



IT 4 Sec Reports

*Концепция за стратегически
отбранителен мениджмънт*

Тодор Тагарев

Concept for Strategic Defence Management

Todor Tagarev

46

Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт

Тодор Тагарев

Институт по информационни и комуникационни технологии
ЦМСО | Център по мениджмънт на сигурността и отбраната

www.IT4Sec.org

София, февруари 2010

Тодор Тагарев, Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт, *IT4Sec Reports 46* (София: Център по мениджмънт на сигурността и отбраната, февруари 2010 г.).

IT4Sec Reports 46 представя концепция за стратегически отбранителен мениджмънт, т.е. за поддържане на баланс между цели в областта на отбраната, стратегии и инструменти в променяща се среда за развитие на въоръжените сили, разработена за Министерството на отбраната на Република България. Представени са основните принципи, управленски функции и процеси в отбраната и основните стъпки за реализиране на концепцията за стратегически отбранителен мениджмънт. В приложения са дадени примерна организационна структура на министерството на отбраната и примерна структура на отбранителните програми.

IT4Sec Reports 46 presents a concept for strategic defence management, i.e. for maintaining the alignment among defence objectives, strategies and tools in a changing force development environment, created for Bulgaria's Ministry of Defence. It provides an overview of main principles, governance functions and management process in defence, as well as the main steps for the implementation of the concept. A relevant organisational structure of the Ministry of Defence and a structure of the defence programmes are presented in annexes to the report.

Key words: Defence governance, command and control, management, leadership, defence policy review, SDR, policy guidance, capability requirements review, capability development, assessment, control, audit.

Тодор Тагарев е ръководител на секция “Информационни технологии в сигурността” <www.IT4Sec.org> в Института по информационни и комуникационни технологии на БАН и Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната, <www.defencemanagement.org>, главен редактор на *Information & Security: An International Journal*, <<http://infosec.procon.bg>> и монографичната серия “Security and Defence Management” на Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили, <www.dcaf.ch>.

© Тодор Тагарев, 2010 г.

Редактори: доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов, доц. Венелин Георгиев, доц. Златогор Минчев

ISSN 1314-5614

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	5
Основни проблеми в мениджмънта на отбраната.....	5
Управленски функции в отбраната.....	6
<i>Контекст</i>	7
<i>Цели</i>	7
ОСНОВНИ ПРОЦЕСИ В СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ	8
ПРЕГЛЕД НА ОТБРАНИТЕЛНАТА ПОЛИТИКА	10
<i>Резултат</i>	11
<i>Участници и роли</i>	13
<i>Периодичност и срокове</i>	14
ПОЛИТИЧЕСКО НАСОЧВАНЕ	14
<i>Резултат</i>	14
<i>Участници и роли</i>	15
<i>Периодичност и срокове</i>	15
ПРЕГЛЕД НА ИЗИСКВАНИЯТА КЪМ ОТБРАНИТЕЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ	15
<i>Резултат</i>	15
<i>Участници и роли</i>	16
<i>Периодичност и срокове</i>	17
РАЗВИТИЕ НА СПОСОБНОСТИ	18
Програмиране.....	18
<i>Същност</i>	18
<i>Резултат</i>	19
<i>Участници и роли</i>	19
Краткосрочно планиране.....	20
<i>Планиране на човешките ресурси</i>	20
<i>Аквизиция</i>	20
<i>Строителство</i>	20
<i>Логистика</i>	21
<i>Бюджетно планиране</i>	21
<i>Научни изследвания и технологично развитие</i>	21
<i>Управление на знанията</i>	21
<i>Отбранителна индустриална база</i>	22
<i>Мобилизационни резерви и запаси</i>	22
<i>Учебно-бойна подготовка</i>	22
Изпълнение на планове и програми.....	22
ОЦЕНЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО.....	22
РАЗВИТИЕ И УТВЪРЖДАВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ	
ОТБРАНИТЕЛЕН МЕНИДЖМЪНТ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ А БИБЛИОГРАФИЯ.....	25
Официални документи и методики.....	25
Бели книги за отбраната	25
Други документи и публикации	26

ПРИЛОЖЕНИЕ Б ПРИМЕРНА ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОТБРАНАТА	27
ПРИЛОЖЕНИЕ В ПРИМЕРНА ПРОГРАМНА СТРУКТУРА.....	30

Списък на фигурите

Фигура 1: Балансиране на цели, стратегия, средства и риск.	10
Фигура 2: Портфолио от отбранителни способности.....	16
Фигура 3: Разпределяне на целеви способности между основни програми.....	18
Фигура 4: Основни процеси и координиращи дирекции.....	27
Фигура 5: Компоненти на отбранителните способности и дирекции.....	28
Фигура 6: Процеси, компоненти на способности и дирекции.....	28
Фигура 7: Министерство на отбраната и пряко подчинени структури.....	29

Списък на каретата

Каре 1: Отбранителна политика.....	11
Каре 2: Бяла книга за отбраната.....	12
Каре 3: Определение за способност.....	13
Каре 4: Основни групи отбранителни способности.....	17
Каре 5: Основни програми.....	30

ВЪВЕДЕНИЕ

Правителството на Република България провежда политика на повишена прозрачност и отчетност в управлението на публичните ресурси и се стреми да постигне качествен скок в ефективността на тяхното използване.

Тази политика поддържа пряко формирането и осигурява реализирането на модерна отбранителна политика на Република България, неотменна част от националната политика за сигурност, политиките и стратегиите за сигурност и отбрана на НАТО и на Европейския съюз.

Министерството на отбраната има ключова роля при формирането и реализирането на отбранителната политика и отговорност за използване на предоставените от обществото ресурси в съответствие с принципите на ефективност, интегритет, прозрачност и отчетност.

За да изпълни тази своя роля министерството на отбраната инициира изготвянето на този концептуален документ. Обсъждането на концепцията допринесе за изясняване на основни управленски функции, принципи, подходи и процеси. След утвърждаване от Министъра на отбраната, те ще бъдат отразени в нормативни инициативи и документи, организационни решения и развитие на националния потенциал и капацитета на министерството на отбраната за отговорно и отчетно формиране и реализиране на отбранителната политика.

Концепцията е разработена от д-р Тодор Тагарев, съветник на Министъра на отбраната. В периода окомври-ноември 2009 г. начален вариант на концепцията е обсъден с 23 специалисти с призната експертиза по въпросите на отбранителния мениджмънт и усъвършенстването на организационни процеси. В изпълнение на заповед на министъра на отбраната № ОХ-942/29.12.2009 г., в периода 26-29 януари 2010 г. допълнен проект на концепцията бе детайлно обсъден с представители на Центъра за гражданско-военни отношения, Монтерей, САЩ, и 26 участници от всички основни структури на Министерството на отбраната.

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ В МЕНИДЖМЪНТА НА ОТБРАНАТА

Основни недостатъци в регламентирането на управленски функции и процеси и наложилата се практика в мениджмънта на отбраната са:

- Недостатъчно ясно дефиниране и разбиране за продукта и въздействието на дейността на Министерството на отбраната и армията;
- Непълно регламентиране на процесите на взимане на решения и случаи на наличие на дублиращи се регулации;
- Свърхвисока централизация на взимането на ресурсни решения, водеща до тромави процедури и размиване на отговорности;
- Инертност на процесите на взимане на решения по дефиниране и развитие на отбранителни способности в бързо изменяща се среда;
- Взимане на решения, отчитане и одитиране с фокус върху „входа”, т.е. ресурсите, които се предоставят на Министерството на отбрана, а не върху изпълнението и постигнатите резултати.

