

РАЗДЕЛ ПЪРВИ
**МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПЛАНИРАНЕ НА ОТБРАНАТА
И ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ¹**

Д-р Тодор Тагарев

РЕЗЮМЕ

Статията е разработена в три раздела:

В Първи раздел се представят основни резултати от анализа на средата за развитие на въоръжените сили, характеризираща се с висока степен на неопределеност и непрогнозируемост. На тази база се определят изисквания към подхода за планиране, който трябва да осигури робастност на структурата на въоръжените сили, адаптивност и гъвкавост в тяхното развитие. Такъв подход е планирането за способности, или по-точно „планиране, базирано на сценарии, водено/насочвано от оперативни концепции и ориентирано към способности“. Целевият характер на този подход се съчетава с отчитане на състоянието на въоръжените сили, в т.ч. опита и традициите в структуриране на подразделения, и „ресурсна информираност“.

Вторият раздел представя методологията за планиране на отбраната в контекста на планирането на стратегията за сигурност и описва процеса на планиране, състоящ се от три основни фази:

- Фаза „Определяне на изисквания“, в която качествено и количествено се дефинират способностите, необходими за постигане на целите на отбранителната политика;
- Фаза „Генериране и анализ на алтернативни структури на силите“, в която се разработват алтернативни решения, оценява се тяхната ценова ефективност, определя се базова структура на силите (в изпълнение на основните, същностни изисквания към ВС) и потенциални вариации в изпълнение на допълнителни изисквания, и се разработват алтернативи на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите;
- Фаза „Балансиране на цели/амбиции, цена и риск“ предвижда обратна връзка и извършване на итерации до намиране на реалистично и балансирано решение за бъдеща структура на силите и основни стъпки на прехода от настоящата към бъдещата структура.

Основният резултат от прилагането на методологията е бъдещ модел на силите, описан чрез основни параметри на структурата на силите, и основни стъпки на прехода (а не детайлен „План за развитие на Въоръжените сили“ с разписани във времето дейности).

В трети раздел се анализира мястото на представената методология в процесите на управление на развитието на въоръжените сили и, в частност, в Системата за управление на развитието на ВС (СУРВС). От съществено значение за прилагането на методологията е развитието и прилагането на концепцията за специализация на Въоръжените сили в НАТО, Европейския съюз и националния сектор за сигурност, определянето на адекватен хоризонт и цикличност на планирането за способности и гарантиране на прозрачно и ефикасно взаимодействие между планирането за способности и процесите и системите за управление на човешки, финансови и материални ресурси в Министерството на отбраната и Българската армия.

В заключението се посочва, че методологията осигурява съвместимост с планирането на отбраната и силите в НАТО и Европейския съюз и доразвива принципи и подходи, залегнали в основата на Системата за управление на развитието на Въоръжените сили. Същевременно тя включва нови, оригинални елементи, предназначени да гарантират адаптивност, гъвкавост и робастност в развитието на въоръжените сили в бързо променящата се среда.

В приложения са изведени материали със справочен характер.

¹ Тази теоретична разработка в рамките на изследването по Договор № УД-12 – 26/26 юли 2007 г. е предоставена със заглавие „Методология за планиране на отбраната в контекста на планирането на стратегията за сигурност“. – Б.р.

УВОД

Развитието на въоръжените сили на Република България се планира и реализира в среда с висока степен на неопределеност, предизвиквана от комплексния характер на измененията на рисковете и заплахите за сигурността на страната и нейните съюзници, процесите на цялостно интегриране в НАТО и Европейския съюз, променящи своите концепции и стратегии за сигурност, и под влиянието на относително бързи изменения в икономиката на страната, демографски, организационни и културни фактори.

В тези условия Въоръжените сили трябва да отговорят на разнообразни и често противоречиви очаквания от участие в операциите в Ирак, Афганистан и Западните Балкани, през потушаване на пожари и отстраняване на последствията от наводнения, до модернизация и възлагане на поръчки, които потенциално да възродят българската отбранителна индустрия, и то в рамките на бюджет, който с всяка изминала година съставлява все по-малка част от brutния вътрешен продукт на България.

Намирането на отговора на тези и други очаквания не е тривиална задача. Твърде често ниското качество на решения, свързани с развитието на въоръжените сили, или отсъствието на решения се обясняват с липсата на политическа воля или неадекватния политически процес. Факт е обаче, че експертната общност е в дълг към ръководството на отбраната и Въоръжените сили. Поради ограничения опит в планирането на отбраната и Въоръжените сили, голямото текучество, отсъствие на съответни национални или ведомствени научни програми, лоши комуникации, специфичната организационна култура и ред други причини експертите не съумяват да допринесат за адекватно и обективно формулиране на проблемите пред развитието на Въоръжените сили и намирането на решения, като излязат извън рамките на тясно ведомствени и групови интереси.

От тази гледна точка на настоящия проект са възложени големи надежди. Очакването е експерти извън Министерството на отбраната във взаимодействие с политически фигури и експерти от Министерството на отбраната и Българската армия да положат солидна експертна, т.е. обективна и аналитична основа на процесите на взимане на решения за развитието на Въоръжените сили. Намерението и на възложителя, и на изпълнителя на това изследване е, разглеждайки професионално развитието на Въоръжените сили, да се надскочи тясноведомственият хоризонт и проблемът да се постави в контекста на разработваната Стратегия за сигурност. Изследователският колектив е на мнение, че подходът, заложен в основата на това изследване, е приложим към разработването на стратегията. Нещо повече, не е нереалистично да се очаква, че това изследване може да окаже осезателно влияние върху разработването на стратегията за сигурност.

Основание за това ни дава възприетият подход, който се базира на и доразвива най-добрите съвременни образци за планиране на отбраната и Въоръжените сили и е приложим към системата за сигурност като цяло, фокуса върху методологията за планиране и възприемането на сценариите като основа за планирането. Предназначението на сценариите, които разработихме в рамките на това изследване, е да послужат за определяне на изискванията към Въоръжените сили, но при комплексния характер на съвременните заплахи и взаимната зависимост между разнородни обществени и социални процеси те покриват основната част от проблемите, които държавата и българското общество решават, за да гарантират своята сигурност. Вследствие на това, те биха могли да подпомогнат анализите и дискусиите в процеса на разработване на новата Стратегия за сигурност.

Необходимо е да се подчертае, че целта на изследването бе не да се създаде изцяло оригинална методология, а да се намери адекватно решение на основните проблеми при планиране на отбраната и въоръжените сили, като се използва натрупаният опит от прилагането на *Системата за управление на развитието на въоръжените сили и нейните подсистеми*², да се осигурят съвместимост с планирането на силите в НАТО и Европейс-

² План за организационно изграждане и модернизация на Въоръжените сили до 2015 г., Постановление № 301 на Министерския съвет от 2004 г., *Държавен вестник*, бр. 103 от 2004 г.; *Документ по политиката на СУРВС* (Министерство на отбраната, 2003 г.); *Концепция за системата за планиране, програмиране и бюджетиране; Методика за разработване на програми в МО и БА* (София: Военно издателство, 2001 г.).

кия съюз³ и възможност за прилагане на добрите практики в планирането на силите във водещи страни от НАТО и ЕС.⁴

Освен документи с методически характер, отчетени бяха публично достъпни национални и съюзни политически документи, които дефинират цели, амбиции и принципи на изграждането на въоръжените сили⁵. Отраженият в отчета анализ на средата не е изчерпателен, а отчита фактори и тенденции с важно и към настоящия момент може би най-важно значение за развитието на Въоръжените сили. Необходимо е още да се подчертае, че настоящото изследване е направено с определена цел – изработването на методология за планиране на отбраната и ВС в контекста на планирането на стратегията за сигурност на Република България. То не е и не претендира да е изчерпателно по отношение на целите в областта на сигурността, анализа на заплахите за сигурността и възможните стратегии за сигурност. В случаите, когато налице е изчерпателна информация от официални, публични документи, адекватна на съвременното разбиране за планиране на отбраната и въоръжените сили, ние сме се придържали към съответните изводи и терминология. Когато такава информация отсъства, сме приели работни хипотези в необходимия обем за целите на изследването и те са ясно отбелязани в текста. В малък брой случаи се отклоняваме от вече възприета терминология и обосноваваме необходимостта от използване на по-точни термини, отговарящи на съвременните изисквания на планиране на отбраната и ВС. Тези случаи също са ясно отбелязани в текста.

В изследването е възприето разбиране за методологията като „съгласуван набор от концепции, принципи, методи, правила и постулати“. Освен това документът представя рамката на процес, чрез който се реализират тези принципи, методи и правила, но не предписва детайлна организационна процедура.

При това настоящата статия не е и не следва да се разглежда като всеобхватно и подробно предписание как да се планират отбраната и развитието на въоръжените сили⁶

АНАЛИЗ НА СРЕДАТА И ИЗБОР НА ПОДХОД ЗА ПЛАНИРАНЕ НА ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ

Среда за развитие на въоръжените сили

Средата за развитие на въоръжените сили на Република България в началото на третото хилядолетие се характеризира със значителни изменения в сравнение с времето на Студената война и 90-те години на XX век. Причините за тези изменения най-общо се дължат на две групи фактори: (1) глобални фактори, определящи средата за сигурност на страните от евроатлантическата общност⁷ и (2) фактори, които в значителна степен се определят от възприетата стратегия за сигурност на Република България.

³ The Defence Planning Process, NATO Topics, <www.nato.int/issues/dpp/index.html>; The NATO Response Force: At the centre of NATO transformation (2004), <www.nato.int/issues/nrf/index.html>, 2004; A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy (European Council, 2003), <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. Вж. също така нареченото Споразумение „Берлин +“.

⁴ Което също подпомага постигане на съвместимост и, респективно, ефективност при съчетаване на процесите на национално и съюзно планиране на силите. Вж. Handbook on Long Term Defence Planning, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), <www.rta.nato.int/Pubs/RDP.asp?RDP=RTO-TR-069>; Handbook on the Analysis of Smaller-Scale Contingency Operations in Long Term Defence Planning, RTO Technical Report SAS-027 (Paris: NATO Research and Technology Organization, February 2005), <www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs#>; Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), <www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf>.

⁵ Например *Comprehensive Political Guidance*, Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, <www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>; *Headline Goal 2010*, Endorsed by the European Council of June 2004, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>; An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs, *Europa Glossary*, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s05001.htm>>.

⁶ А и едва ли е възможно да се създаде такова предписание, което освен това да е валидно за повече от един цикъл на планиране.

⁷ Тези фактори са валидни за повечето, може би за всички страни в света, но за целите на настоящото изследване е достатъчно да се приеме хипотезата, че те влияят по приблизително еднакъв начин на страните от евроатлантическата общност. В това число включваме страните от НАТО, от Европейския съюз и част от страните партньори (PfP страни). Тези фактори в много малка степен се влияят от индивидуалната политика за сигурност и отбрана на Република България и съответните действия на страната.

Глобални фактори

Основно влияние върху средата за развитие на Въоръжените сили има разширяващият се спектър от заплахи за сигурността. Ключово значение има съчетанието на заплахата от глобалния тероризъм, разпространението на оръжия за масово поразяване и средствата за тяхната доставка и увеличаващия се брой на държави със слабо или практически отсъстващо държавно управление (*failed or failing states*)⁸.

Нови заплахи за сигурността се появяват в резултат на разнообразни форми на взаимодействие между терористични организации, международната организирана престъпност, достъпа до авангардни технологии (информационни и комуникационни технологии, съвременни сензори, биотехнологии, роботизирани системи и др.) и възможностите сравнително лесно да се осигури значително медийно присъствие.

