

ИНТЕЛИГЕНТНА ОТБРАНА И МЕНИДЖМЪНТ

***Опит за мениджърски прочит
на доклада за състоянието на
отбраната и въоръжените сили
на Република България за 2010***

Доц. д-р инж. Венелин ГЕОРГИЕВ

Доц. Венелин Георгиев работи в Центъра за мениджмънт на сигурността и отбраната при ИИКТ-БАН. Притежава професионален опит и познания в областта на стратегическия мениджмънт на отбраната, натрупан в периода на работа като експерт в МО. Професионалните и научните му интереси са насочени в областите за програмно управление на ресурси, отбранителна аквизиция и управление на риска, аналитични методи за икономически анализ, иновации и инвестиции. За контакти: *e-mail:* georgiev@defencemanagement.org; www.defencemanagement.org



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/bg/)

Редактори: доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

От практиката е известно, че всеки въпрос, проблем, текст и т.н. може да бъде обсъждан, анализиран или прочетен от различни гледни точки или с други думи предметът на обсъждането, анализирането или прочитането може да бъде различен. Причините за подобни различия могат да бъдат най-разнообразни, вариращи от лични предубеждения и отношения до строго професионално възприемане на материята. В настоящия случай става въпрос за опит за професионален прочит на доклада за състоянието на отбраната и въоръжените сили на България за 2010 г.¹ от гледна точка на принципите, подходите и особеностите на стратегическия мениджмънт на отбраната.

Една голяма част от ползите, които се очаква да бъдат извлечени от подобен опит зависят от контекста, в рамките на който ще бъде направен самия прочит на доклада. Основните отправни точки, които очертават този контекст са свързани със състоянието на международната среда за сигурност, членството на страната ни в НАТО и ЕС и макроикономическите процеси на колебание между опитите за излизане от икономическата криза и угрозата от удължаване на рецесията. Като отправна точка за контекста, в рамките на който се извършва мениджърски анализ на доклада, се приема актуалната напоследък тема за необходимостта от възприемане и прилагане в сектора на отбра на концепцията за т.нар. интелигентна отбрана (smart defense). Генералният секретар на НАТО г-н Расмусен, в свое изказване на конференцията по сигурността в Мюнхен, дефинира интелигентната отбрана като възможност за нарастване на ефективността на усилията на страните-членки за изграждане на по-високо ниво на сигурност за сметка на по-малки разходи на ресурси чрез по-добро координиране и коопериране на дейностите, при което като резултат да се избегне трансформирането на икономическата и финансова криза в криза на сигурността. Изграждане на подобен тип отбрана (и в частност прилагането на подобен подход към стратегическия мениджмънт на отбраната) би позволило на Европа (в лицето на европейските страни-членки на алианса) да остане надежден партньор в полето на гарантиране и поддържане на сигурността и да запази способностите си за единни действия в трансатлантически мащаб и в частност със САЩ. Погледът към статистиката би дал най-ясна представа защо се налага възприемане на концепцията за интелигентната отбрана:

- за последните две години разходите за отбрана на европейските страни-членки на НАТО са намалели с 45 млрд долара, което се равнява приблизително на годишния бюджет за отбрана на Германия;
- преди десет години приносът към разходите за отбрана в рамките на НАТО от страна на европейските страни-членки и от страна на САЩ е бил балансиран (50%:50%) докато днес това съотношение е 75%:25% в полза на разходите, които прави САЩ при това с тенденция към нарастване, независимо от свиването на бюджета на Пентагона, анонсирано в началото на 2011 г.;
- наблюдава се тенденция в политиката на Европа за разделяне (разпределяне, диференциране) на труда (ангажиментите, приноса) към общите способности на НАТО: от САЩ се очаква да осигуряват „твърдата“ сила на алианса при участие в операции и мисии докато за европейските страни-членки остава т.нар. „мека“ сила, намираща израз (реализация) в области като осигуряване, тренировка и институционално изграждане²;

¹ За краткост по-нататък в материала пълното заглавие на доклада ще бъде заместено с израза „доклада“.