Тези недостатъци при дефиниране на управленски функции и процеси обясняват частично някои от основните проблеми в мениджмънта на отбраната, в това число:

- Нереалистичност на плановете;
- Отсъствие на ясна и ефективна приоритизация;
- Не се използва многовариантно планиране;
- Не се оценява плановия риск и/или оценки на плановия риск не се взимат предвид при вземането на решения за необходими способности и структура на силите;
- Недобро оценяване и неефективно управление на риска при изпълнение на плановете, програми и проекти;
- Изключително висока консервативност, изразяваща се в опит за придържане към плановете и програми дори когато обстоятелствата са променени до степен, очевидно непозволяваща тяхното изпълнение;
- Загуба на съответствието между дефинирани отбранителни способности и договорените доставки на въоръжение, техника и системи;
- Забавено стартиране на процедури за доставки, водещо в последствие до прибързани решения и загуба на прозрачност.

По този начин недостатъците в дефинирането и реализирането на управленски функции и процеси водят до неефективно и неефикасно изразходване на ресурсите на обществото в интерес на отбраната.

УПРАВЛЕНСКИ ФУНКЦИИ В ОТБРАНАТА

Управленските функции в отбраната се категоризират в три основни типа:

- Политическо целеполагане и контрол;
- Командване и управление;
- Мениджмънт.

Лидерството е основен принцип за ефективно реализиране и на трите типа управленски функции.

Макар и да съществуват множество взаимни връзки и зависимости между трите типа управленски функции, те се различават отчетливо поради следните особености:

- a. *Целеполагането* се осъществява в интерес на обществото и в съответствие с обществени и международни ценности, правила и норми, в това число относно предназначението и използването на въоръжена сила;
- b. *Командването и управлението* осигуряват използване на налични способности, сили и средства за постигане на конкретно дефинирани цели и в съответствие с приети правила и ограничения;
- c. *Мениджмънта* осигурява реалистично дефиниране на потребности, развитие на бъдещи и поддържане на съществуващи отбранителни способности.

С термина „Стратегически отбранителен мениджмънт” се обозначава тази част от функции (а) и (с), които са насочени към поддържане на баланс между цели, плановете и резултати в изменяща се среда за развитие на отбранителната система.

Терминът обхваща разработването на реалистична (от ресурсна гледна точка) отбранителна политика и реализирането ѝ чрез цикличен процес на планиране, изпълнение, оценка на изпълнението и, при необходимост, коригиране на цели и планове.

Контекст

Управленските функции, и в частност стратегическият отбранителен мениджмънт, се реализират във взаимна връзка с процесите на:

- Развитие на сектора за сигурност на Република България;
- Отбранително планиране в НАТО и Европейския съюз;
- Разпределение на публичните ресурси.

Цели

Чрез практическо реализиране на концепцията министерството на отбраната си поставя за цел да извърши качествен скок във формирането и осъществяването на рационална отбранителна политика и гарантиране на ефективно, прозрачно и отчетно управление на отбранителните ресурси, което се явява основен елемент и неотменна същност на демократичния контрол на въоръжените сили.

Предвижда се комплексно прилагане на принципите на ефективния мениджмънт, в това число:

- Отчитане на интересите на обществото;
- Създаване на възможности за участие в процесите на взимане на решение на всички заинтересовани лица и институции;
- Делегиране на правомощия за използване на ресурси в съчетание с регулярна отчетност за изразходваните ресурси и отговорност за постигнатите резултати;
- Усъвършенстване на организационни процеси;
- Системен подход;
- Взимане на решения на основата на факти;
- Развитие на сътрудничеството с организациите от системата за сигурност, фирми от отбранителната индустрия и научноизследователски организации;
- Непрекъснато усъвършенстване на организацията и нейното управление.

Тъй-като отбранителната политика се реализира в изменяща се среда (заплахи и предизвикателства за сигурността, регионална и глобална политическа динамика, бързо технологично развитие, финансово-икономически прогнози, обществени очаквания и социални практики, демографски тенденции и т.н.), от особено значение е стратегическият отбранителен мениджмънт да поддържа в балансирано състояние определените цели, съществуващи и бъдещи способности, планове и програми за тяхното развитие, налични и прогнозни ресурси. За тези цел ще се въведе интегрален подход към оценка на осъществяването на отбранителната политика, която ще осигури контрол на:

1. Законосъобразност, т.е. дали предоставените ресурси са изразходвани в съответствие с определеното предназначение, срокове и количества;
2. Изпълнение и икономичност, т.е. дали предвидените дейности са изпълнени цялостно, в необходимата последователност, и с ангажиране на минимални организационни ресурси;
3. Резултати и въздействие (ефект), т.е. дали постигнатите резултати съответстват на дефинираните цели на отбранителната политика и какви са ефектите от дейността на министерството на отбраната.

При развитието на стратегическия отбранителен мениджмънт ще се търси максимална съвместимост на решенията за развитие на отбранителната система, по формат и срокове, с взимането на съответните решения на съюзно и национално равнище.

ОСНОВНИ ПРОЦЕСИ В СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Отбранителната система (включваща въоръжените сили) е сложна система, с комплексни взаимни зависимости и продължителни процеси на развитие на нови способности или елиминиране (освобождаване/ извеждане от въоръжение) на съществуващи способности. Това налага при нейното управление да се заложи възможност за дефиниране и постигане на дългосрочни цели, в съчетание с посрещането на текущи потребности и необходимостта да се решават наследени от миналото проблеми.

По тези причини концепцията за стратегически отбранителен мениджмънт залага на набор от процеси на взимане на решения, които са с различен хоризонт и цикличност, и които в своята съвкупност осигуряват всеобхватност, гъвкавост и своевременно реагиране на промените в средата на формиране и реализиране на отбранителната политика.

С преминаването от дългосрочно към краткосрочно планиране, планове и съответни организационно-структурни решения постепенно се детайлизират и прецизират.

С дългосрочен хоризонт е процесът на *Преглед на отбранителната политика*. Този процес е свързан с цикъла на парламентарни избори в Република България и се осъществява в началото на мандата на всяко ново правителство (без служебно правителство).

Процесът на *политическо насочване* също има дългосрочен хоризонт, но може да третира средносрочни, краткосрочни и текущи проблеми. Процесът на *преглед на изискванията към отбранителните способности* е с хоризонт до петнадесет години, а със средносрочен хоризонт от 6 години е процеса на *програмиране*.

Процесът на политическо насочване се осъществява ежегодно, както и при необходимост от коригиране на планове и програми през бюджетната година.

Като правило, процесите на *преглед на изискванията към отбранителните способности* и *програмиране* се осъществяват в двугодишен цикъл, съгласуван по време с цикличността на отбранително планиране в НАТО и Европейския съюз. При необходимост е възможно те да се реализират и извън регулярния двугодишен цикъл.

С краткосрочен хоризонт са процесите на бюджетно планиране, набиране/ освобождаване и подготовка на личен състав, изготвяне на плановете за строителство и доставки на стоки и услуги, за научноизследователска работа, плановете за учебно-бойна подготовка и други аналогични.¹ Тези плановете конкретизират и детайлизират съответните програми в зависимост от управлението на съответния ресурс – хора, въоръжените и техника, инфраструктура, финанси и т.н.

Чрез процесите на *изпълнение* на краткосрочните плановете се гарантира осъществяването на отбранителната политика и реализиране на отбранителните програми с цел *генериране на способности и поддържане на готовност*.

Процесите на изпълнение са обект на непрекъснат *контрол*.

Чрез процесите на *оценяване на изпълнението и резултатността* се поддържа ясна картина на състоянието на отбранителната система (постигнати резултати, въздействие, изразходвани ресурси), съответствието на параметрите на средата за развитие на отбранителната система със заложените при планирането,² възможностите и риска от изпълнението на приетите програми и плановете, и се преценява необходимостта от коригиране на краткосрочните плановете или програми, преценка на отбранителните изисквания или преосмисляне на отбранителната политика.

