

# ДОКЛАД

## за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България през 2009 г.

### Въведение

С ежегодния доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България Министерският съвет информира Народното събрание и общественото за изпълнението на политиката на правителството в областта на отбраната през изтеклата година. Докладът се разработва на основание чл. 23 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

Министерството на отбраната има основна роля при формирането и провеждането на отбранителната политика на Република България и носи главната отговорност за използването на предоставените от общественото ресурси за отбрана в съответствие с принципите на ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност. То осъществява политика за изпълнение на задачите, поставени пред системата за отбрана с Дългосрочната визия за развитие на войските и силите, приета с решение на Народното събрание от 21 юли 2004 г. Ежегодното отразяване на изпълнението на тези задачи в контекста на основните процеси и тенденции в средата на сигурност, съчетано с отчитане на възможностите, които предоставя бюджета за отбрана, позволява да се направи анализ на постигнатото в сферата на отбраната, особено на ефективността на отбранителната политика и ефикасността на прилагания отбранителен мениджмънт.

Годишният доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България през 2009 г. е доказателство за осъществяваната от ръководството на Министерството на отбраната политика на пълна прозрачност и ефективна отчетност пред народните представители и обществеността. Той допълва усилията за премахване на условията за корупция и неефективно управление в този ключов сектор на политиката на правителството на Република България и е гарант за неговата обществена отговорност. Особената значимост на настоящия доклад се обуславя от функцията му да информира народните представители и българското общество за текущото състояние на военните аспекти на националната сигурност и отбраната и хода и качеството на изпълнението на отбранителната политика.

От друга страна, Народното събрание на Република България по закон очаква от правителството този доклад-отчет за изпълнението на отбранителната политика, на който демократичното устройство на Република България отрежда незаменима роля:

*Докладът е ядрото на механизма, даващ възможност на Народното събрание да предприема адекватни на реалността информирани действия, ключови за гарантирането на националната сигурност и интереси с днешна дата и в дългосрочен план, а именно чрез определянето на изходните параметри за изграждането, поддържането и развитието на въоръжените сили чрез дефинирането на техните задачи, численост, бюджет за отбрана и чрез приемането на Закон за отбраната и въоръжените сили, с оглед дългосрочните им отражения върху националната сигурност и отбраната и просперитета на гражданите и обществото като цяло.*

---

Докладът е структуриран на основата на приоритетните направления на отбранителната политика, определени с указанията на министъра на отбраната за периода 2009 – 2011 г., а именно: (1) Отбранителни способности, (2) Хората в отбраната, (3) Национална и евроатлантическа сигурност и отбрана, международен мир и стабилност и (4) Поддръжка и осигуряване на отбраната.

В контекста на поставените цели и задачи се анализира ефективността и ефикасността на тяхната реализация. Така ръководството на Министерството на отбраната налага критерия за обоснованост и отговорност при всяко управленско действие за постигане на ефективност и устойчивост на резултатите при наличните ресурси. На основата на този анализ и отчитайки заявените в правителствената програма цели и приоритети, докладът аргументира необходимостта от адекватен бюджет за отбрана, който при прилагане на модерен отбранителен мениджмънт да гарантира поддържането и бъдещото развитие на съвременна система за отбрана, която е в състояние да изпълни поставените ѝ от законодателя задачи.

С настоящия доклад правителството на Европейското развитие на Република България инициира започване на коренно различна дискусия по отношение на въоръжените сили, отбраната и сигурността на Република България, насочена към формулиране и осъществяване на реалистични, адекватни на *истинските* предизвикателства, рискове и заплахи стратегически подходи и действия, рационално и далновидно осигурени с необходимия за тяхното реализиране човешки, финансов и материален ресурс, с пълното съзнание, че само по този начин може да се гарантира ефективно и ефикасно осигуряване на онази отбрана и сигурност, от която българските граждани и общество се нуждаят и за която заделят от данъците си, а българските държавници носят висшата отговорност да осигурят.

## Съдържание:

<b>1</b>	<b>Управленски виждания и приоритети на правителството в отбранителната политика през 2009 г.....</b>	<b>4</b>
1.1	Основни политически приоритети .....	5
1.2	Политически задачи пред Министерството на отбраната.....	6
1.3	Основни направления на отбранителната политика.....	10
1.4	Ресурсна среда на отбраната през 2009 г. ....	10
1.4.1	Икономическа ефикасност на отбраната.....	11
1.4.2	Финансова ефективност на отбраната .....	12
1.4.3	Изпълнение на бюджетните програми .....	16
<b>2</b>	<b>Способности.....</b>	<b>17</b>
2.1	Подходи и механизми.....	18
2.2	Сухопътни войски.....	22
2.3	Военновъздушни сили.....	23
2.4	Военноморски сили .....	25
2.5	Въоръжение и техника.....	26
2.5.1	Политика, подходи и механизми .....	27
2.5.2	Проекти за модернизация на въоръжените сили .....	28
2.5.3	Стратегически транспорт.....	29
2.5.4	Програма на НАТО за Съюзно земно наблюдение .....	30
2.5.5	Програма на НАТО за инвестиции в сигурността.....	31
2.5.6	Утилизация на излишни бойни припаси .....	32
2.5.7	Офсет .....	32
2.6	Технологични, изследователски и развойни проекти .....	33
2.7	Обобщение.....	35
<b>3</b>	<b>Хората в отбраната.....</b>	<b>37</b>
3.1	Набиране и кариерно развитие .....	37
3.2	Длъжности в щабове и органи на НАТО и други международни организации.....	38
3.3	Военно-образователна система.....	39
3.4	Социален статус и мотивация .....	40
3.5	Политика на социално сътрудничество .....	40
<b>4</b>	<b>Национална и Евроатлантическа сигурност и отбрана, международен мир и стабилност .....</b>	<b>41</b>
4.1	Европейски съюз – Обща политика за сигурност и отбрана .....	42
4.2	НАТО – колективна отбрана и съюзна политика за сигурност .....	44
4.3	Участие на въоръжените сили в операции .....	46
4.3.1	Операции и мисии на НАТО .....	46
4.3.2	Операции и мисии на Европейския съюз.....	47
4.3.3	Операции и мисии на ООН.....	48
4.3.4	Операции и мисии в подкрепа на населението.....	48
4.3.5	Използваемост на въоръжените сили .....	48
4.4	Международно сътрудничество .....	50
<b>5</b>	<b>Поддръжка и осигуряване на отбраната.....</b>	<b>51</b>
5.1	Автоматизирана информационна система.....	52
5.2	Военна стандартизация, сертификация и кодификация .....	52
5.3	Аутсорсинг .....	53
5.4	Информационна политика .....	54
<b>6</b>	<b>Контролна и одитна дейност .....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>Изводи .....</b>	<b>55</b>
<b>8</b>	<b>Направления на усилията по формулиране и прилагане на отбранителната политика на Република България през 2010 г.....</b>	<b>56</b>

## **1 Управленски виждания и приоритети на правителството в отбранителната политика през 2009 г.**

Качествено новата среда на сигурност в началото на XXI век и необходимостта Република България да бъде в състояние да отговори адекватно на нейните предизвикателства предполага фундаментална трансформация на системата за сигурност, интегрална част от която е системата за отбрана. Гарантирането на националната сигурност, като първостепенна задача на отговорното управление изисква провеждането на проактивна политика за сигурност и отбрана, ориентирана към целенасочено въздействие върху параметрите на средата за сигурност, с оглед привеждането им в максимално съответствие с националните интереси.

*Водещо начало на политиката за отбрана и сигурност е гарантирането на сигурността на гражданите, обществото и държавата, като това се осъществява съвместно с усилията на съюзниците ни от НАТО и Европейския съюз.*

Актуалната среда за сигурност е сложна, динамична, с висока степен на неопределеност и трудна предсказуемост. Глобализацията освен възможности открива нови и неподозирани уязвими места, като възможните решения на проблемите на сигурността надхвърлят държавните граници. Разграничителната линия между вътрешна и външна сигурност продължава постепенно да губи своето очертание, като военният инструмент далеч не е единственият, а прилаган самостоятелно се оказва неспособен да гарантира успех при управлението на кризите. Справянето с днешните рискове и заплахи предполага да им бъде даден отговор когато и където те се зараждат, като не се допусне да се разпространят и да доближат нашите граници.

При тези условия се оказва неприложим досегашният подход на изграждане на способности на основата на ясни заплахи, с идентифициран потенциален противник и възможност за оценка на неговите конкретни способности и намерения. Наложителна е дълбока промяна в принципа на планиране и изграждане на отбранителните способности, отчитайки, че модерните въоръжените сили се нуждаят от способности, необходими за справяне с широк спектър от предизвикателства, при висока степен на неопределеност и при ограничен ресурс. В този контекст, политическото ръководство на Министерството на отбраната е убедено, че протичащият в момента процес на трансформация на българските въоръжени сили няма алтернатива.

Утвърдилият се с присъединяването на Република България към НАТО политически и обществен консенсус по отношение на централната роля на МО за гарантиране на националната сигурност, за изпълнение на съюзническите задължения по отношение на НАТО и Европейския съюз и за поддържане на националните интереси в международен контекст, предвижда усилията и ресурсите да се съсредоточат върху изграждането на въоръжени сили и провеждането на политика, които:

- Ефективно допринасят за създаване и поддържане на благоприятна среда за развитие на българската нация и за просперитета на българите;
- Решително защитават националните интереси като усилват възможностите на външната политика и разширяват способностите на другите ведомства от системата за национална сигурност;

- Заедно с нашите съюзници и партньори адекватно допринасят за гарантирането на колективната сигурност и отбрана и за поддържането на мира и стабилността в света;
- Осигуряват незабавна подкрепа на населението и местните власти в критични/кризисни ситуации.

През изтеклата година политическите усилия бяха съсредоточени приоритетно върху намирането на необходимия баланс между *задачи, ресурси и численост* на въоръжените сили, налаган от параметрите на средата за сигурност.

Системата за отбрана и сигурност разполага с устойчиво и традиционно надеждно работеща структура за информационно осигуряване. Нещо повече, статутът ни на съюзник в ЕС и НАТО значително разшири способностите на националните структури и увеличи достоверността и надеждността на информационното осигуряване. На тази основа, за 2009 г. основните характеристики на средата за сигурност могат да бъдат обобщени в следната рамка:

---

*Средата на сигурност се характеризира с динамизъм и нарастваща непредвидимост. Предизвикателствата и заплахите са по-разнообразни по характер, по-малко очевидни и по-трудно предсказуеми.*

*В обозримо бъдеще не се очаква Република България да бъде изправена пред заплаха от конвенционален военен конфликт, застрашаващ суверенитета и териториалната ѝ цялост. Ако все пак такава заплаха възникне, стратегическото време за предупреждение ще позволи възстановяване, усилване и подготовка на необходимите оперативни способности.*

*Развитието на средата на сигурност, характерът на заплахите и досегашният опит определят като най-вероятно използването на въоръжените сили в операции в отговор на кризи извън зоната за отговорност на НАТО и територията на ЕС, преобладаващо на значително разстояние от националната ни територия.*

*Изграждането и развитието на националните военни способности се осъществява в условия на нарастващи потребности и хроничен дефицит от ресурси, утежняван от протичащата световна икономическа криза.*

---

## **1.1 Основни политически приоритети**

До средата на 2009 г. в програмата на правителството не се съдържаха конкретни формулировки относно политиката в областта на отбраната и сигурността. Опит да бъде запълнена тази празнота бяха публикуваните указания на министъра на отбраната по отбранителната политика, в които бяха дефинирани главните приоритети в работата на министерството и Българската армия за периода 2009 – 2011 г.