² В своето изказване г-н Расмусен оценява подобна тенденция (в най-добрия вариант) като наивна и дори (в най-лошия вариант) като опасна.

- според Международния институт за изследвания на мира в Стокхолм, Китай е утроил разходите си за отбрана през последните десет години, а за същия период Индия е увеличила своите разходи за отбрана с 60%;
- инвестициите на европейските страни-членки на НАТО в наука, технологии и иновации за отбрана, които стоят в основата на всички военни (отбранителни) способности, продължават да бъдат невероятно малки като абсолютна стойност и като процент от brutния вътрешен продукт. Като пример Франция и Великобритания, които традиционно заделят най-много средства за изследвания и развитие в сравнение с останалите страни-членки от Европа (при това взети заедно) заделят средства, които са равни на 12% от сумата, заделяна от САЩ в същата област;
- в условията на икономическа и финансова криза дори големите европейски страни изпитват затруднения при опитите им за индивидуален достъп до актуалните иновационни решения и най-новите технологии, но въпреки това 80% от силно ограничените финансови ресурси за наука и изследвания продължават да се харчат в интерес и в рамките на национални проекти и само 20% по международни проекти (програми).

В своя доклад г-н Расмусен прави опит да дефинира и възможните рискове, които крие политиката на силно ограничаване на разходите за отбрана и опитите за „специализация“ в приноса на европейските страни-членки към общите отбранителни способности на НАТО. Той разделя тези рискове в три основни направления:

- *рискове от поява на дисбаланс в приноса на отделните страни от Европа към общата сигурност*, които се изразяват в това, че няколко от големите европейски страни могат да останат в ролята на основни гаранци на сигурността докато останалите да изостанат от тях на видима дистанция. Възможният проблем, свързан с тази група рискове, се изразява в това да бъдат поставени под въпрос принципите за колективна отбрана и съюзна солидарност, върху които се базира НАТО;
- *рискове от намаляване на отбранителните способности на Европа*, които се базират на разбирането, че без наличие на достатъчно „твърда“ сила (или само с „мека“ сила) способностите на европейските страни да противодействат и управляват кризи ще бъдат силно ограничени;
- *рискове от раздалечаване на позициите на САЩ и Европа по въпросите за приноса и ангажимента към поддържане на глобалната сигурност*, произтичащи от разбирането, че ако Европа (в лицето на европейските страни-членки на НАТО) продължава да не осигурява адекватен (балансиран) принос към усилията за гарантиране на глобалната сигурност, то САЩ могат да потърсят на друго място (в друг географски район) надежден партньор в тази област.

Концепцията за интелигентна отбрана като подход за развитие на стратегическия мениджмънт на отбраната включва два основни компонента (предизвикателства): постигане на по-висока степен на сигурност за сметка на намален разход на ресурси за отбрана и повишаване на ефективността на инвестициите в отбраната чрез задълбочаване на сътрудничеството и кооперирането между страните-членки. За решаване на проблемите, свързани с първото предизвикателство, г-н Расмусен предлага в своя доклад три възможности:

- *създаване на съвкупност (pooling) от отбранителни способности за сметка на усилията на всички страни-членки и споделяне (sharing) на тези способности в случай на нужда.* Тази възможност би позволила на Европа да изгради собствено ноу-хау и способности в отбраната и сигурността. В това направление ролята на НАТО може да бъде тази на подходяща среда за идентифициране и свързване на страните със сходни потребности, но с недостатъчни ресурси за изграждане на техните отбранителни способности. За реализиране на тази идея могат да бъдат прилагани подходи като общо използване на съществуващи способности, общо придобиване и използване на нови отбранителни продукти и на свързани с тях способности, споделяне на роли в сигурността (например поемане от една страна-членка на ролята за Air Policing при охрана на въздушното пространство на друга/и страни). За да не остане читателя с впечатление, че концепцията за интелигентна отбрана е нещо, намиращо се в сферата на теорията, могат да бъдат посочени следните практически примери за нейното реализиране в практиката: Франция и Великобритания демонстрират промяна в своите политики, насочена към коопериране при изграждане и споделяне на критични военни способности (споразумението между двете страни-членки на НАТО може да се разглежда като елемент на интелигентната отбрана); френски и белгийски пилоти използват съвместно инфраструктура за подготовка, с което двете страни поддържат и използват по-голям капацитет от възможности срещу по-малко пари (също елемент на интелигентна отбрана); предоставяне за съвместно използване на специализирана инфраструктура (полигони, стрелбища и т.н.), както е примера на Чехия, предоставяща полигон за тренировка за противодействие срещу химическо, биологическо и ядрено оръжие.
- *правилно определяне и задаване на приоритетите на стратегическия отбранителен мениджмънт.* Само по себе си изграждането и споделянето на общи отбранителни способности не може да бъде достатъчно за постигане на по-висока степен на сигурност ако разходите за отбрана не се правят на базата на правилно определени приоритети. В тази посока ролята на НАТО е по-скоро към дефиниране на общите приоритети и определяне на критичните отбранителни способности, към постигане на които би следвало страните-членки да фокусират своите усилия и ресурси.
- *подобряване на взаимодействието и координираността в действията на страните-членки.* В това направление НАТО може да помогне като осигури „общата (цялостната, голямата) картина“ за това от какво се нуждае и какви потребности има. От своя страна отделните страни трябва да постигнат необходимата степен на взаимна съгласуваност, която да гарантира постигането на по-висока степен на сигурност при по-ниски разходи за отбрана. Ефективен инструмент с определена практическа насоченост в тази област е генерирането в рамките на процеса на общо планиране на НАТО на пакети от необходими способности, които да се изградят и поддържат от групи страни-членки, с което да се реализира идеята за по-добро взаимодействие и координираност.

При дефиниране на възможните инструменти за решаване на проблемите, свързани с второто предизвикателство пред интелигентната отбрана акцентът се поставя върху:

- *инвестициите в науката, технологиите и иновациите, които са в основата на всички военни (отбранителни) способности.* Казано по-просто това означава необходимост страните-членки да започнат да изпълняват заявените намерения за увеличаване на разходите за изследвания и иновации до нива не по-малки от 3%.

- *задълбочаване на сътрудничеството между отбранителните институции и частния сектор.* Съвременната тенденция показва, че докато преди време отбраната разполагаше с най-новите технологии, а частния бизнес можеше (при определени условия) да се ползва и да извлича конкурентни комерсиални предимства от тях, то днес индустрията притежава богатството на опита, което налага търсене на възможности за развитие на формите на публично-частно партньорство (ПЧП), чрез които да се използва (извлича) военния потенциал на иновациите и новите технологии;
- *засилване на връзката и взаимодействието между НАТО и ЕС.* Факт е, че двата съюза споделят двадесет и един от своите членове, които от своя страна разполагат само с един комплект въоръжени сили и съответни способности. Идеята на концепцията за интелигентна отбрана е да се създадат подходящи условия страните да работят заедно по рационален, ефективен и ефикасен начин докато НАТО се ограничава до определяне на стратегическото направление, идентифициране на възможните области за коопериране, споделяне и разпространяване на най-добрите практики. Всичко това трябва да бъде насочено към изграждане на отбранителни способности в интерес на сигурността – поотделно от страните, в сътрудничество в рамките на НАТО и ЕС, в сътрудничество със страни извън двата алианса.

В така описаната рамка, т.е. в контекста на интелигентната отбрана, се прави опита за мениджърски прочит на доклада. От теоретична гледна точка в основата на експеримента стои широко приетото разбиране, че за да бъде управлявана една дейност (в случая отбраната) същата следва да може да се измерва, а за да бъде надеждно измервана тази дейност следва добре да се познава, т.е. да може да бъде описана (фиг. 1).