Ускореното технологично развитие ни осигурява възможности да противодействаме на новите заплахи, но аналогични възможности получават и наши потенциални противници. Някои от тях се стремят към развитие на способности за симетрично, а други – за асиметрично въздействие. Нещо повече, всеки интелигентен противник би използвал комбинация от двата типа симетрично и асиметрично въздействие.

Продължава тенденцията за нарастване на броя на страните, членки на „ядрения клуб“, т.е. на страните, притежаващи ядрено оръжие или необходимите технологии и средства за неговото производство, както и на средства за неговото доставяне до избрана цел. При слабо държавно управление и мощна организирана престъпност не е изключено ядрено оръжие, негови компоненти и/или технологии за създаването му да попаднат в ръцете на терористични организации.

Нараства значението на доставката на енергийни източници от изток/юг към страните от Европейския съюз през територията на България и акваторията на Черно море, а като основна алтернатива на въглеродните източници се разглежда ядрената енергия. Тези и други фактори обуславят нарастваща зависимост на съвременните общества от критични инфраструктури. Зависимостите от своя страна създават условия за постигане на катастрофални ефекти в резултат на преднамерени или непреднамерени човешки действия, дори, без да се използва традиционно „оръжие за масово поразяване“. Аналогични ефекти не рядко се предизвикват от природни бедствия, в частност предизвиквани от климатичните промени, големи промишлени аварии и катастрофи.

Фактори, произтичащи от стратегията за сигурност на Република България

България се стреми да гарантира своята сигурност и просперитет най-вече чрез членството си в два мощни съюза – НАТО и Европейския съюз. Това членство дава значителни предимства, но и ограничава в известна степен правенето на „национална“ отбранителна политика.

Като част от НАТО и ЕС България споделя политиките за сигурност и отбрана на двата съюза, които се основават на „клауза за солидарност“ при агресивни действия срещу страна – член (например чл. V на Вашингтонския договор), предвиждат цялостен, комплексен подход към управлението на кризи и конфликти⁹ и залагат (макар и в различна степен) на проактивни действия спрямо заплахи за своята сигурност, включително чрез превантивни действия в определени случаи.

Въпреки това политиката за сигурност и отбранителната политика на страната имат известни специфики¹⁰, които се отразяват върху и в значителна степен се реализират чрез планирането на отбраната и въоръжените сили.

Важно влияние върху процеса на планиране на силите имат развитията в системата за сигурност. До началото на 90-те години на XX век системата за сигурност имаше военизиран характер, но чрез серия от несъгласувани реформи се стигна до почти пълната ѝ де-

⁸ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* (European Council, 2003), <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

⁹ Вж. например Mike Crawshaw, ed., „A Comprehensive Approach to Modern Conflict: Afghanistan and Beyond,“ *Connections: The Quarterly Journal* 6:2 (Summer 2007): 1-66, <<http://consortium.pims.org>>, както и останалите доклади в същия том.

¹⁰ Вж. например Тодор Тагарев, Лидия Велкова, „Модели на отбранителната политика на България в сравнителна макроперспектива“, *Военен журнал*, Том 114, бр. 5 (2007 г.): 115–125.

зинтеграция. През последните години се наблюдават плахи стъпки в посока на засилено сътрудничество. Очакванията ни са, че те постепенно ще прераснат в процес на засилена координация, включително на плановете за организационно изграждане¹¹, а в по-далечна перспектива не е изключено да се наблюдават елементи на интеграция между организации от системата (или сектора) за сигурност.

Други фактори

Планирането на силите се осъществява в условията на:

- Трансформация на икономическата система с присъединяването към Европейския съюз, при която ускореното икономическо развитие се съчетава със засилени миграционни потоци от и към България;
- Демографски процеси, чието влияние върху развитието на въоръжените сили е трудно да се прогнозира в бързо променящите се социално-икономически условия;
- Не съществуват прогнози за ресурсното осигуряване на развитието на ВС, които могат да се приемат като трайни, достоверни и надеждни;
- Политическа и организационна култура, в която политическото и експертното начало често се противопоставят, а прозрачността в управлението на развитието на въоръжените сили все още има пожелателен характер.

Изводи по отношение на процесите на развитие на въоръжените сили

Характеристики на средата

Представеният по-горе анализ не е всеобхватен, а списъкът на включените в него фактори и тенденции не претендира за изчерпателност. Въпреки това той ни дава основание да направим важни изводи за средата, в която се развиват въоръжените сили, и респективно да формулираме изисквания към процеса на вземане на решения за тяхното развитие.

Първият извод е за високата степен на *неопределеност* в средата на развитие на въоръжените сили. Неопределеността е навсякъде¹². Изменят се условията, в които въоръжените сили трябва да изпълняват своите задачи поради внедряване на нови системи оръжия, бойна техника и оборудване, нови технологии, оперативни концепции и тактически прийоми. Противниците също използват авангардни технологии и нови концепции, за да развият способностите си да действат срещу нас и да противодействат на въоръжените ни сили. Климатичните промени водят до нови по своя мащаб и честота природни бедствия. Разнородни са географските и климатичните условия на театрите на операциите и т.н.

Още по-голямо значение за неопределеността има появата на нови заплахи и респективно на нови задачи на въоръжените сили¹³.

Вторият извод е за *ограничените ни възможности да прогнозираме* измененията в средата за развитие на въоръжените сили. Комплексният характер на взаимодействията в средата за сигурност, между процесите в системата за сигурност, между икономически, социални, демографски тенденции, очакванията на обществото за степента на гарантиране на неговата сигурност и готовността му да инвестира в сигурността са само част от причините, които правят прогнозирането, особено в дългосрочен план, *по принцип невъзможно*. Така например практически невъзможно е да се направи дългосрочна прогноза за обхвата и продължителността на „войната с тероризма“, както и приоритетността ѝ спрямо другите заплахи за сигурността.

¹¹ Вж. например Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Münster, LIT Verlag, 2004); Todor Tagarev, „Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation,“ NATO ASI, Bansko, 10–18 April 2007 (под печат от IOS Press, Amsterdam); и Todor Tagarev and Boyan Mednikarov, „Planning of Security Sector Capabilities for Protection of Maritime Sovereignty,“ in Ognyan Kounchev, Rene Willems, Velizar Shalamanov and Tsvetomir Tsachev, eds., *Scientific Support for the Decision Making in the Security Sector* (Amsterdam, IOS Press, 2007), pp. 72–86.

¹² Paul Davis нарича неопределеността „massive“ и „ubiquitous“ – вж. Paul K. Davis, „Lessons from Defense Planning and Analysis for Thinking About Systems of Systems“, WR-459-OSD, Prepared for the *Symposium on Complex System Engineering* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, January 2007.)

¹³ Вж. например John L. Clarke, *What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?* (Garmish: George C. Marshall. European Center for Security Studies, August 2006).

Изисквания към процеса на развитие на въоръжените сили

При тези характеристики на средата за развитие на въоръжените сили процесът на взимане на съответните решения трябва да осигурява:

- *Адаптивност* към изменящите се условия на развитие на въоръжените сили (в това число на условията, в които те трябва да решават своите задачи);
- *Гъвкавост* – да позволява отчитане на изискванията на нови „мисии“ и задачи и съответно изменение на въоръжените сили (организационни структури, доктрини, въоръжение и техника, система за подготовка и т.н.) в сравнително кратки времеви рамки;
- *Робастност* на решението, т.е. получената в процеса на планиране на структура на силите трябва да бъде „достатъчно добра“¹⁴ за изпълнението на широк спектър от задачи в условия, които предварително не са точно известни.

Респективно този набор от изисквания може да послужи при формирането на критерии за оценяване на подходи, процеси и системи за планиране на отбраната и управление на развитието на въоръжените сили.

Избор на подход към планирането на силите

В планирането на отбраната и въоръжените сили традиционно се използват няколко подхода, които в зависимост от основните (движещите) фактори са известни като:

- Целеви подход (или планиране „отгоре–надолу“ (Top–Down));
- Планиране „отдолу–нагоре“ (Bottom–Up);
- Планиране на основата на сценарии;
- Планиране на основата на заплахи;
- Планиране на основата на мисии;
- Хеджинг (Hedging)¹⁵;
- Технологичен подход;
- Финансов (или „бюджетен“) подход.

Подходите са описани подробно в откритата литература¹⁶, като на всеки от тях са присъщи силни и слаби страни.

На основата на задълбочен сравнителен анализ на възможните подходи за планиране и отчитайки изискванията към процеса на развитие на въоръжените сили, смятаме, че най-адекватен е подходът „**Планиране за способности**“¹⁷.

Терминът „способност“ се определя като комбинация от *умения* и *ресурси*, осигуряваща инструменти за постигане на измерим *резултат* при изпълнение на *определени задачи в конкретни условия* и при съблюдаване на зададени *стандарт*¹⁸.

Следователно способността се дефинира по отношение на задача или задачи, решавани в зададени условия. За определяне на задачите и условията, в които се очаква те да бъдат решавани, се използват *сценарии*, а начините за решаване на тези задачи произтичат от възприетите възгледи за действие или т.нар. оперативни концепции.

Затова на практика това е подход за **Планиране, базирано на сценарии, водено/насочвано от оперативни концепции и ориентирано към способности**¹⁹.

¹⁴ Математическото изпълнение на изискването за робастност предполага решаване на минимална оптимизационна задача, което обаче едва ли е реалистично, тъй-като предполага създаването на пълен и конкретен модел на силите и средата за тяхното развитие. За проблемите при прилагане на оптимизационни подходи в планирането на силите вж. Todor Tagarev, Tsvetomir Tsachev, and Nikolay Zhivkov, „Formalizing the Optimization Problem in Long Term Capability Planning,“ *UMSSOFT 2007*, Sofia, 26–29 June 2007.

¹⁵ Хеджинг (Hedging) – подход, основан на редуциране или пълно контролиране на риска – б.р.

¹⁶ Изброяването на подходите е в съответствие с Henry Bartlett, G. Paul Holman, Timothy E. Simes, „The Art of Strategy and Force Planning,“ in *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R. I.: Naval War College Press, 2004), pp. 17–33. Алтернативен, но сходен списък е използван в *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003).

¹⁷ На английски език: Capabilities-Based Planning, или CBP. Б.а.

¹⁸ Tagarev, Todor. „Отбранителната политика: обхват, основни компоненти и зависимости“, *Международни отношения*, бр. 1–2, 2007 г., с. 141–156. За допълнителни дефиниции вж. Todor Tagarev. „The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms),“ *Connections: The Quarterly Journal* 5:1 (Spring-Summer 2006): 15–34.

¹⁹ Изброяването на подходите е в съответствие с Henry Bartlett, G. Paul Holman, Timothy E. Simes. „The Art of Strategy and Force Planning“ in *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), pp. 17–33. Алтернативен, но сходен списък е използван в *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003).

Способностите в широк смисъл служат като *измерител* при оценяване на предложението за развитие на силите и се смятат за *основен продукт* на процеса на развитие на въоръжените сили.

Резултат от планирането е набор, или портфолио от способности, формирани главно в изпълнение на изискването за робастност. При това в настоящия документ терминът „способност“ се третира по-широко от обичайното и включва:

1. Способности на силите да решават конкретни задачи (което е и разпространеното схващане за „способности“ в модерни подходи към планиране на отбраната през последното десетилетие);

2. Способностите на въоръжените сили да допринасят за формиране на благоприятна среда за сигурност;

3. Способности за стратегическа адаптивност към измененията в средата за сигурност или, по общо, в средата за развитие на въоръжените сили.

Способности за изпълнение на задачи

При определяне на тези способности се съблюдават следните основни принципи:

- Структурата на силите не се оптимизира спрямо една или малък брой заплахи;
- Търси се решение, което е достатъчно добро за широк спектър от предизвикателства и заплахи в резултат на преднамерени или непреднамерени човешки действия и природни събития и различни варианти на условията, в които трябва да се изпълняват тези задачи;
- Включват се заплахи, които е възможно да се реализират в хоризонта на планиране със „значима“ вероятност;
- Отчитат се отбранителните амбиции на страната.

