

# IT 4 Sec Reports

*Стратегически мениджмънт  
на организациите в сектора  
на сигурността и отбраната*

**Михаил Михов**

*Strategic management of security  
and defence organizations*

**Mihail Mihov**

---

## *Стратегически мениджмънт на организациите в сектора на сигурността и отбраната*

**Михаил Михов**

---

Институт по информационни и комуникационни технологии – БАН  
секция “Информационни технологии в сигурността”

[www.IT4Sec.org](http://www.IT4Sec.org)

София, юли 2011 г.

Михаил Михов, Стратегически мениджмънт на организациите в сектора на сигурността и отбраната, *IT4Sec Reports* 86, <http://dx.doi.org/10.11610/it4sec.0086>, (София, секция „Информационни технологии в сигурността” – ИИКТ, юли 2011 г.).

**IT4SecReports 86 „Стратегически мениджмънт на организациите в сектора на сигурността и отбраната“.** Предизвикателствата, които съвременния свят поставя пред организациите от сектора на отбраната и сигурността изискват адекватен отговор на въпроса, как нацията се подготвя за критичните параметри на бъдещето. Необходима е трансформация в сектора на сигурността, изграждане на способности, които да отговарят на настоящите и бъдещи заплахи, и в условия на ограничения на човешки и финансови ресурси. За да се отговори на тези въпроси в настоящия доклад се дефинират и решават основни задачи на стратегическия мениджмънт в сектора за сигурност, изследват се моделите за вземане на решения по оста „централизация – децентрализация“, и се идентифицират основни предизвикателства в прилагането на концепцията за стратегически отбранителен мениджмънт в Министерството на отбраната.

**IT4Sec Reports 86 „Strategic management of security and defence organizations“.** Fluid developments and the unpredictability of the security environment mandate a transformation of the security sector and efficient development of capabilities to meet current and future threats under limited human and financial resources. This report presents an attempt to define and provide an answer to the main tasks of strategic management in the security sector and analysis of decision making models along the ‘centralization-decentralization’ axis, and identifies key challenges in the implementation of the concept for strategic defence management by the Ministry of Defence.

**Редакционен съвет**

*Председател:* акад. Кирил Боянов

*Редактори:* д-р Стоян Аврамов, доц. Венелин Георгиев, доц. Величка Милина,  
доц. Златогор Минчев, доц. Георги Павлов, доц. Тодор Тагарев,  
доц. Велизар Шаламанов

*Отговорен редактор:* Наталия Иванова

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1. УВОД</b> .....	<b>4</b>
<b>2. ЗАДАЧИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ.</b> .....	<b>6</b>
2.1. Стратегическа среда за развитие на сектора .....	6
<i>Фактори, оформящи стратегическата среда</i> .....	6
<i>Глобален контекст</i> .....	6
<i>Регионален и национален контекст</i> .....	8
2.2. Принципи на стратегическия мениджмънт в сектора на сигурността.....	12
<b>ИЗВОДИ</b> .....	17
<b>3. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА РАЗВИТИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В СЕКТОРА</b> .....	<b>18</b>
3.1. Централизация и децентрализация на организациите .....	18
3.2. Интелигентната организация .....	24
3.3. Специфични предизвикателства за интелигентна организация в отбраната .....	29
<b>ИЗВОДИ</b> .....	32
<b>4. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРИЛАГАНЕТО НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ МЕНИДЖМЪНТ В МИНИСТЕРСТВО НА ОТБРАНАТА</b> .....	<b>33</b>
4.1. Идеалният цикъл на стратегическия отбранителен мениджмънт. ....	33
4.2. Стратегически мениджмънт в организациите от въоръжените сили. ....	36
4.3. Поуки от практиката.....	39
<b>ИЗВОДИ</b> .....	41
<b>ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>42</b>

## 1. УВОД

*“БЕЗ СТРАТЕГИЯ ОРГАНИЗАЦИЯТА Е КАТО КОРАБ БЕЗ РУЛ,  
КОЙТО ПЛАВА НАОКОЛО В КРЪГОВЕ. ТОЙ Е КАТО СКИТНИК –  
НЯМА КЪДЕ ДА ОТИДЕ ”*

*Joel Ross & Michael Kami*

В съвременния свят организациите от сектора на отбраната и сигурността се променят много бързо. Като причина за това могат да се посочат много фактори като разпадането на двуполюсният модел, който беше характерен за годините на студентската война и замяната му с многополюсен, появата и засилване на влиянието на глобалния тероризъм (силни терористични организации), заплахата от разпространение на оръжията за масово поразяване, ограниченията в бюджета за отбрана, които повечето развити страни наложиха по ред причини, една от които е и световната финансова криза през последните години.

От друга страна, използването на военна сила за решаване на различни конфликти навсякъде по света като че ли се засили. Мироопазващи и мироналагащи операции под егидата на ООН, операции за борба с тероризма и радикалния ислямизъм, операции за предотвратяване на хуманитарни катастрофи и др. От създаването си до 1988 г. ООН провежда около 13 мисии а след 1988 г. до наши дни над 40 операции по опазване или налагане на мира.<sup>1</sup> По време на студената война НАТО изпълняваше само съвместни учения, няма изпълнена нито една мисия. След края на блоковото противопоставяне НАТО като съюз активно участва в мисии. Такива бяха операциите в Босна 1991-1995 г., Косово 1999 г., Македония 1993-94 и 2001 г., Първата война в персийския залив 1991 г., Афганистан, Ирак и др.<sup>2</sup> В момента НАТО изпълнява шест мисии. Това са Афганистан (ISAF), Косово (KFOR), Ирак (NTM-I), Борба с пиратите, Либия и Operation Active Endeavour в средиземно море<sup>3</sup>.

Ефектите на глобализацията, резултатите от борбата срещу глобалния терор, дисбалансът между темповете на развитие и възможностите за осигуряване на стратегически суровини, експлоатирането на социалната неудовлетвореност и религиозни вярвания от радикални популистски лидери внасят нови характеристики в средата на сигурността.

Заплахите за вътрешната сигурност на държавите също нараснаха. Улеснени от глобализацията, поевтиняването на транспорта и комуникациите, големи потоци от хора и стоки се насочиха към страните с по-развити икономики. Заедно с хората които търсят работа, в тези страни се вляха и терористични елементи и хора от организираната престъпност.

Както виждаме от казаното по-горе, в много отношения въоръжените сили не са и не могат да бъдат нито съвършения инструмент, нито единственото средство за посрещане на тези предизвикателства, но тяхната трансформация, изграждането на необходимите способности и адекватното развитие на целия сектор на сигурността са едни от принципните отговори на въпроса за това, как нацията се подготвя за критичните параметри на бъдещето.

Съвременните схващания за национална стратегия за сигурност изискват способности, които да отговарят на настоящите и бъдещи заплахи, но в условията на ограничения на

<sup>1</sup> Вж. [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_United\\_Nations\\_peacekeeping\\_missions](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_United_Nations_peacekeeping_missions)

<sup>2</sup> Вж. [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_military\\_operations](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_military_operations)

<sup>3</sup> Вж. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)

наличните човешки и финансови ресурси. При това, през изминалите двадесет години както самата страна, така и въоръжените сили на Република България се намират сред непрекъснат поток от нови предизвикателства с най-разнообразен характер.

На съвременния етап организациите в сектора на сигурността са под нарастващо напрежение да постигнат възможно най-високи способности с обществените средства, които са им предоставени. Но какви точно трябва да бъдат тези способности, които организацията да придобие? По какъв начин политическите лидери дефинират как и за какво ще бъдат използвани въоръжените сили и най-важното, на каква цена за данъкоплатеца? Как ние можем да проследим дали дейностите, извършвани от организациите в сектора на сигурността отговарят на целите, които са им поставени? Как резултатите от дейността на една военна организация могат да бъдат използвани за да бъде насочвана нейната дейност в правилна посока?

Макар че тези въпроси са изключително важни, те стоят встрани от ежедневието на организациите в сектора на сигурността и отбраната. В наши дни не е характерно (или бих казал модерно) да се дават пари за изследвания и научни проекти и тези наистина важни стратегически въпроси са оставени без отговор или се решават в движение.

#### **Цел на разработката:**

- Да се дефинират основните задачи на стратегическия мениджмънт на сектора за сигурност и на отделни организации от националния сектор за сигурност.
- Да се изследват моделите за вземане на решения по развитие на сектора за сигурност по оста „централизация – децентрализация“.
- Да се идентифицират основните предизвикателства в прилагането на концепцията за стратегически отбранителен мениджмънт в Министерството на отбраната.

## 2. ЗАДАЧИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

Стратегията на националния сектор за сигурност се състои в изкуството да се развият, прилагат и координират инструментите на националната мощ (дипломатически, икономически, военни, информационни и др.) за да се постигнат целите, които допринасят за националната сигурност. Тази стратегия също е наричана „стратегия за национална сигурност”.<sup>4</sup>

През последните няколко години се заговори за трансформация на сектора за сигурност. Но за да видим каква точно трансформация е необходима и какви фактори влияят на развитието на сектора, първо ще разгледаме средата за сигурност в която ще се развиват организациите.

### 2.1. СТРАТЕГИЧЕСКА СРЕДА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕКТОРА

Средата за развитие на организациите в сектора на сигурността и отбраната в Република България в наши дни се характеризира със значителни динамични показатели, в сравнение с времето на блоковото противопоставяне и студената война. Причините за това се дължат най-вече на протичащия процес на глобализация и на възприетата от нашата страна политика за интегриране в евроатлантическата общност и споделяне на произтичащите от това отговорности по гарантиране на сигурността.

Основно влияние върху средата за развитие на организациите в сектора на сигурността и отбраната оказва разширяващият се спектър от заплахи за сигурността. Особено опасно е съчетаването на заплахите от глобалния тероризъм, разпространението на оръжия за масово поразяване, средствата за тяхната доставка и нарастващия брой на така наречените “провалени държави”.

## ФАКТОРИ, ОФОРМЯЩИ СТРАТЕГИЧЕСКАТА СРЕДА

### Глобален контекст

Нови заплахи за сигурността се появяват в резултат на многообразието на формите на взаимодействие между терористични организации, международната организирана престъпност, достъпа до авангардни технологии, развитие на способности, както за симетрично, така и за асиметрично въздействие и нарастване възможността за сдобиване на терористични организации с ядрено оръжие.

Нараства значението на доставка на енергийни източници от изток към страните от Европейския съюз през територията на България и акваторията на Черно море и все повече нараства значението и зависимостта от ядрената енергия. Тези и други фактори обуславят нарастваща зависимост на обществото от критични инфраструктури, което от своя страна създава условия за постигане на катастрофални ефекти в резултат на преднамерени или непреднамерени човешки действия, дори без да се използват традиционните средства за поразяване. Аналогични ефекти не рядко се предизвикват и от природни бедствия, промишлени аварии и катастрофи.

Днес в евроатлантическата зона съществуват условия на мир и рискът от заплаха от конвенционално нападение срещу територията на страните от НАТО е нисък. При все това,

<sup>4</sup> *Dictionary of Military and Associated Terms*, US Department of Defense, 2005 г.

конвенционалната заплаха не може да бъде пренебрегната. Много региони и страни по света са свидетели на придобиването на значителни съвременни военни способности с трудно предвидими за международната стабилност и евроатлантическата сигурност последствия. Те включват разпространението на балистични ракети, представляващи реална и нарастваща заплаха за евроатлантическата зона.

Разпространението на ядрени и други оръжия за масово унищожение и начините за доставянето им заплахват да имат неизмерими последствия по отношение на глобалната сигурност и благоденствие. Количеството на ядрените оръжия ще се увеличи през следващото десетилетие, най-вече в някои от най-нестабилните региони в света .

Тероризмът представлява директна заплаха за сигурността на гражданите от страните, членки на НАТО и за международната стабилност и просперитет в по-широк аспект. Екстремистките групировки продължават да се настаняват в области от стратегическо значение за Алианса, а съвременните технологии увеличават заплахата и потенциалното въздействие на терористичните атаки, особено в случай, че терористите придобият ядрени, химически, биологически или радиоактивни способности.

Случаи на нестабилност или конфликти извън границите на НАТО могат пряко да застрашат сигурността на Алианса, включително като поощряват екстремистки, терористични и транснационални незаконни дейности като трафик на оръжия, наркотици и хора.

Кибератаките стават по-чести, по-организирани и по-скъпоструващи по отношение щетите, които нанасят върху държавните администрации, бизнеса, икономиките и потенциално върху преносните и снабдителните мрежи и друга критична инфраструктура. Те могат да достигнат праг, представляващ заплаха за просперитета, сигурността и стабилността на ниво национални държави и евроатлантическа общност. Всяка от чуждите военни и разузнавателни служби, организирани престъпни, терористични и екстремистки групировки може да бъде източник на такива атаки.