След проведените на 5 юли 2009 г. редовни парламентарни избори новото политическо ръководство на Министерството на отбраната формулира следните основни приоритети:

- ❖ Въвеждане на управление, базирано на ефективност, честност и откритост, водещи до постигането на максимална ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност в управлението на отбраната;

- ❖ Проява на адекватна отговорност към националната сигурност и бъдещето на въоръжените сили, посредством осигуряване и развитие на необходимите за успешно изпълнение на задачите им оперативни способности;
- ❖ Утвърждаване на респекта към хората в отбраната чрез осигуряване на кариерно развитие, базирано на индивидуалните способности и постижения, както и на адекватен социален статус.

## **1.2 Политически задачи пред Министерството на отбраната**

Политическите задачи пред новото ръководство на Министерството на отбраната включваха:

1. Последователно изграждане на система за ефективно управление на отбраната и въоръжените сили, в която нормативно е зададена рамката на модерен отбранителен мениджмънт, осигуряващ връзката между дългосрочното планиране и постигането на зададените резултати, в съответствие с принципите на отчетност и прозрачност.

2. Разработване и поддържане на система от политически мотивирани и оперативно обосновани стратегически документи по развитието на отбранителните способности и използването на въоръжените сили, релевантно на съответните документи на НАТО и Европейския съюз.

3. Разработване и въвеждане на система за стратегически отбранителен мениджмънт, включващ преглед на отбранителната политика, даване на политически указания, преглед на отбранителните изисквания, развитие на отбранителните способности и отчет и оценка на резултатите от изпълнението.

---

*Целта на тази политика е българските въоръжени сили да бъдат в състояние да се развържат бързо както на територията на страната, така и в чужбина и съвместно със съюзниците да бъдат ефективни в изпълнението на широк спектър от задачи, включващи участие в колективната отбрана, операции за борба с тероризма, мисии по управление на кризи и оказване на хуманитарна подкрепа на бедстващо население.*

---

Тези задачи налагат да се изграждат и развиват първо и основно онези отбранителни способности, които дават възможност за участие в експедиционни операции. В този смисъл операциите са двигателят за изграждане на способностите на въоръжените сили. Политическото ръководство на Министерството на отбраната е убедено, че прилагането на този подход ще позволи да се изграждат **необходимите** отбранителни способности с ефективно управление на ресурсите, по открит и честен към данъкоплатеца начин.

Новият политически екип стартира дейността си с извършването на комплексен преглед на заварените практики на политическо ръководство и отбранителен мениджмънт. Резултатите от този преглед показаха, че в Министерството на отбраната систематично са нарушавани доброто и честното управление, пренебрегвани са установените механизми на планиране, допускани са сериозни нарушения на бюджетната дисциплина, отклонявани са ресурси от осигуряването на войските към други, несвойствени за отбраната дейности, сключвани са договори при неизгодни условия и са допускани редица прояви на безотговорност и разхищение, граничещи с явна корупция.



На политическо равнище лидерството системно е било подменяно с авторитарно и волунтаристично управление, а отбранителната политика е използвана за прокарване на тесни партийни и корпоративни интереси. В резултат целостта на отбранителната политика е нарушена, а нейната обвързаност с целите и приоритетите на общата политика е деформирана.

На концептуално равнище досегашното изпълнение на Плана за организационно изграждане и модернизация на въоръжените сили до 2015 г.<sup>1</sup> (известен като „План 2015“) и на неговия актуализиран вариант показва, че планираното, съгласно предвидената времева рамка, създаване на значително за възможностите на Република България количество от нови оперативни способности не съответства на обективните ресурсни възможности. Освен това, предвидените в Плана амбиции трудно намират аргументи в реалната среда на сигурност и тенденциите в нейното развитие.

На организационно равнище приетият през 2009 г. Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България не създаде необходимите условия за консолидиране на управлението на отбраната, за въвеждане на планирането на способности и за заздравяване на отговорността, отчетността и прозрачността при осъществяването на отбранителната политика.

На управленско равнище отпускането на ресурси за отбрана не се съпровождаше със системни мерки за оптимизиране на разходите и с решения за организационно и функционално развитие на отбранителната институция, вследствие на което разходите за управление съставляваха неприемливо висок дял от човешкия, финансовия и материалния ресурс на министерството и респективно – на българското общество като цяло.

На морално равнище министерството и въоръжените сили се оказаха изправени на ръба на криза – основните елементи на присъщия за хората от отбраната характер като дълг, чест, почтеност, увереност и самоуважение са провокирани от лошото управление и корупцията в отбраната; засегнати са същностни черти на гражданско-военните отношения и са компрометирани политическото ръководство на отбраната, взаимното доверие между цивилни и военнослужещи и възприемането на армията като морален еталон за нацията.

Правителството възприе тази ситуация като сериозно предизвикателство за националната сигурност и предприе бързи и решителни действия за отстраняване на факторите и условията, които влияят негативно върху системата, особено корупцията, разхищенията, безпринципния протекционизъм и безотговорността. Приоритети на политическото управление са премахването на несвойствените за отбраната икономически, в т.ч. търговски и рентниерски дейности, освобождаването на институцията от корупционни отношения с верига от посредници и доставчици, възстановяването на подменените с угодничество и псевдолоялност критерии за професионализъм и етика и създаването на консолидирана ценностна система на хората от отбраната.

Министърът на отбраната наложи строга финансова дисциплина, предприе незабавни мерки за спиране, а където това бе невъзможно, за ограничаване на изтичането на ресурси към неизгодни договори и второстепенни дейности и за изясняване на обстоятелствата при наличие на данни за корупционни схеми или прояви на безстопанственост и разхищение, както и за санкциониране на всички, замесени в

---

<sup>1</sup> Приет с ПМС № 301/2004 г., актуализиран с ПМС № 54/2008 г., изменен с ПМС № 115/2008 г., ПМС № 139/2009 г. и ПМС № 183/2009 г.

закононарушения. В тази връзка бяха предприети действия със следните основни резултати:

- ❖ Възстановено бе програмното управление на отбранителните ресурси и са взети мерки за премахване на предпоставките за неправомерно и нецелесъобразно отклоняване на средства от бюджета за отбрана;
- ❖ Внесени бяха промени в Устройствения правилник на Министерството на отбраната, с цел разделяне на функциите по планирането от разходването на бюджета;
- ❖ Ограничени бяха разходите и се преразгледаха всички планирани мероприятия;
- ❖ Прекратена бе практиката да се делегират правомощия за изразходване на средства по непрозрачен начин;
- ❖ Анализирано беше състоянието на основните инвестиционни проекти, просрочените плащания и неустановените до този момент задължения и бе изготвен специален доклад до министъра за предприемане на корективни мерки;
- ❖ Разработи се стратегия и бе сформиран екип за управление на договорите;
- ❖ Извършени бяха комплексни проверки и функционални одити на всички второстепенни разпоредители с бюджетни средства;
- ❖ Осигурени бяха средствата, необходими за българските контингенти зад граница, за носене на бойно дежурство и за планирано участие на военни формирования в операции.

Ръководството на Министерството на отбраната предприе и незабавни мерки за изпълнение на препоръките в доклада на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и оценка. Прегледът на практиките и резултатите от управлението през последните години налага извода, че политическите ръководства на министерството са създали среда за решения и действия с безотговорен и корупционен характер. В този контекст като незабавна мярка беше приета и се изпълнява Програма на Министерството на отбраната за премахване на условията за корупция и безотговорно управление.

Беше формиран Съвет по антикорупция, който има за задача да наблюдава ефекта от предприетите мерки за противодействие на корупцията, да предлага усъвършенстване на нормативната уредба и изпълнението на подходящи програми за антикорупционно обучение на кадрите. Започна разработването на система от мерки за прозрачност при формулирането и изпълнението на отбранителната политика чрез предоставяне на публично достъпна информация. Като примери може да се посочат:

- ❖ Закона за отбраната и въоръжените сили, в който е въведен член, предвиждащ закупуването на техника и имущество над 5 000 € да се разглежда от Министерския съвет, а над 25 000 € от Народното събрание. Това гарантира необходимата публичност на сделките с въоръжение и техника с голяма стойност.
- ❖ Министерството на отбраната направи законодателни предложения към Закона за обществените поръчки, гарантиращи максимална прозрачност на процедурите и работи по промяна на вътрешно-нормативната база на министерството за максимална публичност на специалните обществени поръчки.

Приоритетно усилие на министерството беше насочено към постигане на устойчиво и систематично управление на отбраната чрез осигуряване на възможност за реално функциониране на интегрирания модел на Министерството на отбраната.



Като незабавна мярка с постановление на Министерски съвет № 211 от 20 август 2009 г. беше изменен и допълнен Устройствения правилник на Министерството на отбраната. С направените промени бе възстановена единността на процеса на планиране, програмиране и бюджетиране за отбрана, като в същото време бе премахната порочната практика, при която планирането, разходването и отчитането на средствата се извършват от една и съща дирекция.

Бяха подготвени изменения и допълнения в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чиято цел бе чрез реална интеграция да се обедини военната и цивилната експертиза при наличието на ясни процедури и правила на работа и вземане на решения при ефективен граждански контрол.

Като институция от системата за национална сигурност, Министерството на отбраната участва активно в иницирираното през октомври от правителството изготвяне на Стратегия за национална сигурност и предложи на междуправителствената работна група проект на структура, съобразена с актуалните изисквания за документи от такъв тип.

Министерството на отбраната се включи и в процеса на изработване на нова Стратегическа концепция на НАТО. Убедено в значимостта на този фундаментален документ, който се очаква да пренареди жалоните за развитието на Алианса и за укрепването на отношенията му с Европейския съюз, в министерството бе разработен проект на нон-пейпър, представящ българската позиция по Стратегическата концепция.

Министерството на отбраната продължи стартирания от септември 2008 г. с консултантска и методическа помощ на Центъра за гражданско-военни отношения<sup>2</sup>, Монтерей, САЩ, Преглед на ефективността на системата за отбрана и на отбранителните способности. Прегледът е елемент от усилията на политическото ръководство за постоянно актуализиране на механизмите на отбранителната политика. Целта на прегледа е повишаване на ефективността на институциите в сферата на отбраната чрез подобряване на работните практики в областта на отбранителната политика, планирането, програмирането и бюджетирането на отбраната, както и на оперативната съвместимост в контекста на съюзните задължения на Република България в НАТО и в Европейския съюз.

През цялата 2009 г. дейностите по прегледа протичаха с променлив интензитет<sup>3</sup>, при следните по-важни резултати:

- ❖ За първи път след демократичните промени в Република България е разработен анализ на институционалните отговорности и функции на всички структури за мирно време, при ескалация на напрежението, по време на криза и при война.
- ❖ Изготвен е проект на Ръководство за планиране на отбраната, основано на методиката за отбранително планиране на базата на способности;
- ❖ Изготвено е актуализирано Ръководство за оперативно планиране, отговарящо на стандартите на НАТО. Ръководството бе въведено за изпълнение за пробен период от една година, след което ще бъде оценена неговата ефективност за по-нататъшното му актуализиране и използване.

През 2009 г., въпреки направените критични анализи на ситуацията в сферата на отбраната след политическите промени в средата на годината, провежданата политика за отбрана и сигурност не е давала повод за сваляне на политическото доверие от правителствата. В рамките на парламентарния контрол министрите на отбраната и от двете

---

<sup>2</sup> Структура на Департамента по отбрана на САЩ

<sup>3</sup> Провеждането на Прегледа продължава и през 2010 г.

правителства отговориха устно или писмено на редица въпроси, засягащи предимно социалните придобивки в армията, модернизацията на въоръжение и техника, процедурите и правилата за ползването на бойни средства, както и относно българския контингент в Афганистан.