Фиг. 1. Логическа връзка и мениджърски инструменти за управление на организационните дейности в отбраната

Използвайки възприетите термини от теорията на мениджмънт, описанието на една дейност е възможно с помощта на т.нар. стратегическа карта (strategic card), а за измерване на резултатите от дейността широко се прилагат балансираните системи от показатели за ефективност (balanced scorecard). На тази база като основна цел на настоящия анализ се поставя изследване на възможността за построяване на стратегическа карта и балансирана система от показатели за ефективност за дейностите в отбраната като се използва информацията, включена в доклада.

В чисто теоретичен план стратегическата карта на дейностите в отбраната представя визуално причинно-следствените връзки между целите и направленията, в рамките на които се описват изследваните дейности. Тя представя логиката на дейностите в отбраната като дефинира условията и съдържанието на средата, жизнено важните и създаващи стойност вътрешни процеси, необходимите ресурси и очакваните резултати, гарантиращи постигането на целите пред отбраната.

От съдържанието на доклада са формулирани основната цел и две съпътстващи подцели на стратегическия мениджмънт на отбранителните дейности (виж фиг. 2) със следното съдържание:

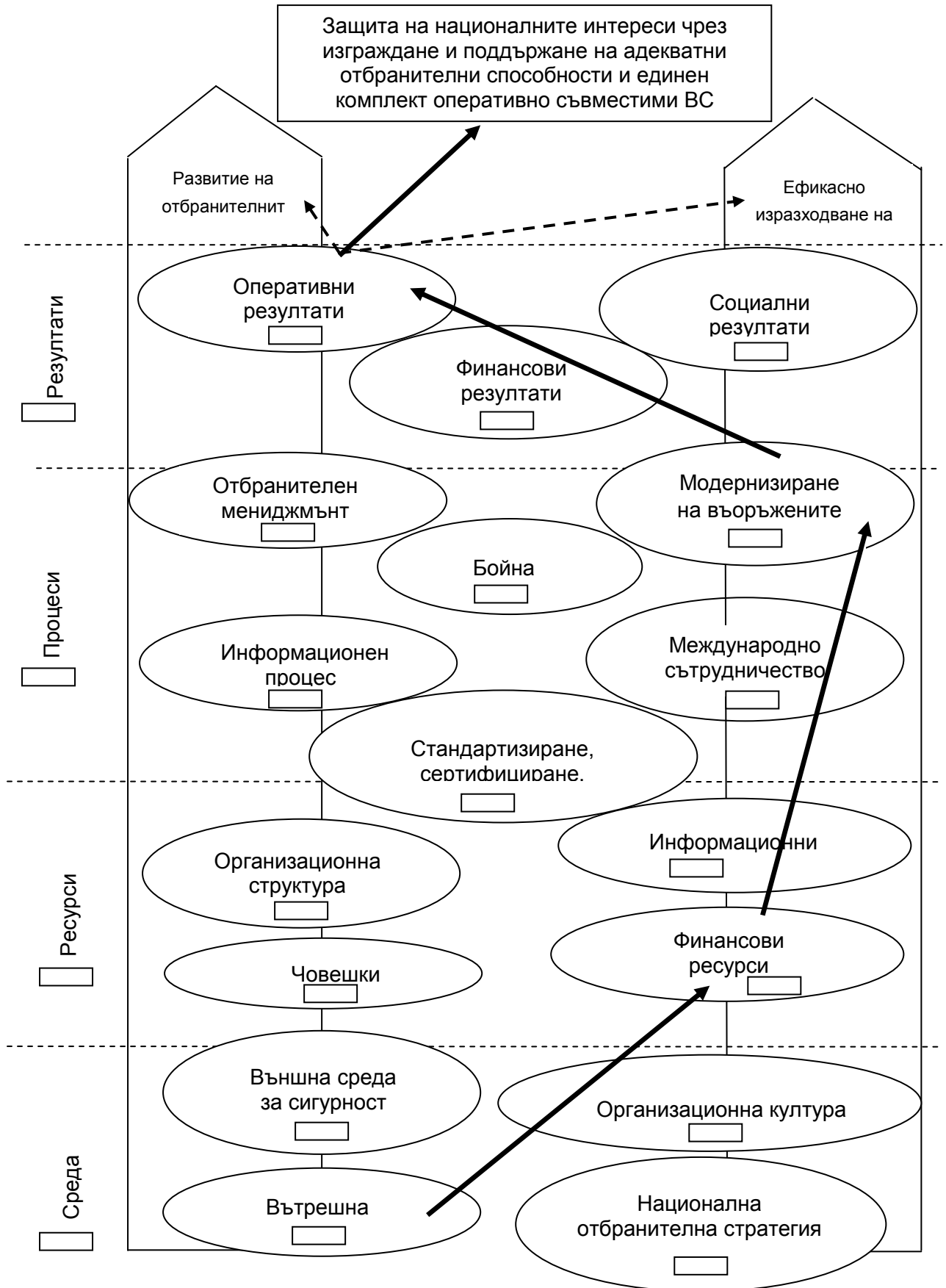
- *основна стратегическа цел на отбранителната политика*: защита на националните интереси чрез изграждане и поддържане на адекватни отбранителни способности и единен комплект оперативно съвместими въоръжени сили;
- *съпътстващи подцели*:
- развитие на отбранителните способности на въоръжените сили;
- ефективно изразходване на ресурсите за отбрана.