Всички държави разчитат все повече на жизненоважните комуникационни, преносни и транзитни маршрути, от които зависят международната търговия, енергийната сигурност и просперитета. Необходими са по-големи усилия от страна на международната общност, за да се гарантира устойчивостта на тези линии срещу атака или прекъсване. Някои държави-членки на НАТО ще зависят в по-голяма степен от външни доставчици на енергия, а в някои случаи и от снабдяване с енергия и разпространителни мрежи от външен източник, за да задоволят енергийните си нужди. С нарастването на дела от световното потребление, пренасян по земното кълбо, енергийните доставки са изложени на все по-голям риск от прекъсване.

Редица важни тенденции свързани с технологиите – включително разработването на лазерни оръжия, радиоелектронната война и технологиите, възпрепятстващи достъпа до космическото пространство – могат да имат съществени глобални последици, които ще повлияят върху военното планиране и операциите на НАТО.

Ключовите ограничения, произтичащи от околната среда и ресурсите, включително рисковете за здравето, климатичните промени, недостигът на вода и нарастването на енергийните нужди, допълнително ще формират бъдещата среда за сигурност в области, касаещи НАТО и носят потенциала съществено да повлияят върху планирането и операциите на НАТО.<sup>5</sup>

В тази нова и динамична геополитическа обстановка Република България се стреми да гарантира своята сигурност и просперитет. Участието в системата за колективна сигурност предоставя значителни предимства, но е обусловено и от споделянето на определени

<sup>5</sup> *Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization, adopted at the Lisbon Summit, November 2010.*



отговорности, което от своя страна малко или много води до доброволно отдаване на част от националния суверенитет и ограничава в известна степен правенето на чисто национална отбранителна политика.

Участвайки в тези съюзи нашата страна приема и споделя водените от тях политики за сигурност и отбрана, които се основават на принципа за солидарност в отговор на агресивни действия срещу която и да е страна от съюза. Тези политики предвиждат цялостен, комплексен подход към изграждането на необходимите способности и управление при разрешаване на кризи и конфликти.

Друго предизвикателство към сигурността са осезателните климатични промени, които водят до значителни по своя мащаб и честота природни бедствия. Участието на формирования от въоръжените сили в решаването на задачи, извън пределите на страната, в международен формат, налагат провеждането на операции в различни географски и климатични условия

### **Регионален и национален контекст**

На територията на западните Балкани преобладават положителните тенденции, благодарение на активното ангажиране на международната общност с разрешаването на проблемите и общите външнополитически приоритети на страните - интегриране в европейските и евроатлантическите структури. Сериозни са обаче предизвикателствата пред демократичното и устойчиво развитие и противодействието на асиметричните рискове и заплахи за сигурността. Независимо от това, малко вероятно е да бъде провокиран регионален въоръжен конфликт.

Нараства значението на Черноморския регион за международната сигурност, включително за Република България, поради ролята му на свързващо звено между Европа, Близкия изток и Азия. Наличието на така наречените „замразени конфликти“, дейността на терористични структури и преминаващите през него транснационални енергийни и транспортни трасета значително повишават неговата уязвимост. За нашата страна значението му допълнително нараства и поради ангажиментите по охраната на външните граници на НАТО и ЕС.<sup>6</sup>

Друго вероятно предизвикателство към средата за сигурност е защитата на критичната инфраструктура. Основните проблеми при функционирането на критичната инфраструктура произтичат от липсата на достатъчно финансови ресурси за инвестиции в значими проекти, нови мощности и технологии, както и за поддръжката им в необходимото техническо и функционално състояние. Със значителен деструктивен потенциал са корупционните практики и опитите за реализация на чужди държавни и частни икономически интереси, във вреда на обществените при изграждане, ремонт и експлоатация на обекти от критичните инфраструктури.

Сред основните заплахи за сигурността са организираната престъпност и трансграничната престъпност, особено трафикът на наркотици и хора. Сред значимите причини за възникването и съществуването на организирани престъпни групи е стремежът за получаване на бързи и големи печалби от незаконните дейности. Тези групи се структурират на чисто корпоративен принцип, като успехите в една сфера често водят до разширяване на дейностите и навлизане в паралелни или други доходоносни начинания.<sup>7</sup> Най-мощен

<sup>6</sup> *Национална отбранителна стратегия*, Министерство на отбраната на РБ, 2011 г., виж на [http://rdsc.md.government.bg/BG/About/Akademi/20110421\\_nac\\_otbr\\_strategia.pdf](http://rdsc.md.government.bg/BG/About/Akademi/20110421_nac_otbr_strategia.pdf) (04.02.2013).

<sup>7</sup> *Среда за сигурност – рискове и заплахи за националната сигурност*, годишен доклад на Държавна агенция „Национална сигурност“ за състоянието на националната сигурност за 2010 г., вж. <http://www.fermer.bg/root/files/0/346-doklad2010sredazasigurnost.pdf> (04.02.2013).

деструктивен ефект имат стопанските престъпления, свързани с т.нар. сива икономика, и все по-усложняващите се начини на изпиране на пари, които ощетяват държавния бюджет и подкопават благосъстоянието и интересите на гражданите. Тези форми на престъпност водят до нарушаване на принципите за свободна конкуренция, ограничаване правата на потребителите и стопанската инициатива и влошаване на инвестиционния климат.<sup>8</sup>

Друга заплаха за сигурността е опазването и защитата на класифицираната информация. Значителната уязвимост на държавната администрация и структурите за местно самоуправление свързана с негативни външни въздействия е основен фактор, способстващ зараждането и развитието на процеси, водещи до заплахата за националната сигурност.

Реална остава и заплахата от природни бедствия, катастрофи, епидемии и др. Опасността от земетресения в нашия регион е реална и макар, че се случват рядко, те сериозно застрашават сигурността на страната. Нашата нация едва ли ще бъде толкова организирана и толерантна както беше Япония. Въпреки това последствията за японците бяха унищожителни. Всички бяхме свидетели на наводненията 2005 г. и епидемиите от грип, които застрашиха живота и здравето на хората.

Разглеждайки предизвикателствата на средата за сигурност става ясно, че националната сигурност не е и не може да бъде приоритет само на въоръжените сили, те са неделима подсистема на сектора за сигурност. Тези нови и разнообразни предизвикателства изискват гъвкави решения и разнообразни подходи. В последно време това взаимодействие между институциите се нарича „Всеобхватен подход“ (Comprehensive approach) а също така WHOLE OF GOVERNMENT (WOG) APPROACH. Този подход изисква по-голяма координация и гъвкавост между различните организации (министерства, агенции, служби, дирекции и др.) в правителството.

Необходимо е организациите в сектора на сигурността да работят като система, вместо като отделни организации, което на настоящия етап не е постигнато. Всеобхватният подход към националната сигурност е концепция, която предполага обединени усилия между министерствата, държавните агенции, служби и др. за използване на всички налични ресурси в отговор на заплахите. „Говорейки за новите предизвикателства на средата за сигурност все по-рядко става въпрос за доминиране и все по-често за предсказване, защита и управление на процеси като разпространението на оръжията за масово поразяване, терористични атаки и природни бедствия. Тези предизвикателства доведоха до необходимостта от всеобхватен подход към националната сигурност.“<sup>9</sup>

Всеобхватният подход изисква правителствена политика за определяне и изграждане на способности отговарящи на предизвикателствата на средата, реалистично планиране, финансиране и оценка на достигнатите резултати. Също така взаимодействие между организациите за обучение и изграждане на способности, съгласуваност в операциите, което се извършва на етапа на планиране. Примерен набор от възможни бъдещи операции е даден по-долу.

Изграждане на набор от национални способности за провеждане на:

А. Операции от традиционен военен характер при проявление на предизвикателства, рискове и заплахи от целенасочени действия на въоръжени формирования.

Б. Операции за защита на населението при природни бедствия, промишлени аварии и катастрофи;

<sup>8</sup> Стратегия за национална сигурност на Република България, обн. ДВ бр. 19 от 8 март 2011 г., вж. <http://www.ciela.net/freestategazette/OpenDocument.aspx?id=2135721288> (04.02.2013).

<sup>9</sup> K. Gockel, „Meeting complex challenges through national security reforms“. *INSS Proceedings*, October, 2008, at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA493301>.

В. Операции за ликвидиране на последствията от екологични катастрофи.

Г. Операции при застрашаване на живота и собствеността на български граждани в чужбина;

Д. Операции за защита на инфраструктура от енергетиката;

Е. Операции за защита на населението от разпространение на епидемии;

Ж. Операции за защита от кибератаки.

З. Операции за противодействие на терористични организации на територията на страната.

И. Операции за борба с организираната престъпност.

От примерния набор с операции става ясно, че за изграждане на способности за ефективно противодействие е необходимо взаимодействие между организациите в сектора на сигурността. Например за изграждане на способности за противодействие на бедствия и аварии трябва да се включат организации за Защита на населението и инфраструктурата (както на времето беше „Гражданска защита“) от МВР (пожарна безопасност и спасяване), отделни организации на министерството на здравеопазването, възможно е включване на министерството на отбраната и др.

Примерно взаимодействието на организациите в сектора на сигурността може да бъде видяно на таблица №1.

Днешните заплахи за националната сигурност до голяма степен са различни от заплахите, които съществуваха по време на ерата на студената война. Подходът за превенция и противодействие на тези заплахи трябва да бъде друг. Сигурността трябва да бъде постигната не само чрез използване на въоръжените сили, а чрез съвместните усилия на всички правителствени и неправителствени организации. Съвременните предизвикателства изискват сътрудничество между организациите, за да се постигне адекватно ниво на национална сигурност.

Средата за изграждане на организациите освен, че е бързо променяща се, е и трудно предвидима в перспектива. Факторите, които оказват влияние върху средата за развитие на организациите в сектора на сигурността и отбраната са изключително много. Съществува пряка зависимост от икономическото развитие, социалните процеси, демографските тенденции и трудната предсказуемост на средата.

Динамичността и неопределеността на средата водят до промени на условията в които организациите трябва да изпълняват своите задачи и налага своевременното осмисляне и определянето от управляващият елит на нивото на политическа амбиция, формулирането на стратегическите задачи на въоръжените сили и прилагането на нови подходи за тяхното изграждане. Необходимо е с бързи темпове да се внедряват нови системи оръжия, бойна техника и оборудване, нови технологии, оперативни концепции и тактически прийоми, налага се бързо адаптиране към способите на въздействие на противника и използване на нови концепции и авангардни технологии за повишаване на сигурността в обществото.

Политиката за сигурност и отбранителната политика на страната имат и известни особености, които се отразяват върху и в значителна степен се реализират чрез планирането на отбраната и въоръжените сили. Тези процеси налагат планирането на силите да се реализира в условия на икономически реформи, непрекъснати трансформационни процеси в устройството на държавните структури, бързо променящи се социално-икономически условия, неустойчива политическа и организационна култура, която понякога води до противопоставяне на политическите и експертните оценки.

Операции	А	Б	В	Г	Д	Е	Ж	З	И
Организация									
Въоръжени сили	⊕	√	√	√	√	√	√	√	-
Защита на населението и инфраструктурата	√	⊕	√	√	√	√	√	√	-
Министерство на околната среда и водите	√	√	⊕	√	√	√	√	√	√
Министерство на външните работи	√	-	-	⊕	√	√	√	√	√
МВР	√	√	√	√	⊕	√	√	√	√
Министерство на здравеопазването	√	√	√	√	-	⊕	√	√	√
Министерство на транспорта, ИТ и С	√	√	√	√	√	-	⊕	-	-
ДАНС	√	-	√	√	√	-	-	⊕	-
Дирекция "Борба с организираната престъпност"	√	√	-	√	√	-	-	-	⊕

Таблица 1

⊕ Основна / водеща роля

Легенда: √ Допринася за изпълнение на операцията

- Не участва

## 2.2. ПРИНЦИПИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ В СЕКТОРА НА СИГУРНОСТТА

До този момент не бе дефинирано понятието „сектор за сигурност“. Има много разнообразни разбирания какво е това сектор за сигурност и какво включва той, като организации и органи за управление.

Дефиниция: *Секторът за сигурност е широко понятие често използвано за да се опишат структури, институции и персонал, отговорни за мениджмънта, обезпечаването и контрола на сигурността в една държава.*<sup>10</sup>

Организациите които влизат в сектора за сигурност могат да бъдат най-разнообразни. Няма установено съгласие върху това какво включва сектора за сигурност. Подробната класификация изнесена по-долу е публикувана от доц. д-р Тодор Тагарев.<sup>11</sup>

Основни играчи в сектора за сигурност:

- Въоръжени сили;
- Полиция;
- Жандармерия;
- Паравоенни формирования;
- Национална гвардия;
- Служби за разузнаване и сигурност (държавни и частни);
- Брегова охрана, Гранична полиция, Митници;
- Частни и държавни охранителни служби и милиции.