Принос към формирането на благоприятна среда за сигурност

Въоръжените сили на Република България наред с други инструменти за гарантиране на сигурността допринасят за формирането (*shaping*) на средата най-вече чрез принос към усилията на НАТО и Европейския съюз. Освен това обаче въоръжените сили могат да участват във формирането на благоприятна за сигурността среда чрез развитие и използване на специфични способности и инструменти за отбранителна (военна) дипломатия, например:

- Регионално сътрудничество (в Югоизточна Европа, черноморско сътрудничество, разширена черноморска зона и др.);
- Двустранно военно сътрудничество;
- Създаване и участие в многонационални формирования;
- Изпълнение на функции в интерес на други страни (пр. контрол на въздушното пространство);
- Оказване на съдействие/помощ на други страни в изграждането на отбранителни институции, реформа на сектора за сигурност и аналогични²⁰;
- Предоставяне на бази на съюзнически войски и т.н.

Стратегическа адаптивност

За да се осигури възможност за адаптиране на въоръжените сили към изискванията на променящата се среда в разумни срокове, от критично значение е да се поддържа един регулярен, рационален процес на планиране на силите, подкрепян от солидни аналитични изследвания, и превръщане на заложените в плановете способности в адекватни структури на силите. Освен наличие и използване на аналитичен капацитет (най-вече в областта на операционния анализ, или т.нар. „изследване на операциите“) важно значение имат поддържането и адекватното използване на национални способности за:

- Идентифициране и анализ на тенденции и прогнозиране на измененията в средата за сигурност;
- Технологичен мониторинг и прогнозиране на развитието на технологиите, с особено

²⁰ Вж. например *Headline Goal 2010*; и *Strengthening NATO's Partnership: The Role of Education in Security Sector Reform and Defense Institution Building*. Proceedings of the Ninth Annual Partnership for Peace Consortium Conference (Zagreb, Croatia, 13–14 June 2007).

внимание на тези, които могат съществено да изменят начините на противоборство (т.нар. „disruptive technologies“²¹);

- Научноизследователска и развойна дейност;
- Разработване на концепции и провеждане на експерименти и т.н.

Разбира се, все още има място за един традиционен инструмент за осигуряване на стратегическа адаптивност, а именно поддържането на мобилизационен резерв от инфраструктура, въоръжение и техника (ВиТ), личен състав, запаси, производствени мощности и т.н. (в частност, за видове способности, които не са сред приоритетните предвид реалистично очакваните заплахи в рамките на хоризонта на планиране).

Същност на подхода „Планиране за способности“

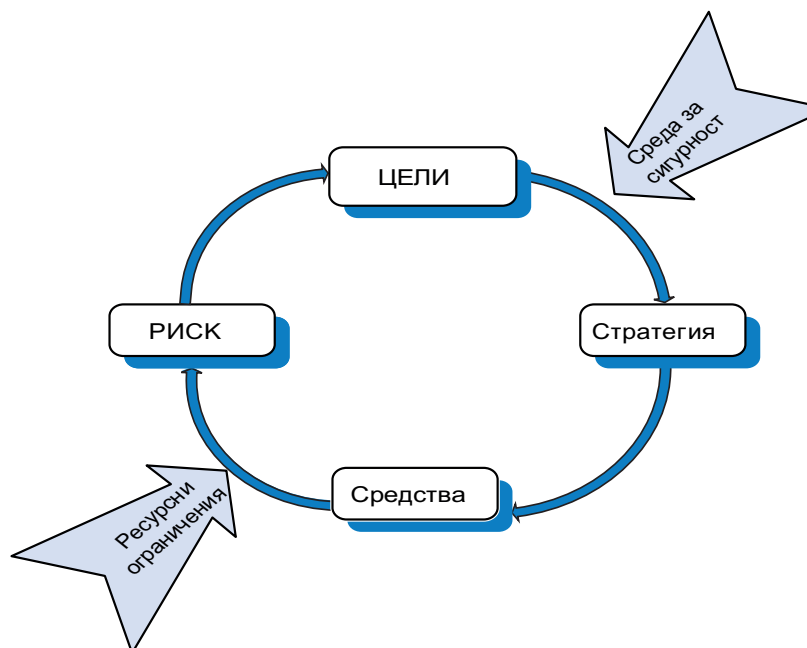
При този подход се приема, че *основен продукт (резултат)* на процеса на развитие на въоръжените сили са способностите им да се осигури постигане на целите на отбранителната политика. В този смисъл той е целеви подход.

В същото време целевият характер на планирането се съчетава със:

- отчитане на състоянието на въоръжените сили, в т.ч. опита и традициите в структуриране на подразделения, изпълняващи разнородни задачи, и структурата на подразделения, които са носители на уникални способности;
- „Ресурсна информираност“ (по-слаб вариант на планирането при зададени ограничения върху ресурсите за отбрана, или т.нар. „бюджетен подход“)²².

На практика прилагането на подхода е взаимно обвързано с разработването на стратегия за сигурност и при необходимост подчинени документи, детайлизиращи мястото и ролята на въоръжените сили и начините за тяхното използване.

Тази взаимна обвързаност на стратегия и сили (средства за реализиране на стратегията) се определя при правенето на политика за сигурност и отбранителна политика чрез балансиране на цели, стратегия, средства и планов риск (Фиг. 1) в дадена среда за сигурност и ресурсни ограничения и тенденции в тяхното изменение²³.



Фиг. 1. Балансиране на цели, стратегия и средства

²¹ Вж. изследването RTO SAS-062 „The Impact of Potentially Disruptive Technologies“.

²² Вж. още дебата „resource consciousness“ vs. „resource constraint approach“ в планирането на отбраната и въоръжените сили.

²³ Този модел е известен като модел на Bartlett. Вж. Henry Bartlett, G. Paul Holman, Timothy E. Somes. „The Art of Strategy and Force Planning“ in *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), pp. 17–33.

Основен, макар и не единствен носител на способности са въоръжените сили. По тази причина в методологията често вместо „планиране за способности“ като еквивалентен се използва терминът „планиране на силите“ или „планиране на въоръжените сили“.

Изграждането на способности изисква и предполага съгласувано развитие на организационни структури, процедури (доктрини), човешкия компонент, материалния компонент (въоръжения, оборудване, инфраструктура, запаси и др.) и съответното финансово осигуряване²⁴. Именно затова планирането за способности (планирането на силите) вече се разглежда като централно за всички процеси на планиране на отбраната.

Смятаните доскоро за отделни „планиращи дисциплини“ планиране на въоръженията, планиране на логистиката, планиране на системата за консултации, командване и управление и ресурсното планиране се отнасят до *отделни компоненти* на способностите и в този смисъл имат подчинен характер на планирането за способности²⁵. Фиг. 2 онагледява тази теза²⁶.



Фиг. 2. Планирането на силите сред основните планиращи дисциплини

Така например, към момента в НАТО Прегледът на отбранителните изисквания (DRR) е процесът, чрез който се синхронизират планиращите дисциплини (Defense Planning disciplines) с централна роля на планирането на силите.

Практически, от гледна точка на обекта на планирането (но не и на процеса (процедурите) степента на детайлизация и прецизност), планирането за способности е еквивалентно на планиране на отбраната.

Връзките на планирането за способности с други компоненти на планирането на отбраната, както и въпросите за детайлността и прецизността на планирането се разглеждат в трети раздел на настоящия документ.

²⁴ Вж. например DOTMLPFI модела, използван в НАТО и страни, членки на Съюза. Този и алтернативни модели са представени в Todor Tagarev. „Introduction to Program-based Defense Resource Management“, *Connections: The Quarterly Journal* 5:1 (Spring-Summer 2006): 55–69;

²⁵ Ядреното планиране и планирането за извънредни ситуации също са повлияни от този процес, макар и в по-малка степен.

²⁶ NATO Consultation, Command and Control Agency – Overview, Presentation, October 2004.

Контекст на реализиране на подхода

Разработената методология отразява и обхваща принципи и взаимни връзки и зависимости, които са общи за съвременните подходи към планирането на силите, но в същото време отразява изискванията на националното планиране на отбраната и въоръжените сили. Предвижда се тя да се реализира чрез процес на планиране под ръководството на министъра на отбраната или оторизиран негов заместник, който взаимодейства с други процеси, които могат да се разглеждат в случая като контекст. Сред най-важните от тях са:

- Планирането на силите в НАТО;
- Формирането и развитието на Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз, в това число развитието на механизмите за планиране на силите;
- Координацията на планирането в националния сектор за сигурност (колкото към момента и да е ограничено взаимодействието и координацията на плановете за организационно развитие);
- Формирането на държавния бюджет;
- Социално-икономическото и технологичното развитие на страната, в т. ч. взимането на решения за развитие на отбранителната индустрия;
- Демографски и други тенденции с важно влияние върху развитието на въоръжените сили.

МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПЛАНИРАНЕ НА ОТБРАНАТА И ВС

Разработената методология за планиране на отбраната и въоръжените сили:

- задава (постулира) ключови положения (правила) за балансиране на основните фактори (променливи) при взимане на решения относно структурата и развитието на въоръжените сили;

- предписва степен на детайлизация;
- посочва методи, които могат да бъдат използвани в намирането на балансирано решение;

- определя основни зависимости и задава рамката на процеса, чрез който се търси балансирано решение.

Основните фактори (променливи) са:

- цели на отбранителната политика;
- средства или способности за реализиране на целите;
- ресурсни ограничения;
- планов риск.

Степента на детайлизация определя вида, в който се представят както междинни, така и крайният резултат от прилагането на методологията, а именно „основни параметри на бъдеща структура на въоръжените сили“ и „основни стъпки на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите“.

Решението се достига чрез процес на анализ и синтез с три основни фази (Фиг. 3)²⁷:

- I. Определяне на изисквания;
- II. Генериране и анализ на алтернативни структури на силите;
- III. Балансиране на цели/амбиции, цена и риск.

Като резултат от Фаза I се дефинират необходимите способности в качествено и количествено отношение.

Резултат от изпълнението на Фаза II са:

- набор от алтернативи (за изпълнение на изискванията на основните ситуационни сценарии) с оценка на тяхната ценова ефективност;
- базова структура на силите и потенциални вариации (в изпълнение на изисквания, произтичащи от допълнителните ситуационни сценарии);
- алтернативи на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите.

Основните резултати от изпълнението на Фаза III (и на процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили) са:

²⁷ Определянето на фазите е в известна степен условно и се прави главно с цел онагледяване и по-лесно възприемане на методологията. Не е търсено съответствие между така определените фази и този и евентуални последващи договори между МО и ЦКОА за извършване на операционен анализ.



Фиг. 3. Фази на процеса на планиране на отбраната и ВС

- основните параметри на реалистична и приемлива бъдеща структура на въоръжените сили;
- основни стъпки на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите.

Практически изпълнението на Фаза III означава въвеждане на обратна връзка в процеса на планиране, за да се намери решение, което е

(1) приемливо, т.е. плановият риск, съответстващ на бъдещата структура на силите е приемлив, и

(2) реалистично, т.е. оценява се, че:

- бъдещата структура на силите може да бъде поддържана в рамките на очакваните ресурси (примерно за дадена бъдеща година) и
- бъдещата структура на силите може да бъде изградена, т.е. преходът от настоящата към бъдещата структура може да бъде извършен в рамките на очакваните през годините ресурси.

Фиг. 4 представя процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили с обратната връзка.

Времевият хоризонт при прилагането на методологията като правило е 10–15 години²⁸.