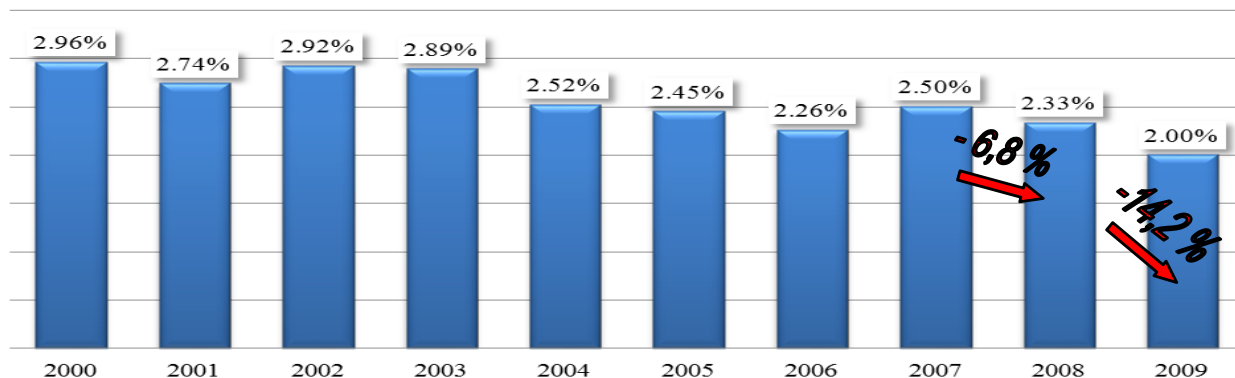
### 1.3 Основни направления на отбранителната политика

За ефективно постигане на посочените по-горе приоритети и задачи на отбранителната политика през изтеклата година, Министерството на отбраната приоритизира усилията на своите структури в четири основни направления:

- *Изграждане на оперативни способности;*
- *Хората в отбраната;*
- *Национална и евроатлантическа сигурност и отбрана, международен мир и стабилност;*
- *Поддръжка и осигуряване на отбраната.*

### 1.4 Ресурсна среда на отбраната през 2009 г.

Най-важният фактор за реално развитие на способностите на въоръжените сили са ресурсните условия, при които то се осъществява. Настоящата дълбока икономическа криза наложи допълнителни ограничения на публичните разходи и особено на тези, заделени за сигурност и отбрана. Илюстрация на тази тенденция дава информацията за бюджета на Министерството на отбраната, който за 2009 г. беше 1 342 011 081 лв. Данните в графика 1 показват тенденцията на намаляване на относителния дял на бюджета за отбрана от брутния вътрешен продукт. Редукцията е особено значителна в последните две години - съответно 6,8% през 2008 и 14,2% през 2009 г., без същевременно да е настъпвала промяна в задачите на въоръжените сили.



Графика 1: Относителен дял на бюджета на Министерството на отбраната от брутния вътрешен продукт на Република България по години за периода 2000 – 2009 г.

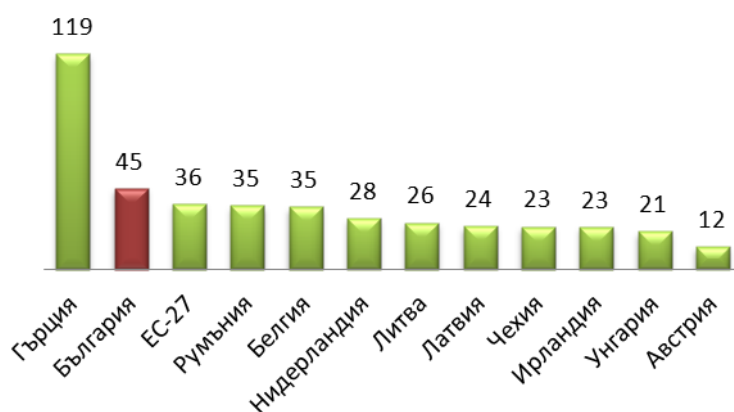
Тази тенденция не е уникална за Република България, което се потвърждава от обобщените данни за държавите-членки<sup>4</sup> на Европейската агенция по отбраната, публикувани през януари 2010 г., сочещи за същите периоди намаления от съответно 5,06% и 3,55%.

<sup>4</sup> В Европейската агенция по отбраната членуват държавите-членки на ЕС с изключение на Дания.

### 1.4.1 Икономическа ефикасност на отбраната<sup>5</sup>

Членството на Република България в НАТО и в Европейския съюз дава достъп до огромен обем данни и съответна възможност за обективни сравнителни анализи на икономическата ефективност и ефикасността на системата за отбрана и въоръжените сили. Показателите и критериите за извършване на тези анализи са подбрани и дефинирани съвместно от държавите-членки и приети на най-високо политическо ниво както в НАТО, така и в Европейския съюз. Такива анализи и съпровождащите ги изводи периодично се предоставят от органите на НАТО<sup>6</sup> и от Европейската агенция по отбраната. Актуалните данни на последната са публикувани през януари 2010 г. и са достъпни на нейната интернет-страница<sup>7</sup>.

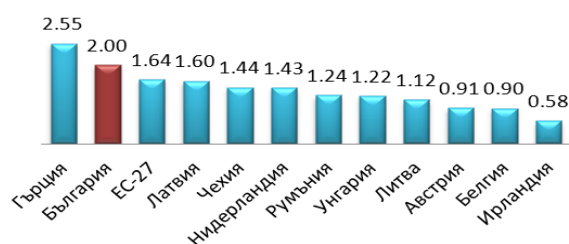
Република България споделя предимствата и облагите, но също така и бремето на колективната сигурност и отбрана. В този смисъл, съпоставянето с близки до параметрите на нашата страна държави дава възможност да се добие нагледна и убедителна представа за действителното състояние на отбраната и въоръжените сили и реалната цена, на която българското общество получава своята сигурност и отбрана.



Така например, Република България е сред първите места по брой военнотружещи спрямо броя на своето население (графика 2).

Графика 2 Относително количество на въоръжените сили като брой военнотружещи на 10 000 души от населението.

С други думи, в относително изражение Република България поддържа значително по-голяма (около два пъти от тази на Унгария, Чехия или Ирландия и почти четири пъти по-голяма от тази на Австрия) армия от повечето държави в Европейския съюз и НАТО, имащи сравнително близки демографски параметри.



Графика 3 Бюджет за отбрана като % от брутният вътрешен продукт.

Подобно е мястото на страната ни и при класация по заделения за отбрана дял от брутният вътрешен продукт, където Република България традиционно е сред първенците по натоварване на националната си икономика в интерес на отбраната и въоръжените сили (графика 3).

В **абсолютно** изражение годишните разходи за отбрана на Република България, разпределени на глава от населението, са в другия край на скалата (графика 4). Това

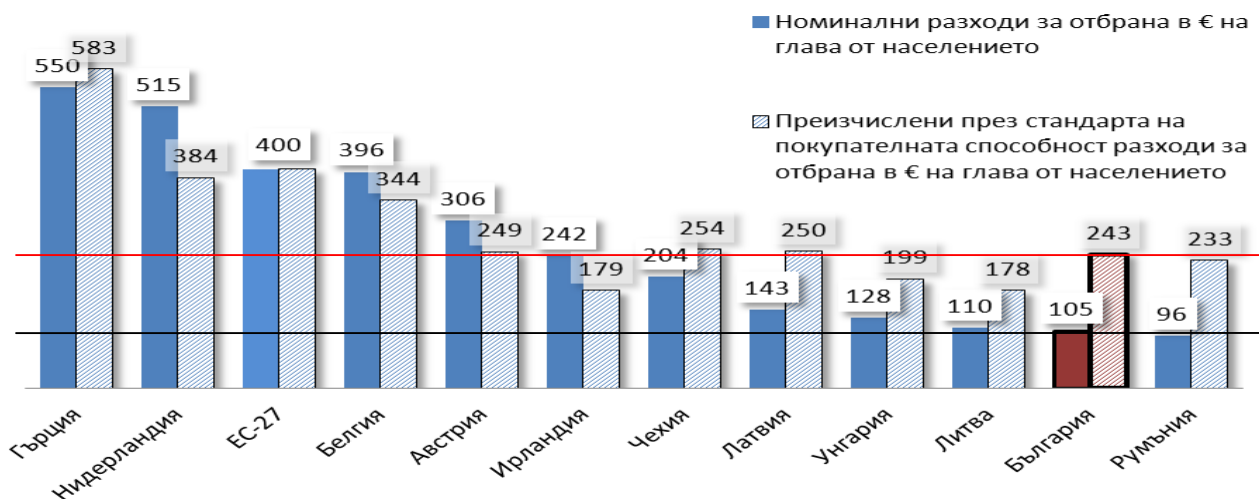
<sup>5</sup> В раздел 2.4.1 са ползвани публикувани в интернет актуални данни от анализи на EDA и на EUROSTAT

<sup>6</sup> Последните от НАТО са след проведените с негови представители консултации в края на 2009 г.

<sup>7</sup> <http://www.eda.europa.eu>

създава илюзорната представа, че българският гражданин е значително облекчен, заделайки за отбрана четири пъти по-малко, отколкото средното за Европейския съюз.

Преизчислени през **стандарта на покупателната способност** обаче, тези разходи изведнъж се оказват значително по-равностойни по място: почти изравнени с разходите правени от средния чешки или австрийски гражданин и повече от разходите за отбрана правени от гражданин на Литва, Унгария и дори Ирландия.

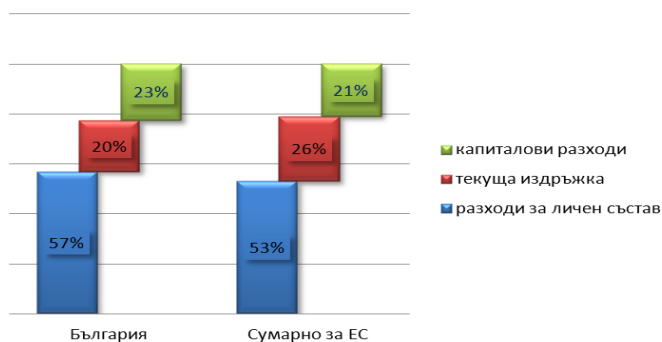


Графика 4 Годишни разходи за отбрана на глава от населението в €.

В обобщение може да се направи извода, че българското общество изразходва за отбрана значителен по размерите си икономически ресурс, измерен по реалната стойност на човешкото, финансовото и материалното му изражение. Това означава, че в сравнение със своите съюзници Република България поддържа една от най-мощните и скъпи за данъкоплатеца системи за отбрана и въоръжени сили. На фона на споделените условия на средата на сигурност и декларираните ценности и цели, тези факти водят до извода, че съществуват значителни възможности за рационализиране на усилията на българската държава за осигуряване на отбраната и сигурността на гражданите и обществото.

## 1.4.2 Финансова ефективност на отбраната

Анализите на разпределението и изразходването на заделия за отбрана финансов ресурс по политики и видове разходи дават обективна и ясна представа за очакваната ефективност на системата за отбрана и на въоръжените сили. На тази база могат да бъдат направени надеждни и точни изводи за предприемане на нужните корективни стъпки.



през 2009 г. по направления.

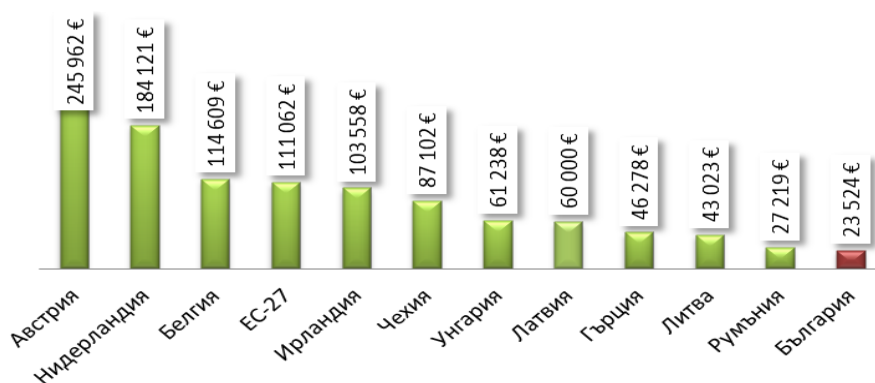
Относителното разпределение на разходите на Министерството на отбраната през 2009 г. по основните направления – „за личен състав“, „оперативни разходи“ и „разходи за инвестиции“ е приблизително аналогично с разпределението на разходите за отбрана сумарно за ЕС (графика 5).