Контрол и мениджмънт на сигурността се осъществява от:

- Изпълнителна власт;
- Консултативният съвет за национална сигурност;
- Законодателна власт (Народно Събрание) и законодателни комисии;
- Министерства на отбраната на вътрешните и външните работи;
- Финансов мениджмънт (министерство на финансите, бюджетна комисия, финансов контрол и планиране)
- Цивилни обществени организации;

Съдебни и законодателни институции:

- Съд, прокуратура, Национална следствена служба;
- Министерство на правосъдието;
- Затвори;
- Комисия за правата на човека и омбудсман;
- Специализирана и традиционна правосъдна система.

---

<sup>10</sup> Вж. <http://www.monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1686>

<sup>11</sup> Todor Tagarev, „Capabilities-based planning for security sector transformation,” *Information & Security An International Journal* 24 (2009), 27-35, <http://dx.doi.org/10.11610/isij.2404>.

Стратегическият мениджмънт на организациите в сектора на сигурността и отбраната като процес се различава от стратегическия мениджмънт на една бизнес организация, но като цяло следва същата логика. Всеобхватният подход, който беше описан в параграф 1.1, също повдига определени въпроси, като въпроса за координация и сътрудничество между организациите на национално ниво за осигуряване на по-добра възвращаемост на ресурсите, които се инвестират в сектора. В последно време се повдига и въпроса за координация и сътрудничество на междудържавно ниво в рамките на НАТО и ЕС. Генералния секретар на НАТО Расмусен изрази мнението, че намаляващите средства за сигурност налагат по-ефективно използване на ресурсите чрез по-добро сътрудничество коопериране и съвместно изграждане на способности. Така наречената „интелигентна отбрана“ има за цел да се генерират повече способности с намалелите бюджети на въоръжените сили.

Поради сложността на заплахите, конфликтите и кризите, много правителства и организации в последно време са в процес на разработване на концепции и подходи за всеобхватен мениджмънт на кризите. Този подход представлява взаимодействие между министерства, агенции и служби за осигуряване на по-добра сигурност на обществото. Подходът също има за цел да се избягва дублиране на функции в държавата.

Няма точна дефиниция на всеобхватния подход. За целта на дипломната работа можем да използваме дефиницията: „Подход при който правителството използва формални и/или неформални връзки (мрежа от връзки) между правителствените организации с цел да се координират действията, които правителствените организации предприемат за да се постигне по-висока ефективност и по-добри резултати при постигане на целите”.<sup>12</sup>

Друга възможна дефиниция която много се доближава до първата е дефиницията която дава австралийската комисия по обществени услуги.

*Whole of government означава обществени служби и организации работещи съвместно в една съвкупност за да постигнат обща цел и един интегриран отговор на правителството по определени въпроси. Подходите могат да бъдат формални и неформални. Те могат да бъдат фокусирани на развитието на политиката, мениджмънт на програми или осигуряване на услуги.*<sup>13</sup>

Всеобхватния подход (WoG approach, comprehensive approach) към националната сигурност изисква различен подход при планирането. Той трябва да обхваща целия сектор и да се извършва на ниво правителство. Страните използващи този подход все още са малко и наличния опит не е достатъчен за провеждане на задълбочени анализи, но резултатите определено са положителни.

Едно от първите предизвикателства при прилагането му е амбицията да се развие широка възможност за предвиждане на проблемите на сигурността от правителството. Неопределеността в този процес може да се преодолее чрез набор от заплахи, които е вероятно да се случат. Един такъв набор от заплахи може да бъде:

- Наводнения от проливни дъждове;
- Пандемия от грип;
- Терористичен акт;
- Прекъсване на подаването на газ или електроенергия;
- Нарушаване на въздушното пространство от самолет с враждебни намерения (Ренегат);

<sup>12</sup> *Whole of government approaches to fragile states*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2006, at <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/37826256.pdf>

<sup>13</sup> Вж. <http://www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment1.htm>

- Суша;
- Крайно десни екстремисти;
- Опит за нарушаване на държавната граница морска или по суша;
- Опит за анексиране на територия;
- Организирана престъпност;
- Земетресение.

Тези заплахи следва да бъдат обсъдени между министерствата и агенциите с цел да се направи по-дълбок анализ и да се разработят сценарии (worst case scenarios).

Следващата стъпка е оценка на риска. Необходимо е да се оцени до каква степен е вероятно тези заплахи (сценарии) да се случат и какви ще бъдат последиците. В рамките на държавата се разработва методика за оценка на риска. На базата на разработени предварително сценарии група от експерти правят оценка на вероятността за сбъждане на всеки сценарий. След което се прави оценка какво ще е влиянието на тези сценарии върху обществото.

При разработването на тази оценка могат да бъдат включени и външни за правителството аналитични организации.



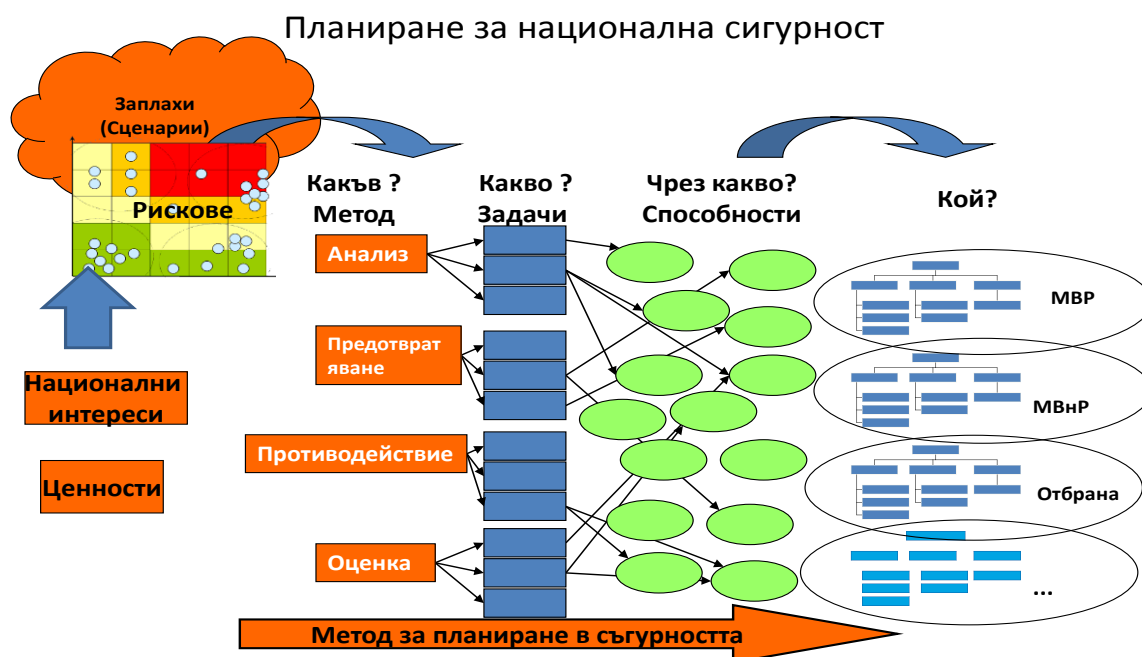
Фигура 1<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Stephan De Spiegeleire, „Developing Capability Portfolios: 10 Trends An Idiosyncratic and Iconoclastic View”, The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), NATO International Conference on Defense Capability Portfolio Analysis, Paris, May 12-14, 2009.



След извършената оценка на риска става ясно кои сценарии е необходимо да бъдат взети под внимание при по-нататъшното планиране. Определят се методите, чрез които ще се въздейства върху заплахите. Разработват се сценарии, по които може да се развие една заплаха и алтернативни начини на противодействие на заплахата (т.н. „варианти на действие“). От тези сценарии, посредством анализ, се извеждат задачите, които трябва да се изпълняват. От задачите се извличат способностите, които трябва да имат организациите. Съставя се портфолио от бъдещи способности.

За по-нататъшната работа на организациите е целесъобразно да се извърши оценка и да се определи разликата между способностите, които имат те (организациите) към момента и тези които са необходими. Разликата между настоящи и необходими способности определя дефицита и излишъка от способности. Целесъобразно е Кабинетът, като висш орган на изпълнителната власт, да вземе решение в рамките на бюджета какви способности ще бъдат изградени и от кого (МВР, МВНР, МО).



Фигура 2<sup>15</sup>

Методите за въздействие на заплахите са взаимно свързани и работят в определена последователност. Първо е необходимо да се направи анализ на заплахата. Той може да се състои в това да се търсят причините, възможните действия, последствията и начините на противодействие.

Следващата стъпка е да се вземат мерки за превенция на заплахата. В зависимост от заплахата действията за превенция могат да бъдат много и разнообразни, като например едно от действията при превенция на наводненията може да бъде построяване на диги, укрепване на мостове или почистване на коритата на реките.

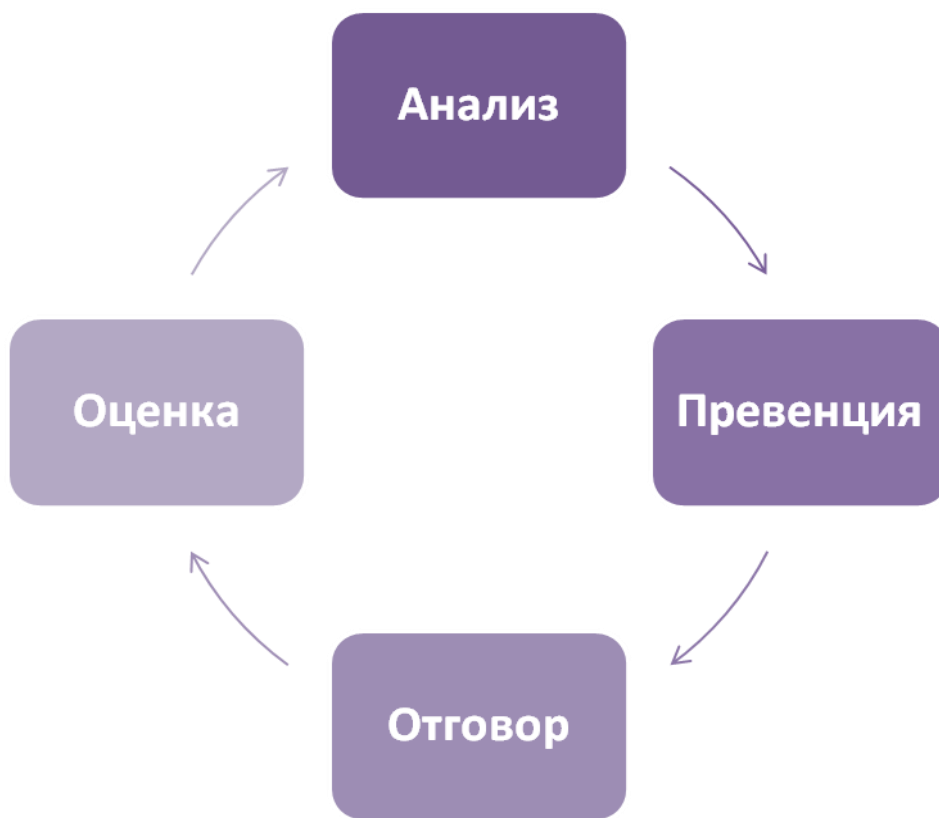
<sup>15</sup> Michel Rademaker, „National security strategy of the netherlands: an innovative approach”, *Information & Security: An International Journal*, 23 (2009): 51-61, <http://dx.doi.org/10.11610/isij.2305>



Третата стъпка е противодействие. По принцип при правилно изпълнение на първите две стъпки по-рядко ще се стига до необходимост от противодействие. Това не означава че не трябва да се изграждат способности за противодействие, но според мен е неправилно да се изграждат само такива. Противодействието е крайна мярка и трябва да бъде използвана само в краен случай.

В миналото основно се изграждаха способности за противодействие и така се реагираше при евентуална заплаха, като след реакцията се мислеше за мерки за превенция и анализ. Като пример мога да дам земетресението в Стражица 1986 г. След земетресението хората бяха настанени във фургони (отговор), като някои от тях все още живеят в тях. Последствията от земетресението доведоха до промяна в строителните норми (превенция) и беше извършен геодезичен анализ на региона.

Четвърта и последна стъпка е оценка на последствията. Тя е необходима и неразделна част от цикъла. Оценяват се последствията адекватността на действията и се набелязват коригиращи мерки.



Фигура 3<sup>15</sup>

## ИЗВОДИ

Обективната необходимост от планиране и прогнозиране във всички сфери на обществено-политическия живот, включително и в сферата на сигурността, е обусловена от редица фактори: от сложния обществен характер на процесите; комплексния характер на рисковете и заплахите за сигурността на страната; необходимостта от поддържане на оптимални процеси във всички сфери на обществения живот; нарастващата зависимост на обществено-политическия живот от процесите и действията на редица външни фактори поради интеграцията на страната ни в икономически, политически и военни съюзи и др.

За да бъде ефективен и валиден процесът на стратегическо планиране трябва да има добър и непрекъснат диалог между висшето ръководство на организациите в сектора на сигурността и хората, които поставят политическите цели. Широкото политическо обсъждане трябва да играе важна роля в стратегическия мениджмънт на сигурността.