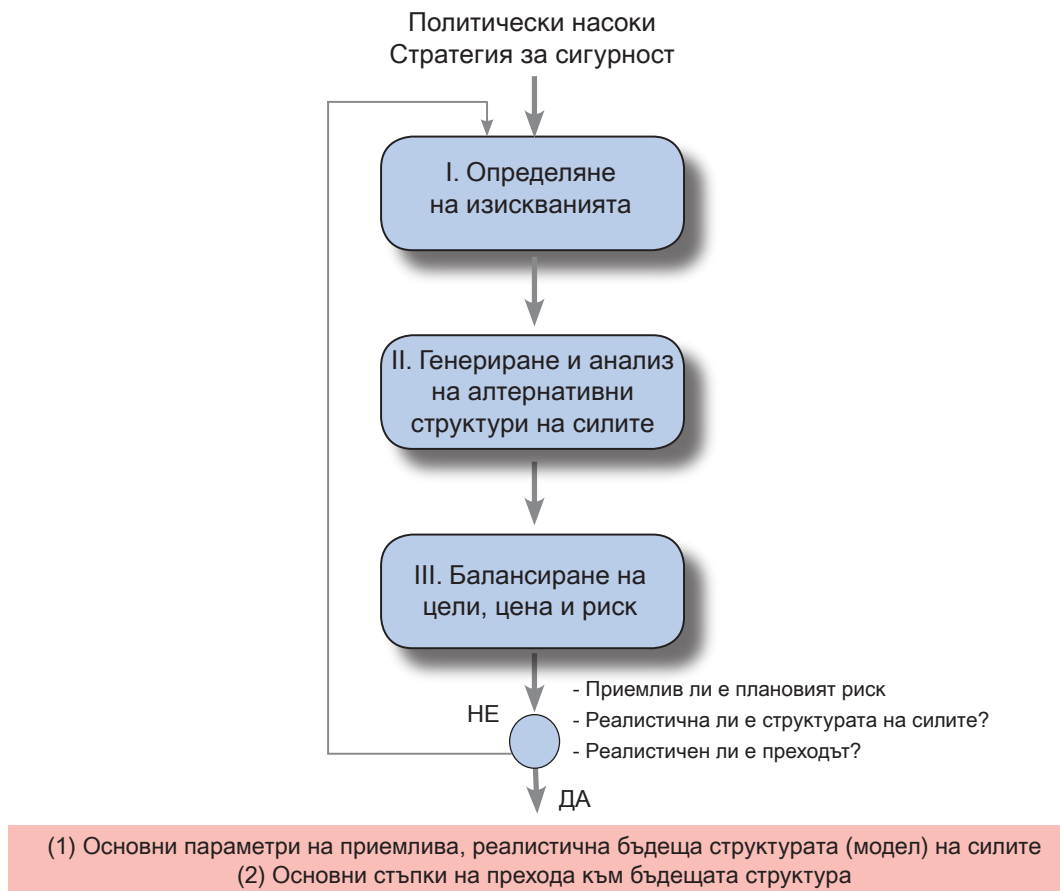
Оставащата част на този раздел представя детайлно всяка една от фазите на процеса на планиране.

Фаза I. Определяне на изискванията

Основните стъпки в тази фаза са:

- Анализ на изходни документи,
- Дефиниране (преглед и уточняване) на равнища на отбранителни амбиции,
- Разработване (уточняване и утвърждаване) на сценарии за планиране на силите,
- Декомпозиране на операцията (за сценарий) на задачи,
- Определяне на необходимите способности по видове и равнища.

²⁸ Възможно е редица елементи на методологията да се прилагат при средносрочното планиране на отбраната и въоръжените сили в системата за определяне на „необходими оперативни способности“ (НОС). Понастоящем СУРВС предвижда един екстремн случай, в който аналогичен подход се прилага ежегодно в системата за определяне на НОС.



Фиг. 4. Обратна връзка в процеса на планиране на отбраната и ВС

Последователността на стъпките е показана на Фиг. 5.

Основните резултати от Фаза I са:

- набор от сценарии, които се включват в процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили;
- хипотеза за едновременна реализация на два или повече сценария;
- необходими способности в качествено и количествено отношение.

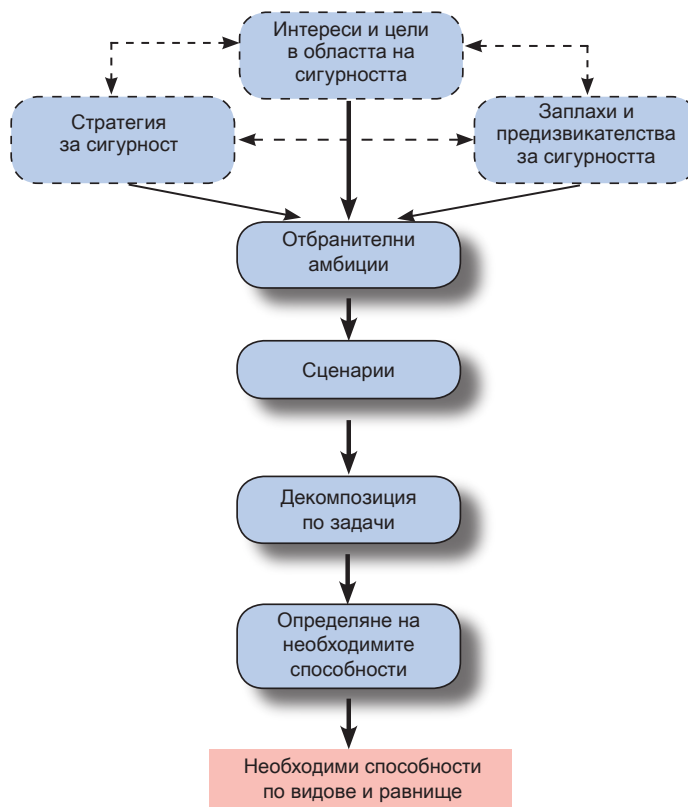
1а. Анализ на изходни документи

В резултат от анализа на налични документи (закони, решения на Народното събрание, Стратегия за сигурност, Бяла книга, други документи на висшата изпълнителна власт, например доклади за състоянието на националната сигурност, доклади за състоянието на отбраната и ВС и други подобни, официално изразени позиции на президента или председателя на Министерския съвет, доктрини, разузнавателни оценки и т.н.) се извличат или уточняват:

- Кратка формулировка на интересите на България в областта на сигурността (и отбраната);
- Оценка на заплахите и предизвикателствата за сигурността и тенденциите в тяхното развитие;
- Стратегия за сигурност на Република България и най-вече съответното разпределение на роли на организациите от сектора за сигурност, амбиции на страната в областта на сигурността и др.

1б. Амбиции в областта на отбраната

При дефиниране (преглед и уточняване) на равнищата на отбранителни амбиции реалистично и конкретно се формулират очакванията на държавното ръководство по основните компоненти на отбранителната политика, например относно броя, мащаба и ха-



Фиг. 5. Основни стъпки при определяне на изискванията към ВС

рактера на операциите, които въоръжените сили на страната трябва да са способни да провеждат²⁹.

Един примерен списък, без претенции за изчерпателност, включва определяне на амбициите по отношение на:

- Защита на суверенитета, териториалната цялост и неприкосновеността на земни, морски и въздушни граници;
- Принос към отбраната на съюзник;
- Принос към международния мир и сигурност:
 - В какви операции ще участват въоръжените сили;
 - В каква роля;
 - В колко операции;
 - С каква продължителност;
 - С какви сили/способности;
- Принос към усилията на гражданските власти за:
 - Защита на населението и критичната инфраструктура;
 - Противодействие на тероризма;
 - Осигуряване на защита на общественения ред и сигурност;
- Отбранителна (военна) дипломация:
 - Съдействие на други страни (DIB, SSR, контрол на въздушното пространство...) и т.н.;
- Качество на човешкия фактор във въоръжените сили;
- Технологично равнище на въоръжените сили;
- Роля и място на отбранително-индустриалната база на страната и т.н.

Съответните равнища на амбиции трябва да са съгласувани помежду си.

Един от резултатите от анализа на изходните документи и дефинирането (уточняването) на отбранителните амбиции е уточнен списък на ролите на въоръжените си-

²⁹ Тагарев, Тодор. „Отбранителната политика: обхват, основни компоненти и зависимости“. *Международни отношения*, бр. 1–2, 2007 г., с. 141–156.

ли³⁰ и основните задачи, които те решават в изпълнение на тези роли. Приложение 1 представя списък на роли и основни задачи, разработен в хода на изследването.

Определянето (уточняването) на отбранителните амбиции се базира на анализа на документи като Стратегия за сигурност, Военна доктрина, Бяла книга за отбраната, Военна стратегия, доклади за състоянието на националната сигурност, отбраната и въоръжените сили и решения на Народното събрание по тези доклади, Закона за държавния бюджет, закони и решения на Министерския съвет, свързани с действия при кризи, бедствия и аварии, защита на обществените ред и сигурност, както и закони и решения, регламентиращи специфични области като здравеопазване, управлението на въздушното движение и морския трафик и др. Допълнително се използват методи като брейнсторминг и структурирана дискусия.

1В. Сценарии за планиране на отбраната и въоръжените сили

В процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили се използват два вида сценарии – „контекстни“ и „ситуационни“.

Всеки контекстен сценарий описва едно алтернативно бъдеще или качествено различна среда, в която България ще трябва да гарантира своята сигурност и да развива отбранителните си способности. Такива алтернативни бъдеща могат в частност да са резултат на:

- Съществени изменения в регионалната сигурност, например в резултат на агресивни, мащабни и продължителни опити за формиране (или за потискане на формирането) на нови държави в региона;

- Политически и социално-икономически процеси с пряко влияние върху начините за гарантиране на сигурността на държавата, обществото и гражданите, например ускорен процес на приватизация на сигурността чрез масирано създаване и/или навлизане на частни компании за сигурност и частни военни компании;

- Ускорено технологично развитие и нерегламентиран достъп до нови оръжия и/или технологии с двойно назначение, например лесен достъп на криминални и терористични организации до роботизирани системи и биологични агенти.

В процеса на планиране на силите се използват от 3 до 5 контекстни сценария³¹.

Ситуационните сценарии, както подсказва името им, описват ситуацията, в която се предполага, че може да се наложи да се използват въоръжените сили. Терминът „ситуационен сценарий“ тук е еквивалентен на термините:

- „situational scenario“³²,
- „планиращи ситуации“ (planning situations)³³,
- „стратегически сценарии“ (strategic scenarios)³⁴,
- „сценарий“³⁵,
- „сценарий за планиране на силите“ (force planning scenarios)³⁶ и сходен на термините,
- „примерен сценарий“ (sample scenario)³⁷,
- „strategically derived operational scenario“³⁸.

³⁰ Предлага се при планиране на отбраната и ВС, терминът „мисии“ на въоръжените сили, въведен официално с Бялата книга за отбраната от 2002 г. да бъде заменен с термина „роли“ на въоръжените сили.

³¹ В изследване на RAND Corporation за нуждите на Сухопътни войски на САЩ са използвани 6 контекстни сценария, но то няма за цел цялостно планиране на силите – Вж. Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning: Implications for the Future Force Era*, MG 219 (Santa Monica, CA: RAND Corporation, Arroyo Center, 2005).

³² *Handbook on Long Term Defence Planning*; използван също от FOI, Швеция – вж. E. Anders Eriksson, „Defence Planning in Transformation?“ in *Analytical Support to Defence Transformation*, MP-SAS-055 (Paris: RTO, 2005), Paper 3.

³³ Използван в процеса на планиране на силите в НАТО в прегледа на отбранителните изисквания (Defence Requirements Review).

³⁴ *European defence: A proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (EU Institute for Security Studies, May 2004), <www.iss-eu.org/chaillot/wp2004.pdf>.