При необходимост, определена в процеса на оценяване на изпълнението и резултатността, се търси нов баланс между цели, плановете/ програми и ресурси чрез корекции на съответните решения и документи.

Тези процеси на стратегически отбранителен мениджмънт са описани накратко по-долу.

Приема се, че процеси на месечно, седмично и ежедневно планиране и изпълнение на дейностите по мениджмънт в отбраната не попадат в обхвата на стратегическия отбранителен мениджмънт.

В резюме, стратегическият отбранителен мениджмънт включва следните основни процеси:

- Преглед на отбранителната политика;
- Политическо насочване;
- Преглед на изискванията към отбранителните способности;
- Развитие на отбранителни способности, в това число:
 - Програмиране;
 - Краткосрочно планиране, вкл. бюджетно планиране, планиране на аквизицията на стоки и услуги, на строителството, учебно-бойна подготовка и др.;
 - Изпълнение на плановете, т.е. генериране/извеждане на способности и поддържане на готовност;
- Оценяване на изпълнението и постигнатите резултати. Един от резултатите на този процес е решението дали е необходимо коригиране и на какво равнище – политики, отбранителни способности, програми или краткосрочни плановете.

¹ За да се гарантира приемственост и наличие на адекватни способности за реализиране на тези процеси, в някои от тези области се разработват и прилагат по-дългосрочни политики и стратегии, например кадрова политика, стратегия за аквизиция и други подобни.

² Или т.н. „хипотези за планиране“ ('planning assumptions').

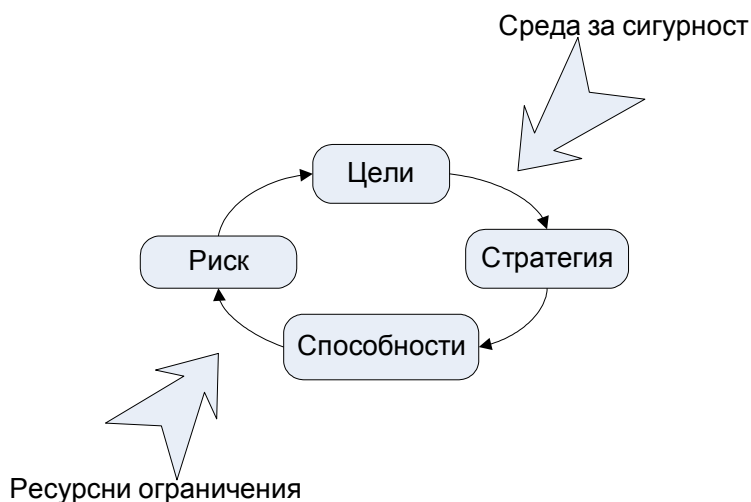
ПРЕГЛЕД НА ОТБРАНИТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

Като една от основните публични политики, отбранителната политика на Република България се формира и реализира като част от политиката за сигурност на страната, политиките и стратегиите за сигурност и отбрана на НАТО и Европейския съюз (Определение на термина „отбранителна политика” е дадено в Каре 1).

В зависимост от акцентите в политическата платформа на правителството, прегледът на отбранителната политика може да се извършва под различни наименования: стратегически отбранителен преглед, оценка на хода на реформата, преглед на отбранителните способности, преглед на структурата на силите и т.н.³

Прегледът на отбранителната политика включва планиране за отбранителни способности, обикновено в хоризонт от 10-15 години. Планирането се осъществява на основата на утвърден набор от сценарии и хипотези за едновременна реализация на два или повече сценария. След дефиниране на необходимите отбранителни способности се разработват и анализират поне две алтернативи, съответстващи на качествено различни организационни решения.⁴ Оценява се плановия риск, свързан с възможна структура на силите, както и възможността тя да бъде ресурсно осигурена. Взима се решение за бъдещата структура на въоръжените сили и съответни компонентни политики. Разработва се стратегия за прехода към бъдещата структура на въоръжените сили.

Процесът на преглед на отбранителната политика има собствена динамика в търсене на баланса между цели в областта на отбраната, отбранителна стратегия, средства за постигане на целите (или отбранителни способности) и планов риск (вж. Фигура 1).⁵



Фигура 1: Балансиране на цели, стратегия, средства и риск.

³ Например в САЩ се използва основно термина “Quadrennial Defense Review,” с който се подчертава, че отбранителният преглед се извършва регулярно на всеки четири години. В отделни случаи прегледът се провежда и под други наименования, например “Bottom-Up Review,” с което може да се подчертае определен методически подход, както в този пример, или акцент.

⁴ Така например, една от алтернативите може да се базира на аутсорсинг.

⁵ Този модел на планиране 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.

Каре 1: Отбранителна политика

Терминът отбранителна политика се определя като

Курс и метод на действие, формулирани от висшата изпълнителна власт и предназначени да повлияят и определят решенията, действията и други дейности, свързани с ръководството на отбраната и армията в съответствие със стратегията за сигурност.

Отбранителната политика е политика на правителството, която определя комплекса от

- цели в областта на отбраната;
- начините за постигане на тези цели; и
- средствата (инструментите), които правителството възнамерява да създава и поддържа за постигане на целите.

Основен инструмент на отбранителната политика за отбранителните способности и в частност способностите на националните въоръжени сили.

Реалистичната отбранителна политика е основана на баланс между цели, стратегии, инструменти и планов риск, и определя т.н. *компонентни политики*, в това число по отношение на:

- Характера на военните мисии и операциите, в които страната ще участва, и предполагаемата роля в тези операции;
- Участие в и взаимодействие с отбранителни съюзи и международни организации с дейности в сферата на сигурността и отбраната;
- Двустранно и многостранно сътрудничество в сферата на сигурността и отбраната; Отбранителна дипломация;
- Политика по отношение на човешкия фактор в отбраната, в това число по отношение на изисквания, статут, образование, осигуряване и други социални въпроси;
- Политиката по отношение на отбранителната научна, технологична и индустриална база;
- Политика по отношенията с граждански и бизнес организации; и др.

Резултат

Основният резултат от прегледа на отбранителната политика се състои във формулиране /уточняване/ на отбранителната политика, в това число ясно дефиниране на:

- Цели в областта на отбраната (мисии, основни задачи на въоръжените сили, отбранителни амбиции);
- Набор от отбранителни способности, които страната ще създава и поддържа;
- Основни параметри на бъдещата структура на въоръжените сили;
- Основни стъпки на прехода към бъдещата структура на въоръжените сили;⁶
- Компонентни политики и основни положения от съответни стратегии, например за развитие на човешкия потенциал, развитие на отбранителната технологична и индустриална база, стратегия за аквизиция, социална политика, отбранителна дипломация, международно коопериране и др.;

⁶ Но не детайлен „дългосрочен план“.

- Система от критерии за оценяване на резултативността и ефективността при осъществяване на отбранителната политика.

Един от основните резултати от прегледа на отбранителната политика е документа „Бяла книга за отбраната”, представящ всички основни компоненти на отбранителната политика на правителството. В Каре 2 е дадена примерна структура на документа.

Каре 2: Бяла книга за отбраната

Бялата книга за отбраната е публично достъпен правителствен документ, разработен в резултат на прегледа на отбранителната политика. Аналогични документи в световната практика са в следната примерна структура:

I. Цели в областта на отбраната

- а. Оценка на средата за сигурност и вътрешния контекст (общите правителствени приоритети и бюджетна политика, социални и демографски тенденции и др.);
- б. Стратегия за отговор на заплахите за сигурността и изпълнение на международните задължения;
- в. Роли и мисии на въоръжените сили;
- г. Амбиции в областта на отбраната.