Един процес на дългосрочно планиране, който е направен добре има стабилизиращ ефект върху процесите на краткосрочно планиране. Това е много важно в една променяща се и несигурна среда на сигурност.

Един план може да бъде приложен само ако при съставянето му са взети под внимание всички ограничения, такива като съществуващата система, продължителността на процеса на аквизиция, бюджетните и други ограничения.

### 3. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА РАЗВИТИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В СЕКТОРА

В някои организации, висшите ръководители вземат решенията, а мениджърите на по-ниско ниво само изпълняват техните директиви. В други организации, процесът на вземане на решения се премества надолу по йерархията до лидерите, най-тясно свързани с конкретните въпроси, по които се вземат решения. Първият случай е известен като централизация, а вторият - като децентрализация.

Принципите на централизация и единоначалие са залегнали още от изграждането на Българската Армия. Като една от най-консервативните институции в държавата Въоръжените сили се променят много трудно и са си запазили силната централизация за десетилетия. Последните няколко години се правят опити част от отговорностите да се предават на по-ниските нива. Обикновено това са неща, от които централното управление няма „много полза“ или създават „излишна работа“ на офицерите в главните щабове. Правят се опити за децентрализиране и на някои доставки, обикновено хранителни продукти и услуги, като се дава възможност на командирите сами да избират доставчици и изпълнители на услуги. Силната централизация обаче дава голямо поле за изява на корупционни практики (властта корумпира), непрозрачност на сделките, създаване на възможности за облагодетелстване на определени фирми - доставчици и изпълнители и др.

#### 3.1. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ

В една централизирана организация властта и отговорността са концентрирани в ръцете на няколко лица или в един главен щаб. И обратно децентрализираната организация разпределя отговорностите по вземането на специфични решения на различните организации на по-ниско ниво, включително и на такива, които като разположение се намират далеч от централното ръководство.

Организациите могат да решат, че комбинация от централизация и децентрализация на различни функции е по-ефективна. Например функции като счетоводство и придобиване на нова техника и въоръжение могат да бъдат централизирани, за да бъдат намалени разходите. Докато задачи като определянето на доставчици за резервни част и консумативи (горива, масла и др.) може да бъдат предоставени на командирите по места. Сега не рядко се случва да изпращаме превоз до определено поделение, за да получим нещо, което струва по-малко от горивото, което ще дадем за превоза. В същото време, същата доставка може да бъде направена и от фирма, която се намира в същия град и то с транспорт на фирмата доставчик.

Някои организации прилагат вертикална децентрализация, което означава, че те предават правомощията за вземане на определени решения надолу по йерархията на организацията. Вертикалната децентрализация увеличава приноса на хората в долната част на организационната структура при вземането на решения.<sup>16</sup>

Хоризонталната децентрализация се състои в разпределяне на отговорността в една организация на едно и също ниво. Добър пример за това е въвеждането на нови технологии

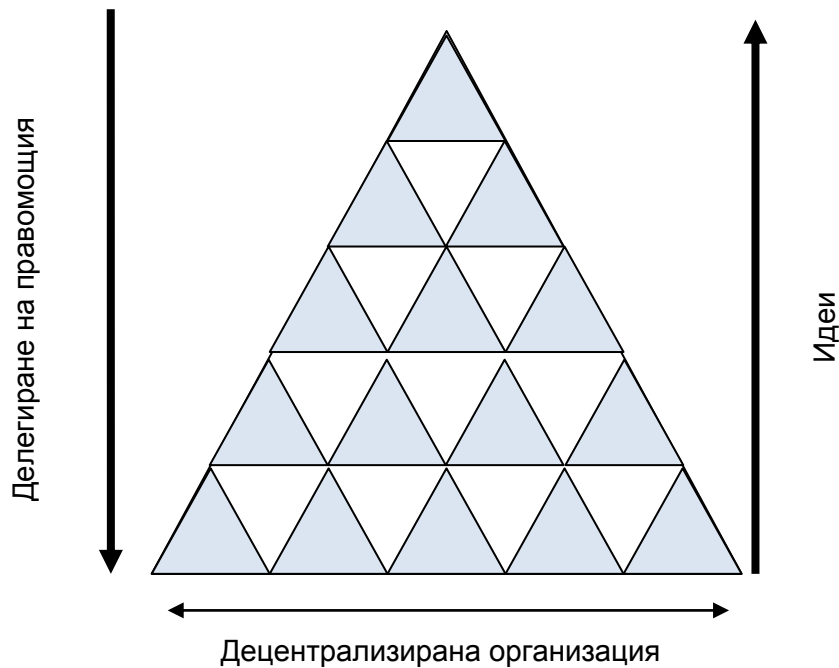
<sup>16</sup> John-Mary Kauzya, Chief, Governance and Public Administration Branch, Division for Public Administration and Development Management, at [http://www.unpan.org/DPADM/AboutUs/OurWorkAreas/GovernanceandPublic Administration/tabid/538/Default.aspx](http://www.unpan.org/DPADM/AboutUs/OurWorkAreas/GovernanceandPublicAdministration/tabid/538/Default.aspx).

в целия сектор на отбраната. Тази реализация ще бъде изцяло отговорност на технологични специалисти.

На фигура №№ 4 и 5 е показан схематичен модел на една централизирана организация и взаимодействието в нея и на една децентрализирана организация.



Фигура 4



Фигура 5

Предимства на централизацията и децентрализацията са показани в таблица № 2.

<b>Предимства на централизираната структура на организацията</b>	<b>Предимства на децентрализираната структура на организацията</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Висшите ръководители разполагат с неограничен контрол</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ръководителите имат време да се концентрират върху най-важните решения (тъй като другите решения се взимат от хора които са надолу в йерархията на организацията)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Използването на стандартизирани процеси може да доведе до икономии.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Решенията са продукт на овластяване. Овластяването може да повиши мотивацията и поради това да увеличи продуктивността</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Решенията се вземат за благото на организацията. Докато ако решенията на един отдел са добри за него, може да не са добри за цялата организация или другите отдели</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хората надолу по веригата имат по-добро разбиране за средата в която работят и за хората с които взаимодействат. Тези знания и опит могат да им помогнат да вземат по-добри решения от висшите ръководители</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Организацията може да печели от вземането на решения от опитен мениджър на върха</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Делегирането ще помогне на отделите да реагират по-бързо на промените в средата и предизвикателствата. От друга страна може да отнеме много време на висшите мениджъри да разберат че организацията има нужда от промяна</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Във времена на несигурност е възможно организацията да има нужда от силен лидер, който да я дърпа в определена посока. Вярва се, че най-доброто лидерство идва от горе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Овластяването прави по-лесно приемането на повече отговорности от хората</li> </ul>

Таблица № 2<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Вж. <http://www.learnmanagement2.com/centraliseddecentralised.htm>.

Степента до която една организация е централизирана, оказва влияние и върху способността ѝ да формулира и прилага промените. От една страна, твърде строга централизация може да задуши ефективна адаптация към неприятните изненади, често срещани на бойното поле. От друга страна, организация която е организирана твърде децентрализирано, може да страда от затруднения при разпространението на информация и прилагане на промените в нейните съставни части. В една военна организация трябва да се постига работещ баланс между творческата атмосфера (подпомогната от децентрализацията) и изпълнението (подпомогнати от централизацията).

Терминът централизация се отнася до степента на съсредоточаване на вземането на решения в ръцете на един човек и е свързан само с официална власт, т.е. правото, което притежава определено лице в организацията. Колкото по-голяма е организацията, толкова по-сложни са решенията, които трябва да се вземат. Много организации се сблъскват с необходимостта да се вземат оперативни решения във връзка с поведението на конкуренцията, изменението на средата, промяна във външните фактори, които влияят на организацията, фактори, които действат на личния състав и др. В случаите, когато скоростта на вземане на решения има критично значение, възниква необходимостта да се прибегне до определена децентрализация. Въпреки това децентрализацията не означава да се отмени контрола. Контролът трябва да бъде толкова ефективен, че да може децентрализираните действия да бъдат правилно оценени.<sup>18</sup>

Същността на централизираната организация е да се раздели вземането на решения и тяхното изпълнение: Висшите ръководители вземат решенията, управляващите от средните звена ги съгласуват и ги предават а служителите ги изпълняват. Сравнителният анализ показва, че издръжката на централизираните организации, чиято дейност се основава на принципа на "управление и контрол" по принцип е по-скъпа. Те бавно се приспособяват към измененията във външната среда за сигурност и слабо реагират на изменящите се потребности на данъкоплатците, ограничени в творческата инициатива, те не могат да действат ефективно в условията на една бързоменяща се конкурентна обстановка.

Факторите, определящи условията на дейността и стратегията на съвременните организации съществено се различават от тези, които съществуваха в миналото. Разпадането на двуполюсният модел и замяната му с един многополюсен и много по-непредвидим изисква вземането на решения да става много по-бързо и гъвкаво и реакцията да бъде много адекватна. Нараства и значението на новите технологии. Лесният достъп до електронно изчислителни машини и телекомуникационни услуги направиха възможно управлението в реално време без загуба на контрол както за нас, така и за „вероятния противник“. В същото време съвременния военнослужещ е високо образован и изисква по-голямо участие във вземането на решения и по-голямо разнообразие на дейностите.

Стратегията на организациите все повече се изменя продиктувана от конкурентните условия на средата. Ние сме свидетели на едни непрекъснати промени във въоръжените сили на почти всички страни-членки на НАТО. Конкурентната позиция на една организация зависи от квалификацията на персонала, от оперативните способности и от специфичността на задачите, които изпълнява. От друга страна, силната централизация води до снижаване на конкурентоспособността. В някои бизнес организации се използва обединяването на хората в тимове в съответствие с функциите, които всеки един има в организацията, за решаване на определен проблем. По този начин се извършва обмяна на информация и знания между членовете на тима, което им позволява да решат определения проблем по-лесно. Формирането на такива екипи, които да решават конкретни задачи е норма, а не изключение, въпреки че рационалното построение на йерархия на управление се запазват.

Процеси, като груповото решаване на проблемите, създават условия за интеграция на функциите и създават база за регулярна адаптация на структурата към изменящите се

<sup>18</sup> Вж. <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/4344/4370/>.

изисквания на сигурността на гражданите. Принципно значение имат отказа от наложилите се стереотипи, съгласно които важните указания се спускат отгоре и отстъплението от предписанията е наказуемо. Всеки член на организацията трябва да се стреми към достигане целта на груповата работа, към решаване на проблемите и да приема разумния риск. Преструктурирането на организациите в тази посока може да се постигне чрез преработване на контролните звена "от долу до горе" и организационни инициативи „от горе до долу "

Децентрализацията изисква организация на управление, което ще позволи да се вземат трудни и навременни решения. Анализът на опита от децентрализация в управленските структури позволява да се идентифицират редица предимства на такова организационно преструктуриране. Първо, в резултат на децентрализацията се развиват професионалните умения на лидерите, чиито правомощия и отговорност за решенията се увеличават. На второ място, децентрализираната структура води до повишаване на конкурентоспособността на организацията, насърчава командирите да създават атмосфера на конкуренция. Трето, при децентрализирания модел на организация един лидер може да упражнява повече самостоятелност при определяне на личния принос към решаването на проблемите. Разширяването на свободата на действие води до увеличаване на творческата същност на управленската работа, към стремежа да се допринесе за развитието на организацията.

Процесът на децентрализация изисква някои организационни и икономически мерки, включително и за споделяне на разходите. Налага се в частност, да се разработват и прилагат програми за обучение на мениджъри за преодоляване на съществуващите стереотипи на централизираните структури и съпротивата на служителите да се промени начина на управление. Налагат се промени в счетоводството и отчетността, което предполага по-високи административни разходи.

По-високата степен на децентрализация в организациите, разглеждана като прехвърляне на процеса на вземане на решения на по-долните звена, предполага:

- увеличаване броя на решенията, взети на най-ниските нива на административна йерархия;
- че решенията, взети на по-ниски нива са по-важни;
- че различните организационни функции са изложени на по-голямо влияние от решенията, взети на по-ниски нива;
- намаляване обема на централизиран контрол върху решенията, взети от управленския персонал

Такъв подход води до повишаване на автономията при вземането на решения в отделните звена и намаляване на обхвата на централизиран контрол. Благодарение на това расте отговорността на подразделенията за финансовите средства които се харчат. Такива организации са относително автономни, на самостоятелна финансова сметка в структурата на министерството.

Сравнение на различни типове организационни структури показва, че организации с по-малко слоеве на управлението и с по-широк обхват на контрол са по-гъвкави и динамични от централизираната пирамидална структура. Широкият обхват на контрол улеснява прехвърлянето на пълномощията надолу и децентрализацията на управлението. Създават се условия за изява на по-професионално подготвени ръководители, съкращаване на комуникационната мрежа, намаляване на разстоянието между административните нива на управление. Опитът показва, че разпространението на информационните технологии в управлението, засилването на ролята на стратегически и маркетингови функции в условията на нарастваща неопределеност в някои случаи ще доведе до факта, че все повече операторите, други специалисти и хора с нови умения ще се налага да се включват във вземането на решения. Започва разделение между стратегическите функции на по-високо ниво и текущите функции на ръководителите от средното и ниско ниво.