³⁵ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004.

³⁶ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), <www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/lj-cbpManualPdf_e.asp>.

³⁷ Използван от RAND Corporation – Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning*.

³⁸ Caudle, Sharon L. „Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defense Community,“ *Homeland Security Affairs* 1:2 (2005): Article 2, <www.hsaj.org/pages/volume1/issue2/pdfs/1.2.2.pdf>.

В някои случаи „ситуацията“ се описва в развитие, т.е. в динамика, и може да обхваща различни или дори всички фази на една операция. Така например, един от ситуационните сценарии може да включва описание на хуманитарна операция с продължителност от няколко месеца.

Връзка между контекстни и ситуационни сценарии

Някои ситуационни сценарии не зависят съществено от контекста, например сценарий „Земетресение“. Други се реализират по различен начин в зависимост от контекста. Трети са правдоподобни само в един от контекстните сценарии. Таблица 1 онаглеждава тези зависимости.

Анализът на контекстните сценарии позволява да се определят:

- Атрибутите на ситуационните сценарии;
- Динамиката на тяхното евентуално възникване;
- Основни промени („жалони“) в средата, които изменят вероятността за възникване на даден ситуационен сценарий, и други атрибути, например:

- Времеви хоризонт, в който би могъл да възникне ситуационният сценарий;
- Време за предупреждение (сигнализиране).

Респективно, сред основните атрибути на всеки ситуационен сценарий са:

- Времеви хоризонт, в който би могъл да възникне;
- Вероятност за възникване;
- Време за предупреждение (сигнализиране).

Няколко сценария могат да се различават само по значението на ключова променлива (ключови променливи) или т.нар. stressor. В такъв случай те се групират, формирайки „фамилия от сценарии“. Примерни стресори за сценарий, описващ условията за използване на въоръжените сили извън територията на страната, са:

- разстояние от територията на Република България;
- действие в пустинни условия;
- действие в тропически условия;
- действие в градски условия;
- самостоятелно транспортиране на войски;
- самостоятелно логистично осигуряване.

Таблица 1

Връзка между контекстни и ситуационни сценарии³⁹

Контекстен сценарий		КС ₁	КС ₂	КС _n
роли	основна задача/ наименование на ситуационния сценарий					
Защита на суверенитета и териториалната цялост	1					
	1a	-	C _{1a,2}	-	-	C _{1e,n}
	1b	C _{1b,2}	-	-	-	C _{1e,n}
	2					
	2a	-	C _{2a,2}	C _{2a,3}		
	2b	C _{2b,1}				
	2c	C _{2c,1}				
	2d	C _{2d,1}				
	2e	C _{2e,1}	C _{2e,2}	-	-	-

³⁹ Формулировките на роли, основни задачи и наименования на ситуационни сценарии в тази таблица, както и номерацията са хипотетични. Приложение 1 дава разработена в рамките на изследването структура и списък на основните задачи, които се решават с участието на въоръжените сили.

Принос към международните мир и сигурност	3	-	-	-	-	C_{2n}
	4	-	$C_{4,2}$	-	-	-
	5	$C_{5,1}$	$C_{5,2}$	$C_{5,3}$	-	$C_{5,n}$
	6					
	6a	$C_{6a,1}$	$C_{6a,2}$	-	-	$C_{6a,n}$
	6b	$C_{6b,1}$	-	-	-	-
	6c	$C_{6c,1}$	-	-	-	-
Принос към гарантирането на националната и гражданската (обществената) сигурност	7. <i>Защита на населението и критичната инфраструктура</i>					
	7a. Земетресение	C_{7a}				
	7b					
	7c					
	7d					
	7e					-
	7f					
	8. <i>Противодействие на тероризма</i>					
	8a. Биотероризъм					
	8b					
	8c					
	9. <i>Принос към защитата на обществените ред и сигурност</i>					
	9a. „Масови безредици“					
	9b					
	9c					
	9d					

В частност наличието на един или друг стресор може да зависи от контекста, в който се реализира ситуационният сценарий.

Избор на набор от ситуационни сценарии

Броят на ситуационните сценарии и самите сценарии, които се отчитат в последващите фази на процеса на планиране на силите, се определят на основа на следните принципи:

1. Сред разглежданите ситуационни сценарии се включват само тези от първоначално генерираните, чиято реализация е правдоподобна поне в един от контекстните сценарии. Това първоначално „отсяване“ на сценарии е резултат от качествен анализ и се документира.

2. Основно условие при избор на подмножеството от създадени ситуационни сценарии е да се обхване пространството от изисквания към способностите на въоръжените сили (в качествено и количествено отношение). Изпълнявайки това условие, се елиминират сценарии, генериращи изисквания, които са подмножество на изискванията, генерирани от един или повече от ситуационните сценарии, които ще бъдат включени в набора от сценарии за планиране на силите. Сравнителният анализ е основен метод, чрез който могат да се отсеят част от ситуационните сценарии.

3. При определяне на броя, обхвата и степента на детайлизация се отчитат наличният и прогнозният аналитичен и организационен капацитет.

Максималният брой ситуационни сценарии, които могат да отчетат в националния про-

цес на планиране на отбраната и въоръжените сили не превишава 25⁴⁰. Дори този брой значително превишава наличния в България аналитичен капацитет.

Главно по тази причина в процеса на планирането на силите ситуационните сценарии да се разделят на две групи:

- „Основни“, които се използват за генериране на основните изисквания към въоръжените сили и служат за създаване на „базова“ структура на силите;
- „Допълнителни“, които се използват за тестване на базовата структура на силите и впоследствие за генериране и анализ на допълнителни изисквания към ВС и поддръжка на вземането на решения за изменения в базовата структура.

По този начин значително се намаляват времето и ресурсите, необходими за планиране на силите, тъй-като отчитането на допълнителните сценарии е свързано повече с анализ и сравнително по-малко със синтез на структури на силите.

Стъпка Ів завършва с разработване, анализ и приемане на хипотези за едновременно или припокриващо се във времето реализиране на два или повече ситуационни сценария.

Ів. Декомпозиране на операцията на задачи

Способността най-общо се дефинира като възможност (или капацитет) да бъде изпълнена дадена задача. Ситуационните сценарии се използват, за да се систематизира съвкупността от задачи, които се изпълняват при (евентуалното) провеждане на съответните операции⁴¹.

За да бъде разбрана по единен начин, всяка задача, която ще се решава в дадения сценарий, се дефинира прецизно чрез съответния термин в подробен списък (или *каталог*) на задачите⁴².

Например канадските разработчици на отбранителната политика и планове използват „канадски списък на задачите“ като „общ лексикон за... планиране на способностите“⁴³. В примера с американската система за отбранително планиране съвкупността от задачи е резултат от анализиране на сценарий, разигран за всяка мисия и отразен в „списък на задачи, критични за успеха на мисията“.

Тези зависимости са представени нагледно на Фиг. 6.

Задачите (и подмножеството от „критични задачи“) се определят в съответствие с предполагаем вариант на действие⁴⁴.

На практика не всички задачи могат да бъдат дефинирани извън определена „концепция за използване на ВС“ или „оперативна концепция“ (вж. Фиг. 6). Голямо значение в настоящите инициативи за трансформация се отделя на „операцията, ориентирана към целево въздействие“⁴⁵ като водеща оперативна концепция. При този подход способността се свързва с желано въздействие, което от своя страна се съпоставя с целите на операцията.

Декомпозицията на въздействията (ефектите) може да наложи разработване на нови поддържащи концепции и отчитане на трансформационните изисквания⁴⁶ (вж. Фиг. 7).

Друга оперативна концепция, която към настоящия момент представлява особен интерес за планирането на отбраната и въоръжените сили, е концепцията за мрежово-базирано действие (операции.)

⁴⁰ При решаване на въпроси за развитие на специфични способности на силите се използват конкретни сценарии, които по принцип произтичат, конкретизират и доразвиват ситуационните сценарии. Така например в изследване, предназначено да определи изисквания към способностите за защита от химическо, биологическо, радиационно и ядрено въздействие, се използват 18 сценария. Вж. *Defence Against CBRN-Attacks in the Changing NATO Strategic Environment*, SAS-061 Technical Report (Paris: NATO Research & Technology Agency, to appear in 2008).

⁴¹ В английската литература този въпрос се дефинира като „mission to task analysis“.

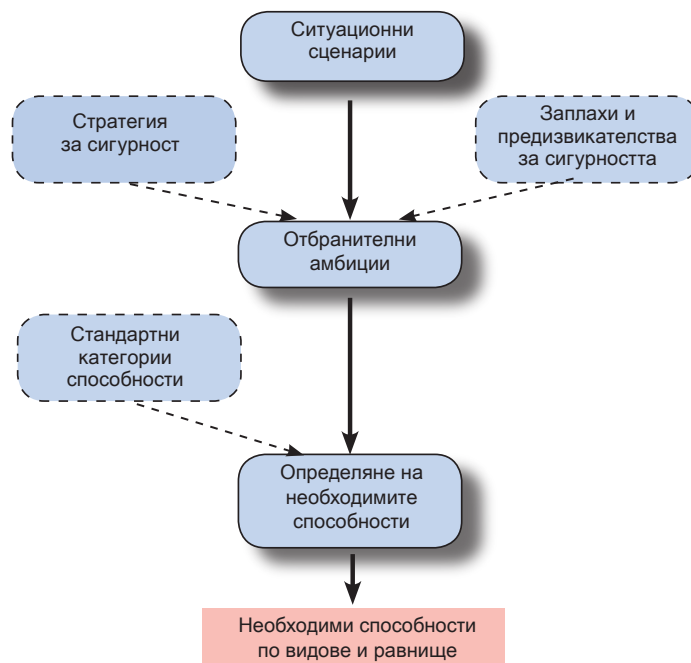
⁴² Съставянето на такъв каталог не е предмет на настоящата разработка.

⁴³ Вж. *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), p. 19, <www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp>. Аналогичен списък се използва в НАТО (NTL NATO Task List), в Съединените щати (Вж. например UJTL – Universal Joint Task List) и др.

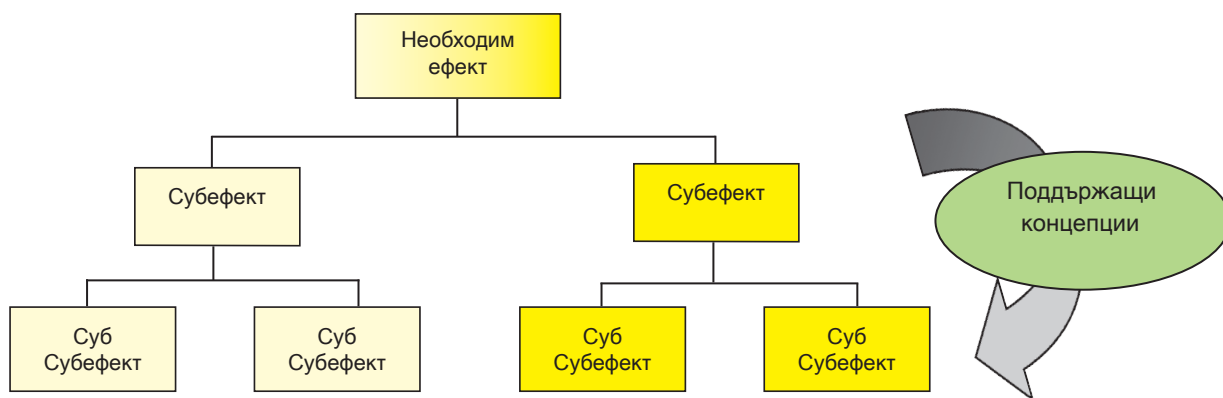
⁴⁴ *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69.

⁴⁵ Или „Effects-based operation“.

⁴⁶ Този въпрос е предмет на отделна разработка.