II. Отбранителни способности (текущи и бъдещи)

III. Финансови и други ресурсни въпроси

IV. Бъдещи насоки: основни организационно-структурни промени, личен състав (активен и в резерва), основни проекти за модернизация

V. Структура на министерството на отбраната и въоръжените сили

Освен това *Бялата книга* третира следните въпроси:

- Политиката по човешките ресурси;
- Роля и основни насоки на развитие на резерва;
- Научна, технологична и индустриална база на отбраната;
- Насоки за двустранно и многостранно коопериране в отбраната, в т.ч. за създаване на многонационални формирания, съвместно придобиване на въоръжение и техника, съвместни научни изследвания и т.н.;
- Политика за аутсорсинг, вкл. по отношение на частни военни компании;
- Политика на публично-частно партньорство в отбраната.

Съществен елемент за осигуряване на прозрачност в управлението на отбраната е обявяването на критерии и показатели за оценяване на изпълнението на отбранителната политика и резултатността за министерството на отбраната като цяло и основни негови структури и програми.

Каре 3 дава определение на термина „способност“.

Каре 3: Определение за способност

Терминът ‘способност’ определя потенциала за постигане на измерим резултат при изпълнение на определена задача в конкретни условия и при съблюдаване на зададени стандарти.

Задачите се извличат от сценариите за планиране, които също така определят условията за тяхното изпълнение.

Потенциалът се създава от съвкупност от адекватни организация, умения и материални средства, осигурявани от:

- Концепции и доктрини;
- Организация;
- Ръководство, командване, управление;
- Информация и знание;
- Личен състав;
- Индивидуална и колективна подготовка;
- Въоръжение и техника;
- Инфраструктура;
- Резерви и запаси.

Използването в съвместни и многонационални операции изисква способностите да са оперативно съвместими между видовете въоръжени сили и с тези на съюзниците.

Забележка: За описание на способности в НАТО се използва модела DOTMLPFI: D – Doctrine (Доктрина); O – Organization (Организация); T – Training (Подготовка); M – Materiel (Материални средства); L – Leadership (Лидерство и образование); P – Personnel (Личен състав); F – Facilities (Инфраструктура); I – Interoperability (Оперативна съвместимост).

В резултат на прегледа на отбранителната политика се разработва и „план за развитие на въоръжените сили“, описващ бъдещата структура на силите в нейните основни параметри и основни стъпки на прехода от настоящата към бъдещата структура на силите. Този план също се приема от Министерския съвет, но не е публичен документ.

Участници и роли

В прегледа на отбранителната политика участват всички заинтересовани министерства и ведомства. Привличат се представители на гражданското общество от университети, изследователски организации и активистки групи.

Министърът на отбраната координира процеса на преглед на отбранителната политика и внася в Министерския съвет проект на резултатите от прегледа.

Министерският съвет внася в Народното събрание и публикува публичен документ под заглавието „Бяла книга за отбраната“. Народното събрание може да реши да се произнесе по Бялата книга.

Периодичност и срокове

Прегледът на отбранителна политика се извършва в началото на мандата на всяко правителство. В срок от девет месеца след съставянето на правителството,⁷ Министерският съвет внася в Народното събрание „Бяла книга за отбраната“.

ПОЛИТИЧЕСКО НАСОЧВАНЕ

Политическото насочване е процес на стратегическо целеполагане, приоритизиране и ориентиране на дейностите по осъществяване на отбранителната политика.

В този процес се анализират настъпили изменения в средата за развитие на отбраната и нови ръководни национални и съюзни документи и се конкретизират цели, приоритети, срокове, изпълнители, ограничения и критерии.

Неопределеността в този процес се представя чрез набор от контекстни сценарии.⁸

Резултат

Основен резултат от процеса на политическо насочване е отдаването на указания на министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането, както и за коригиране на планове и/или програми по време на бюджетната година. Указанията включват оценка на средата за развитие на отбранителната система и хипотези/параметри за планиране, в това число:

- Политическа рамка;
- Международни изисквания;
- Цели;
- Приоритети;
- Показатели за оценяването на изпълнението и резултатността;
- Ресурсна макрорамка.

Указанията могат да включват:

- Набор от контекстни сценарии и насоки за отчитането им в процеса на планиране;
- Насоки за осигуряване на участието на другите органи в управлението на отбраната (консултации, съгласуване и координиране; отчетност и прозрачност; отношения с гражданското общество и медиите и др.);

⁷ Това изискване не се отнася до т.н. „служебно правителство.“

⁸ Тагарев, Т., „Методология за планиране на отбраната и Въръжените сили,“ в *Методология и сценарии за отбранително планиране*. София, Военно издателство, 2007 г., стр. 179-207. Примерен набор от контекстни сценарии е представен в Valeri Ratchev, “Context Scenarios in Long-Term Defense Planning,” *Information & Security: An International Journal* 23:1 (2009): 62-72.

- Механизъм за определяне, мониторинг и управление на риска в осъществяване на отбранителната политика.

Участници и роли

Процесът се ръководи от Постоянния секретар на Министерството на отбраната в изпълнение на насоки, дадени от Министъра на отбраната и неговите заместници.

Структурата /структурите/ по отбранителна политика и планиране координират дейностите в процеса на политическо насочване и изготвят междинни и крайни документи.

Организационни единици от централната администрация участват в процеса съобразно своите компетенции.

Периодичност и срокове

Указания на министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането се изготвят ежегодно към 31 януари, а при необходимост, установена в процеса на оценяване на изпълнението и резултатите, и през бюджетната година.

ПРЕГЛЕД НА ИЗИСКВАНИЯТА КЪМ ОТБРАНИТЕЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ

В процеса на преглед на изискванията към отбранителните способности се конкретизират изисквания, приоритети и срокове по развитие на отбранителни способности и поддържането им в зададена степен на готовност.

Прегледът обхваща всички отбранителни способности, независимо дали техният носител е в състава на Министерството на отбраната и Българската армия или не.⁹

В процеса се използва структуриране и описание на отбранителни способности, съвместими с използваните в процесите на съюзно отбранително планиране.

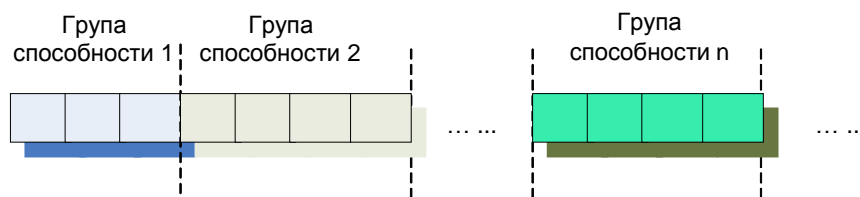
Процесът се реализира в съответствие с „Ръководство за планиране за отбранителни способности“.

Резултат

В резултат на прегледа на изискванията към отбранителните способности се оформят документи, представящи:

⁹ Включват се граждански и военни способности, които потенциално могат да бъдат предоставени от други държавни организации, фирми, от НАТО с национално финансиране, на многостранна или двустранна основа (например способностите за стратегически превоз по въздуха, осъществяване по програмата за съвместно придобиване на С-17 в рамките на НАТО).

