бюджету сили законодавчого акта.

здійснює бюджетне регулювання на наступний бюджетний рік або у зв'язку з особливими причинами на інший бюджетний період. Риксдаг встановлює при цьому, в яких розмірах повинні визначатися державні доходи, та надає асигнування на конкретні цілі. Вони включаються до державного бюджету» [9].

У Конституції Фінляндії цей принцип закріплений у наступній нормі: «Державний бюджет є оцінкою річних доходів, асигнування витрат протягом року, а також визначає цілі асигнування та інші обґрунтування бюджету. Закон може встановлювати правило про те, що бюджет повинен містити оцінку доходів та асигнувань, що мають відповідати різниці між доходами та витратами, які безпосередньо пов'язані між собою. Бюджетні асигнування мають покриватися доходами» (ч.ч. 1, 2 ст. 84) [10].

У Конституції Австрії зазначено, що «при веденні бюджету, з урахуванням принципів економічності, рентабельності та доцільності, передусім здійснюються витрати, необхідні для покриття обов'язкових платежів, а потім інші передбачені витрати, але ці витрати повинні відповідати наявним доходам» (ч. 1 ст. 51 а) [11].

Подібні бюджетні принципи сповідують і в Європейському оборонному агентстві. Зокрема у ст. 12 Рішення Ради № 2011/411/CFSP² від 12 липня 2011 р. про статус, місцезнаходження та основи функціонування Європейського оборонного агентства зазначено: «Кожний бюджет повинен бути збалансованим у доходах і витратах. Усі доходи і витрати включаються в їх сукупному розмірі до відповідного бюджету без будь-якого взаємного погашення між ними... Усі доходи та витрати повинні виконуватися через їх віднесення до однієї із бюджетних статей і в межах включених у неї асигнувань. Асигнування використовуються згідно з принципами належного фінансового управління, тобто згідно з принципами економії, продуктивності та ефективності» (ч.ч. 3, 8, 9) [12, с. 21].

²Європейське оборонне агентство створене для сприяння країнам ЄС щодо реалізації загальноєвропейської політики безпеки та оборони. Агентство підвідомче Раді ЄС. Даний акт у повному обсязі описує повноваження Агентства, його функції, систему органів. Зокрема, очолює Агентство Верховний представник із зовнішньої політики та політики безпеки. У структурі також виділено Керівну Раду, яка і реалізує оперативне вирішення всіх питань, що стосуються компетенції Агентства. У рішенні також визначені права та обов'язки персоналу, порядок взаємодії з Європейською Комісією та фінансові питання.

Однак, коли йдеться про рівень обороноздатності, нейтральні європейські країни вважають це одним із головних пріоритетів бюджетного процесу. Зокрема, Конституція Австрії дозволяє порушувати принцип системності: «У випадку необхідності прийняття оборонних заходів для забезпечення належного захисту країни протягом фінансового року можуть бути здійснені невідкладні позапланові та понадпланові витрати у розмірі до 10 % від передбаченої Федеральним законом про фінанси загальної суми витрат, які мають бути затверджені постановою Федерального уряду за згодою комітету Національної ради, якій доручено попереднє обговорення Федерального закону про фінанси. Якщо покриття таких перевитрат не може бути забезпеченим завдяки економії або додаткового прибутку, то постановою Федерального уряду федеральний міністр фінансів уповноважується подати клопотання про прийняття та зміну фінансових зобов'язань, необхідних для покриття витрат» (ч. 6 ст. 51 b) [11].

Пріоритетність оборонних витрат визнає і Конституція Швеції. Зокрема у ч. 3 § 3 гл. 9 зазначено: «При бюджетному регулюванні <...> Риксдаг повинен враховувати потребу в коштах для оборони держави під час війни, небезпеки війни або іншого надзвичайного стану» [9].

Фактично це характеризує об'єктивну позицію уряду та населення нейтральних європейських країн щодо пріоритетності фінансування оборонної сфери по відношенню до інших бюджетних витрат. Однак при формуванні оборонних витрат уряди нейтральних європейських країн насамперед керуються можливостями національної економіки. Їх виважена економічна політика дозволяє не лише зберігати належний рівень боєготовності національних збройних сил, а й ефективно коригувати їх подальший розвиток, максимально враховуючи наявні та потенційні загрози в цій сфері.