На базата на информацията от доклада, процесът на постигане на целите в областта на отбраната се моделира в стратегическата карта на отбранителните дейности в четири направления (виж фиг. 2):

- *направление "Среда"*, което включва описание на външната и вътрешна среда, в рамките на която се извършват дейностите от стратегическия отбранителен мениджмънт за постигане на поставените цели;
- *направление "Процеси"*, представящо отговора на въпроса какви процеси протичат в стратегическия мениджмънт на отбраната и какви процеси следва да се внедрят или подобрят с цел реализиране на дейностите в отбраната на очакваното ниво;
- *направление "Ресурси"*, което съдържа описание на характеристиките на различни типове ресурси, използвани в интерес на процесите и дейностите в отбраната за постигане на поставените цели;
- *направление "Резултати"*, включващо отговор на въпроса постигат ли се чрез дейностите от стратегическия мениджмънт на отбраната онези количествени и качествени резултати, които политическото ръководство, стратегическият мениджмънт, съюзниците, партньорите, обществото и гражданите очакват.

Също на базата на информацията от доклада, във всяко от четирите направления се дефинират по няколко теми, които допълнително конкретизират съдържанието на отбранителните дейности по направления. Както се вижда от фигура 2, тематичното съдържание на направленията е следното:

- направление „Среда“ включва темите, в които се описва състоянието на външната среда за сигурност, вътрешната политическа, икономическа, социална, институционална, иновационна, технологична и т.н. среда, националната стратегия за сигурност, националната отбранителна стратегия, организационната култура и ценностите в мениджмънта отбраната;



Фиг. 2. Модел на стратегическа карта на дейностите в отбраната

- направление „Ресурси”, в което са включени теми за човешките ресурси в отбраната, финансовите ресурси, информационните ресурси и организационната структура;
- направление „Процеси”, в рамките на което се описват процесите от стратегическия отбранителен мениджмънт, международното сътрудничество в областта на отбраната, бойната подготовка, обмена на информация, модернизиране на въоръжените сили, стандартизиране, сертифициране и кодифициране;
- направление „Резултати”, в рамките на което попадат отделени теми за оперативните резултати, финансовите и социалните резултати, постигнати в отбраната.