- Портфолио от бъдещи¹⁰ отбранителни способности, реалистично предвид прогнозните ресурси за отбрана (финансови, технологични, производствени, демографски). Портфолиото обхваща всички бъдещи отбранителни способности, реализирани с национални ресурси, независимо от техния носител, т.е. включват се способности, предоставяни на основата на двустранно или многостранно сътрудничество, чрез аутсорсинг и други аналогични (Фигура 2 представя нагледно портфейла от способности; основните групи от способности са дадени в Каре 4);
- Разликата между бъдещи и налични отбранителни способности;¹¹
- Основни стъпки на изграждане на бъдещи способности;
- Основни стъпки на извеждането на излишни отбранителни способности;
- Изисквания за съгласуване на процеси по изграждане/ извеждане на отбранителни способности;
- Приоритети в развитието на бъдещите способности;
- Конкретизиране, при необходимост, на показатели (измерители) на ефективност и резултативност.



Фигура 2: Портфолио от отбранителни способности.

Участници и роли

Процесът се ръководи от Началника на отбраната в изпълнение на указанията на Министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането.

Структурата по планиране за способности координира дейностите в процеса на преглед на изискванията към отбранителните способности и изготвя междинни и крайни документи.

Организационни единици от централната администрация, Съвместното оперативно командване, служби и щабове участват в процеса съобразно своите компетенции.

Командващият на Съвместното оперативно командване (СОК) играе ключова роля във взимането на решения в процеса (съгласува сценариите за планиране, решенията за портфолиото от бъдещите способности и приоритетите в развитието на отбранителните способности). Освен това, Командващият предоставя 'входна информация' за процеса на определяне на изискванията към отбранителните способности, свързани с планирането на

¹⁰ Както нови, така и съществуващи способности, които се предвижда да бъдат съхранени.

¹¹ Определят се както недостигащи способности (capability gaps), така и наличните способности, които превишават потребностите (capability surpluses).

операции, както и във вид на „неотложни оперативни изисквания“¹² и поуки от опита от провеждането на и участието в операции.

За всяка основна област на отбранителни способности (вж. Каре 4) се определя Координатор на способности.¹³ Като правило, координаторът е длъжностно лице от структурата по планиране за способности. Възможно е, по изключение, за координатор да бъде определено длъжностно лице от други структури, например от дирекцията по политиката или Съвместното оперативно командване.

Съветът по отбранителните способности е основния орган, подпомагащ министъра на отбраната при взимането на решения относно отбранителните способности.

Каре 4: Основни групи отбранителни способности

Отбранителните способности се структурират в следните основни групи:

1. Ефективно въздействие
2. Ефективно разузнаване
3. Развързване и мобилност
4. Командване и управление
5. Логистична поддръжка
6. Оцеляване и защита на силите
7. Генериране на способности и поддържане на готовност
8. Стратегически мениджмънт
9. Формиране на регионалната среда за сигурност
10. Стратегическа адаптивност и организационна гъвкавост

Периодичност и срокове

Процесът на преглед на изискванията към отбранителните способности се изпълнява на всеки две години и синхронизиран по време и срокове с процесите на преглед на изискванията към способностите в НАТО и процесите на отбранително планиране в Европейския съюз.

Когато периодът на провеждане на преглед на изискванията към отбранителните способности приблизително съвпадне по време с процеса на преглед на отбранителната политика, от „политическо насочване“ се преминава директно към процеса на програмиране.

¹² Urgent Operational Requirements.

¹³ Освен в прегледа на изискванията към отбранителните способности, координаторите на способности съгласуват предложените отбранителни програми и документи по фазите на жизнения цикъл на проекти за аквизиция.

РАЗВИТИЕ НА СПОСОБНОСТИ

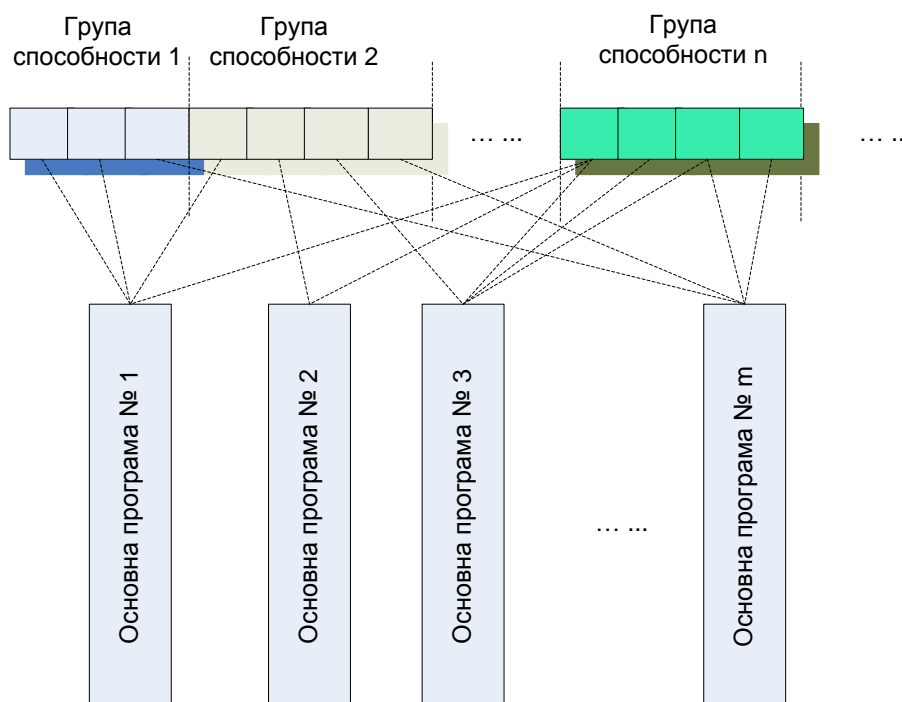
Процесът на развитие на способности включва процесите на *програмиране*, *краткосрочно планиране* и *изпълнение* и е насочен към развитие, поддържане в зададена степен на готовност или извеждане на отбранителни способности.

ПРОГРАМИРАНЕ

Същност

Процесът на програмиране осигурява целево използване на отбранителните ресурси за изграждане на отбранителните способности, определени в процеса на преглед на изискванията към отбранителните способности. На програмна основа се осъществяват и дейностите по поддържане на необходимото равнище на готовност, извеждане на отбранителни способности и реализирането на компонентни политики.

За тази цел портфолиото от отбранителни способности се разпределя на пакети от целеви способности ("capability targets"), които трябва да бъдат достигнати чрез отделните програми (вж. Фигура 3).



Фигура 3: Разпределяне на целеви способности между основни програми.

Програмите се разработват в алтернативни варианти. Остойносттаването им се извършва в съответствие с модели на жизнения цикъл и на разходите, напълно съвместими с приетите в НАТО, и на основата на адекватна и валидирана статистическа информация, поддържана в бази данни. Когато отсъства статистическа информация, остойносттаването се извършва чрез бенчмаркинг.

Разработените програмни алтернативи се анализират с прилагане на качествени и количествени методи.

Чрез програмен преглед се избира изпълнима съвкупност от съгласувани помежду им програмни алтернативи, която може да бъде реализирана в рамките на прогнозния бюджет за отбрана, и се документира в „Меморандум на програмните решения“.

В процеса на програмиране се използват две прогнози на бюджета за отбрана – ‘минимален’ и ‘очакван’ бюджет. Респективно, меморандумът на програмните решения съдържа два варианта – при минимален и при очакван бюджет за отбрана. По този начин се осигурява навременно стартиране на основната част от процедурите за доставки за отбраната (веднага след утвърждаване на програмните меморандуми) и се създават условия при необходимост по-ефикасно да бъдат коригирани програмите.