Фиг. 6. Сценарии–задачи–способности



Фиг. 7. Декомпозиция на въздействията при прилагане на ЕВАО

Именно по този начин концепциите за провеждане на операции са водещи в процеса на планиране на силите.

1g. Определяне на необходимите способности

В тази стъпка се определят видовете и равнищата на способности, необходими за изпълнение на определените в предходната стъпка задачи за всеки отделен ситуационен сценарий.

От съществено значение при това е как се структурират (или категоризират) способностите⁴⁷.

Основните подходи към структурирането на способности са три:

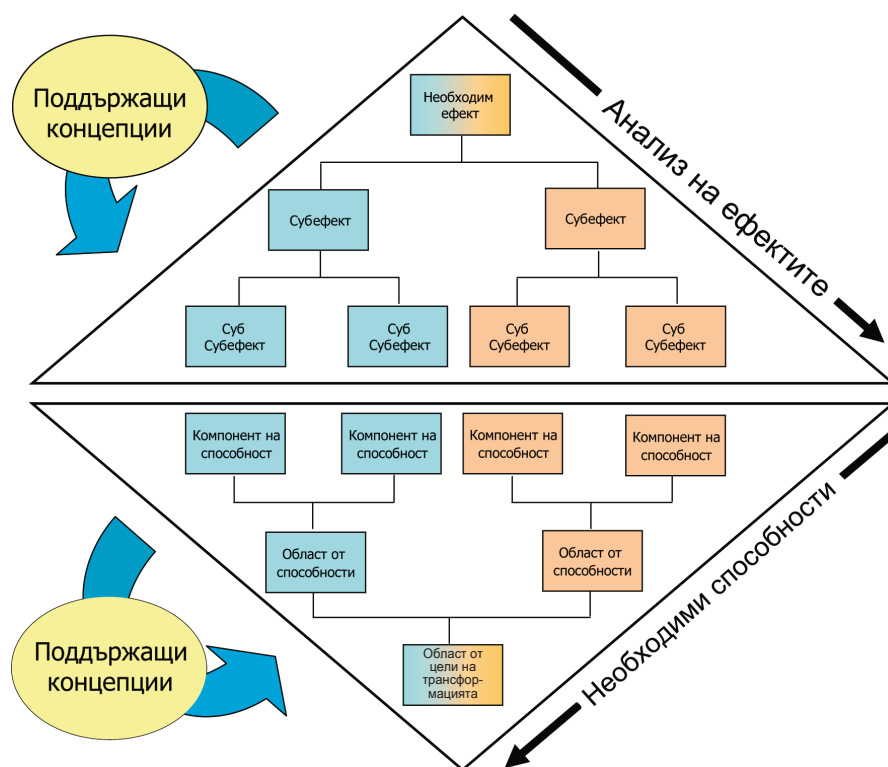
- По отношение на решаваните задачи;
- По отношение на поддържащите технологии и системи оръжия, бойна техника и оборудване;

⁴⁷ В специализираната литература този въпрос е известен като определяне на „Capability partition“ (деление/подразделяне на способности).

- По отношение на ресурсното осигуряване.

В Приложение 2 е дадена допълнителна информация за възможните подходи към структурирането на способности.

Фигура 8 представя връзката между въздействие и способности и последващото групиране на способностите на въоръжените сили.



Фиг. 8. Връзка между въздействия (ефекти) и способности

При определяне на необходимите способности по видове се отчитат възможни решения за специализация на въоръжените сили както в рамките на НАТО и Европейския съюз, така и като част от националния сектор за сигурност.

При количественото определяне на необходимите способности се определят равнищата на способностите по видове, необходими за решаване на задачите във всеки един ситуационен сценарий.

Количествените оценки се формират предвид дефинираните в стъпка 1б равнища на отбранителни амбиции.

Фаза II. Генериране и анализ на алтернативни структури на силите

Основните стъпки в тази фаза са:

- IIa. Изготвяне на предложение за силите (в алтернативни варианти),
- IIб. Оценяване на ценовата ефективност на всяка алтернативна структура на силите,
- IIв. Определяне на базова структура на силите,
- IIг. Тестване на базовата структура на силите и уточняване на структурата на силите,
- IIд. Определяне на основни стъпки на прехода към бъдещата структура на силите.

Основните резултати от Фаза II са:

- набор от алтернативи (за изпълнение на изискванията на всеки от основните ситуационни сценарии) с оценка на тяхната ценова ефективност;
- базова структура на силите и потенциални вариации (в изпълнение на изисквания, произтичащи от допълнителните ситуационни сценарии);
- алтернативи на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите.

IIa. Предложение за силите

За всеки един основен ситуационен сценарий се разработват (синтезират) алтернативни предложения за силите.

За да се осигури ефикасност на процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили, алтернативните предложения се синтезират чрез комбиниране на „градивни елементи“ (building blocks)⁴⁸.

„Библиотеката“ от градивни елементи се състои от:

- типови модули (generic units);
- подразделения, които по традиция поддържат способности за решаване на разнородни задачи⁴⁹;

- подразделения, които са носители на уникални способности.

Като правило, градивните елементи са на равнище⁵⁰:

- За Сухопътните войски, осигуряващи и поддържащи подразделения на централно подчинение – на ниво рота/батарея; но по-малки единици от специализираните родове войски;

- За Военновъздушните сили – индивидуален летателен апарат, зенитноракетен комплекс, наземни групи;

- За Военноморските сили – платформа, „наземни“ групи.

Интегриращата концепция при синтезиране на алтернативи е концепцията за „тактически самодостатъчни единици“⁵¹. Такива „единици“ могат да бъдат „бойна група“, „усилен механизирани батальон“, „усилена рота“ и т.н.

В ситуационни сценарии, в които се очаква Въоръжените сили на Република България да действат самостоятелно или да имат водеща роля, подходяща интегрираща концепция е концепцията за „Mission Capabilities Packages“ (Пакети от сили за изпълнение на основна задача/операция)⁵².

Разработването на алтернативни предложения представлява синтез на структури от градивни елементи. Някои алтернативни решения могат да включват елементи на възлагане на външен за въоръжените сили изпълнител (аутсорсинг) или други иновативни решения.

При генериране на алтернативни решения се използва експертиза и извлечени уроци от опита на собствените и други сили от участие в операции и учения. Целесъобразно е в определени случаи да се създадат повече от една работна група (екип), които независимо една от друга да разработват алтернативни предложения.

IIб. Ценова ефективност

В тази стъпка се оценява ценовата ефективност на всяко алтернативно предложение за силите по основни сценарии.

В резултат от тази стъпка за всеки основен сценарий се определят едно или повече предложения за силите, които са ценово ефективни (вж. Фиг. 9).

Ценовата ефективност на всяко алтернативно предложение се определя в зависимост от това, до каква степен се достига необходимото равнище на способности и „колко струва“ алтернативата.

Основен метод е анализът цена–ползи⁵³. При оценяване на цената на дадена алтернатива през годините могат да се използват методи за дисконтиране (но по единен начин за всички алтернативи, които впоследствие ще се сравняват).

⁴⁸ В отделни случаи алтернативите могат да включват предложения за аутсорсинг и други аналогични, например предоставяне при необходимост на дадена способност от съюзник.

⁴⁹ След като се прецени адекватността на такъв тип „многофункционални“ подразделения.

⁵⁰ Например Великобритания използва в процеса на планиране на силите приблизително 170 „типови единици“ (force element types).

⁵¹ Вж. например документа *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Канадско Министерство на отбраната, май 2002 г.), pp. 14–15.

⁵² Вж. например Velizar Shalamanov, „2020 Air Force Mission Capabilities Packages from Operational Analysis Perspective,“ *Information & Security: An International Journal* 21 (2007): 69–81 и Velizar Shalamanov, „Pillars of the Bulgarian Defence Policy for the Twenty First Century,“ *Security Policy* (1999): 79–85.

⁵³ Anthony E., Boardman, David, H. Greenberg, Aidan R. Vining, and David L. Weimer. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd Edition (Upper Saddle River, NJ: Pearson-Prentice Hall, 2006); Diana Fuguit and Shanton J. Wilcox, *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers* (Westport, Conn: Quorum Books, 1999).

Сред ползите, освен достиганото равнище на способности, могат да се отчитат и предимства (или недостатъци) по отношение на други политики, например принос към икономическото развитие, развитието и/или поддържане на сектор от отбранителната индустрия, принос към регионално развитие и създаване на работни места и т.н. Съответните съображения и оценки се документират, за да се осигурят условия за прозрачност на процеса на планиране.

Тези оценки се използват при формиране на „нетната стойност“ на алтернативата.

Тъй-като част от факторите, отчитани в анализа цена–ползи, не са предварително известни (или не се поддават на точно прогнозиране), в случаи от особен интерес (критично значение за сигурността, висока цена и др.) се извършва анализ на чувствителността на оценката спрямо изменения на тези фактори⁵⁴. Впоследствие сравнението на алтернативи се извършва чрез използване на параметри на вероятностно разпределение на „нетни стойности“.

Структурирането на разходите за структури на силите е отдеблен процес, който заслужава специално внимание⁵⁵.

По отношение на определянето на стойността на структура на силите към бъдещ момент от време е възможно да се приложат два алтернативни подхода, в които разходите се разчитат съответно:

- в константни (например текущи) цени;
- в номинално изражение на цените (т.е. с отчитане на инфлация, ръст на заплатите, и т.н.).

В резултат на направеното изследване се препоръчва в планирането за способности да се заложи на междинен подход⁵⁶, при който се използва „константен лев“ (или евро) и се отчитат прогнозите за реален ръст на:

- брутния вътрешен продукт;
- заплащането (и общата издръжка на личния състав) от МО и БА по категории;
- цените на:
 - хранителните продукти;
 - енергийните източници;
 - поддръжката на въоръжението и техниката (резервни части...);
 - придобиване на ново въоръжение и оборудване и „модернизация“ на съществуващи въоръжение и техника;
 - ново строителство и строително-ремонтни работи,
- както и прогнозния обменен курс евро/щ.д.

От съществено значение е и как ще се разчитат инвестиционните разходи към бъдещ момент от време и през годините до този бъдещ момент.

Възможни са два качествено различни варианта:

• **Вариант А.** Да се приеме, че през годините между 25 и 30 % от прогнозния бюджет за отбрана (в зависимост от „технологичните амбиции“⁵⁷) ще бъдат заделени за инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, закупуване на ново въоръжение и техника и модернизиране на съществуващи и развитие на инфраструктурата;

• **Вариант Б.** Разчитане на разходите за всички основни инвестиционни проекти (за които има сключени договори или се предвиждат доставки в хоризонта на планиране) и около 5 % от бюджета – за отбрана за други („малки“) инвестиционни проекти.

⁵⁴ Вж. например Boardman, et.al., *Cost-Benefit Analysis*, Chapter 7, 165–199.

⁵⁵ Министерството на отбраната използва „Методика за изготвяне“ и „Сборник норми и лимити за разходи на отбранителни ресурси за личен състав, въоръжение и техника“. Целесъобразно е да се проучат и алтернативни варианти на структуриране на разходите, представени в *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*, RTO Technical Report TR-058 (Paris: NATO Research and Technology Organization, September 2003), <www.rta.nato.int/Pubs/RDP.asp?RDP=RTO-TR-058>, и *Methods and Models for Life Cycle Costing*, RTO Technical Report SAS-054 (Paris: NATO Research and Technology Organization, June 2007), <[ftp://ftp.rta.nato.int/\\$\\$TR-SAS-054-ALL.pdf](ftp://ftp.rta.nato.int/$$TR-SAS-054-ALL.pdf)>.

⁵⁶ Ако Министерството на отбраната реши да възприеме друг вместо предложения подход, то препоръчително е това да бъде „по-прост“ подход, например с използване на текущи цени.