Швеція

Дані рис. 1 дозволяють стверджувати, що незважаючи на негативні наслідки фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., Швеція демонструє відданість політиці стримування зростання державного боргу. Крім того, значне зростання ВВП у 2010 р. і низький рівень інфляції свідчать про те, що уряд країни має значні фінансові запаси на випадок економічних шоків. Не останню роль у цьому процесі відіграло здійснення масштабної податкової реформи та реформи соціальних виплат, які мають на меті полегшити податковий тягар

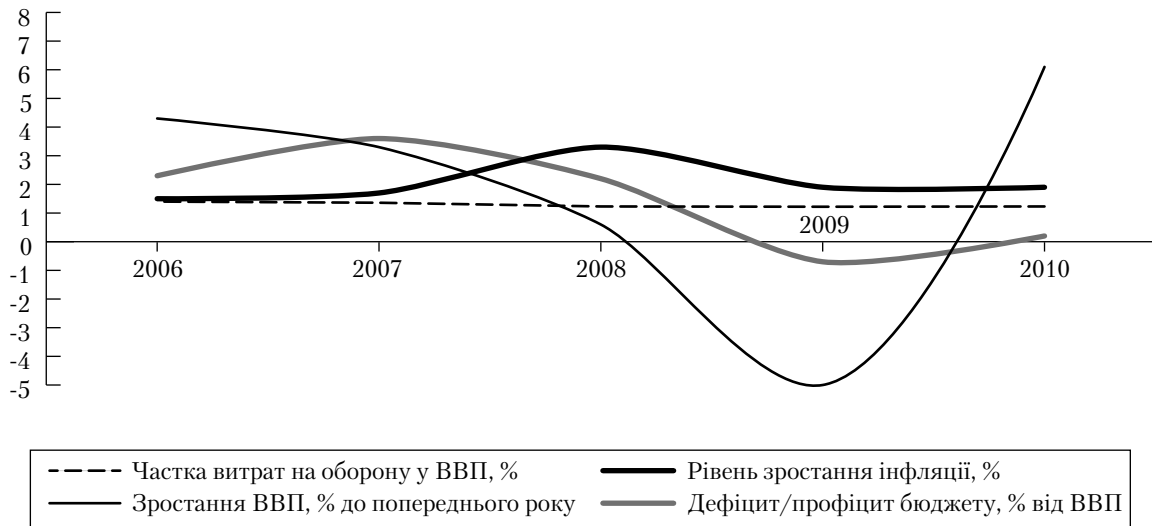


Рис. 1. Співвідношення темпів економічного зростання та оборонних витрат Швеції у 2006–2010 роках

для працюючих громадян та обмежити можливості зловживання соціальними гарантіями. Така виважена економічна політика країни сприяла тому, що міжнародне рейтингове агентство *Standard & Poor's* підтвердило суверенний кредитний рейтинг Швеції на найвищому рівні AAA, що своєю чергою є свідченням високого рівня стабільності економіки, її конкурентоспроможності й гнучкості.

Що стосується оборонної сфери країни, то ефективна бюджетна політика дозволила фактично зберегти оборонні витрати країни на рівні 2006 р. – 4,3 млрд євро, незважаючи на те, що їх частка у ВВП країни скоротилася з 1,4 % у 2006 р. до 1,23 % у 2010 р. Подібна тенденція до скорочення частки оборонних витрат простежується і в загальних витратах уряду, що можна сприймати як позитивний чинник зменшення тягаря оборонних витрат на економіку країни в умовах нейтралізації негативних наслідків світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

Аналіз окремих напрямів бюджетних оборонних витрат за період 2006–2010 рр.³ свідчить, що найбільше їх зростання спостерігалося при спільних оборонних закупках. Не останню роль у цьому процесі відіграло укладання угоди у 2010 р. міністерств оборони Норвегії та Швеції з британською компанією *BAE Systems* про постачання 48 артилерій-

ських комплексів *FH77 BW L52 Archer* вартістю 200,6 млн дол. США. Установки поділяться порівну між арміями обох країн (*BAE Systems* є ліцензійним виробником озброєння для обох країн).