Резултат

Основен резултат от процеса на програмиране е документът „Меморандум на програмните решения“, включващ:

- Набор от базови програми („базов вариант“), съответстващ на минимално очаквания бюджет за отбрана;
- Основен набор от програми („основен вариант“), съответстващ на очаквания бюджет за отбрана;
- Разликата между програмите от основния и базовия вариант се задава чрез набор от „програмни инкременти“ (increments), които показват как се променя равнището на съответните способности;
- Като приложение към меморандума на програмните решения могат да бъдат описани допълнителни програмни „инкременти“, които могат да бъдат реализирани при наличие на допълнително финансиране с цел по-цялостно или по-ранно достигане на съответните целеви способности.¹⁴

Участници и роли

Процесът се ръководи от Постоянния секретар на Министерството на отбраната в изпълнение на указанията на Министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането.

Структурата с отговорности за програмиране и анализ координира дейностите в процеса на програмиране и изготвя междинни и крайни документи.

Програмните ръководители отговарят за разработване на програми и програмни алтернативи.

Координаторите на способности съгласуват разработените програми и програмни алтернативи.

Програмният съвет на министерството на отбраната е основния орган, подпомагащ министъра на отбраната в управлението на отбранителните ресурси.

¹⁴ Програмните „инкременти“ се използват също, ако се наложи да се коригират програми при промяна във финансово-икономически параметри.

КРАТКОСРОЧНО ПЛАНИРАНЕ

Всеки от процесите на краткосрочно планиране е фокусиран към един от компонентите на отбранителните способности (хора, въоръжение и техника, инфраструктура, подготовка, финанси, знание). Процесите на краткосрочно планиране детайлизират предвидените в програмите дейности и срокове, което гарантира съгласуваност на самите планове и ясна ориентация към развитие на необходимите отбранителни способности. В тези процеси се отчитат и тенденции, компонентни политики и стратегии, разработени в процеса на преглед на отбранителната политика или зададени в указания на министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането.

Планиране на човешките ресурси

Дейностите по набиране, начална и специализирана подготовка, образование и допълнителна квалификация, размятане, повишаване в звание и освобождаване се планират с цел постигане на портфолиото от отбранителни способности и в съответствие с утвърдените програми, стандарти и в съответствие с приетите компонентни политики и стратегии, в т.ч. социалната политика.

Аквизиция

Аквизицията е процес на придобиване на нови способности на основата на нови или усъвършенстване на съществуващи техника, въоръжение и системи.

Планирането на аквизицията е насочено към придобиване на бъдещите отбранителни способности чрез ефективно управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти и осигуряване на качеството.

Преминаването от една фаза в друга на проекти за аквизиция се извършва в съответствие с утвърдените програми.

Делегираните правомощия за преминаване от една фаза в друга зависят от предполагаемата стойност на придобиване на продукта.

Документите за стартиране на проект за аквизиция и преминаване от една фаза в друга се съгласуват със съответните координатори на способности.

Постоянният секретар на отбраната непосредствено ръководи и носи отговорност за планирането и контрола на изпълнението на инфраструктурни проекти и проекти за доставки на продукти и услуги за изграждане на планирани отбранителни способности.

Съветът по въоръженията е основният орган в Министерството на отбраната, подпомагач министъра на отбраната и постоянния секретар в управлението на аквизицията.

Строителство

Ново строителство и капитални строителни ремонти се планират с цел осигуряване на инфраструктурния компонент на портфолиото от отбранителни способности и в съответствие с утвърдените програми, стандарти и нормативи.

Логистика

От гледна точка на мениджмънта,¹⁵ логистиката е процес на поддържане на налични способности чрез придобиване на материални средства и услуги. Планирането на логистиката е насочена към поддържане на зададеното равнище на способности и готовност.

Бюджетно планиране

Бюджетът се формира на базата на утвърдените програми. Той включва ресурсите (натурални и стойностни показатели), необходими за изпълнение на целите и задачите за бюджетния период на програмите. Поддържа се ясна връзка между програмираните ресурси по програми и програмния бюджет. В хода на изпълнението на бюджета единното управление на програмирането и планирането на изпълнението на бюджета (на месечна база) осигурява реално съблюдаване на поставените цели.

Научни изследвания и технологично развитие

Научните изследвания и технологични разработки се планират с цел ефективно поддържане на:

- формулирането на отбранителната политика;
- осъществяването на отбранителната политика, с основен фокус върху развитие на отбранителните способности, определени в процеса на преглед на изискванията към отбранителните способности.

Освен това, част от научните изследвания се насочват към развитието на перспективни технологии и поддържане на центрове на компетенции в рамките на НАТО и Европейския съюз и с регионално измерение.

Плановите за научни изследвания и технологично развитие осигуряват нарастваща степен на коопериране на научната общност на Република България в научните изследвания и технологични разработки със съюзниците от НАТО и ЕС в рамките Организацията за изследвания и технологии на НАТО, Европейската отбранителна агенция и други форми на многостранно и двустранно сътрудничество между страни членки.

Управление на знанията

Знанието все повече се превръща в ключов компонент на отбранителните способности. Дейностите по развитие, съхранение и разпространение на организационните знания се планират с цел развитие на способностите, определени в процеса на преглед на изискванията към отбранителните способности и в рамките на определените в процеса на програмиране ресурсни ограничения.

¹⁵ Настоящата концепция не третира оперативните аспекти на логистиката.

Отбранителна индустриална база

Дейностите по поддържане и развитие на отбранително-индустриалната база се планират в съответствие с необходимите отбранителни способности и осигуряват постепенно интегриране на българската отбранителна индустрия в отбранително-индустриалната база на Европейския съюз и НАТО.

Мобилизационни резерви и запаси

Мобилизационни резерви—хора, въоръжените и техника, инфраструктура, производствени мощности, запаси от стоки и материални средства—се създават в строго съответствие с дефинираното портфолио от отбранителни способности и се поддържат в определената в процеса на програмиране степен на готовност.

Учебно-бойна подготовка

Дейностите по учебна и учебно-бойна подготовка се планират с цел постигане на дефинираното портфолио от отбранителни способности, в съответствие с определеното в процеса на програмиране равнище и утвърдени доктрини и стандарти.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПЛАНОВЕ И ПРОГРАМИ

Ръководството на Министерството на отбраната извършва наблюдение и контрол на изпълнението на планове, програми и политики.

При това се извършва:

- наблюдение и разрешаване на потенциални конфликти на организационен интерес;
- прилагане на механизъм за етапен контрол, който да гарантира навременното постигане на зададените резултати с предвидения за целта ресурс.

ОЦЕНЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Изпълнението на планове, програми и политики се оценява регулярно в съответствие с интегрална система от критерии и показатели. При това се изготвят отчети и се правят изводи относно:

1. Законосъобразността, т.е. дали предоставените ресурси са изразходвани в съответствие с определеното предназначение, срокове и количества;
2. Изпълнението и икономичността, т.е. дали предвидените дейности са изпълнени цялостно, в необходимата последователност, и с ангажиране на минимални организационни ресурси;
3. Постигнатите резултати и ефекти от изпълнението, т.е. дали резултатите съответстват на дефинираните цели на отбранителната политика и какво е въздействието от дейността на министерството на отбраната.