⁵⁷ Например Швеция, като страна с високи амбиции по отношение на технологичното равнище на въоръжените сили и отбранително-индустриалната си база, редовно изразходва над 50 % от бюджета за отбрана за инвестиции. В този процент се включват и средствата за научноизследователска и развойна дейност.

Основен ситуационен сценарий „m“



Фиг. 9. Разработване и оценяване на алтернативни предложения за силите

Изборът на вариант за отчитане на инвестиционни разходи зависи от хоризонта на планиране и темповете на технологични промени⁵⁸.

IIВ. Определяне на базова структура на силите

В тази стъпка се агрегират изискванията при хипотези за едновременна (или „почти едновременна“, т.е. със значимо припокриване във времето) реализация на два или повече основни ситуационни сценария, като се отчитат:

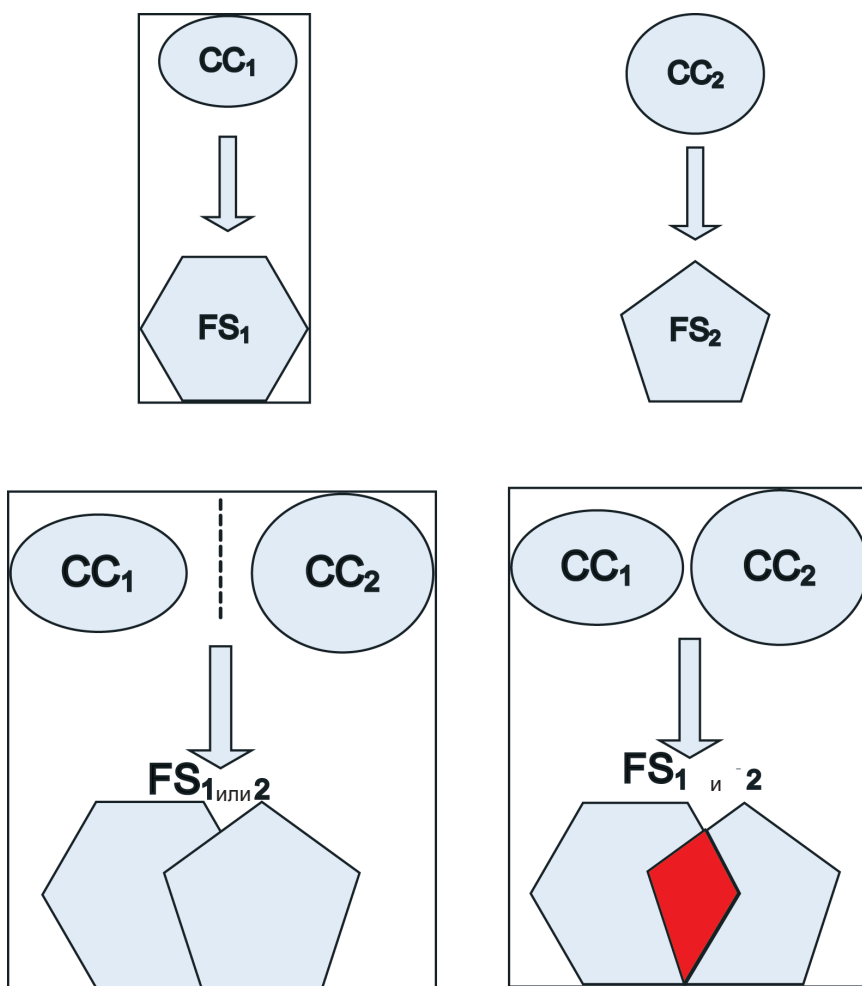
- Ценово ефективните алтернативи по сценарии;
- Мултифункционалност на подразделения;
- Синергични ефекти между различни способности и/или техните носители.

В резултат на това агрегиране се получава „базова структура на силите“.

Фиг. 10 представя нагледно синтеза на структури на силите, които трябва да отговорят на изискванията на два или повече ситуационни сценария в зависимост от наличието или отсъствието на хипотеза за тяхната едновременна или почти едновременна реализация. В случай (a) е синтезирана структура на силите FS_1 , която отговаря на изискванията, генерирани от ситуационен сценарий 1 (CC_1). Аналогично, в случай (b) е синтезирана структура на силите FS_2 , която отговаря на изискванията, генерирани от ситуационен сценарий 2 (CC_2). Структурата на силите, която е носител на способности за действие в ситуационни сценарий 1 и 2, но в различно време, е обединение на FS_1 и FS_2 – случай (c). При хипотезата за едновременна реализация на двата ситуационни сценария към структурата на силите за случай (c) трябва да се добавят сили, изобразени със заштрихованата фигура на (d).

Определя се ориентировъчната стойност на базовата структура на силите.

⁵⁸ При евентуален хоризонт на планиране до 2015 г., на основата на анализ на публично достъпна информация за обемите на сключени договори за модернизация и получени за тази цел заеми, за целесъобразно се смята прилагането на Вариант Б. Министерството на отбраната може да избере друг вариант, но както и в предходния случай целесъобразно е да се предпочете максимално опростен вариант на отчитане на инвестиционните разходи.



Фиг. 10. Агрегиране на структури по сценарии

IIг. Уточняване на бъдещата структура на силите

В тази стъпка базовата структура на силите се тества върху всеки от допълнителните ситуационни сценарии.

Като резултат от тестването е възможно да се идентифицира количествен или дори качествен недостиг на способности на въоръжените сили.

В такива случаи се определят допълнителни изисквания към способностите на въоръжените сили.

След това се разработват възможни решения в отговор на допълнителните изисквания (в алтернативни варианти) и се оценява тяхната ефективност.

Ценово-ефективните алтернативи се използват, за да се уточни бъдещата структура на силите.

Тъй-като като по правило допълнителните изисквания произтичат от евентуално действие на въоръжените сили в сценарии, в които водеща роля (респективно – основна отговорност и бюджет) имат други организации, се търсят възможни варианти за финансиране на допълнителните способности.

IIг. Определяне на основни стъпки на прехода към бъдеща структура

В тази стъпка се сравняват текущата и бъдещата структура на силите.

В резултат на сравнителния анализ се определят способности, които не достигат, и такива, които са в излишък.

Определят се основни стъпки на промяната от текущото състояние към бъдещата структура на въоръжените сили („жалони на прехода“), например:

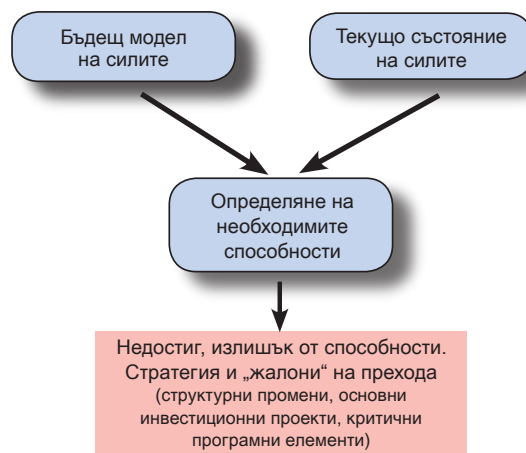
- Откриване/закриване на поделение;
- Внедряване на нова система въоръжение (или за предпочитане – достигането на пълна оперативна способност);
- Други от особен интерес, например придаване на подразделение към силите за отговор на НАТО (NRF) или силите за бързо реагиране на Европейския съюз (ERRF), изпращане на по-голямо подразделение, например батальон, за участие в операция извън територията на страната и т.н.

Фиг. 11 представя нагледно реализирането на тази стъпка.

Преходът се базира на избрана стратегия, като минимум приоритетизация между различни потребности (например участие в операции или развитие на способности, или човешкия фактор).

При планирането на прехода могат да се използват методи от теорията на управлението, насочени към решаването на т.нар. „обратна задача“, т.е. задачата за намиране на такава последователност от „управляващи въздействия“, която да преведе системата от текущото ѝ състояние в „желаното крайно състояние“. В някои научни области тази задача е известна още като „терминална задача“.

Теоретично е възможно дори да се използват методи за оптимално управление⁵⁹, но към момента не съществуват реализации, приложими към проблема за планиране на отбраната.



Фиг. 11. Преход от настоящата към бъдеща структура на силите

Стъпката се изпълнява само за бъдещи структури на силите, които сами по себе си са реалистични.

Фаза III. Балансиране на цели/ амбиции, цена и риск

Във Фаза III се оценява плановият риск и чрез итерации се търси реалистично и приемливо решение.

Реалистично е решение, при което се оценява, че бъдещата структура на силите може да бъде създадена и поддържана в рамките на очакваните ресурси, в т.ч. очаквания през годините бюджет за отбрана.

Приемливо е решение, при което плановият риск, асоцииран с бъдещата структура на силите и прехода към нея, се счита от лицата, вземащи решение, за приемлив.

⁵⁹ Разработени в теорията на оптималното управление на основата на принципите на Белман и Понтрягин. Вж. например Эндрю П. Сейдж, Чарлс С. Уайт. *Оптимальное управление системами* (Москва: Радио и связь, 1982 г.).

Планов риск

По отношение на отбраната и въоръжените сили се разграничават четири типа риск⁶⁰:

- Оперативен риск, свързан с успешното прилагане на стратегията за сигурност и военната стратегия от наличните сили при приемливи човешки, материални, финансови и стратегически загуби;

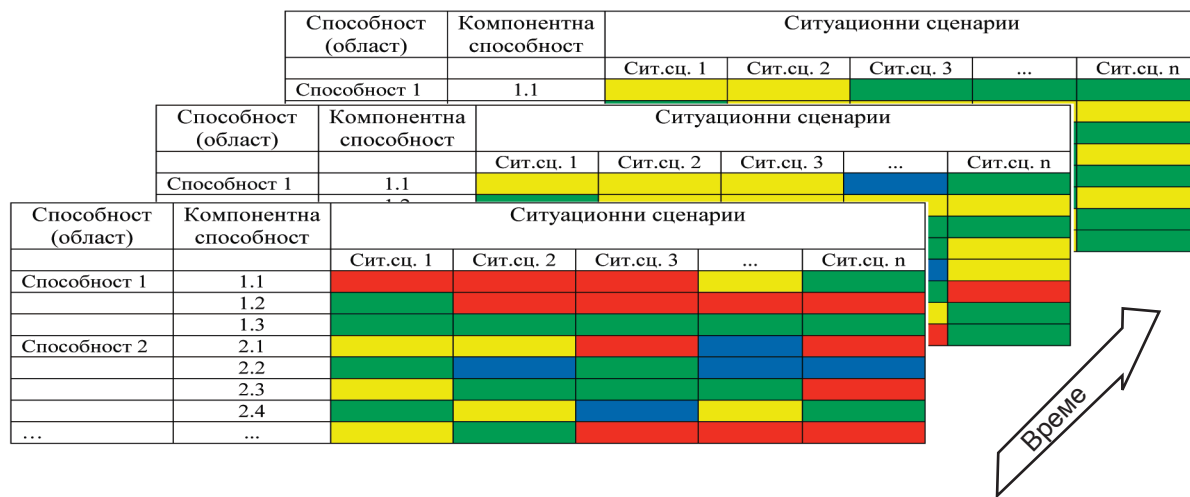
- Планов риск (наричан още риск, свързан с бъдещи предизвикателства) е рискът, асоцииран с потенциала за успешно изпълнение на бъдещи мисии срещу набор от прогнозни бъдещи предизвикателства и заплахи. Това е рискът, свързан (1) с бъдеща структура на въоръжените сили и (2) с равнището на способности в междинни моменти от време, които представляват особен интерес.