Значно зросла частка витрат у спільних європейських науково-технічних роботах. Певною мірою це пов'язане з рішенням Швейцарії взяти участь у розробці удосконаленої версії шведського винищувача *Saab JAS 39 Gripen*⁴ – *Gripen NG*. При реалізації спільної програми ВПС Швейцарії та Швеції отримають на озброєння майже ідентичні модифікації винищувача. Завдяки спільній розробці *Gripen NG* сторони розраховують зекономити на створенні та закупці літаків.

Протягом 2006–2010 рр. майже наполовину зросли витрати на персонал при 20-відсотковому скороченні військового персоналу. При цьому слід зазначити, що частка витрат на персонал у загальних оборонних витратах становить лише 29 %, що є одним із найнижчих показників серед країн – членів Європейського оборонного агентства. Також зросли витрати на експлуатацію й технічне обслуговування.

Як негативні наслідки фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. для оборонної сфери країни можна вважати скорочення витрат на науково-дослідні та науково-технічні

³ Аналіз оборонних витрат нейтральних країн – членів ЄС здійснено на основі статистичних даних *EDA: Defence Data of EDA: participating Member States in 2007 (EDA: Brussels, 11 Dec. 2008) ma Defence Data of EDA: participating Member States in 2010 (EDA: Brussels, 7 Mar. 2012)*.

⁴ За даними шведського концерну *SAAB*, винищувач на 10 років випереджає всіх потенційних конкурентів з питань забезпечення інтеграції літака в мережеві інфраструктури, які передбачають високошвидкісний і надійний обмін значними масивами даних в умовах реального бою.

роботи. Порівняно з даними 2006 р. вони скоротилися відповідно на 83,5 і 38,6 %.

Якщо порівняти пріоритети бюджетної політики у сфері оборони Швеції за період 2006–2010 рр. із бюджетною політикою країн – членів *EDA*, то слід відзначити певні розбіжності у пріоритетах.

Насамперед це стосується власне самих оборонних витрат. Узагальнена ситуація в бюджетній політиці для країн – членів Європейського оборонного агентства за період 2006–2010 рр. свідчить про прояв негативних тенденцій, пов'язаних передусім з наслідками світової фінансово-економічної кризи 2008 р. Свідченням цього є скорочення на 15,3 % частки оборонних витрат у сукупних урядових витратах. В абсолютних величинах сукупні витрати на оборону країн – членів *EDA* скоротилися з 201 млрд євро до 194 млрд євро.

Пріоритетною компонентою оборонного бюджету *EDA* є витрати на персонал, які у 2010 р. становили 98,7 млрд євро або 51 % від сукупних оборонних витрат країн – членів *EDA*. Порівняно з 2006 р. в абсолютному виразі ці витрати зменшилися на 11,3 млрд євро або 4,2 %.

Другою за розмірами компонентою оборонного бюджету *EDA* є інвестиції⁵ – 43,3 млрд євро або 22,1 % оборонного бюджету. Слід відзначити, що інвестиційна активність країн – членів *EDA* у 2010 р. є найвищою з 2006 р. і в абсолютних, і у відносних величинах. До 2010 р. на другій позиції були витрати, пов'язані з експлуатацією й технічним обслуговуванням. Особливістю інвестиційної активності країн – членів *EDA* є значне зростання інвестиційних витрат на одного військовослужбовця (у Швеції цей показник у 2010 р. порівняно з 2006 р. фактично не змінився). Враховуючи стабільну тенденцію скорочення чисельності як військового, так і цивільного персоналу (ймовірно, вони можуть стосуватися середньої ланки управління збройними силами країни), можна зробити припущення щодо можливої активізації процесів формування шостого технологічного укладу у сферах, пов'язаних з обороною.

Отже, аналіз оборонних витрат Швеції дозволяє стверджувати, що, незважаючи на свій нейтральний статус, країна намагається активно використовувати формат *EDA* для за-

⁵ В оборонному бюджеті країн *EDA* витрати на закупку озброєння, науково-дослідні та науково-технічні роботи розглядаються як інвестиції, що цілком відповідає суті процесу, оскільки здійснюється довгострокове вкладання капіталу в оборонну сферу країн-партнерів.

безпечення оптимальних умов розвитку військово-промислового комплексу країни.

Незважаючи на меншу частку оборонних витрат у ВВП порівняно із середнім показником для країн – членів *EDA*, інвестиції на одного військовослужбовця у Швеції перевищують показник для країн – членів *EDA* утричі. А якщо згадати, що на відміну від країн – членів *EDA* частка витрат на персонал становить менше третини оборонного бюджету країни, можна цілком впевнено стверджувати, що для Швеції одним із головних пріоритетів оборонної політики є забезпечення високого технологічного рівня розвитку Збройних сил країни.