Графика 5 Разпределение на разходите

Както беше отбелязано по-горе, изводите за ефективността на системата за отбрана и на въоръжените сили като цяло имат логично основание, само ако бъдат разглеждани в коалиционен контекст.

Преди всичко следва да се отчита, че по-голямата част от доставките на основните оръжейни платформи, бойна и друга техника, оборудване и екипировка за въоръжените сили, както и основните консумативи за тях, необходими за бойния (операции и мисии) и за учебно-тренировъчния процес, се извършват при сходни, а често и еднакви в *абсолютно* изражение пазарни условия с тези за нашите съюзници и партньори.

С други думи, българските въоръжени сили и системата за отбрана са поставени в еднакви условия със своите колеги от съюзните държави не само по отношение на споделените предизвикателства и заплахи, но и по отношение на доставките на въоръжение, техника и консумативи. Това е главният аргумент ефективността на въоръжените сили да бъде оценявана в сравнение с тази на нашите съюзници, чрез съпоставяне на съизмерими финансови параметри. Например, по сумарни средства, изразходвани за отбрана за годината за един военнослужещ, показани на графика 6,

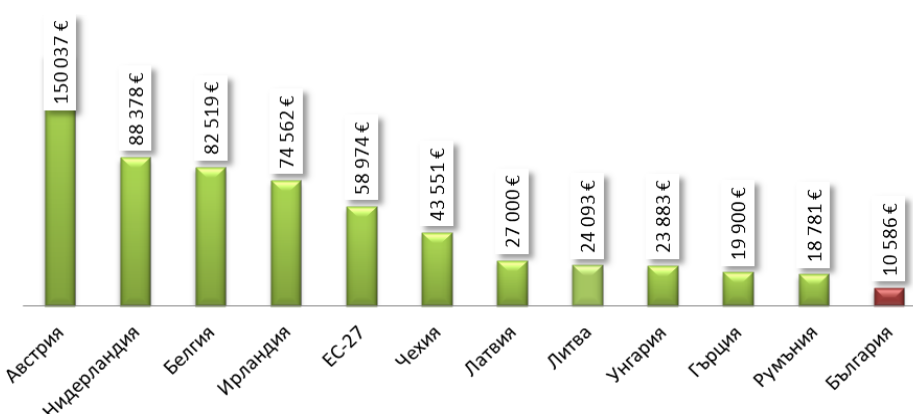


разходи за отбрана на година на един военнослужещ.

Република България изразходва приблизително два пъти по малко от Литва, три пъти по-малко от Унгария, почти четири пъти по-малко от Чехия и десет пъти по-малко от Австрия.

Графика 6 Сумарни

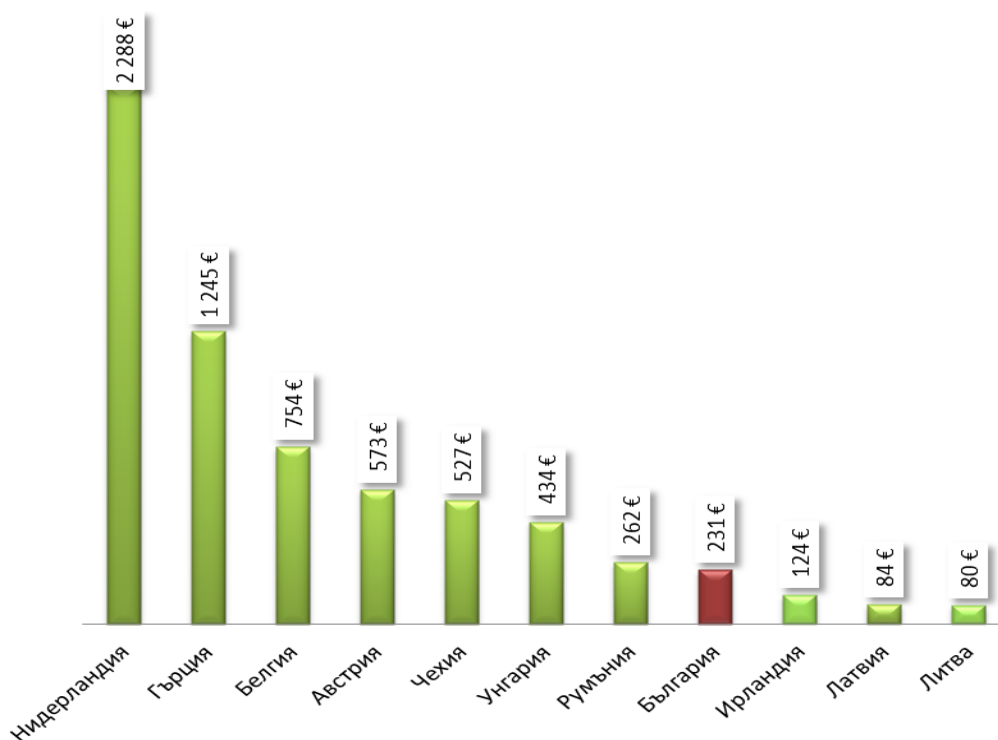
Разпределени по направления на разходите, тези суми класират българската отбрана и въоръжените ни сили отново сред най-„икономичните“: от средствата за отбрана



Латвия; четири пъти по-малко от Чехия и пет пъти по-малко от средното за държавите-членки на Европейския съюз.

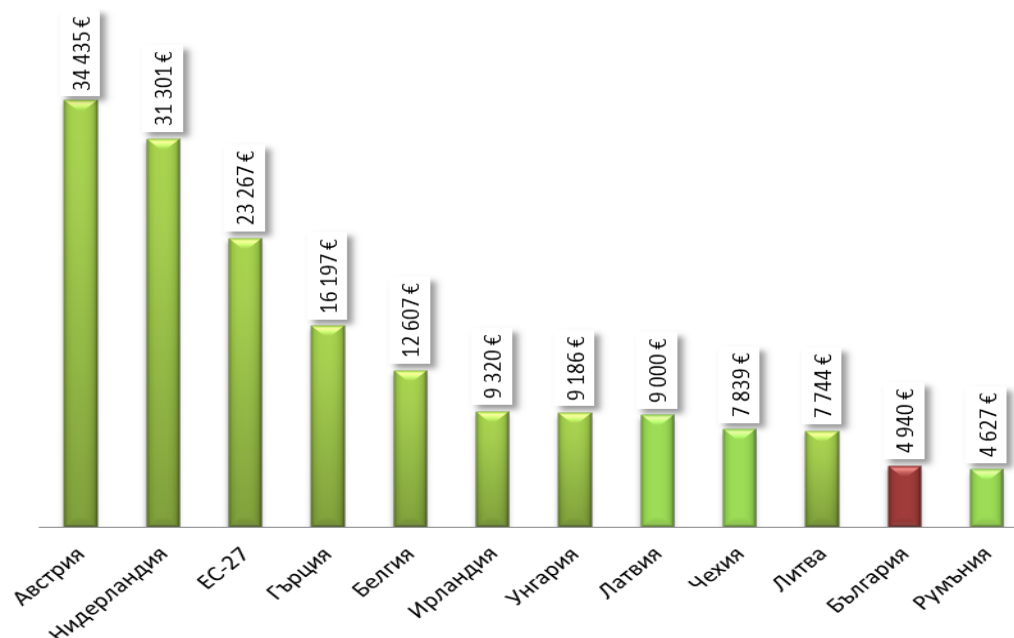
Графика 7 Разходи на година за личен състав за един военнослужещ в €

Сходни са показателите и по отношение на разходите за текуща издръжка:



Графика 8 Разходи на година за текуща издръжка (operations and maintenance) за един военнотружещ

Ключов показател за технологичното състояние на отбраната и въоръжените сили е разпределението на разходите за инвестиции (графика 9), обхващащи доставките на ново въоръжение, техника, оборудване и екипировка, както и провеждането на отбранителни изследвания и технологии.



Графика 9 Разходи за 2009 г. за инвестиции (доставка на оборудване и отбранителни изследвания и технологии) на един военнотружещ

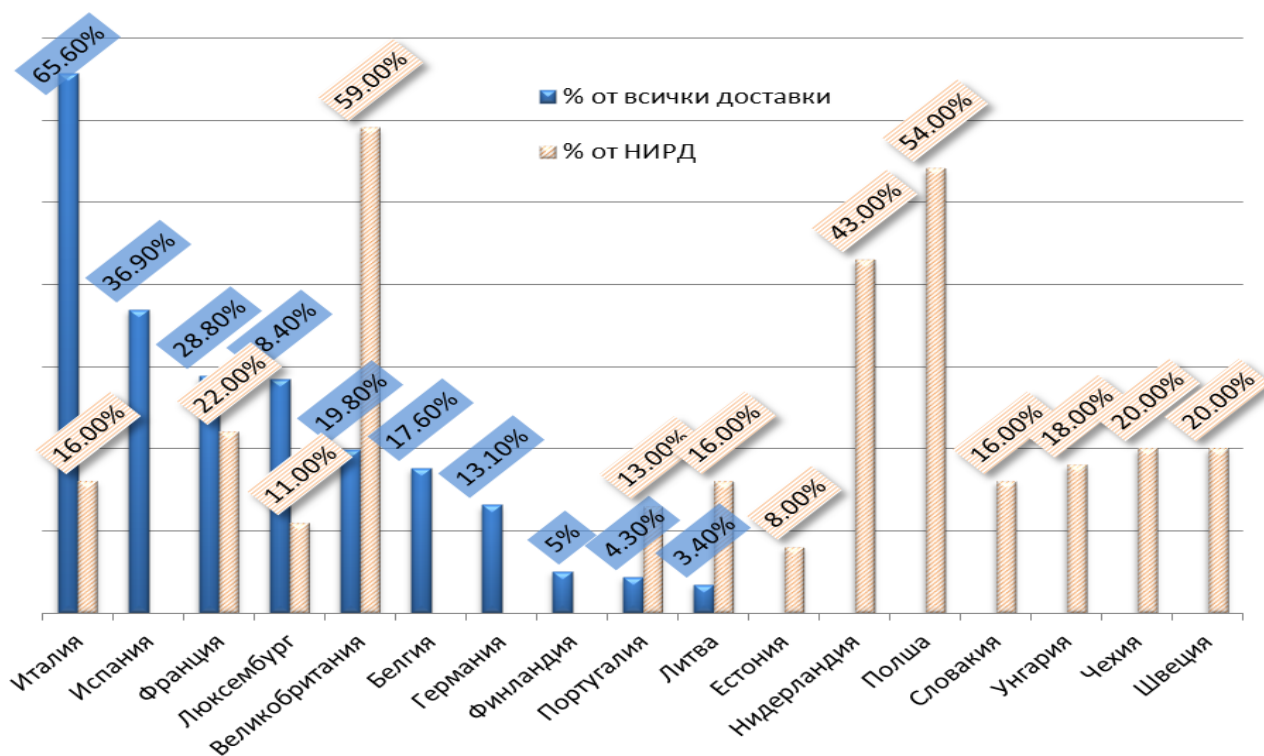
Видно от сравнението със същата група държави, българският войник е поставен в незавидното положение на дъното на класацията (където „дели“ последното място с Румъния) с почти двойно по-малко разходи за снабдяването му с модерно въоръжение, техника и екипировка в сравнение с военнотружещия на Латвия или Унгария, три пъти по-



малко от този на Гърция и почти пет пъти по-малко от средното за Европейския съюз. С други думи, данните по този показател показват устойчива тенденция на технологично изоставане на българските въоръжени сили, което е съпроводено от значителни пречки пред оперативната им съвместимост с тези на държавите от НАТО и Европейския съюз.