Опитите за описание на дейностите в отбраната с помощта на стратегическа карта не се изчерпват до дефиниране на направлението и темите в тях, а продължават с представяне на причинно-следствените връзки между отделните теми в рамките на четирите направления. Освен че представят взаимната смислова и логическа обвързаност на отделните дейности в отбраната, причинно-следствените връзки се очаква да изразяват целенасочеността при изпълнението на дейностите към постигане на основната стратегическа цел и в частност на двете съпътстващи подцели. На фигура 2 примерът за причинно-следствената връзка е построен на база на информацията от доклада и е изразен с помощта на стрелки. В дадения пример може да се проследи следната последователност от причинно-следствени връзки между дейности в стратегическия отбранителен мениджмънт:

чрез подходящо отчитане (използване) на политическото, икономическото и т.н. състояние на вътрешната (националната) среда \implies осигуряване на оптимален размер на финансови ресурси в интерес на отбраната \implies ефективно (чрез подходящи инструменти) използване на част от финансовите ресурси в интерес на модернизиранието на въоръжените сили \implies развитие на отбранителните способности чрез въвеждане в експлоатация на нови или модернизираните отбранителни продукти \implies гарантиране на защита на националните интереси чрез изграждане и поддържане на адекватни отбранителни способности и единен комплект оперативно съвместими ВС, (в частност: развитие на отбранителните способности и осигуряване на ефективно използване на ресурсите за отбрана)

Наличието на стратегическа карта, описваща дейностите в отбраната е предпоставка за преминаване към следващата стъпка от провежданото изследване, а именно разработване на балансирана система от показатели за ефективност. В съдържанието на тази система се включват:

- *описание на използваните показатели* (количествени и качествени), с помощта на които се измерват дейностите за всяка от темите на всяко от четирите направления от стратегическата карта;
- *целевы стойности* за всеки от показателите, чието постигане би гарантирало изпълнението на предварително дефинираната обща стратегическа цел за отбранителната политика и двете съпътстващи подцели. За предпочитане е определяне на два типа целеви стойности за всеки от показателите: към края на

периода за постигане на целите (например към края на 2014 г.) и към края на текущия период на отчитане на постигнатото (в случая към края на 2010 г.);

- *моментни (текущи, оперативни) стойности* на показателите, с помощта на които се представя реалното или още текущото (за конкретната година) състояние на отбраната и въоръжените сили. Добър резултат от оценката би се получи ако текущата стойност на всеки от показателите за ефективност се раздели на два компонента: първият измерващ намеренията на ръководството на МО във връзка с дейностите в съответната тема и направление (т.е. какво се желае), а вторият измерващ практическите резултати (т.е. какво се постига)³.

Примерен вид на един модел на балансирана система от показатели за ефективност (БСПЕ) на отбранителните дейности, изграден на базата на информацията от доклада, е представен таблица 1. В колоната за целевите стойности на показателите за ефективност цифрите в скобите представят желаното състояние в края на периода, а тези извън скобите представят текущото състояние.

При един от възможните варианти за интегриране на стратегическата карта и балансираната система от показатели за ефективност, на базата на текущите стойности на показателите от балансираната система се определят количествени оценки за изпълнението на дейностите в отбраната за всяка от темите от стратегическата карта⁴. Тези оценки могат да бъде получени като средно претеглен резултат от стойностите на показателите за ефективност. При липса на конкретни стойности за някои от показателите може да се приложи метода на експертната оценка и на база на обобщаване на мненията на експерти от съответните области на отбраната да се получат необходимите цифрови оценки.

Таблица 1. Модел на БСПЕ за отбранителните дейности

Направление	Тема	Показател	Стойност на показателя	
			Текуща	Целева
1. Резултати				
	Оперативни	Способности за използване на СВ	.....	.... / (10%)
		Способности за развърщане на СВ	30%	.... / (50%)
		Способности за използване на ВВС	0%	.... / (8,6%)
		Способности за развърщане на ВВС	20,3%	.... / (43,1%)
		Обща численост на контингентите от	750 / (.....)

³ Този подход е приложим за всички направления от стратегическата карта с изключение на направлението „Резултати“.