Друг основен резултат от оценяване на изпълнението е преценка дали приетите вече планове, програми и политики са реалистични от ресурсна гледна точка и дали съответстват на текущи и прогнозни потребности. При необходимост, се изготвя препоръка за търсене на нов баланс между цели, планове и очаквано ресурсно осигуряване и чрез кой от процесите на стратегически отбранителен мениджмънт. В зависимост от настъпилите изменения в политики, изисквания или ресурсни възможности, търсенето на нов баланс може да се извърши по един от следните начини:

- a. Коригиране на един или повече от краткосрочните планове, когато необходимите промени в тях са извън делегираните правомощия на съответния ръководител; коригирането в рамките на бюджетната година води до [ре-] балансиране на бюджета;
- b. При необходимост от значителни изменения, се извършва преглед на програмите, приемат се нови програми и се адаптират съответно краткосрочните планове;
 - o Коригиране от тип (a) и (b) обикновено се извършва в рамките на бюджетната година, например след отчитане на първото полугодие, но при необходимост може да се извърши и в процеса на бюджетно планиране за следващата година, например октомври-ноември. Във втория случай се коригират утвърдени вече програми и краткосрочни планове.
- c. При значителни изменения в средата за развитие на отбранителната система¹⁶ се извършва нов преглед на изискванията към отбранителните способности или на цялостната отбранителна политика и се извършват съответни промени в програмите и краткосрочните планове.

В случаи, когато изпълнението на определена дейност или проект изисква значителни ресурси или са с особена важност (висока цена на придобиване, висока стойност на поддържане в последствие, свързани са със съюзни ангажименти и изисквания за национално взаимодействие), се извършва „предварителен одит“, т.е. независима от разработилите предложението преценка доколко изисквания, програми и планове предвиждат ефективно и икономично постигане на целите на отбранителната политика и дали свързания с тяхното изпълнение риск е приемлив.

Такъв предварителния одит се извършва избирателно и за други проекти и програми, избрани на случаен принцип.

РАЗВИТИЕ И УТВЪРЖДАВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ОТБРАНИТЕЛЕН МЕНИДЖМЪНТ

Принципите на стратегически отбранителен мениджмънт се реализират системно и последователно. Основно място в този процес ще заемат:

1. Регламентиране на изискванията и основните функции и дейности при осъществяване на стратегическия отбранителен мениджмънт, в това число чрез:
 - a. Изменения и допълнения в Закона за отбраната и Въоръжените сили по отношение на функции, отговорности и органи;

¹⁶ Такъв пример ни дава финансовата криза понастоящем.

- b. Приемане от Министерския съвет на Наредба за стратегически отбранителен мениджмънт;
 - c. Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за отбраната и Въоръжените сили;
 - d. Адаптиране на вътрешноведомствената нормативна уредба в съответствие с т.т. 1.a, 1.b и 1.c;
2. Извършване на организационно-щатни промени
 - a. Изменения и допълнения в Устройствения правилник на Министерството на отбраната;
 - b. Адаптиране на съответни щатно-длъжностни характеристики;
3. Разработване и внедряване на специализирани методически документи, в това число за:
 - a. Отбранително планиране („Ръководство за планиране на отбранителни способности“)
 - b. Бенчмаркинг на отбранителни способности;
 - c. Остойносттаване на отбранителни способности и продукти в жизнения им цикъл;
 - d. Програмиране;
 - e. Управление на знанията;
 - f. Управление на аквизицията;
 - g. Управление на жизнения цикъл на проект за аквизиция;
 - h. Управление на жизнения цикъл на C4ISR системи;
4. Обучение и квалификация
 - a. Подготовка и провеждане на начална подготовка на длъжностните лица, участващи в реализирането на стратегическия отбранителен мениджмънт;
 - b. Разработване и регулярно провеждане на курс по стратегически отбранителен мениджмънт във ВА „Г.С. Раковски“;
 - c. Адаптиране на тематиката и учебното съдържание на съответни учебни програми и курсове на военните висши училища;
 - d. Разработване и издаване на учебни пособия и справочни материали в областта на стратегическия отбранителен мениджмънт;
5. Внедряване/развитие на информационни системи и бази данни, в т.ч. разработване на архитектура на стратегическия отбранителен мениджмънт;
6. Адаптиране/ разработване и внедряване на методи и системи за подпомагане на вземането на решения, в това число:
 - a. Внедряване на JDARTS – набор от инструменти за подпомагане на процеса на дефиниране на отбранителни потребности, разработен от NC3A;¹⁷
 - b. Методика за оценка на плановия риск;
 - c. Методика за приоритизиране на изискванията към отбранителните способности, и др.

¹⁷ Аналогично, целесъобразно е внедряването на системата TOPFAS, разработена от NC3A и използвана в командните структури на НАТО, в поддръжка на процесите на планиране на операции. Това ще допринесе за гладкото взаимодействие между процесите на планиране на операцията и на определяне на отбранителните изисквания.

ПРИЛОЖЕНИЕ А БИБЛИОГРАФИЯ

Детайлна допълнителна информация по изложените въпроси е налична в следните източници:

ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ И МЕТОДИКИ

1. ISO 9000:2005 *Quality Management Principles*; ISO 9000:2005 *Quality management systems – Fundamentals and vocabulary*.
2. *Outline Model for a NATO Defence Planning Process*, NATO PO(2009)042, 2 April 2009.
3. *Implementation and Transition Plan – NATO Defence Planning Process*, NATO PO(2009)079, June 2009.
4. *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
5. *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.
6. *Strategic Capability Roadmap Version 1.0. Analytic Framework*, DRDC CORA TR 2009-013. Ottawa: Ministry of National Defence, December 2009.
7. *Draft Guidelines on Developing National Defense Policy and Doctrine Papers ("White Papers")*, Approved by the Committee on Hemispheric Security. Organization of the American States, October 2002.
8. *Указания на министъра на отбраната по отбранителната политика 2009-2011*. София: Министерство на отбраната, дирекция „Отбранителна политика”, 22.05.2008 г.

БЕЛИ КНИГИ ЗА ОТБРАНАТА

9. *A Role of Pride and Influence in the World – DEFENCE*, Canada's International Policy Statement, Department of National Defence, Government of Canada, 2005.
10. *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*. Canberra: The Government of Australia, May 2009.
11. *Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper*. Presented to Parliament by The Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty. London: Ministry of Defence, December 2003.
12. *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale (The French White Paper on Defence and National Security)*. Forward by Nikolas Sarkozy, 2008.

ДРУГИ ДОКУМЕНТИ И ПУБЛИКАЦИИ

13. Davis, Paul K., *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2002.
14. De Spiegeleire, S., P. van Hooft, Ch. Culpepper, R. Willems, *Closing the Loop. Towards Strategic Defence Management*. The Hague Centre for Strategic Studies, April 2009.
15. Nick Bontis and Chun Wei Choo, eds., *The Strategic Management of Intellectual Capital and Organizational Knowledge*. New York, NY: Oxford University Press, 2002.
16. *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004).
17. *Публичен стратегически мениджмънт*. София, Министерски съвет на Република България и Национална школа по администрация (ENA) Франция, 2009 г.
18. Рачев, В. с колектив, *Интегритет в отбраната: Ефективно, прозрачно и отговорно управление*, под.ред. на А. Цветкова. София: Инициатива за Евро-атлантическо образование, 2009 г.
19. Рачев, В. с колектив, *Методология и сценарии за отбранително планиране*. София, Военно издателство, 2007 г.
20. Тагарев, Т., Рачев В., *Отбранителна политика и развитие на въоръжените сили на Република България 2018*. София, Военно издателство, 2008 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

ПРИМЕРНА ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОТБРАНАТА

В търсенето на конкретни организационни решения се съблюдават няколко основни принципа:

- “Изглаждане” на основните организационни процеси;
- Премахване на дублиращи се функции и структури;
- Създаване на предпоставки за взаимен контрол и балансиране между организационни структури;
- Поддържане на капацитет за оценяване на предложения и на изпълнението, независим от органите, разработили предложението или отчитащи изпълнението.

Един допълнителен принцип е минимизиране на корупционните рискове, макар в отделни случаи реализирането на принципа да ангажира допълнителни организационни ресурси и да усложнява управленските процеси.