Макар и в далеч по-малки мащаби, проблемът с недостига на средства за поддържане на технологичната актуалност на въоръжените сили е сериозно препятствие пред почти всички съюзни държави както в НАТО, така и в Европейския съюз. Единственото рационално решение на това държавите-членки намират в обединяването на усилията и ресурсите при инвестирането в отбраната и сигурността. В този контекст са и приетите в Европейската агенция по отбраната политически решения за **необходимостта от рязко нарастване на колективните съвместни инвестиции** както при закупуването/доставките на оръжейни платформи и оборудване, така и при инвестирането в отбранителните изследвания и технологии и съпътстващите ги дейности. Показателни са данните за дела на съвместните доставки, правени от държавите-членки на Европейския съюз (графика 10).

Отсъствието на Република България както от всички съвместни инвестиционни проекти по доставки, така и от съвместните проекти по отбранителната научно-изследователска и развойна дейност в рамките на Европейския съюз означава несъответствие между декларирана политика и предприети политически действия.



Графика 10 Дял на съвместните доставки и на съвместната НИРД в държавите-членки на Европейския съюз през 2008 г.

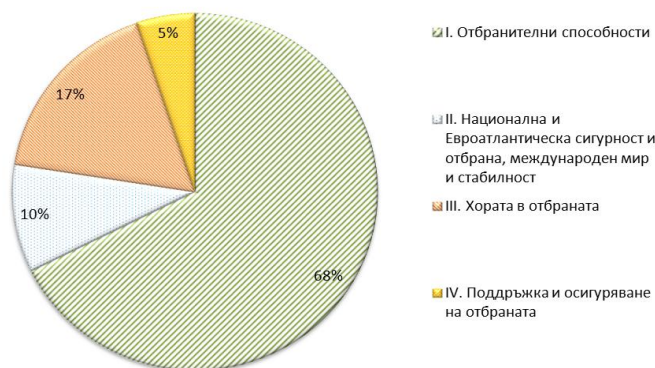
В заключение трябва да бъде отбелязано, че освен негативите от значителния в сравнение със съюзниците ни икономически ресурс, който българското общество ежегодно заделя за поддържане на системата на отбраната и на въоръжените сили, анализът на показателите за рационалност и ефективност на разпределението и изразходването на този ресурс води до извода, че страната ни поддържа своята отбрана със значително по-ниска ефективност в сравнение с повечето от своите съюзници в НАТО и в Европейския съюз. Това означава, че българските войскове формирования не са

равностоен самостоятелен участник в съюзните операции и мисии, което е основният начин те да гарантират националната сигурност и суверенитет в съвременната среда на сигурност и в съответствие със стратегическата насока на политиката за сигурност и отбрана.

При определения от Народното събрание на Република България количествен състав, мисии, роли и задачи на въоръжените сили, анализът на разходите за отбрана и изпълнението на бюджета сочи наличие на значителни пречки пред изпълнението на възложените отговорности и невъзможност за намиране на рационално разпределение на ресурсите със задоволяване на **всички** наложителни нужди. Частичното изпълнение на поставените пред отбраната и въоръжените сили задачи изисква вземане от изпълнителната власт на решения за отменяне или отлагане изпълнението на едни или други елементи от възложените отговорности. Без санкцията на Народното събрание на Република България, това би било противоконституционно.

### 1.4.3 Изпълнение на бюджетните програми

Уточненият план на бюджета на Министерството на отбраната за 2009 г. бе 1 342 011 081 лв., или 2,00 % от прогнозния размер на брутния вътрешен продукт за 2009 г. Общият размер на бюджетните разходи на Министерството на отбраната възлезе на **1 273 351 445 лв.**, или 94,88 % от утвърдената бюджетната рамка. През 2009 г. министерството продължи да прилага средносрочно планиране, програмиране, бюджетиране и отчитане на ресурсите на програмна основа по секторни политики и по поддържащите ги основни програми, като това се реализираше в рамките на Интегрираната система за управление на ресурсите за отбрана.



Детайлното разпределение на средствата по основните програми е показано в **Приложение 1**. През годината усилията на всички структури бяха насочени към изпълнение на функционалните им задължения, вменените им отговорности и постоянни задачи, както и на поставените им с пакета „Цели на въоръжените сили 2008“

конкретни цели и задачи.

Графика 11 Разпределение на разходите по политики

**I. Политика „Отбранителни способности“.** Разходваните по тази политика средства са в размер на 862 058 514 лв., което е 67,7 % от общите разходи. Тези средства са разпределени в четири структурни и четири функционални основни програми, поддържащи изграждането на способности: „Сухопътни войски“ с 19,83 % от общите разходи на Министерството на отбраната, „Военновъздушни сили“ (22,21 %), „Военноморски сили“ (10,67 %), „Военна полиция“ (1,65 %), „Централно управление и осигуряване на въоръжените сили“ (9,83 %), „Научна и изследователска дейност“ (0,09 %) „Развитие на системите за командване, управление, комуникации, наблюдение,

разузнаване и информационни системи” (1,20 %) и “Инфраструктура на отбраната” (2,22 %).

**II. Политика “Национална и евроатлантическа сигурност и отбрана, международен мир и стабилност”.** Разходваните средства са 124 456 470 лв., или 9,77 % от разходите на Министерството на отбраната. Те са разпределени в една структурна и в две функционални основни програми: “Военна информация” с 2,67 % от общите разходи на Министерството на отбраната, “Участие на въоръжените сили в многонационални формирования, военни операции зад граница и международни учения” (6,22 %) и “Сигурност чрез сътрудничество и интеграция” (0,89 %).

**III. Политика “Хората в отбраната”.** Разходваните средства са 220 771 988 лв., или 17,34 % от разходите на Министерството на отбраната. Средствата по тази секторна политика са разпределени в две функционални основни програми: “Образование, квалификация и обучение” с 2,63 % от общите разходи и “Повишаване качеството на живот” (14,71 %).

**IV. Политика “Поддръжка и осигуряване на отбраната”.** Разходваните средства са 66 064 472 лв., или 5,19 % от разходите на Министерството на отбраната, разпределени в единствената към тази политика функционална основна програма “Административно управление и осигуряване”.

## 2 Способности

Развитието на способностите по дефиниция е изключително дългосрочен процес и в това се крие главното предизвикателство както за органите, вземащи политическите решения, така и за оперативните органи, привеждащи тези решения в изпълнение. Способностите се изграждат стъпка по стъпка и времето от концептуалната фаза до приемането на въоръжение или до готовността за прилагането им е от порядъка на десетилетия, като от същия порядък е и периода от време, за който се разчита и планира тяхната готовност за използване.

*Всяка способност е сложен интегриран комплекс от обвързани и взаимнодефиниращи се доктрина, организация, личен състав, въоръжение и бойна техника, лидерски качества, обучение и бойна подготовка, командване и управление, бойна поддръжка и осигуряване, както и необходимата за тях инфраструктура.*

При тези условия от критична важност е необходимостта от **(1) информирано вземане на решението** и **(2) продължителната и устойчива политическа воля** и за изграждане на дадена способност.

Съществуващата система за изграждане на способности има натрупана значителна инерция и преобладаващо е настроена да обслужва изискванията и нуждите на миналото, със затруднения – тези на настоящето, а още по-малко, на бъдещето. Това се потвърждава от наличието на **твърде многото спешни и нетърпящи отлагане нужди**, непосредствено налагани от текущите операции и мисии. С други думи, системата за изграждане на оперативни способности не е била в състояние да ги предвиди и осигури, като въпреки многократното им възникване, тя не проявява достатъчна гъвкавост и адаптивност, за да реагира системно, а продължава да ги осигурява по извънредни процедури за всеки конкретен случай.

Развитието на военните способности е комплексен процес, намиращ се под постоянното въздействие на **множество и разнообразни фактори** – от необходимите

военни оперативни способности до интересите и възможностите на индустрията и икономиката, но така също и на съществуващия изследователски и технологичен потенциал. Предизвикателството пред развитието на способностите е комбинирането, при това на най-ранен етап, на всички релевантни фактори с цел рационализиране, оптимизиране и усъвършенстване на **необходимите** за успеха на националната политика за отбрана и сигурност военни оперативни способности.

Това разбиране е залегнало и в програмата на Правителството на Европейското развитие на България. Поставено сред главните цели на неговата програма *провеждането на модерна отбранителна политика* се базира на *систематично изграждане на отбранителни способности и оптимално използване на въоръжените сили*, в това число и изграждане на *национална стратегия и адекватни способности* за участие на Република България в международни мисии, включително на НАТО и на Европейския съюз.

## 2.1 Подходи и механизми

С указанията на министъра на отбраната за 2009 г. ***създаването, усъвършенстването и използването на адекватни на рисковете и заплахите отбранителни способности*** е определено като първо основно направление на отбранителната политика, в което да бъдат съсредоточени усилията на Българската армия и структурите на Министерството на отбраната. При това като главен приоритет бе определено ***ускореното придобиване на способности за силите, декларирани за съвместно използване в рамките на НАТО и на Европейския съюз.***

Съвременната среда на сигурност наложи процеса на трансформация на въоръжените сили като най-адекватен отговор на необходимостта от непрекъсната адаптация и усъвършенстване на способностите, с които те разполагат, като постигането на националните интереси се гарантира главно посредством *колективните механизми за сигурност и отбрана.*

---

***Българските въоръжени сили все по-често ще бъдат изправяни пред необходимостта пряко да допринасят и участват в съвместните усилия на колективната система за сигурност за посрещане на предизвикателствата и неутрализиране на рисковете и заплахите пред сигурността.***

---

Колективната среда превръща ***оперативната съвместимост*** със силите на съюзниците от НАТО и от Европейския съюз в постоянна необходимост и неотменим приоритет. Същевременно въоръжените сили ще продължават да прилагат своите способности предимно ***на значителни разстояния от територията*** на държавите-членки на Алианса и на Европейския съюз. При това Република България ще трябва да поема справедливо разпределения дял от колективното усилие, като националната ни отговорност се материализира в поетите ***съюзнически ангажimenti***, изразени като количество оперативни способности, които са в състояние да бъдат ***изпратени и развърнати*** за действие ***далеч*** от границите на страната ни, за ***продължително време***, при ***запазване на способностите им*** за ефективно изпълнение на задачите в тази среда.

Основен технологичен елемент на изгражданите способности са платформите въоръжения и техника. Решението за тяхното обновяване става въз основа на редица критерии и показатели, отчитащи политически, икономически, оперативни, технологични и ресурсни фактори. Неотменим, но често игнориран елемент, който свързва доктрината, личния състав и платформите въоръжение и техника е бойната подготовка, която обединява тези елементи в цялостна и смислена оперативна способност. За да бъдат

възможни съвместните действия в рамките на НАТО или Европейския съюз, в бойната подготовка се прилагат стандартите на Алианса, както и съществуващите най-добри практики.

Необходимо е да се отчете, че ако се провежда по тези количествени и качествени стандарти, **бойната подготовка консумира значителна част от експлоатационния ресурс на системите въоръжение и техника и повишава драстично разходите за поддръжка**. Допълнително, всяка единица въоръжение, техника или оборудване, която се използва в реални мисии и операции, е подложена на ускорена амортизация, което съкращава технологичното време за експлоатация, разчетено за стандартно мирновременното използване и съхранение на съответното въоръжение или техника.

През 2009 г. усилията на ръководството и структурите на Министерството на отбраната и на въоръжените сили за създаване, усъвършенстване и използване на адекватни на рисковете и заплахите способности бяха структурирани с прилаганата система на отбранителен мениджмънт.