⁴ Оценките се записват в празните правоъгълници под всяка тема от стратегическата карта (виж фиг. 2)

		БА, намиращи се на мисии и операции		
		Способности за стратегически въздушен транспорт	63,15 л.ч.	65 л.ч./.....)
		Бойна подготовка на СВ (например)		
		- батальонни учения	30	8(27%)/(.....)
2. Процеси	Отбранителен мениджмънт	Увеличаване на административния капацитет, ефективността на стратегическото управление и взаимодействие цивилни/военни	.... .....	...../ (.....)
		Намаление на персонала на административните звена	.....	с 30%/(.....)
3. Ресурси				
	Финансови ресурси	Размер на разходите за отбрана като част от БВП	1,72%	...../ (min 1,5%)
		Съотношение на разходите за личен състав, издръжка и капиталови	75:24:1	...../ (60:25:15)
	Човешки ресурси	Количество персонал във въоръжените сили	44100/(.....)
		Ниво на владеене на английски език от личния състав съгласно изискванията	42% - 43% - 15%/(.....)
4. Среда				
	Вътрешна среда	Обучение на личния състав от въоръжените сили	.....	100%/(.....)

Забележка: В таблицата са включени отделни примери за показатели, измерващи степента на изпълнение на дейностите в отбраната, разпределени по теми и направления от стратегическата карта⁵.

Други възможности за оценяване на дейностите в отбраната с помощта на стратегическата карта и балансираната система от показатели за ефективност, което на практика означава и други възможности за анализ на тяхната ефективност, могат да бъдат:

⁵ Пълното съдържание на модела на БСПЕ се изгражда с участието на експерти от различните области на отбранителните дейности.

- оценяване на дейностите в отбраната в рамките на всяко от четирите направления на стратегическата карта на базата на оценките на отделните теми, съдържащи се в тях (нанасят се в празните правоъгълници под всяко направление на фиг. 2);
- оценяване на дейностите по веригите от причинно-следствени връзки (като тази, описана с помощта на стрелките на фиг. 2) на базата на стойностите на оценките на темите, които се включват в тази верига;
- оценяване на степента на приспособеност (т.е. степента на ефективност) на управлението на отбраната чрез сравняване на степента на съвпадение между това какво се желае в областта на стратегическия отбранителен мениджмънт и това, което се постига на практика при използване на двата типа оценки на текущите стойности на показателите за ефективност от БСПЕ.

Описаният по-горе начин за измерване, оценяване и отчитане на състоянието на отбраната и въоръжените сили притежава както предимства, така и недостатъци. При всички случаи той дава възможност за прилагане на по-структуриран и базиран на знанието подход, резултатите от който са рационални, което ги прави по-лесно обясними и защитими пред различни категории потребители на подобна информация. В същото време като недостатък може да се посочи статичния (дискретния) характер на оценката, която се прави към определен момент от време. При необходимост от получаване на подобна оценка за друг момент от време (в това число бъдещ или минал) се налага цялата процедура да бъде повторена с описание на конкретните състояния и стойности на параметрите. Това неудобство изважда на преден план необходимостта от създаване и прилагане на динамичен подход (модел) за оценяване на състоянието на отбраната и въоръжените сили.

Като обобщение на опита за мениджърски прочит на доклада за състоянието на отбраната и въоръжените сили за 2010 г. може да се каже, че до известна степен докладът съдържа полезна информация, която би подпомогнала изследователите в областта на стратегическия отбранителен мениджмънт в желанието им да постоят цялостна и достоверна картина на стратегическия отбранителен мениджмънт. В същото време има какво още да се желае по отношение на рационалното и ефективно структуриране на доклада, пълнотата на данните, количественото и качествено обосноваване на целите и на резултатите от тяхното изпълнение. Не е за пренебрегване също така и необходимостта от динамизиране (изследване във времето, при отчитане на фактора време) на изследването и отчитането на състоянието на отбраната и въоръжените сили, с което резултатите от стратегическия отбранителен мениджмънт ще могат да бъдат проследявани като следствие от процеса на отбранителна политика, а също така ще могат да бъдат използвани като параметри за оценка и на самата отбранителна политика.