Външната среда на организацията включва онези институции или структури, които влияят върху дейността ѝ, но върху които организацията има малък контрол. Обикновено тук се включват доставчици, клиенти, държавни агенции и др. Организациите трябва да се адаптират към околната среда, ако искат да постигнат успех. Ръководителят се опитва да сведе до минимум въздействието на несигурността на околната среда. Компонентите на организационната структура са основното средство за контрол на несигурността по отношение на околната среда. Ако несигурността е висока, организацията ще бъде създадена около гъвкави позиции, за да има възможност да се адаптира към бързите промени, т.е. това ще бъде органична структура. Ако несигурността е ниска, е препоръчително да се организира като механична структура. Определена и стабилна външната среда води до висока формализация. Ако външната среда също е доста обширна и разнообразна, организацията има за цел да се децентрализира.

Като се отчита съвкупността от въздействащи фактори, необходимо е да се стремим към формиране на структури отразяващи съвременните тенденции в развитието на организациите, а именно: съкращаване нивата на управление, общо съкращаване броя на управляваните от висшето и средното ниво на ръководния персонал, създаване на по-плоска организационна структура, повишаване статуса на персонала, който е ориентиран към новости, творчески и количествени методи.

Делегирането може да бъде дефинирано като разпределение на правата и отговорностите за извършване на дадена дейност. **Делегирането** е *прехвърляне на правомощия и отговорности на друго лице (обикновено от ръководител на, подчинен) за изпълнение на специфични дейности.*<sup>19</sup> Освен до изпълнението на дадена работа, правилното прилагане на този подход би довело до повишаване на самооценката между сътрудниците, което от своя страна би стимулирало техния труд. Делегирането е индикатор за това как мениджъра гледа на поемането на риск и съответно за активността на персонала.

При кои случаи се използва делегирането? На първо място, когато то позволява на ръководителя да освободи време и енергия за справяне с най-важните задачи, чието изпълнение е в прерогативите на висшето ръководство. Ръководителят е длъжен да се занимава само с тези въпроси, които имат първостепенно значение. На второ място, когато свръхзаетост не позволява на ръководителя да се занимават с този проблем. Времето и енергията на ръководителя не са неограничени, освен това никой не е успял да свърши цялата работа на една организация точно и в срок. На трето място, когато един подчинен може да свърши тази работа по-добре от самия ръководител. Някои лидери избягват делегирането, именно защото дори и пред самите себе си не искат да признаят, че някой друг може да свърши работата по-добре от тях. Между другото в това няма нищо опасно за репутацията на един лидер. Никой не очаква един ръководител да умее да върши всичко най-добре от всички. Най-важната му задача е да съумее да използва уменията на подчинените си с максимална ефективност.

Лидерството и делегирането на правомощия са синоними. Ръководител, който не може или не желае да използва методите на делегирането не може да се счита за истински лидер. Източникът на влиянието му може да бъде формален, като например, приемането на управленски риск в съответствие със заеманата позиция в организацията. Доколкото длъжността на ръководителя е свързана до някаква степен с делегираната му власт, може да се предположи, че водещата му роля произтича от неговата позиция в организацията. Но не всички лидери са ръководители, а и не всички ръководители са лидери. Това означава, че лидерите могат да бъдат формални или неформални

Строгий контрол на резултатите от работата и строгата дисциплина са главните предпоставки за ефективната децентрализация на една организация. Ето защо преди да се делегират отговорности и правомощия за решаване на някакъв проблем, е необходимо ясно

<sup>19</sup> Вж. <http://en.wikipedia.org/wiki/Delegation>



да се дефинира какви резултати следва да се очакват от подчинените, а така също кога тези резултати трябва да бъдат постигнати. Разглеждайки делегирането като един от елементите за формиране на организационната структура на управление и намирайки подходящото съотношение между централизация и децентрализация, следва процеса да се доведе до точното разпределение на пълномощията и отговорностите върху по-нискостоящите нива на йерархията. Това ще позволи на ръководителите от средно и ниско ниво да взимат решения повишаващи ефективността на организацията като цяло.

Въпреки това, макар и в силно децентрализирана организация, висшето ръководство си запазва правото да взема решения по такива въпроси, като определянето на общи цели и задачи в организацията, стратегическо планиране, разработване на политика на компанията в различни области, колективните трудови договори със синдикатите, развитието на финансово счетоводната системи за фирмата.

Децентрализацията на управление на организациите става възможна благодарение на спазването на определени принципи на делегирането. Същността на тези принципи е, както следва:

- предаването на пълномощия трябва да се извършва в съответствие с очаквания резултат - подчиненият трябва да има достатъчно правомощия, за постигане на желанния резултат;
- децентрализацията следва да се изпълнява по линия на управление, така че всеки подчинен да знае точно кой го е упълномощил и пред кого е отговорен;
- всеки ръководител взема решения в пределите на неговите пълномощия. Всичко което превишава неговите компетенции отнася до висшестоящите ръководители;
- предават се само пълномощия, ръководителите на висшите длъжности продължават да носят отговорност за действията на подчинените си.

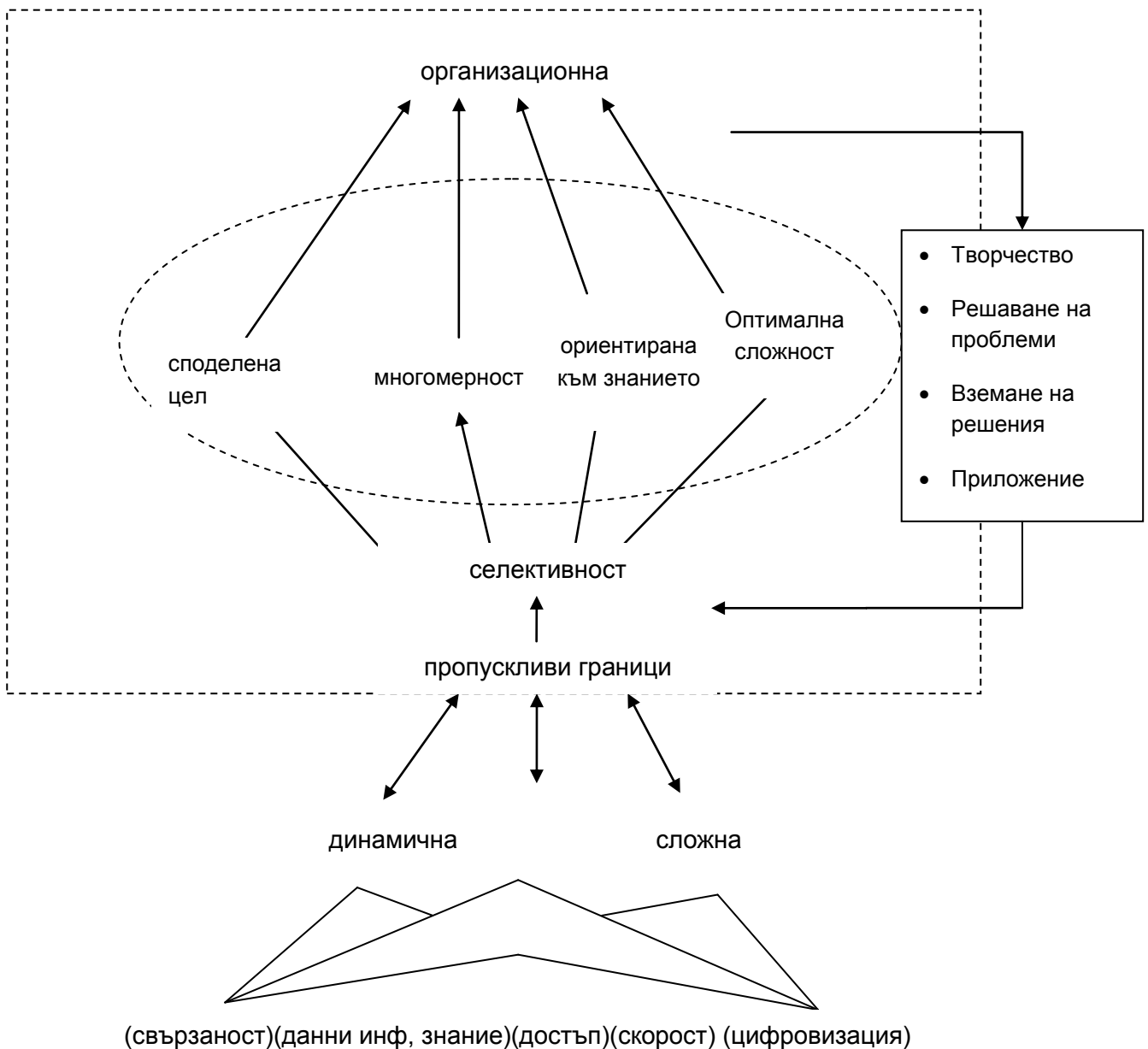
### 3.2. ИНТЕЛИГЕНТНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Както се видя в първа глава, този непредсказуем свят изисква нов вид организации. Организации, които могат да отговорят на бъдещите предизвикателства и неопределеността на заплахите и средата.

Макар да е невъзможно да се предскаже бъдещето, има основни тенденции движени от фундаментални сили, които дават известна увереност в екстраполирането на предсказанията. Например, докато прогресът на науката и технологиите не е линеен, взет като цяло той последователно доведе до увеличаване на знанията, а напредъкът в прилагането им създаде настоящата световна икономика и стандарт на живот. Технологиите за достъп до данни, информация и знания напредва бързо с времето и може да вземе превес над ограничените ни човешки способности да намираме, идентифицираме и извличаме данни, информация и знания във времето, да ги тълкуваме и прилагаме към бързо променящите се кризи и възможности.

Признавайки, че множество фактори и сили въздействат на организациите и приемайки, че броят им вероятно ще нараства в бъдеще, ще се опитаме да разпознаем движещите сили, които са причина за промяната, сложността и несигурността, които хвърлят сянка върху институциите. Пет движещи сили от сегашната и бъдеща среда за сигурност се очертава да играят фундаментална роля в бъдещото оцеляване на организациите. Те са: **свързаността; данните, информацията и знанията; скоростта; достъпа и цифровизацията**<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Knowledge Management Consortium International, "Knowledge management consortium international," *Knowledge and innovation: Journal of the KMCI* 1:1 (October 15, 2000), [http://www.kmci.org/media/Editors\\_Vol1\\_no\\_1.pdf](http://www.kmci.org/media/Editors_Vol1_no_1.pdf)



**Фигура 6**

Първата характеристика на средата е свързаността: големият брой на свързани компютри, хора и организации в съвременния свят даде възможност за обмяна на информация, данни и знания. Всеки един човек по света може да се свърже с друг, който се намира на огромно разстояние по всяко време. Тази свързаност, освен че намалява разходите и улеснява достъпа, е движещ фактор на сътрудничеството.

Данните, информацията и знанията стават все по-достъпни. Организациите са поставени пред опасността от претоварване и пренасищане с данни информация и знания. Те

трябва да изграждат такава структура, че да могат да класифицират, обработят и систематизират информацията, като извличат от нея необходимите знания. Тази движеща сила предизвиква индивидите да се научат да учат.

Скоростта все по-често става предизвикателство за човешките ни способности. Скоростта на движение на хора, стоки и информация, скоростта на обмяна на идеи и знания. Скоростта съкращава времето в което ние трябва да вземаме решения, като по този начин увеличава несигурността.

В съвременния свят достъпът на всички почти до всичко се увеличи неимоверно много. Глобализацията, интернет, съвременните технологии за телекомуникация улесниха достъпа на хората до повече и по-разнообразни стоки, достъпа до повече и по-разнообразна информация и знания. Въпреки това организацията трябва да насърчава и улеснява достъпа на своите служители до знанията и ресурсите вътре в организацията.

Петата движеща сила е цифровизацията, може би подчертаваща първите четири. Влиянието ѝ върху нашия свят е несъмнено. Използването ѝ в компютри, телефони, телекомуникации, банкиране, образование, медицина и др. несъмнено промени нашия живот драматично.

Можем да кажем, че от тях произлизат три основни характеристики на бъдещата среда. Тя ще бъде постоянно променяща се сложна и несигурна.

В нашето изследване по-горе стигнахме до извода, че в такава среда не може да оцелее изцяло централизирана или децентрализирана организация. Организациите на съвременния етап трябва да са комбинация от централизация и децентрализация до такава степен, че да отговарят на нуждите на средата. Такава организация е Интелигентна Комплексна Адаптивна Система (ICAS).

ИКАС е концептуален модел, разработен за да се изведат най-важните способности необходими за една организация да живее и да допринесе в едно непредсказуемо, динамично и сложно общество. Като теория, тя е описана в малко по-чисти форми и перфектни структури, които не се срещат в практиката. Човешките отношения създават една реалност, която е далеч от идеалната. Въпреки това, новите концепции, възприятия, отношения и комуникации са от съществено значение, ако нашите организации трябва да се справят с темпото на управление и изискванията на обществото в епохата на сложността.