Фінляндія

Дані рис. 2 свідчать про досить високий рівень конкурентоспроможності національної економіки та виважену фіскальну політику уряду. Водночас світова фінансово-економічна криза виявила одне з основних слабких місць невеликої та відкритої економіки країни – її беззахисність перед зовнішніми шоками. Зокрема, у 2009 р. ВВП Фінляндії знизився на понад 8 %, тоді як середній показник для країн з подібним економічним статусом становив лише 3,8 %. При цьому слід відзначити, що ВВП країни в 2010 р. зріс на 3,6 %. Не останню роль, імовірно, в цьому процесі відіграли зовнішні кредити. Свідченням цього може бути втрата профіциту у бюджеті країни за останні два роки. Однак це не завадило міжнародному рейтинговому агентству *Fitch Ratings* підтвердити довгостроковий рейтинг Фінляндії на найвищому рівні – *AAA*.

Незважаючи на деякі негативні тенденції для фінської економіки, оборонний бюджет країни зберігає тенденцію до зростання. Порівняно з 2006 р. оборонний бюджет збільшився на 430 млн євро, або майже на 20 %. Частка оборонних витрат у ВВП також зросла до 1,5 % у 2010 р. при незначному зменшенні цих витрат у загальних витратах уряду.

Найбільша позитивна динаміка протягом 2006–2010 рр. спостерігалася щодо витрат, пов'язаних із розбудовою військової інфраструктури країни. Порівняно з 2006 р. ці витрати збільшилися в 11 разів і становили майже 10 % від усіх оборонних витрат. Це пов'язано з тим, що країна має спільні кордони з РФ, а також є однією з провідних європейських морських держав.

Значна увага приділяється забезпеченню належного рівня військово-технічного складника. Майже третина коштів спрямовується на закупку озброєння.

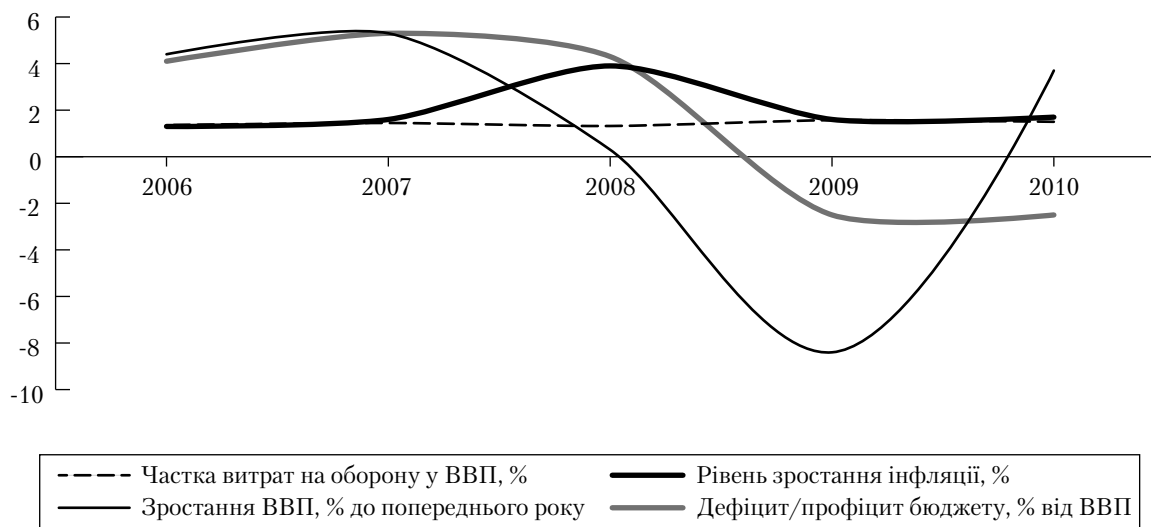


Рис. 2. Співвідношення темпів економічного зростання та оборонних витрат Фінляндії у 2006–2010 роках

За темпами зростання одним із пріоритетів оборонних витрат є кошти, які спрямовуються на спільні науково-технічні роботи на регіональному рівні, а також на науково-дослідні роботи та послуги з аутсорсингу. Враховуючи, що країна стабільно утримує перші позиції у світовому рейтингу конкурентоспроможності, цілком зрозумілим є така політика країни і в оборонному секторі.