Фигура 4 представя връзката между основните процеси в стратегическия мениджмънт и едно възможно организационно решение, при което се избягва дублирането на функции. Фигура 5 допълва представянето, обвързвайки организационното решение с модела на отбранителните способности.

По този начин в специализираната администрация и щаба на отбраната се формират осем дирекции, поддържащи реализирането на основните процеси на стратегическия отбранителен мениджмънт.

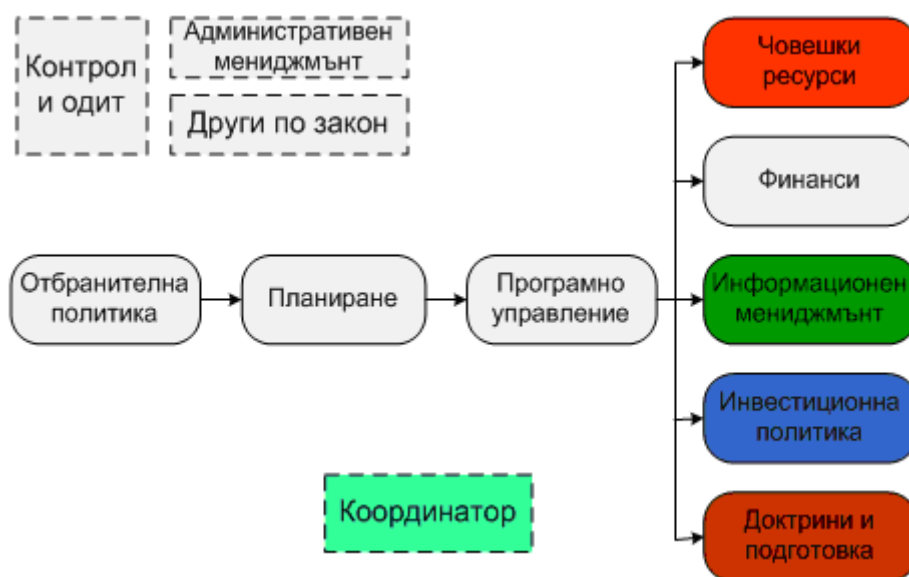
<i>Основни процеси</i>	<i>Координираща дирекция</i>
• Преглед на отбранителната политика	Участват всички дирекции
• Политическо насочване	„Отбранителна политика”
• Преглед на изискванията към отбранителните способности	„Планиране”
• Развитие на отбранителни способности, в това число:	
○ Програмиране	„Програмно управление”
○ Краткосрочно планиране	5 дирекции - по компоненти на отбранителните способности (вж. Фигура 5)
○ Изпълнение на планове, т.е. генериране/извеждане на способности и поддържане на готовност	Подчинени структури
• Оценяване на изпълнението и постигнатите резултати	Дирекции - по компетенции; „Контролен блок”

Фигура 4: Основни процеси и координиращи дирекции.

Компонент в модела на отбранителните способности	Дирекция
• Концепции и доктрини	„Доктрини и подготовка“
• Организация	„Планиране“
• Ръководство, командване и управление	„Информационен мениджмънт“
• Информация и знание	
• Личен състав	„Човешки ресурси“
• Индивидуална и колективна подготовка	„Доктрини и подготовка“
• Въоръжение и техника	„Инвестиционна политика“
• Инфраструктура	
• Резерви и запаси	„Програмно управление“ ¹⁸

Фигура 5: Компоненти на отбранителните способности и дирекции.

Освен това, администрацията на министерството на отбраната включва блок за контрол и одит (Инспекторат, звено за финансов одит, звено за финансови и материални проверки), дирекция „Административен мениджмънт“ и други звена, създавани в съответствие със законови изисквания. Организационната структура е представена на Фигура 6.

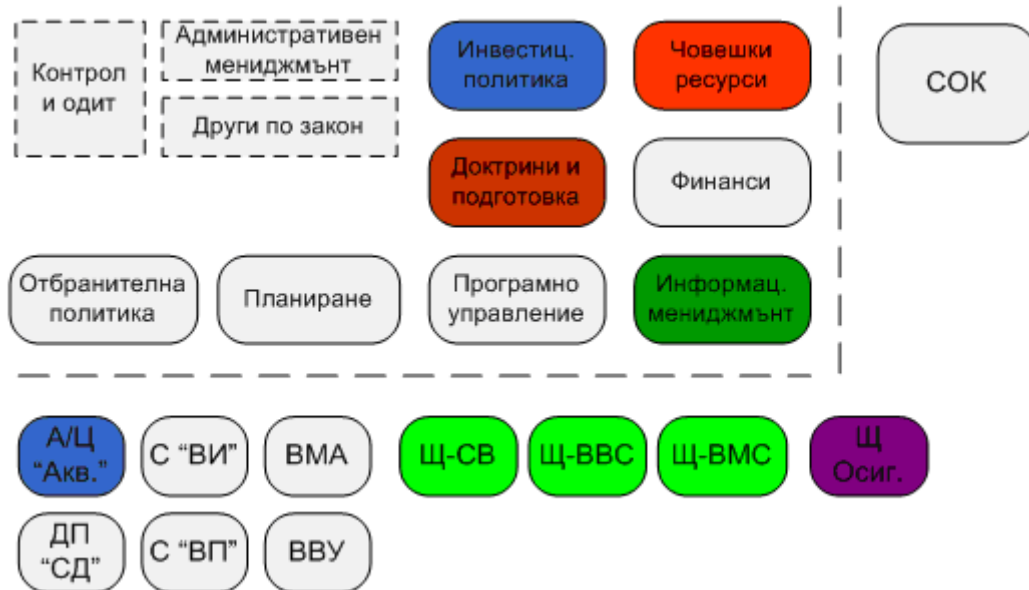


Фигура 6: Процеси, компоненти на способности и дирекции.

¹⁸ Алтернативно, функцията по планирането и управление на поддържането на резерви и запаси може да бъде възложена на дирекция „Планиране“.

От ключово решение за реализиране на концепцията за стратегически отбранителен мениджмънт е да се осигури ефективно хоризонтално взаимодействие между осемте дирекции. За тази цел се предвижда въвеждането на щатен „координатор“ със звание /ранг/ по-ниско от званието /ранга/ на директорите на дирекции.

Детайлното определяне на функциите на директорите зависи от структурни решения по отношение на т.н. „пряко подчинени“ звена. Едно примерно структурно решение е дадено на Фигура 7.



Фигура 7: Министерство на отбраната и пряко подчинени структури.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

ПРИМЕРНА ПРОГРАМНА СТРУКТУРА

Прилагането на настоящата концепция, и в частност утвърждаването на процеса на определяне на изискванията към отбранителните способности и връзката му с процеса на програмиране, ще осигури ясна целева ориентация на основните програми на министерството на отбраната. Това ще позволи да се съхрани организационното структуриране на основните програми, при което програмните ръководители се явяват едновременно и разпоредители с бюджетен кредит втора степен. Такива са програми 1, 2, 3, 6, 7 и 8 (Карте 5). В голяма степен съответствието между програма и организационна структура се запазва в програми 4, 9 и 10, а в известна степен – и при програми 5 и 11.

Карте 5: Основни програми

Програмната структура включва следните основни програми:

1. Развитие на Сухопътни войски
2. Развитие на Военновъздушните сили
3. Развитие на Военноморските сили
4. Централно осигуряване
5. Операции, съвместна и многонационална подготовка
6. Военна информация
7. Военна полиция
8. Административно управление
9. Образование и квалификация
10. Социално и медицинско осигуряване
11. Научни изследвания и технологично развитие
12. Развитие на системите за командване, управление, комуникации, наблюдение, разузнаване и информационни системи (C4ISR)
13. Отбранителна дипломация