Терминът сложна система означава система, която се състои от множество взаимосвързани елементи с нелинейни отношения и обратна връзка, които ги правят много трудни за разбиране и предсказване.

*ИКАС като сложна организация се състои от голям брой лица, екипи и социално технологични подсистеми, които са в нелинейно взаимодействие и възможност да вземат множество местни решения, като стремеж за постигане определено крайно състояние или цели.*

Тези компоненти изграждат много връзки както в рамките, така и извън границите на организацията, които могат да станат много сложни и динамични. Взети заедно, тези взаимоотношения и техните съставни части формират организацията. Думата „адаптивни“ предполага, че организацията и нейните съставни части са в състояние да изучават и анализират околната среда и като следствие да предприемат полуавтономни действия, които вътрешно коригират организацията и външно влияят на околната среда по начин, който позволява на организацията да изпълнява местните и от по-високо ниво цели, докато едновременно се адаптира към околната среда, промените и сътресенията.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Alex and David Bennet, *The Intelligent Complex Adaptive System Model for Organizations* (UK, Butterworth-Heinemann Ltd, 2003).

ИКАС се състои от голям брой самоорганизиращи се групи и индивиди, които се стремят да максимализират своите собствени цели, но действат в съответствие с правилата и в контекста на отношенията с другите компоненти и външния свят. Организацията може да се състои от полу-йерархични нива на работници, които могат да приемат формата на екип в рамките на екипа, отдела или други структури, които имат общи връзки. Докато работниците имат право да се самоорганизират, те не са независими от корпоративната йерархия. Заедно с увеличаването на свободата по-ниските нива на организацията да се организират и да действат, се засилва отговорността за повишаване на местните условия, организационните цели и ценности и на текущите дейности и наличните знания в останалата част на организацията.

Когато организациите се променят и приемат нови форми, те често го правят чрез създаването и развитието на това, което учените наричат, пораждащи се характеристики. Милс предлага три критерия за възникване: *"Първо, възникващите характеристики на цялото, не са сума от характеристиките на неговите части, второ, възникващите характеристики са от тип, напълно различен от характеристиките и вида на съставните части, трето, възникващите характеристики не са предвидими от поведението на съставните части разглеждани отделно"*<sup>22</sup>

Интелигентната сложна адаптивна организация трябва да действа в много отношения като биологична система, ако иска да оцелее в един бързо променящ се, нелинеен, сложен, динамичен и несигурен свят. Осемте пораждащи се характеристики на ИКАС помагат за осигуряване на вътрешни способности за справяне с бъдещата среда. Гарантирането на жизнеспособно и непрекъснато двупосочно взаимодействие между организацията и нейната среда ще осигури съвместно сътрудничество чрез адаптиране и комуникация, вместо антагонистично противопоставяне - оцеляване на по-силния. Важни характеристики за постигане на това взаимодействие са: организационна интелигентност, споделени цели, селективност, оптимална сложност, проницаеми (пропускливи) граници, ориентирана към знанието, свободни потоци и многомерност.

- **Организационна интелигентност**

Интелигентност е термин, с който се определя човешката способност за разсъждаване, анализ и синтез на информация. Най-общо приложено към организацията под интелект се разбира способността на човек да мисли, разсъждава и разбира дадена информация, както и да си служи с нея. (ИКАС).

Какво точно означава понятието организационна интелигентност. Това е способността на организацията да възприема, интерпретира и да отговаря на нейната околна среда по начин, който едновременно отговаря на нейните цели, и в същото време удовлетворява заинтересованите страни, които са нейните служители, клиенти, инвеститори, обществото и околната среда. Въпреки че данните и информацията са необходими за да работи една организация, знанието е това, което е движещата сила в организацията, то е критичен фактор за една интелигентна сложна адаптивна система. Знанието когато се основава на информацията и данните може да бъде източник на разбиране за ситуацията, връзките, теориите и правилата.

- **Обща цел**

Единството и общата цел представляват способността на организацията да интегрира и мобилизира ресурси за осигуряване непрекъснатата нишка на фокусиране и внимание и

<sup>22</sup> Auyang, S. Y. *Foundations of Complex-System Theories in Economics, Evolutionary Biology, and Statistical Physics* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998).

обединяване на съответните съставни части на организацията, когато и където те са необходими. За да работи интелигентно, тя трябва да бъде в състояние да координира и обедини съответните ресурси, за извличане на максимално разбиране на ситуацията, знания и концентрация на енергия, за да действа и отговори.

- **Селективност**

Във всеки един момент, всеки човек и всяка организация има огромен брой сигнали, засягащи нейните граници: приток на данни, информация, звуци, образи, идеи и т.н. Как една организация успява да избегне претоварване с тези сигнали и как е в състояние да избере, обработи и поддържа и да запази баланса на единство, разнообразие и гъвкавост. Това е едно невероятно постижение. Организациите и хората са принудени да извършват това всеки един момент. Тъй като външната среда става все по-сложна несигурна и нелинейна първата защитна линия на организацията е да се прави подбор и контрол на сигналите които я заливат.

- **Оптимална сложност**

Оптималната сложност е нова концепция в организационната теория. Първо, нека да разгледаме понятието за сложността, която се отнася до организациите. Сложността най-просто се тълкува като мярка на броя (или разнообразието) на състояния/опции/избори, които са достъпни (налични) в системата. Нека сега да разгледаме ограниченията на вътрешната сложност. Ако всеки компонент (служител, група или отдел) работи независимо без координация, ще бъде генериран голям брой от независими състояния. Но това няма да бъде полезно за организацията, защото няма да има изравняване, синергия или посока, с други думи, няма съгласуваност - само отделни независими характери. Другата крайност е, ако всички компоненти са принудени да се държат по предварително определен начин, като организирана твърда структура, чиито отношения са строго контролирани. В такъв случай организацията ще се превърне в класически бюрократична и не би могла дълго да се справя с днешните бързо променящи се условия. Нито прекалената независимост, нито строгата подреденост са решения за организацията. Някъде по средата лежи оптималната сложност, която позволява организацията да се справи със заобикалящата я действителност.

- **Проницаеми (пропускливи) граници**

Проницаемостта на границите на организацията може да се разглежда в няколко аспекта. Първият аспект са хората. Движени от различни мотиви те идват и си отиват в зависимост от условията, в които са поставени. Този непрекъснат поток позволява на организацията да се обогатява и да се нагажда в зависимост от необходимостите. Този непрекъснат поток размива границите на системата. Заедно с хората навътре и навън от организацията се движат и идеите. Те се формират вътре в организацията и биват пренасяни от хората формиращи организацията. Всичко това добавено към сложната среда дава яснота колко важно е една организация да е с пропускливи порести граници.

- **Ориентирана към знанието**

В новия свят на знанието, където идеите са в центъра, знанието е споделена сила. Знанието е едно от онези редки неща, които могат да се раздават и все още да го имаш. Скриването на знания не допринася за развитието на организацията и се явява основна културна бариера пред учението. Знанията трябва да се споделят, за да се раждат нови идеи и иновации.

Една ориентирана към знанието организация ще може да разпознава ценността на информацията и знанията при вземането на решения. Тя ще свърже хората с хора, хората със системата и системата с хората за да осигури доставката на правилната информация в точното време, за да може да улесни взимането на решения и действия. Създаването, съхранението, трансфера и приложението на знанията (а може би и мъдростта) ще бъде пречистено и развито така, че да стане главен ресурс на ИКАС. Главната цел на интелигентната организация, която е ориентирана към знанието е по-доброто представяне. То се постига чрез:

- Стратегическо ръководство;
- Подобряване изпълнението на мисиите;
- Подпомагане на обучението;
- Подобряване на процесите на обмяна на информация;
- Улесняване достъпа до експертиза;
- Подобряване на иновациите и творчеството.

#### • **Свободни потоци**

Свободата на движение на потоците в една организация е много важна за способността ѝ да реагира бързо и адекватно на външната среда. Свободните потоци подобряват обмяната на данни, информация и знания, а също така и обмяната на специалисти вътре в рамките на различните екипи на организацията. По този начин свободните потоци подобряват и обмяната на идеи и опит.

#### • **Многомерност**

От гледна точка на еволюцията, човека поради своята интелигентност, адаптивност и издръжливост е станал доминиращ вид на нашата планета. Ако интелигентната организация трябва да оцелява в една разнообразна среда, трябва да има способности да усеща, да се учи и да отговаря със широк спектър от дейности. За да се превърне в един доминиращ вид ИКАС трябва да може да демонстрира гъвкавост и устойчивост на нивото на нейната структура.

### **3.3. СПЕЦИФИЧНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА ИНТЕЛИГЕНТНА ОРГАНИЗАЦИЯ В ОТБРАНАТА**

Както беше споменато в началото на тази глава, въоръжените сили са силно консервативна институция и поради своите особености се променят трудно. Спецификата на работата в армията не винаги позволява да се приложат най-новите теории за развитие на организациите и планирането директно на практика. Понякога е нужен дълъг период на адаптация.

Разглеждайки модела на интелигентната комплексна адаптивна организация възникват няколко проблемни въпроса за директното му прилагане като модел в армията. Нека да разгледаме пораждащите характеристики на ИКАС: организационна интелигентност, споделени цели, селективност, оптимална сложност, проницаеми (пропускливи) граници, ориентираност към знанието, свободни потоци, и многомерност.



Развитието на въоръжените сили е наложило и променило структурите така, че да отговарят на новите динамични характеристики на средата, като организациите им и самите въоръжени сили са приели част от характеристиките. Така например голяма част от организациите са ориентирани към знанието - те използват натрупаните данни и информация по възможно най-добрия начин. В това направление армията има сериозни традиции. Имам в предвид осигуряването на приемственост в обучението. Особено в организациите от ВВС (но не само там) предаването и разпространяването на знанията и информацията е от решаващо значение.

Като предизвикателства за организациите от въоръжените сили при прилагането на модела на интелигентната организация могат да се изтъкнат следните техни характеристики:

- Естествена инертност – необходимо е значително време, за да се развият определени отбранителни способности.
- Уникални черти, специфични за всяка от физическите области на военните конфликти – сухопътни, авиационни, морски, и съответно солидни традиции, в т.ч. на културно ниво.
- Секретност.<sup>23</sup>

Естествената инертност е продиктувана от това, че е необходимо значително време за придобиване на нови способности. Процесът по планиране, програмиране, осигуряване на бюджетни средства, развиване на способностите и след това оценка отнема доста време. Тази инертност пречи на организацията да се нагажда бързо към динамичната среда.

Друга особеност на организациите в отбраната е спецификата на тяхната работа. Първо и най-важно, продукта който произвеждат, а именно сигурността, много трудно може да бъде оценен. Обикновено ние оценяваме нашата сигурност след като я загубим. Как да оценим дали е ефективна една организация като не можем да оценим продукта който произвежда? Второ, това са уникалните черти специфични за всяка една област на военното дело. Военните конфликти в зависимост от това в коя от физическите области се провежда - сухопътни, авиационни, морски, имат своите отличителни особености. Например в последно време сухопътните операции станаха високо специализирани. Изхода от една такава операция зависи от специалните умения на отделния войник. Операциите по въздух и вода през последните няколко години изключително много зависят от развитието на технологиите. Много често (по-често въздушните операции, по-рядко на другите видове въоръжени сили) се изпълняват и без участие на хора. Чрез използването на безпилотни летателни апарати за разузнаване, дори и за нанасяне на удари по предварително набелязани цели (Командни пунктове инсталации и др.).

Следващата особеност, която е предизвикателство за прилагане на модела на ИКАС от организациите в сектора на отбраната, е необходимостта от секретност. Тя повлиява свободното протичане на информацията и прави границите на организацията по-малко пропускливи както за хората, така и за информацията и данните.

Въпреки посочените по-горе особености се наблюдава промяна на поведението на организациите в отбраната. Тези промени като цяло са:

- обмен на информация, знание, хора, идеи, ... ;
- откритост и конкуренция на идейно ниво;
- обективно оценяване на резултати;

<sup>23</sup> Тодор Тагарев, „Интелигентната организация в отбранителния сектор”, *IT4Sec Reports 81* (март 2011 г.), [www.it4sec.org/node/2030](http://www.it4sec.org/node/2030), <http://dx.doi.org/10.11610/it4sec.0081>.

- иновативни решения;
- пренасочване и обединяване на ресурси за ефективната им реализация.

Все по-често обмяната на информация, знания, хора и идеи се налага като практика при решаването на определени задачи. Все по-често хората, които имат възможност да придобият опит в организации извън рамките на Българските въоръжени сили, пренасят този опит и знания в практиката на нашите подразделения. Съвместните учения и проекти също допринасят за обмяната на опит и знания.