На политическо ниво програмата на правителството до юли 2009 г. не съдържа конкретни ангажиращи формулировки относно политиката в областта на отбраната и сигурността. Това на практика предоставяше свобода за формулирането и провеждането на тази политика, но същевременно беше в основата на проявилото се значително разминаване между декларираните и провежданите политики, между поставяните приоритети, цели и задачи и осигуряваните на практика условия за тяхното реализиране.

Създаде се възможност на политическо равнище лидерството системно да бъде подменяно с авторитарно и волунтаристично управление. Това доведе до **деформиране на обвързаността на отбранителната политика с целите и приоритетите на общата политика и до създаване на благоприятна среда отбраната и сигурността да бъдат използвани за прокарване на теснопартийни и корпоративни интереси и следване на лични амбиции**. Нещо повече, политиката за отбрана и сигурност бе изтласкана на заден план в дневния ред на държавата, като в обществото се внушаваха и продължават да се лансират идеи за относителна маловажност на военните аспекти на отбраната и сигурността, а „*тесно-организационните или личните интереси и амбиции да бъдат представяни едва ли не като национален интерес*“<sup>8</sup>. Този тип политическо управление в продължение на години целенасочено стимулира пасивната и мълчалива подкрепа на самоцензурираща се военностратегическа експертиза, която зад аргумента за разделение на политическата от военната експертиза се дистанцира от отговорността за вземаните решения, въпреки че е неотменим и постоянно присъстващ фактор за тяхното формиране и легитимиране.

Компенсация на този недостиг на политическа ангажираност до известна степен бе потърсена в детайлно разработените указания на министъра на отбраната по отбранителната политика, дефиниращи главните приоритети в работата на министерството и Българската армия. Всеки приоритет в указанията е конкретизиран с детайлни цели и задачи и с критерии за оценка на тяхната реализация. Политическите указания са разпространени<sup>9</sup> със заповед на министъра на отбраната, съдържаща и изискванията за приложението им в плановите и програмите на всички структури от министерството и Българската армия.

---

<sup>8</sup> Анализ на министъра на отбраната пред годишната конференция на Началника на отбраната, януари 2010 г.

<sup>9</sup> Публикувани и на интернет страницата на Министерството на отбраната: [http://www.mod.bg/bg/documents/zapovedi/2008/2008\\_OH330.pdf](http://www.mod.bg/bg/documents/zapovedi/2008/2008_OH330.pdf)



В приложен аспект продължава изпълнението на Плана за организационно изграждане и модернизация на въоръжените сили, приет през 2004 г. и актуализиран веднъж през 2008 г. и два пъти през 2009 г. Актуализацията се е налагала поради станалите очевидни и непреодолими несъответствия между залегналите в плана амбиции, налаганите от реалността изисквания към оперативните способности на въоръжените сили и практически възможното ресурсно осигуряване, което държавата е могла да си позволи в конкретния момент и в по-дългосрочен период.

Ключов елемент в организационното изграждане и модернизацията на въоръжените сили е изпълнението на т.нар. **„Цели на силите“**, представляващи **конкретни задачи, които Министерството на отбраната е договорило съвместно със съюзниците си в НАТО и поело ангажимента да изпълни в съответни срокове и при спазване на договорените критерии**. Целите на силите са основен инструмент, с който ние, като държава-член на НАТО съгласуваме и хармонизираме *степенята на развитие, способността и готовността за реално използване* на националната ни отбранителна система и конкретно на Въоръжените сили, *съвместно* с тези на нашите съюзници. По съвместителство, целите на силите играят аналогична роля за съвместимостта ни със съюзниците в контекста на Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз. Изключителната важност на инструмента „Цели на силите“ е намерила израз в ежегодното му *деклариране* като ключов приоритет в работата на Министерството на отбраната и въоръжените сили, като това беше факт и през 2009 г.

В организационен план, развитието на оперативните способности на въоръжените сили, включително и изпълнението на Целите на въоръжените сили, е организирано посредством въведената в Министерството на отбраната Система за управление на развитието на въоръжените сили (СУРВС) със съставните ѝ съвещателно-консултативни и експертно-аналитични органи и механизми и съпровождащите ги планове и програми.

С прилагането на СУРВС се цели **адекватно** на средата на сигурност, **рационално** и **ефективно, прозрачно, отговорно** и **отчетно** управление на отбраната. Това се постига чрез оптимално разпределяне на функциите по формулиране и поставяне на целите, планиране, бюджетиране, аквизиция/доставки, изпълнение и отчет *между взаимно-независими органи и структури*. Ефективното прилагане на системата минимизира евентуални волунтаристични, еднолични или неинформирани решения, както и риска от разхищаване на и без друго оскъдните ресурси, заделени за отбрана и гарантира максимално възможните боеготовност и оперативни способности у въоръжените сили, съответстващи на техните задачи.

На базата на това разбиране, с Указанията на министъра на отбраната по отбранителната политика пълното, детайлно и ефективно прилагане през 2009 г. на СУРВС е поставено като задължително условие при изграждането и развитието на способностите на въоръжените сили. Организацията на функционирането на системата е вменена във функционалните задължения на основни структури на Министерството на отбраната, като на различни позиции в системата са включени почти всички основни длъжностни лица от политическото и висшето административно ръководство на Министерството на отбраната, както и от висшето ръководство на въоръжените сили.

Ключов елемент в цялостната ефективност на СУРВС е Съветът, определящ **необходимите** оперативни способности. От неговия продукт зависи, наред с останалите способности и кои/какви да бъдат основните инвестиционни проекти в отбраната, където да се насочат усилията по модернизация на въоръжение и техника. Прегледът на състоянието на системата констатира, че независимо от критичната му важност за функционирането на съставните части и на системата като цяло, този орган е създаден със



заповед на министъра на отбраната едва през 2003 г. - значително по-късно от останалите елементи на СУРВС. Нещо повече, реалното му функциониране започва едва в края на 2008 г., а правилникът за работата му е разработен през 2009 г. Така на практика до 2009 г. той е изключен от работата на системата, което е довело до *непълноценното ѝ функциониране и до израждане на нейния продукт, поради внесената значителна уязвимост към ефектите, които СУРВС всъщност е призвана да минимизира*. Това, заедно с тенденцията под „придобиване на оперативна способност“ да се разбира предимно акта на закупуване на основната част от бойната платформа или материалното средство, е довело до значително влошаване на ефективността на СУРВС. Индикатор за това е проведената неколkokратна актуализация в изключително кратък период от време на такъв дългосрочен стратегически документ, какъвто е Планът за организационно изграждане и модернизация на въоръжените сили. Този факт индиректно доказва наличието на склонност към свръхамбициозно и нереалистично планиране както по отношение на параметрите на средата на сигурност, така и относно перспективите за реалното ресурсно осигуряване, което държавата би могла да си позволи в конкретния момент и особено в по-дългосрочен период. Необходимо е да се отбележи, че тези феномени във функционирането на СУРВС нямат нищо общо с протичащата икономическа криза и са сред основните причини за ниската ефективност на управление на ресурсите за отбрана по отношение на крайния ефект – реализираните от въоръжените сили отбранителни способности.

Може да се каже, че едва с реалното започване през 2009 г. на работата на Съвета по необходимите оперативни способности, СУРВС започва да реализира истинската си функционалност, ефектите от която се очаква да се проявят тепърва. Все още предстои да се направят необходимите стъпки за адекватна координация и включване в разработването на планове за изграждане на отбранителни способности на представители на други, ключови за процеса ведомства, като например на Министерството на финансите.

Със смяната на правителството през юли 2009 г. новото ръководство на Министерството на отбраната извърши преглед на текущото състояние и хода на реализиране на планове и програмите. Резултатите от този преглед са дадени в **Приложение 2** към настоящия доклад. Прегледът потвърди дълбокото компрометиране на механизмите и процедурите на системата за планиране, програмиране и бюджетиране в Министерството на отбраната, довели до непрозрачност при разработване и изпълнение на планове и програмите и до неефективност при изпълнение на бюджета. Преструктурирането на разходите по политики и програми е извършвано непрозрачно, без обсъждания и решения на Програмния съвет или Съвета по отбрана, без необходимите анализи и оценки за въздействието върху планираните резултати и стандарти за изпълнение и, както вече бе посочено, при нефункциониращ Съвет по необходимите оперативни способности. В резултат решенията за финансовото осигуряване на дейности и проекти са вземани еднолично, без да се изисква необходимата експертиза, при нарушаване на принципите за предварителен, текущ и последващ контрол на управлението на ресурсите.

В допълнение на горното, поради драстичното съкращаване на първоначално определения бюджет за отбрана, министерството е разработвало и изпълнявало програми при нереалистична и нестабилна финансова рамка. Единният финансов план за материално-техническо осигуряване на МО и Единният поименен списък на МО на обектите за централизирано строителство и строителни услуги не са съответствали на основните отбранителни програми, в резултат на което са сключвани договори за доставка, без те да са осигурени финансово.

Правителството възприе тези резултати като сериозно предизвикателство пред националната сигурност и предприе екстрени и решителни действия за минимизиране и по възможност компенсирание на негативните резултати.

В интерес на ефективността на прилагане на СУРВС продължава изпълнението на стартирания през 2008 г. в сътрудничество с Департамента по отбрана на САЩ проект за подобряване на съществуващите у нас дейности и практики в областите отбранителна политика, планиране и бюджетиране. В резултат са стартирани разработки или актуализации на ключови за ефективното прилагане на отбранителната политика документи. Основният принос на проекта е, че в резултат се осигурява преход към качествено нов принцип на **планиране, базирано на способности**. Този подход в планирането е съвместим с реалностите на средата за сигурност и предоставя логична и приложима основа за трансформацията на въоръжените сили. Цялостният продукт цели пълното и ефективно прилагане на *стратегически мениджмънт в отбраната, притежаващ устойчива рационалност, ефективност, прозрачност, отчетност и отговорност*.

Поради *невъзможността за финансиране на всички, определени като необходими* проекти и дейности, през 2009 г. продължи прилагането на подхода за приоритетно финансиране на проектите, обвързани с целите на въоръжените сили и с усъвършенстването и развитието на способностите на декларираните за съвместно използване с НАТО и Европейския съюз формирования.

За 2009 г. бе разработен и се прилагаше детайлен план за изпълнение на Целите на въоръжените сили, основен елемент от който е графикът за сертифициране на декларираните за участие в операции на Алианса формирования от въоръжените сили на Република България. Планът отчиташе и се базираше на данните за бюджета за отбрана от началото на годината. Предвидените за изпълнение на целите на силите през 2009 г. 293,2 млн. лв. бяха редуцирани с 20% до 235,4 млн. лв., поради което бе извършена междинна приоритизация на задачите за предприемане на *доколкото е възможно* адекватни на наличните ресурси мерки. Беше прекратена работата по подготовката на подразделения и цели с по-далечен срок на готовност и по-нисък приоритет, като продължи изпълнението на някои специфични дейности, които не изискват отделно назначен финансов ресурс. Като цяло, за някои от Целите на въоръжените сили и декларираните формирования се наложи търсене на вариант за удължаване на сроковете за реализация и готовност.

Тази радикална редукция на бюджета утежни значително обстановката и доведе до трудно управляем недостиг от финансови средства и в резултат – до значително забавяне на темпото на изграждане на декларираните сили в сравнение с възложените на Република България и поети пред съюзниците ни ангажименти. Като цяло това доведе до сериозни трудности по пълноценното изпълнение тези ангажименти при всички видове въоръжени сили.

## **2.2 Сухопътни войски**

Като пример може да бъде посочено изпълнението на Цел на въоръжените сили “Способности за ядрена, химическа и биологическа защита”. Съгласно критериите, за постигане на оперативна съвместимост е необходимо декларираните формирования да бъдат осигурени с индивидуални и колективни средства за ядрена, химическа и бактериологическа защита и със съвременни средства за откриване и идентифициране на опасностите от тези типове, както и за извършване на специална обработка при понесено въздействие от такъв характер. Тези способности, освен закупуването на необходимите

технически средства, включват и съответното трениране и постоянно поддържане на уменията за ефективно използване на оборудването. Фактите сочат, че планираното за 2009 г. оборудване не е закупено, поради което са изпълнени по-голямата част от изискванията само за индивидуалната защита, а тези за колективна защита са изпълнени в *незначителна* степен, с всички последствия по отношение на цялостната боеспособност на формированията.