Порівняно з 2006 р. значного скорочення зазнали витрати, пов'язані з експлуатацією й технічним обслуговуванням, хоча їх частка в оборонному бюджеті країни й досі становить майже третину. Значно скоротилася чисельність цивільного персоналу оборонної сфери країни. Частка витрат на персонал у 2010 р. становила 29 % і протягом 2006–2010 рр. стабільно зберігала тенденцію до скорочення.

Таким чином, аналіз бюджетної політики країни Фінляндії у сфері оборони дозволяє стверджувати, що вона має менш потужний військово-промисловий комплекс і це поки що не дозволяє країні бути активним гравцем на спільному європейському ринку озброєнь. Однак країна намагається досягти позитивних змін у цьому напрямі завдяки високому інноваційному потенціалу. Спільний кордон із РФ, яка, за певних умов, може становити загрозу для національної безпеки Фінляндії, вимагає виділяти значні кошти на розвиток військової інфраструктури. Рівень інвестицій на одного військовослужбовця тут нижчий порівняно із середнім показником для країн – членів *EDA* і в 2010 р. дещо знизився. Все це обумовлює пріоритети бюджетної політики Фінляндії у сфері оборони.

Австрія

Як і для Швеції та Фінляндії, міжнародне рейтингове агентство *Fitch* підтвердило суверенний кредитний рейтинг Австрії на найвищому рівні *AAA*. Найвищий рейтинг країни, на думку експертів агентства, підтримують її розвинута і гнучка економіка, сильні національні інститути й довгострокова стабілізаційна економічна політика. Хоча слід відзначити як негативну тенденцію зростання дефіциту бюджету країни й темпів інфляції. Однак, незважаючи на це, виважена бюджетна політика уряду Австрії дала змогу збільшити оборонний бюджет країни в 2010 р. порівняно з 2006 р. як в абсолютних, так і в відносних показниках.

При цьому слід відзначити, що дві третини оборонного бюджету країни у 2010 р. становили витрати на персонал (у 2006 р. цей показник становив 87 %). Ця позитивна тенденція пов'язана передусім зі скороченням чисельності Збройних сил країни, зокрема військового персоналу майже на 17 %. Витрати на експлуатацію й технічне обслуговування дещо зменшилися порівняно з 2006 р. і становлять 19,5 % від загальних витрат на оборону. Частка послуг з аутсорсингу в загальних оборонних витратах становить 13,5 %. Фактична відсутність витрат на науково-дослідні та науково-технічні роботи дозволяє зробити висновок про відносно невисокий потенціал ОПК країни.

Як позитивну тенденцію для оборонної сфери країни можна вважати значне зростання витрат на закупку озброєння (майже учетверо).