От друга страна, наложените ограничения ни накараха да бъдем много по-изобретателни, породиха конкуренция, за и без това оскъдните ресурси. Опитата ни при работата с нашите съюзници ни показа как можем много по-ефективно да използваме ресурсите на организацията, гъвкавото поведение и решения.

Конкуренцията не само за ресурси, но и между хората породила необходимостта от обективно оценяване на резултатите. Макар, че все още има места където оценяването куца, като за пример ще дам атестирането на хората, необходимостта от обективно оценяване, като например на бойната подготовка, е очевидна.

В Бялата книга за отбраната и въоръжените сили се предвижда предоставяне на по-голяма финансова самостоятелност на Съвместното командване на силите, бригадите и базите от Въоръжените сили, с което ще се реализира политиката за децентрализация на разходването на бюджета. Това ще освободи централните и оперативните органи от несвойствени за тяхното ниво отговорности и дейности и ще позволи структурната им оптимизация. Същевременно бригадите и базите ще могат по-оперативно да решават проблемите на текущата си издръжка. За целите на прозрачността на военните разходи, чрез децентрализацията ще се осигури максимална обвързаност на реалните потребности на войските с предоставените им финансови ресурси.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, приета с решение на Народното събрание на 28 октомври 2010 г.



## ИЗВОДИ

Малко вероятно е, която и да е организация да бъде изцяло централизирана или децентрализирана. Структурата на организациите в сектора на сигурността и отбраната трябва да бъде амалгама от централизирани и децентрализирани функции и дейности. С децентрализацията се цели облекчаването на труда на ръководителите от най-горните нива и в същото време намаляването на възможностите за корупция. За да не се пренесе корупцията надолу по йерархията чрез делегирането на правомощия, е необходимо и да се засили контрола върху средствата и начините по които се използват.

Изкуството да се предават пълномощия зависи от възприемчивостта към новите идеи, готовността да се предават определени пълномощия на по-низшите звена на управление, способността да се доверяваш на по-низшите звена на управление и стремежа за осъществяване на общ контрол. Делегирането на пълномощия не е способ за избягване на отговорности, това е форма на разделяне на управленския труд, позволяваща да се повиши неговата ефективност. Делегирането облекчава работата на ръководителя но не сменя от него отговорността да взема окончателните решения, това е негово задължение, което го прави ръководител. Съвременните теории препоръчват на лидерите да посрещат промените, да планират евентуалните изменения на средата и да бъдат готови за това, че тя се изменя. Това дава възможност на ръководителите с помощта на делегиране активно да влияят на тези промени в работата на организацията.

„Интелигентните организации са тези организации които ще оцелеят през 21 век”<sup>16</sup>

## **4. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРИЛАГАНЕТО НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ МЕНИДЖМЪНТ В МИНИСТЕРСТВО НА ОТБРАНАТА**

### **4.1. ИДЕАЛНИЯТ ЦИКЪЛ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ОТБРАНИТЕЛЕН МЕНИДЖМЪНТ**

В предните глави показахме какъв трябва да бъде стратегическия мениджмънт в сектора на сигурността и каква трябва да бъде една организация за да посрещне динамичните и неопределени характеристики на средата. По-надолу в тази глава ще се опитам да покажа какъв е моделът за стратегически мениджмънт в министерството на отбраната, като използвам за пример проекта на Концепцията за стратегически мениджмънт. Ще се опитам да покажа някои от проблемите, които възникват при прилагането ѝ.

В отбранителния сектор основополагащи за стратегията са политическите цели и амбиции, които правителството поставя пред организациите.

Стратегическият мениджмънт (СМ) в отбраната се занимава с оформянето на въоръжените сили на бъдещето на една нация. Поради продължителността на процеса на формирането на нови способности и аквизиция, СМ се фокусира върху периоди от 10 и повече години в бъдещето. Дългосрочното планиране е сложен процес, който носи значителни последици за бъдещето на нацията. Бързото развитие на науката и технологиите както и неопределеността на средата го прави още по-предизвикателен. Голямо предизвикателство представлява и едно дългосрочно планиране в условията на икономическа криза и постоянно намаляващи бюджети за отбрана.

Познати са няколко различни групи подходи за стратегически мениджмънт в отбраната, които са използвани през годините.

*Фокусирани върху процеса на планиране:*

- Планиране от горе надолу – това е от стратегията към задачите ориентиран подход. Планирането започва с политическите цели и амбиции на правителството, разработва се стратегия, която удовлетворява тези цели, след което задачите се поставят на подчинените и т.н.
- Планиране в зависимост от ресурсите – целта на това планиране е да се изградят някакви способности в рамките на определен бюджет без да се вземат под внимание другите фактори. През последните няколко години годишното планиране на по-ниско ниво се извършваше по този начин. Задаваха се ресурсните ограничения след което се решаваше какво може да се планира с тях. Не рядко тези ограничения бяха променяни през годината и то надолу.

Фокусирани върху очакваното развитие на технологиите и в контраст с исторически доказани факти.

- Технологически оптимизъм – постигане на стратегическо превъзходство чрез оптимизъм за развитие на технологиите.
- Избягване на риска – Доказаните концепции и структури се екстраполират и увеличават.
- Нарастващо планиране – Съществуващите способности служат за основа на извеждането на нови.

- Продължаване на историята – това което е работило в миналото ще работи и в бъдеще.

*Фокусирани върху конкретни сценарии или определени функции, като движеща сила на измерването на постиженията:*

- Планиране базирано на сценарии – Разработват се сценарии и се развиват ВС в посока на противодействие на сценариите.
- Планиране базирано на заплахите – представлява планиране базирано на възможностите и заплахите, които ще има противника. В една среда, където противника не е точно определен това планиране става невъзможно.
- Планиране базирано на способностите – това планиране се базира отчасти на първите два метода, но включва функционален анализ на бъдещите операции и необходимите за тях способности. Бъдещите операции като цяло не се оценяват. Оценяват се способностите. Резултат от това планиране не е конкретна оръжейна система или йерархична структура.<sup>25</sup>
- Планиране в среда на несигурност, за осигуряване на способности подходящи за широкия спектър на съвременните предизвикателства на средата и обстоятелствата в рамките на строга икономическа рамка.
- Планирането базирано на способностите и използването на подход базиран на сценарии се превърна в златен стандарт за повечето държави членки на НАТО. Макар че процесът варира при различните държави в зависимост от структурата на въоръжените сили, по принцип остава същия.
- Идеалния цикъл на стратегическия мениджмънт в отбраната е показан на фигура № 7.<sup>26</sup>
- Правителството и парламентът (Висшите политически власти) дефинират параметрите на отбранителната политика и целите на въоръжените сили. Тези цели по същество представляват определен брой политически възможности. Но те също предоставят начините, по които трябва да се постигнат целите, а също така средствата (инструментите), които правителството възнамерява да поддържа за постигане на целите, както и финансовите ограничения. Тези насоки като минимум трябва да съдържат средата на сигурност, дефиницията на нивото на амбициите, към които трябва да се стремят въоръжените сили, а също така ресурсите, които ще бъдат достъпни за постигане на амбициите.

Планиращите във въоръжените сили трябва да преведат политическите цели като разбираеми параметри и на разбираем език. Пример за такива параметри са вида на мисиите, спектъра на действие, конкурентни изисквания, дългосрочни ограничения в рамките на бюджета и др.

<sup>25</sup> *Handbook on Long Term Defence Planning* – NATO, Research and Technology Organisation, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025)TP/41, April 2003, at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA414193>

<sup>26</sup> De Spiegeleire, Stephan, et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management* (The Hague: Hague Centre for Strategic Studies, April 2009), <http://www.hcss.nl/reports/closing-the-loop/62/>.



**Фигура 7. Идеалния цикъл в стратегическия мениджмънт**

Като следваща стъпка, хората които планират и извеждат истинските способности от политическото насочване (насочването в отбрана) ги асемблират в един комплект въоръжени сили, които могат да реализират политическите цели в рамките на бюджета. Това се извършва чрез аналитичен процес, включващ такива елементи като сценарии, оценка на способности, риск мениджмънт, баланс на инвестициите и т.н.

След като е направена единна съвкупност от отбранителни способности, организацията трябва да развие критерии за оценка на собствената си ефективност и ефикасност (работоспособност), базирани на резултатите които постига. В края на този период начините на оценка са развити, проконтролирани и оценени първо във въоръжените сили, след това на правителствено ниво.

И накрая, за да завърши цикъла, стратегическата оценка на изпълнението трябва да доведе до стратегически отговор и евентуално коригиране на определения курс (Стратегическа корекция). Този последен етап е може би основната връзка в стратегическия цикъл на

управлението, въпреки че в различните страни едва сега започват да се създават органи, които са в състояние да упражняват такава форма на стратегическо управление.

Много от страните прилагат метода на планиране базирано на способностите срещат трудности при прилагането му. Основните трудности са свързани със създаването на критерии за оценка и последващо оценяване на способностите. Другия тип трудност е в завършването на цикъла, а именно стратегическото коригиране.

## **4.2. СТРАТЕГИЧЕСКИ МЕНИДЖМЪНТ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ**

Как стоят нещата в нашите въоръжени сили?

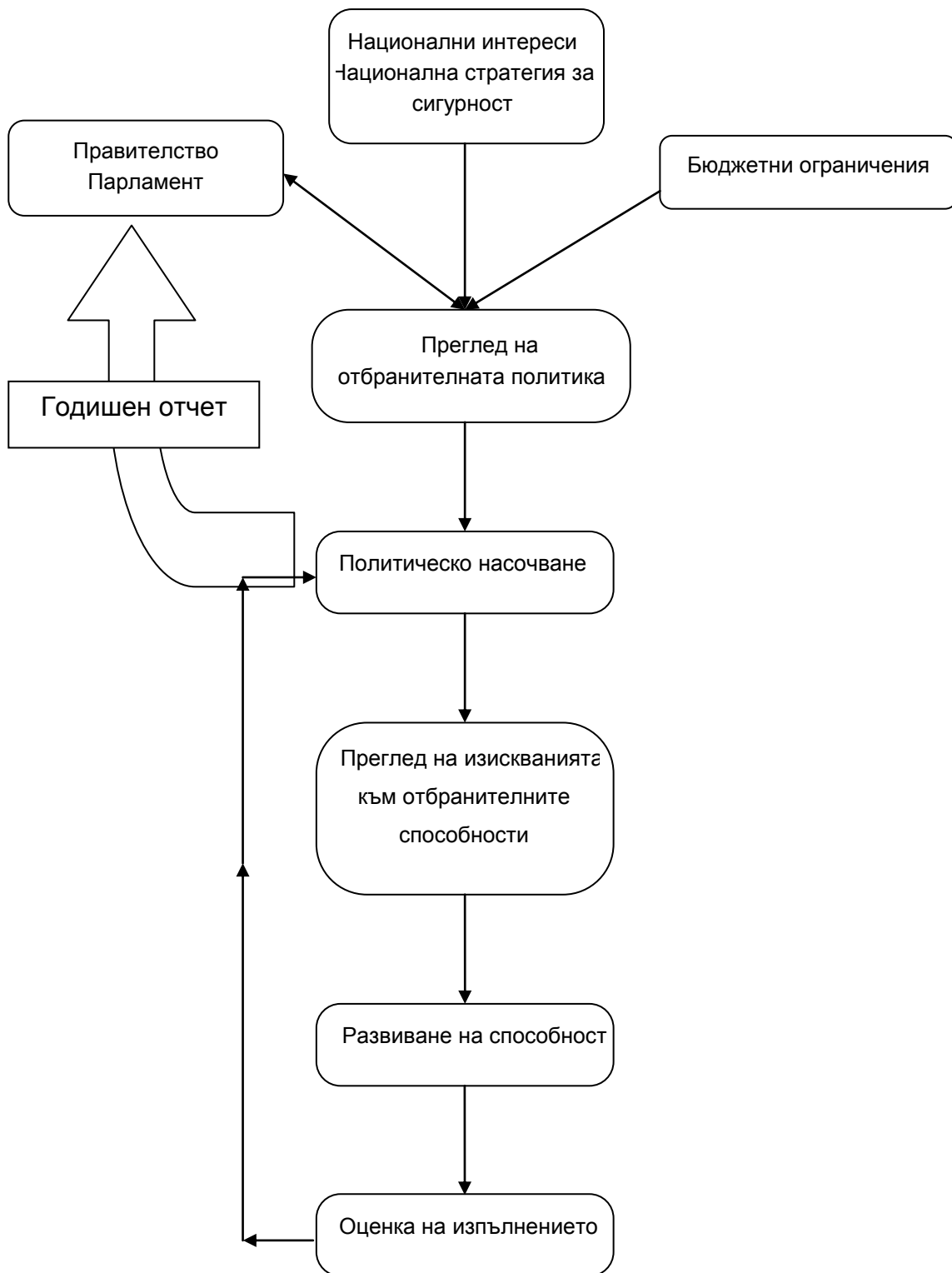
Чрез концепцията за стратегически мениджмънт Министерството на отбраната си поставя за цел извършване на качествен скок във формирането и осъществяването на отбранителната политика. Тя се основава на принципите на ефективния мениджмънт, като отчитане на интересите на обществото, широк политически и обществен консенсус, делегиране на правомощия, системен подход, развитие на сътрудничеството с организациите от сектора на сигурността и др.