Нефинансирането и отлагането на планирани за 2009 г. дейности, които са градивни елементи на Цели на въоръжените сили с крайни срокове в следващи години предпоставя множество бъдещи проблеми и с тези, натрупвани още от сега негативи, гарантира серия от провали в близко и по-далечно бъдеще. Поради невъзможността да бъдат намалявани оперативните разходи, основна „жертва“ на финансовите ограничения се оказват бойната подготовка и инвестициите във въоръжение и техника. Така например са анулирани значителна част от планираните и необходими съгласно нормативите учения в Сухопътните войски. Най-обща представа за това дават следните обобщени данни:

Подготовка на войските – занятия, учения за 2009 г.	% изпълнение
Занятия и учения с рота, батарея	- 16%
Учения с батальон, дивизион, полк	- 24%
Полеви лагери	- 4%
Компютърно подпомагани командно-щабни учения	- 33%
Парашутни скокове	- 41%

Може с основание да се обобщи, че с ограничените финансови ресурси и при приложената структура и метод на управление на средствата през 2009 г. Сухопътните войски са постигнали минимално развитие само на способностите на декларираните сили с най-висок приоритет, като са изпълнили единствено основните мероприятия. Допълнително, натрупаното от минали години изоставане в модернизацията е предпоставило снижаването на ефективността на вече придобитите оперативни способности, изпълнявани с наличното въоръжение и техника. Това явление не е ново и се запази като тенденция и през 2009 г.

## 2.3 Военновъздушни сили

Подобно е състоянието и в българските военновъздушни сили. Трезвата и откровена преценка на изпълнението на планираните за 2009 г. Цели на въоръжените сили във ВВС води до следните изводи:

Изпълнение на планираните за 2009 г. Цели на въоръжените сили във ВВС	брой	% изпълнение
Напълно	1 цел	100%
Частично	1 цел	- 40%
Минимално	7 цели	- 90%
<b>Усреднено общо изпълнение:</b>	<b>9 цели</b>	<b>- 74%</b>

Необходимо е да се отчете, че някои от целите с минимално изпълнение имат срок за пълно постигане през 2013 и 2014 г. и е трудно да се постигне максимална прецизност на процентните показатели.

Военновъздушните ни сили предоставят двойка изстребители, които са в непрекъсната готовност за действие, за участие в интегрираната система за

противовъздушна отбрана на НАТО и за охрана на въздушното пространство на Република България в мирно време (“Air Policing”). Въпреки привидно малкия й мащаб, тази задача се оказва най-голямото предизвикателство за ВВС – бойно дежурство, при което в мирно време част от силите и средствата на ВВС са придадени на Съюзното командване по операциите на НАТО. Основната характеристика, която прави тази задача различна от всички останали е, че нито един от необходимите за нейното изпълнение разходи не може да бъде анулиран, независимо от флукуациите в бюджета за отбрана. В резултат, изпълнението й наложи пределно натоварване на силите и средствата на ВВС през годината за постигане на необходимото радиолокационно покритие, ефективна система за командване и управление, осигуряваща управлението на дежурните изстребители, подходяща комуникационна и информационна система за автоматизиран обмен на защитена информация с пунктове за командване и управление на НАТО, поддържане в готовност на достатъчен брой изстребители и поддържане на подходяща система от запасни летища. Въпреки положените максимални усилия, независимо от категоричните изисквания към изпълнението на тази задача, ВВС успя да осигури напълно *само в количествено отношение* необходимите летателни и наземни екипажи и техника, но летателната подготовка на летците е *далеч под стандартите* на НАТО – от изисквани 180 летателни часа на пилот на година, единствено екипажите предвидени за тази задача имат по около 40 летателни часа, а останалият летателен състав е на практика близо до „преквалифициране в пехота“. Така ВВС са изправени пред реалната перспектива много скоро да не бъдат способни да се справят дори с тази мирновременна задача.

По отношение на техниката, през 2009 г. бе финализиран проектът за възстановяване летателната годност на самолети МиГ-29. Въпреки това, не са сключени договори за осигуряване на необходимата им следгаранционна поддръжка, за неотложни доставки на най-важните консумативи и резервни части, техническа поддръжка на самолетите и абонаментна поддръжка на радиолокационните станции и комуникационно-информационното и навигационно оборудване, всички от безусловна важност за изпълнението на задачата “Air Policing”.

Критичен фактор е поддържането на летателната подготовка на екипажите, която естествено става за сметка на експлоатационния ресурс на самолетите. Например натренираността по стандартите на НАТО на трима пилоти, средно необходими за един многоцелеви боен самолет, само за една година изисква сумарно 540 часа, което е малко повече от времето на експлоатация на двигателя на МиГ-21 преди излизането му за основен ремонт.

През 2009 г. бяха доставени още два вертолета „Кугар“, като поради финансовите рестрикции доставката на планирания трети вертолет бе отложена. Въпреки, че към момента ВВС разполагат с 11 вертолета от този тип, те не са оборудвани по стандартите за защита от огъня на противника, което освен че прави необходимо допълнителното закупуване на такова оборудване, ги прави неефективни по отношение на задачите, за които те са предназначени. Така например, предвидените за участие в мисии и операции на Алианса модулни формирования от ВВС са оценени като „Боеготов, с ограничени способности по изпълнението на възложената мисия“, поради критични недостиги в техническите им характеристики – ниска степен на защита от противниково поразяване, както и несъвместимост в комуникационното оборудване за защитата на информацията – липса на способност за криптиране на радиовръзката, за пренос на данни и за опознаване „свой-чужд“. С други думи, тези модулни формирования могат да действат единствено в мирновременни условия или в криза от невоенен характер с нисък интензитет на опасност, като се запазва значителният риск както за екипажите, така и за изпълнението на мисиите.

Опитите проблемът да бъде решен посредством приоритизиране на разходите не можа да доведе до приемливо решение и в крайна сметка дори най-боеспособните екипажи, т.е. носещите реално бойно дежурство, са със степен на натренираност далеч под стандартите на НАТО, а за останалите се поддържа минимално изискваната от гледна точка на летателната безопасност натренираност, като дори се разглежда възможността да се променят критериите за допълнително снижаване на допустимия безопасен долен праг на натренираност.

Аналогичен подход вече традиционно се прилага по отношение на техниката, на която предвидения от производителя срок на нормална експлоатация, в който продуктът гарантирано притежава изискваните характеристики, параметри и свойства, се подлага на многократно удължаване. Това се прави или чрез ремонт от фирмата производител, или чрез закупуване на специален бюлетин, с който фирмата удължава експлоатационните срокове на отделни възли и агрегати или по най-евтиния начин – с наша сертификационна комисия и на наш риск. Поради многократното прилагане на този подход, вече всички възможности за по-нататъшно удължаване на сроковете на експлоатация за голяма част от авиационната техника са изчерпани.

При настоящите роли и задачи, както и съюзни ангажименти на военновъздушните сили, жизненоважни за военновъздушните ни способности са придобиването на многоцелеви боен самолет и следгаранционната поддръжка на самолетите МиГ-29, продължаването на изпълнението на договорите за самолетите „Пилатус” и „Спартан” и вертолетите „Кугар”, включително дооборудване на последните, възстановяването на вертолетите Ми-24, самолетите L-39, както и изграждането на център за управление, осигуряващ в съответствие с поетите национални ангажименти, интегрирането ни в системата за управление на ВВС на НАТО.

## **2.4 Военноморски сили**

Както и при другите видове въоръжени сили, състоянието на българските военноморски сили през 2009 г. беше белязано от наложените мерки за икономии, последвалите препланирания на финансови средства и унаследените от предходните години задължения по неизвършени плащания. Това доведе до **неизпълнение и отлагане на редица важни мероприятия** - градивни елементи за постигането на целите на въоръжените сили. Неритмичното осигуряване на финансови ресурси и забавянето на процедурите за доставки доведе до частично поддържане на възложените на ВМС отбранителни способности и неизпълнение на поетите ангажименти по Целите на въоръжените сили.

Корабите, въоръжението и техниката на военноморските сили се поддържат в условията на остър недостиг от материални и финансови средства, в резултат на което значителна част от тях се експлоатират с отстъпление и неспазване на тактико-техническите изисквания и на предела на техническите им възможности. Напълно осигурени бяха само разходите за издръжка на личния състав, а разходите за постоянната издръжка на подразделенията бяха осигурени частично. Това е довело до редица компромиси в поддържането на достигнатите до този момент способности.

И при военноморските сили бойната подготовка е основната „жертва“ - от изискваната по стандартите на НАТО годишна натренираност на екипажите, изразена като конкретен за всеки клас кораб „брой дни на море“, през 2009 г. военноморските сили имаха ресурсната възможност да осигурят едва около 40% процента от това изискване само за екипажите на декларираните кораби и не повече от 10% за останалите. Този



пагубен ефект върху качеството на подготовката на военноморските сили като цяло прави непълноценна, с условности и уговорки изискваната готовност за участие в мисии и операции дори на декларираните за НАТО сили, но също така води и до създаване на значителни рискове за аварийни ситуации при експлоатацията на оръжието и техническите средства на море.

Значителна част от корабите и вертолетите на ВМС са с ограничен ресурс и влошено техническото състояние. От трите фрегати, единствено „Дръзки” е сертифицирана по стандартите на НАТО и е оперативно съвместима, а фрегатите „Верни” и „Горди” са в незавършен процес на усвояване от екипажите и сертифициране. Останалите бойни кораби, корабите за бойна поддръжка и спомагателните кораби са със занижени оперативни способности и са *несъвместими* с корабите от НАТО, като цялостната им експлоатация и поддръжка е крайно затруднена и се извършва с ограничения.

Аналогично на другите два вида въоръжени сили и тук са отменени мероприятия, които са задължителни градивни елементи от планираните за следващи години способности по Целите на въоръжените сили. Например, отложена беше предвидената за 2009 г. подготовка на летателен и технически състав във Франция, необходим във връзка с предстоящото придобиване на нови вертолети от фирмата „Юрокоптер”, получаването на първия от които бе планирано за януари 2010 г. Не е стартирано изграждането на сграда за техническо обслужване на авиационна техника, необходима в рамките на същия проект.

## **2.5 Въоръжение и техника**

Както вече беше подчертано по-горе, изгражданите способности съдържат значителен технологичен елемент, изразяващ се в основни платформи въоръжения и техника и съпътстващата ги екипировка и оборудване.

---

*Сърцевина на решението за технологичното обновяване и модернизацията са набор критерии и показатели, отчитащи необходимата бойна и маневрена ефективност, възможност за ефективна защита на личния състав, ефективно управление и работа в мрежова среда, икономичност на поддръжката и надграждането, многофункционалност и гъвкавост при използването. Неотменим фактор в този процеса са политическите и икономически съображения.*

---

Министерството на отбраната продължи процеса на модернизация, като един от инструментите за развитие и усъвършенстване на отбранителните способности и преодоляване на *критичното технологично изоставане* на въоръжените сили. Като важен акцент в ефективното прилагане на СУРВС беше поставената задачата да бъде отхвърлено разбирането необходимите оперативни способности да се разглеждат предимно като придобиване на въоръжение или оборудване. Освен това, от друга страна, следва да се утвърди разглеждането на отбранителните способности в техния цялостен жизнен цикъл, отчитайки всички елементи – доктрина, организация, личен състав, въоръжение и бойна техника, лидерски качества, обучение и бойна подготовка, командване и управление, бойна поддръжка и осигуряване, както и необходимата за всичко това инфраструктура.