- Риск при изпълнението (наричан още риск в мениджмънта на отбраната и въоръжените сили), свързан с успешното изпълнение на решенията относно развитието на силите⁶¹. Основните съображения тук са окомплектоването, подготовката и задържането на квалифициран личен състав (военни и цивилни), оборудването на силите и поддържането на адекватно равнище на готовност. Важен частен случай е рискът в изпълнението на проекти за аквизиция.

- Институционален е рискът, свързан с възможностите да се реализират нови концепции и практики за командване, управление и мениджмънт.

Методологията третира втората категория риск. Плановият риск се измерва чрез оценяване на негативното въздействие или последици при реализиране на ситуационен сценарий и дадена (предложена) структура на силите.

Плановият риск се оценява и в моменти от време, които представляват особен интерес. При тези оценки полезно може да бъде онагледяването на недостигащи способности (вж. Фиг. 12).



Фиг. 12. Развитие на способности в прехода към бъдеща структура на силите (синьо – излишък на способности; зелено – достатъчни способности; жълто – недостиг; червено – значителен недостиг на способности)

Оценката на риска е вероятностна. Рискът се определя от правдоподобие на дадено събитие (ситуационен сценарий) и оценката на последиците, в случай че събитието е възникнало, и към съответния момент разполагаме с определена структура на силите или способности (оценката на последиците също има вероятностен характер).

При планирането за способности оценката на плановия риск е интегрална, т.е. обобщена върху всички ситуационни сценарии, отчетени в процеса на планиране.

⁶⁰ *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, март 2005 г.), с. 11, <www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf>.

⁶¹ По подразбиране взетите решения са ресурсно осигурени.

При оценяването на плановия риск се използват:

- Анализ на опита от реални операции;
- Анализ на опита от полеви и компютърно поддържани учения;
- Аналитични методи, модели и симулации;
- Експертни оценки.

Приемането или не на определен планов риск е субективно, но зависи и от конкретната организационна култура.

Обратна връзка

На практика несъответствието между потребностите, т.е. необходимите способности, и ресурсите ограничения, е неизбежно. Може да се очаква, че прогнозният бюджет няма да е достатъчен, за да се изгради и поддържа структурата на силите, определена при първата итерация.

В итерационния процес може да се търсят:

• по-ефикасни решения, например чрез аутсорсинг, публично-частно партньорство и други аналогични;

• по-ефективни решения, например по-ефективна стратегия, иновативни оперативни концепции или промяна на баланса между способности за изпълнение на военни задачи, за формиране на средата за сигурност и за стратегическа адаптивност;

• „оразмеряване“ на отбранителните амбиции.

Предефинирането на отбранителни амбиции може да е свързано, макар и рядко, с промяна на основните задачи на въоръжените сили и по изключение, с изменение на техните роли.

Ако всички тези промени (в допустими комбинации) не позволяват да се достигне балансирано решение, може да се търси по-високо равнище на ресурсно осигуряване за отбраната и въоръжените сили.

Не е изключено и да се наложи приемането на по-високо равнище на плановия риск. Краен резултат от Фаза III (и от прилагането на методологията) са:

- Основните параметри (модел) на реалистична, бъдеща структура на въоръжените сили;
- Гарантираща реализирането на стратегията за сигурност при:
 - приемлив риск и
 - приемлива цена;
- Основни стъпки на прехода в рамките на стратегия за развитие, който също е реалистичен и се извършва при приемлив във времето риск.

ПРОЦЕС НА ПЛАНИРАНЕ ЗА СПОСОБНОСТИ

Описаната в настоящия документ методология създава условия за прозрачно взимане на решения, т.е. взимане на решения при ясно разбиране как цели и амбиции се трансформират в изисквания, какви са реално заложените бъдещи способности на въоръжените сили и какъв е рискът, когато те не съответстват на изискванията.

За да се постигне тази прозрачност, процесът на планиране трябва да бъде добре документиран и да позволява да се проследи например как отчитането на един стресор в един сценарий оказва влияние върху изискванията, структурата на силите, цената на тази структура или евентуалното намаляване на способностите на въоръжените сили да изпълняват други задачи в други сценарии и свързания с това намаляване риск.

Процесът на планиране и цикличността в неговото прилагане трябва да гарантират адаптивност, гъвкавост и робастност.

Най-важно от тази гледна точка е планирането за способности да се извършва регулярно.

Значението на термина регулярно зависи от това, доколко бързо се променя средата за развитие на въоръжените сили. Принципът е, че планирането за способности трябва да бъде приложено цялостно при качествена промяна в средата, но може да се приеме тезата, че планирането за способности се прилага на всеки четири години⁶², а при същест-

⁶² Цикличност съответстваща на редовните парламентарни избори в Република България.

вени изменения в средата за развитие на въоръжените сили – и през по-малък интервал от време.

Цикличността на планирането за способности обаче е лимитирана отдолу от ограничените организационни и аналитични ресурси. Като минимален интервал от време, след който може да стартира нов цикъл на планиране, може да се приеме интервал от две години⁶³.

ИНТЕГРИРАНЕ НА МЕТОДОЛОГИЯТА В СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗВИТИЕТО НА ВС

Интегрирането на методологията за планиране за способности в цялостната система за управление на развитието на въоръжените сили е свързано преди всичко със:

- Концепцията за специализация на въоръжените сили и решения, свързани с нейното приложение;
- Времеви хоризонт (наред с други характеристики на процеса на планиране, описани по-горе);
- Връзки със системите за ресурсно управление.

Специализация

Концепцията за специализация се зароди в условията на експоненциално нарастваща цена на единица „способност“ (подразделение)⁶⁴ при съкращаване на въоръжени сили в периода след края на Студената война и търсене на ефективност и ефикасност в приноса на отделни страни членки към реализацията на съюзни политики и стратегии за сигурност и отбранителни политики.

В процеса на планиране за способности може да се приеме хипотезата, че България няма амбицията да провежда сама или да е водеща страна в операции извън територията на страната⁶⁵, извън територията на НАТО и Европейския съюз.

Това позволява да се използва възможността за избор в какъв тип операции извън територията на страната да участват Въоръжените сили на Република България и с какви способности, т.е. създават се предпоставки за специализация.

Аналогично, търсенето на ефективност и ефикасност в гарантирането на сигурността на страната, обществото и гражданите може да доведе до решения за специализация на организациите от сектора за сигурност. Възможен пример е развитието на способности за химическа и радиационна защита на населението само във въоръжените сили.

Прилагането на концепцията за специализация води до създаване на специфично портфолио от способности, съответстващо на особеностите на отбранителната политика на страната и националната стратегия за сигурност.

Може да се очаква, че решенията за специализация ще се взимат с отчитане на традициите и опита на страната, търсене на ценова ефективност и стремеж да се утвърждават ниши на призната и търсена компетентност⁶⁶.

Необходимо условие за изграждане и поддържане на такива ниши на компетентност е съгласуване на амбициите по отделни компоненти на отбранителната политика.

Времеви хоризонт

Планирането за способности може да се разглежда като дългосрочно планиране на отбраната. „Дългосрочно“ в случая означава, че хоризонтът на планиране превишава времето, необходимо за изграждане на заложените в бъдещата структура на силите способности.

⁶³ Заложеното в СУРВС изискване всяка година да стартира нов цикъл на определяне на „необходими оперативни способности“ не е необходимо, нито пък е ресурсно осигурено.

⁶⁴ Johansen, Per Kristian. Frank Brundtland Steder and Espen Berg-Knutsen, „Defence Specific Inflation“, *Defence and Peace Economics* (2007; under print).

⁶⁵ Възможно изключение са операции (задачи) за принос към гарантирането на въздушния и морския суверенитет на друга, примерно съседна страна.

⁶⁶ Понякога обозначавани като „towers of excellence“.

Обикновено хоризонтът на планиране е 10–15 години, но може и да е по-голям, ако се търсят уникални технологични решения на бъдещи потребности.

Възможно е да се разработят и анализират детайлно структури на силите в различни хоризонти, представляващи особен интерес, например разработване на нови системи оръжия и необходимите за това технологии, постигане на равнище на способности и готовност на дадено подразделение, необходимо например за включването му в Силите за отговор на НАТО или Европейските сили за бързо реагиране и т.н. (Вж. Стъпка II д).

Връзки със системите за ресурсно управление

Резултат на планирането на отбраната и ВС е бъдеща структура на ВС, описана чрез нейните основни параметри, и основните стъпки на прехода.

Бъдещата структура и преходът се реализират чрез набор от средносрочни стратегии, планове и програми, например стратегия за развитие на човешките ресурси, отбранителни програми, план за аквизиция, план за научноизследователска и развойна дейност и др.

Резултатите от планирането за способности (бъдеща структура и основни стъпки на прехода) служат при съставяне на указанията за разработване на средносрочни планове, програми и пр. Указанията за програмиране на министъра на отбраната.

Детайлното планиране се осъществява чрез Интегрираната система за управление на ресурсите за отбрана (ИСУРО).

Необходимо условие е да има ясна връзка между заложените в бъдещата структура на силите способности и програмната структура.

Чрез ИСУРО се извършва преходът от „ресурсната информираност“ при планирането за способности към планиране при ресурсни ограничения.

Детайлното планиране и развитието на технологичния компонент на способностите (научни изследвания и технологични разработки, придобиване на ново и усъвършенстване на съществуващо въоръжение и техника, изграждане на нова инфраструктура и утилизация) се извършва чрез системата за аквизиция.

Детайлното планиране на човешкия компонент (набиране, образование, подготовка, развитие, преквалификация, освобождаване) се осъществява чрез Системата за управление на човешките ресурси.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Планирането на отбраната и въоръжените сили чрез представената тук методология е съвместимо с планирането на силите в НАТО и Европейския съюз и доразвива постановки, залегнали в основата на Системата за управление на развитието на въоръжените сили.

Същевременно съществено място в методологията имат няколко нови момента:

1. Сценариите за планиране на силите са на две равнища – контекстни и ситуационни, което е един от механизмите за преодоляване на неопределеността и непрогнозируемостта на средата за развитие на въоръжените сили и за гарантиране на тяхната гъвкавост и адаптивност.

2. Заложено е по-широко от обичайното разбиране на термина способност. В процеса на планиране се отчитат три типа „способности“ – за водене на (или участие във) операции, за формиране на средата за сигурност и за стратегическа адаптивност. Така се създават условия в процеса на планиране да се търсят по-ефективни стратегии и структури на силите, както и пряко да се отчитат изискванията за адаптивност.

3. Формализират се изискванията за:

- Определяне на равнища на отбранителни амбиции;
- Генериране на алтернативи;
- Оценяване и отчитане на ценова ефективност;
- Оценяване на планов риск;
- Прозрачно балансиране на цели/амбиции, цена и риск.

4. Гарантира се по-висока степен на прозрачност на процеса на взимане на решения и възможности за одит, т.е. за проследяване на логиката и степента на обективност на процеса на вземане на решения както от планиращите, така и от друг орган (напр. Сметната палата).

5. Краен резултат от планирането за способности е бъдещ модел на силите, описан чрез основни параметри на структурата на силите, и основни стъпки на прехода (а не „План за развитие на въоръжените сили“ във времето).

Поне през първите години методологията ще се прилага при силно ограничен опит и аналитичен капацитет за планиране за способности. Затова от съществено значение е да се намерят подходящи форми да се използва наличният в страната капацитет, както и активно да се търсят възможности за обмен на информация и сътрудничество в развитието на планирането за способности с учени и експерти от НАТО, Европейския съюз и страни членки.

Недостатъчният опит и аналитичният капацитет не следва да се разглеждат като непреодолими препятствия пред прилагането на методологията. Интелигентното прилагане, прозрачността на процеса на взимане на решения, адаптивността и гъвкавостта при управление на развитието на въоръжените сили са значително по-важни от прецизността и детайлизацията при прилагане на подхода за планиране за способности.