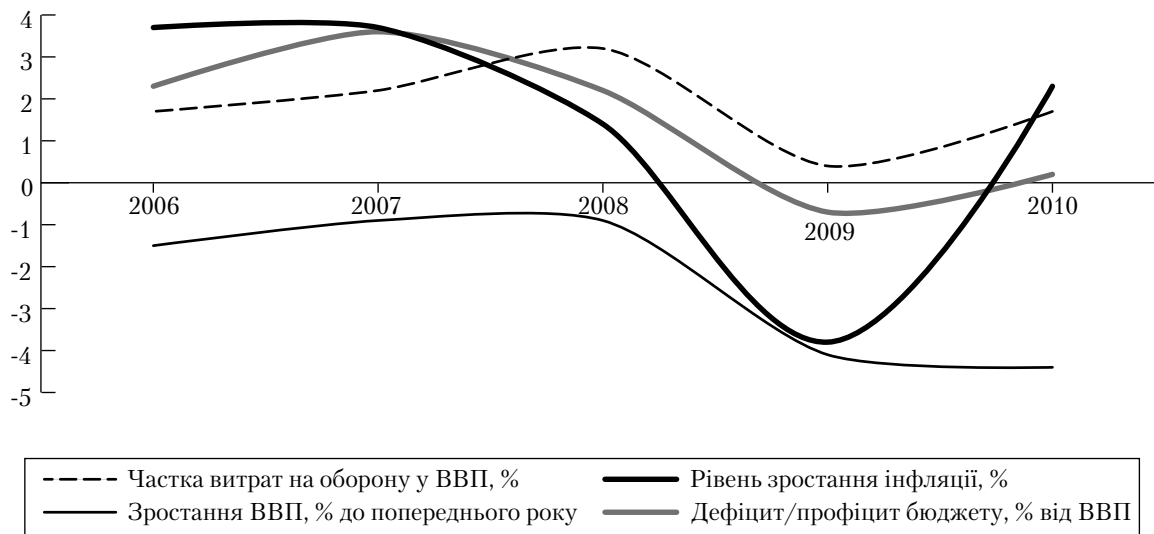


Рис. 3. Співвідношення темпів економічного зростання та оборонних витрат Австрії у 2006–2010 роках

Загалом, аналіз оборонного бюджету Австрії свідчить про обмежений комплекс завдань, поставлених перед національним ОПК, і значну активізацію процесу технічної модернізації збройних сил країни.

Висновки

Аналіз оборонних витрат нейтральних європейських країн засвідчив, що для України найбільш цінним може бути досвід Швеції щодо особливостей формування та реалізації бюджетної політики в оборонній сфері. Ця країна, незважаючи на свій нейтральний статус, намагається активно використовувати формат *EDA* для забезпечення оптимальних умов розвитку військово-промислового комплексу країни.

При формуванні оборонного бюджету Швеція ефективно застосовує прогнози що-

до можливих пріоритетів у розвитку оборонної сфери. Незаперечним свідченням успішності такого підходу є той факт, що інвестиції на одного військовослужбовця втричі перевищують показник для країн – членів *EDA*. А якщо врахувати, що на відміну від країн – членів *EDA* частка витрат на персонал становить менше третини оборонного бюджету країни, можна з упевненістю стверджувати, що одним із головних пріоритетів оборонної політики Швеції є забезпечення високого технологічного рівня розвитку національних збройних сил. Такий підхід повністю відповідає процесам, що відбуваються в оборонній сфері європейських країн, зокрема щодо можливої активізації процесів формування шостого технологічного укладу у сферах, пов'язаних з обороною.

Список використаних джерел

1. *Maulny Jean-Pierre*. The European Union and the challenge posed by defence budget cuts. – Series : Les notes de l'IRIS. – Paris Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) 2010. – 14 p.
2. *Liberti Fabio*. Defence spending in Europe : Can we do better without spending more? – Paris : Notre Europe, June 2011–35 p.
3. *European defense trends* : budgets, regulatory frameworks, and the industrial base : a report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group. Project directors : Guy Ben-Ari, David Berteau. December 2012. – Center for Strategic and International Studies (Washington, D. C.). Defense Industrial Initiatives Group, 2010. – 68 p.
4. *Іващенко А. М.* Порівняння практики нейтралітету країн Західної Європи та країн пострадянського простору / А. М. Іващенко, М. Т. Резванюк // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України. – 2012. – № 2. – С. 27–35.
5. *Феденко О. В.* Україна і Європейське оборонне агентство / О. В. Феденко, Ю. П. Сальник // Військово-технічний збірник. – 2011. – № 1. – С. 106–111.
6. *Бараш Ю. Н.* Принципи побудови сектору оборони нейтральних держав : досвід для України / Ю. Н. Бараш, О. І. Куплевацька // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 4. – С. 136–143.

7. Мельник О. Нейтралітет у євроатлантичному вимірі : історія і сучасність / О. Мельник, В. Клименко // Національна безпека і оборона. – 2012. – № 2–3. – С. 38–44.
8. Мельник О. Нові виклики та загрози вимагають нових підходів до оборони : досвід Швеції / О. Мельник, А. Чернова // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 1. – С. 35.
9. Конституція Швеції (Королівства Швеція) от 27 февраля 1974 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / под общ. ред. : Л. А. Окуньков – М. : Норма, 2001. – 792 с.
10. Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / под общ. ред. : Л. А. Окуньков. – М. : Норма, 2001. – 792 с.
11. Конституция Австрии (Австрийской Республики) // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / под общ. ред. : Л. А. Окуньков. – М. : Норма, 2001. – 824 с.
12. Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP // Official Journal of the European Union, 2011, L 183, p. 21.