Цикълът на стратегическия мениджмънт в сектора на отбраната е дефиниран в Проекта за Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт и може да бъде представен по следния начин.

- **Преглед на отбранителната политика;**
- **Политическо насочване;**
- **Преглед на изискванията към отбранителните способности;**
- **Развитие на отбранителни способности, в това число:**
  - Програмиране;
  - Краткосрочно планиране, включително 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 планове.<sup>27</sup>

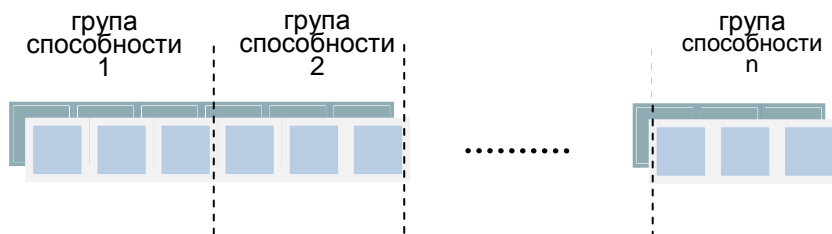
**Прегледът на отбранителната** политика се извършва в началото на мандата на всяко правителство (освен ако не е служебно). Планирането се извършва за период от 10-15 г. Целта е да се дефинират мисии основни задачи и амбиции на въоръжените сили. Изхождайки от сценариите, да се определят необходимите способности. Разликата между настоящи и необходими способности определя дефицита и излишъка от способности. Определят се способностите, които ще се развиват и излишните способности, които ще бъдат извеждани. Определят се параметрите на бъдещите въоръжени сили. На този и следващите два етапа се съставя портфейл (портфолио) от отбранителни способности. Такова портфолио е изобразено схематично на фигура № 10. Основен резултат е т.н. „Бяла книга за отбраната”.

<sup>27</sup> Тодор Тагарев, „Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт”, *IT4Sec Reports* 46 (февруари 2010 г.), <http://www.defencemanagement.org/node/2031>, <http://dx.doi.org/10.11610/it4sec.0046>



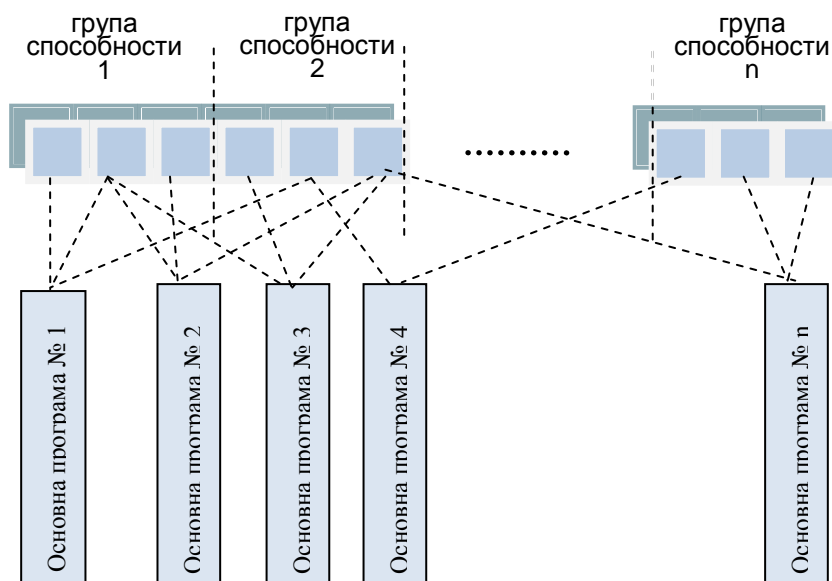
Фигура 8. Процес на Стратегически мениджмънт

**Политическото насочване** е процес на стратегическо коригиране - извършва се веднъж годишно обикновено в началото на финансовата година. Цел на процеса на политическо насочване е отдаването на указания на министъра на отбраната по отбранителната политика и планирането.



Фигура 10. Портфолио от способности<sup>28</sup>

**Преглед на изискванията към отбранителните способности** е процес, който е синхронизиран със същите процеси в НАТО и ЕС. Извършва се веднъж на две години и чрез него се синхронизират националните изисквания с тези в НАТО и ЕС. Ако е необходимо се коригира портфолиото от способности (фиг.10)



Фигура 11: Разпределяне на целеви способности между основни програми.<sup>28</sup>

Процесът на **развиване 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.

Процесът на **програмиране** представлява целево използване на ресурси за отбрана за изграждане на способности, определени в процесите преди това. На фигура № 11 е показано примерно разпределяне на целеви способности между основни програми. Процесът на **краткосрочно планиране** е насочен към всеки един от елементите на способностите (хора,

въоръжение и техника, инфраструктура, подготовка, финанси, знание)<sup>28</sup>. Краткосрочното планиране детайлизира предвидените в програмите дейности и срокове.

*Изпълнението* на плановете и програмите е приоритет на организациите в отбраната. Ръководството на Министерството на отбраната извършва наблюдение и контрол на изпълнението на плановете, програми и политики.

Изпълнението на плановете, програми и политики се **оценява** регулярно в съответствие с интегрална система от критерии и показатели. При това се изготвят отчети и се правят изводи дали приетите вече плановете, програми и политики са реалистични от ресурсна гледна точка и дали е законосъобразно, целесъобразно и икономично използването на ресурсите, какви са постигнатите резултати. Оценка се също дали способностите съответстват на текущи и прогнозни потребности. Ако е необходима промяна се изготвя предложение.

### 4.3. ПОУКИ ОТ ПРАКТИКАТА

Концепцията за стратегически мениджмънт има амбицията да установи точни и ясни правила за дългосрочно планиране във въоръжените сили, но също така полага основите за координация и взаимодействие на организациите в сектора за сигурност. Тези организации могат да бъдат разглеждани като система от взаимодействащи си и взаимно зависими елементи. Степента на взаимодействие може да варира - в различните страни и по различно време могат да бъдат различени седем нива на взаимодействие на организациите:

1. Съперничество и липса на воля да работят заедно; няма координация между организациите, тя може да става само на ниво министерски съвет, народно събрание. Ограничена е комуникацията между организациите за сигурност.
2. Ключовият персонал от организациите се познава помежду си; създадени са официални контакти; има известен опит за сътрудничество между организациите.
3. Има изградени институции за комбинирано обучение и тренировки, има изградено доверие между организациите в сектора на сигурност.
4. Процесът на планиране на операциите е добре координиран; организациите и техните части постоянно тренират заедно; има механизъм за извличане на поуки от практиката.
5. Установен е централизиран или много добре координиран процес на планиране базирано на способностите, свързано с бюджета и с разбиране на риска при планирането.
6. Има координирано развитие на необходимите способности чрез централизирано обучение, или внимателно следен процес на обучение, тренировки, главни доставки, развитие на инфраструктура, споделена концепция за операциите и др.
7. Интегрирана организация.<sup>11</sup>

Повечето държави, както и България, се намират на втория етап от развитието си. Поради ред причини, някои от които ще спомена по-долу, организациите от сектора на сигурността не желаят да си взаимодействат. Могат да бъдат посочени много примери, при които организации от сектора на сигурността са си сътрудничили за решаване на определени въпроси. Например, много често военнослужещи и техника от въоръжените сили участват

<sup>28</sup> В НАТО за описание на способности се използва модела DOTMLPF (Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel and Facilities).



при гасене на пожари, разчистване на пътищата от сняг или спасяване на хора заседнали в снега. През 2010 г. вертолети от ВВС участваха в гасене на пожари край Тетевен.<sup>29</sup> Вертолети са използвани и за други дейности като разузнаване от въздуха за нуждите на правителството и др.

Тук като отрицателен пример може да бъде посочено придобиването на вертолети от МВР - една организация, която няма способности за експлоатация и поддържане на такъв вид техника и тепърва трябва да ги изгражда. Закупуването на вертолетите за МВР е пример на липса на координация и конкуренция за средства.

Но каква е точно причината поради която организациите от сектора за сигурност не желаят да си сътрудничат? Също така няма опити за синхронизиране на програми за придобиване на способности за сектора за сигурност. Не се дискутира въпроса за специализация и взаимно предоставяне на способности.

Първият проблем в прилагането на концепцията за всеобхватния подход в сектора за сигурност е в методите за планиране. Планирането базирано на способностите не е познато извън въоръжените сили и министерството на отбраната.

Вторият проблем е нежеланието на организациите да си споделят или обменят способности.

Третият проблем е в конкуренцията, за и без друго ограничените ресурси. Държавите, които използват всеобхватния подход в сектора за сигурност отделят парите от своя бюджет за целия сектор и след това заделят пари за организациите, в зависимост от това коя организация какви способности ще развива (поддържа).

Като четвърти проблем може да се посочи сравнително автономното развитие на организациите от сектора за сигурност през последните 10-15 год.

---

<sup>29</sup> Вж. <http://www.monitor.bg/article?id=267952>

## ИЗВОДИ

Стратегическият мениджмънт е съществен за организациите, които посрещат комбинираното въздействие на несигурността на бъдещето и липсата на гъвкавост. Планирането след ерата на студената война се превърна в голямо предизвикателство. От ситуация, в която доминираща беше една заплаха и бяха необходими малко краткосрочни приспособявания на плановете поради появата на новите технологии и появили се с тях заплахи, към ситуация на бързо развиващи се и разнообразни предизвикателства.

В тази сложна ситуация стратегическият мениджмънт трябва да намери начин да се справи с неопределеността на средата. Тази неопределеност на съвременния етап се преодолява чрез разработване на сценарии. Сценариите са много важен елемент от процеса на стратегически мениджмънт. Разработването на добри сценарии е гаранция за добре разработен процес на дългосрочно планиране. Сценариите са ясно различима връзка между националната стратегия за сигурност и развитието на въоръжените сили.

Планирането базирано на способностите и използването на подход базиран на сценарии се превърна в златен стандарт за повечето държави членки на НАТО.

Интеграцията в сектора за сигурност при различните държави е на различно ниво. Интеграция от ниво 7 не е препоръчителна поради много причини, една от които е твърде голямата концентрация на сила. Нива на координация 5 - централизиран или много добре координиран процес на планиране, базирано на способностите, свързано с бюджета и с разбиране на риска при планирането или 6 - координирано развитие на необходимите способности чрез централизирано обучение, или внимателно следен процес на обучение, тренировка, главни доставки, развитие на инфраструктура, споделена концепция за операциите ѝ, е препоръчителна. По този начин организациите от сектора на сигурността ще могат да посрещнат предизвикателствата на 21<sup>-ви</sup> век.

За да бъде процеса на стратегически мениджмънт успешен, той трябва да отговаря на няколко изисквания. Първото от тях е, че при съставяне на политическата рамка (национални интереси и ценности) на правителството, както и при съставяне на стратегията за национална сигурност, активно участие трябва да вземат хората, които ще планират структурите в отбраната. Второто условие за успех е разбираемия език на плановете и стратегиите. Третото условие за успех на стратегията е прозрачността и възможността за граждански контрол. Четвъртото условие е за непрекъснатостта на процеса т.е. непрекъснато коригиране и нагаждане на плановете към новите условия И петото последно условие е завършването на цикъла за стратегически мениджмънт. Имам в предвид вътрешния контрол на постигнатите резултати и отчет пред правителството.

## ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Средата за развитие на организациите от сектора за сигурност на съвременния етап е сложна и динамична. Характерно за тази среда е бързо променящите се интензивност и разнообразие на заплахите. Освен това на съвременния етап организациите от сектора за сигурността са под нарастващо напрежение да постигнат възможно най-високи способности с обществените средства, които са им предоставени.

Националната сигурност не е и не може да бъде приоритет само на въоръжените сили, те са неделима подсистема на сектора за сигурност. Тези нови и разнообразни предизвикателства изискват гъвкави решения и разнообразни подходи. Сигурността трябва да бъде постигната не само чрез използване на въоръжените сили, а чрез съвместните усилия на всички правителствени и неправителствени организации. Съвременните предизвикателства изискват сътрудничество между организациите, за да се постигне адекватно ниво на национална сигурност.

В планирането на способностите на националния сектор за сигурност, политиците и планиращите трябва да дефинират и да намерят баланс между четири главни компонента - цели, стратегии и относително разпределение на ролята между организациите в сектора, средства или способности – за прилагане на стратегията и оценка на риска при планирането.

Секторът за сигурност трябва да работи като една система, за да може да удовлетвори нарасналите изисквания на средата и хората. Това ще се постигне чрез прилагането на всеобхватния подход и планиране базирано на способностите в сектора.

Структурата на организациите в сектора на сигурността и отбраната трябва да бъде амалгама от централизирани и децентрализирани функции и дейности. Интелигентните организации са тези организации които ще оцелеят през 21 век.