Тази задача се оказва устойчиво предизвикателство пред Системата за управление на развитието на въоръжените сили и през 2009 г. За постигането ѝ, процесите по модернизация и технологично обновление на системите въоръжение, техника, екипировка и оборудване бяха насочени в две главни направления:



- ❖ Повишаване на способностите и оперативната съвместимост, в съответствие с целите и стандартите на НАТО;
- ❖ Придобиване на допълнителни оперативни, икономически и технологични ползи, чрез съпътстващи реализацията на проектите офсетни програми.

### 2.5.1 Политика, подходи и механизми

Политиката по развитието на въоръженията и техниката през 2009 г. се формира и реализира в условията на извършващата се трансформация както във въоръжените сили, така и аналогичните процеси в рамките на НАТО и на Европейския съюз. Министерството на отбраната участва пълноценно в органите на тези две организации, натоварени с формулиране и провеждане на колективната политика по въоръженията и техниката - Конференцията на националните директори по въоръженията в НАТО<sup>10</sup> и Европейската агенция по отбраната. Тези два органа имат ключова роля в националната ни политика по въоръжението и техниката, чието формулиране и провеждане вече е неразривно свързано и съответно подложено на тяхното силно въздействие и влияние. Същевременно този процес на въздействие по дефиниция е двупосочен, поради което

---

*Република България има за първи път възможността пряко да участва в решенията и да влияе на процесите по развитие на политиката по въоръженията на съюзно равнище, при коренно различни мащаби на колективните действия и на обемите и ефективността на постигнатите резултати, което при далновидно прилагане предоставя на държавата ни продукт и влияние, многократно надвишаващи направените инвестиции.*

---

Например с функцията си на подпомагане на многонационалното сътрудничество в процеса на осигуряване на оперативно съвместими военни способности с цел подобряване ефективността на силите на НАТО в целия спектър от текущи и бъдещи операции, участието ни в CNAD ни даде възможност да адаптираме и прилагаме съществуващите най-добри практики, но също така и разкрива значителни възможности за сътрудничество на индустрията в областта на отбраната и сигурността както в Европейско, така и в трансатлантическо измерение.

От февруари 2007 година, съгласно клаузите на членството ни в Европейския съюз Република България е член на Европейската агенция по отбраната, където министърът на отбраната е член на Управителния ѝ борд, а всички специализирани работни органи на Агенцията са отворени за участие на български експерти.

Република България се включи според възможностите и политическите си приоритети в дейността на Агенцията, която през петата година от нейното учредяване продължи да *преследва все по-ефективно и ориентирано към резултатите коопериране между държавите-членки*, за подобряване на отбранителните им способности. Тези усилия бяха направлявани от приетия от Министрите на отбраната План за развитие на оперативните способности, посредством сътрудничество в отбранителните изследвания и технологии и във въоръженията. Република България участва в работата на Агенцията по учредяване и утвърждаване на силна и конкурентна Европейска отбранително-технологична и индустриална база и въвеждане и запазване на открит и прозрачен Европейски пазар на отбранителни продукти – фактори от критична важност за военните

---

<sup>10</sup> Conference of National Armaments Directors (CNAD)

способности, необходими на общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз.

Управителния борд на Агенцията утвърди стратегически и директивни документи от ключова важност, като Дългосрочната визия за необходимите на Европейския съюз военни способности, План за развитие на способностите и Стратегията за Европейска отбранителна технологична и индустриална база, а конкретно през февруари 2009 г. – Стратегия на Европейския съюз за коопериране и сътрудничество в областта на въоръженията и за изследванията и технологиите в областта на отбраната. *Тези документи очертават рамката на усилията на всички държави-членки, в това число и на Република България, по отношение на техните отбранителни способности, параметрите и посоката на развитие на националните отбранителни индустрии и отбранителната технологична и развойна дейност и имат структуроопределящо значение за националната ни политика по въоръженията.*

Утвърдените от министрите на отбраната Кодекс на поведение по отбранителните доставки, Кодекс на поведение по офсетите, Кодекс на поведение при избор на подизпълнители, Рамково споразумение за гарантиране на доставките в условия на оперативна спешност и Кодекса за гарантиране на конфиденциалността на индустриалната и държавната тайна при междудържавните доставки имат ключова важност за националните ни решения и действия.

---

*Навременното съобразяване със стратегическите и директивни решения на Европейската агенция по отбраната дава възможност Република България да реализира значителни ползи и предимства както за оперативните способности на въоръжените сили, така и за българския бизнес в областта на материали и услуги с приложение в отбраната и сигурността.*

---

През април 2009 г. Република България се присъедини към Междуправителствения режим за прилагане на Кодекса на поведение при военните доставки, целящ *ограничаване на* завоалирания зад аргументите на националните интереси *държавен протекционизъм*, прилаган при доставки на стоки и услуги свързани с отбраната и сигурността, където държавите прилагат на практика противоречащи на европейското законодателство подходи за предоставяне на прикрита „държавна помощ“. Държавите – страни по режима, в т.ч. и Република България, публикуват информация за всички отговарящи на критериите специални обществени поръчки в интернет-базиран електронен бюлетин на Европейската агенция по отбраната.

През 2009 г. Република България участва и в експертната група за малките и средни предприятия към Агенцията, която разработи „Общо ръководство за опростяване и хармонизиране на тръжните процедури за доставки с по-ниска стойност“, допълващо Акта за малкия бизнес в Европа.

Република България участва и в разработването на общи правила за създаване и поддържане на Европейска база за изпитвания и оценка на техника и въоръжения, които, отчитайки изключително високата ѝ цена, са насочени към пълното натоварване на съоръженията от този род и към тяхното ефективно участие в аквизиционния процес чрез създаване на условия за коопериране при изпитванията и оценката на военна продукция.

## **2.5.2 Проекти за модернизация на въоръжените сили**

В различна фаза от тяхното реализиране, през 2009 г. продължаваше изпълнението на приоритетните инвестиционни проекти за модернизация на въоръжените

сили на Република България<sup>11</sup>. Детайлното актуално състояние на хода на изпълнение на проектите е представено в **Приложение 3**, съдържащо информация за изпълнителите, финансовите параметри и сроковете за реализация, както и конкретните спънки или препятствия, възникнали в хода на изпълнението им и предприетите мерки за преодоляването им.

Тези проекти са елемент от посочения по-горе актуализиран План за организационно изграждане и модернизация на въоръжените сили и са насочени към изпълнение на политиката за повишаване на оперативната съвместимост на формиранията с тези на съюзниците посредством усъвършенстване на техническите показатели на въоръжението, техниката, оборудването и екипировката им.

Главна характерна черта на реализацията на проектите през 2009 г. е наличието на **значителни забавяния, а при някои проекти и пълно прекратяване на плащанията**, с което са натрупани сериозни задължения, съпроводени и с наказателни плащания на неустойки. Същевременно част от наличните ресурси се изразходват за реализиране на проекти или поддържане на структури, които не допринасят за изграждане и развитие на критично необходимите на въоръжените сили в настоящата и бъдеща среда на сигурност (експедиционни) способности.

Съвместно реализираните многонационални проекти представляват изключително малък дял. Република България няма нито един съвместен проект по аквизиция, модернизация или структурирано сътрудничество със свои съседи, въпреки че граничи с три държави-членки на НАТО, две от които са и държави-членки на Европейския съюз. Освен в случаите на „външен натиск“, страната продължава да търси изключително самостоятелни решения на оперативните нужди на своите въоръжени сили.

Всичко това затвърждава изводите за **ниска ефективност и рационалност на дефинирането, подбора и приоритизирането на проектите, оказали се в значително разминаване както с реалните възможности на икономическия и ресурсен потенциал на държавата, така и по отношение на истински приоритетни нужди на въоръжените сили**.

### 2.5.3 Стратегически транспорт

Развитието на средата на сигурност, характера на заплахите и досегашният опит определят като най-вероятно използването на въоръжените сили в операции в отговор на кризи извън зоната за отговорност на НАТО и територията на ЕС, на преобладаващо значителни разстояния от националната ни територия. В този контекст е безспорно, че и най-подготвените войскови формирания въоръжени с най-съвременни и високотехнологични оръжия биха били безсмислено загубен ресурс, ако не могат да бъдат транспортирани до района на операцията, за да бъдат използвани.

Способността за извършване на стратегическия транспорт на формиранията до настоящите, както и до най-вероятните бъдещи райони на операции или мисии е най-мощното предизвикателство и е сред най-сериозните препятствия пред цялостната използваемост на българските въоръжени сили. Освен транспортирането преди започването и след завършването на операцията или мисията, тази способност включва и задължителното и неизбежно редовно доставяне на значителни количества консумативи, необходими в хода на операцията – бойни припаси, горива и смазочни материали,

---

<sup>11</sup> Одобрени с протокол от заседание на Министерския съвет от 27 май 2004 г.

резервни части и други материални средства, хранителни продукти, вода, извършване на медицинската евакуация и на периодичната ротация на подразделенията.

*Значителната, дори за големите държави, цена за придобиване и поддържане на способност за стратегически транспорт прави за Република България тази задача разрешима изключително посредством многонационални съвместни усилия.*

За попълване на тази способност на въоръжените сили страната ни участва само в един от прилаганите в НАТО и Европейския съюз проекти – инициативата на НАТО за колективно придобиване и поддържане на способност за стратегически въздушен транспорт<sup>12</sup>. С това се осигурява необходимата по сегашни разчети експедиционна способност на българските формирования за участието им в операции на значителни разстояния извън националната територия.

Проектът е разчетен за 26 години и е на обща стойност около 3 725 000 000 €, от които 884 422 000 € за придобиване и 2 840 578 000 € за поддържане и администриране на способността и включва създаване и поддържане на многонационална ескадрила за стратегически въздушен транспорт, дислоцирана в Унгария, съставена от три съвместно закупени стратегически транспортни самолета С-17<sup>13</sup>.

Самолетите бяха доставени през втората половина на 2009 г., с което бе постигната първоначална оперативна способност. Република България участва с личен състав от двама офицери и един сержант в щата на авиационната база от началото на активирането ѝ. Участието ни с финансови вноски е в размер на 2,0015 % от аквизиционния (за придобиването) и 2,0537 % от оперативния бюджет на програмата, срещу което държавата ни разполага с 65 летателни часа годишно, за които не се изисква допълнително заплащане. Неизползваните часове могат да се акумулират в продължение на три последователни години или да се ползват от други държави-членки срещу заплащане.

Вноските по аквизиционния бюджет са дължими през първите три години от реализирането на проекта – от 2008 до 2010 г. От дължимата вноска за 2009 г. страната е изплатила 4 058 600 € в аквизиционния и 224 600 € в оперативния бюджет, като са останали дължими плащания в размер на 1 300 000 \$ или около 955 000 €.

#### **2.5.4 Програма на НАТО за Съюзно земно наблюдение**

Цел на програмата е подобряване на картината на наземната обстановка в районите на операциите и намаляване на риска за участващите в тях войски. В практическо изражение програмата предвижда поддържане на система от безпилотни летателни апарати Global Hawk, оборудвани с необходимия радар и наземен сегмент за приемане, обработване и разпределяне на информацията. Проектът включва инфраструктурно изграждане на единна оперативна щаб квартира на силите на НАТО за ранно предупреждение и контрол от въздуха и съюзно земно наблюдение<sup>14</sup> и формиране

<sup>12</sup> В инициативата участват 12 държави (десет държави-членки на НАТО: България, Естония, Унгария, Литва, Холандия, Норвегия, Полша, Румъния, Словения и САЩ и две държави-партньори: Финландия и Швеция).

<sup>13</sup> С-17 е голям стратегически транспортен самолет, способен да превозва до 76 тона товари на над 4450 км или 102 въоръжени военнотружещи.

<sup>14</sup> Allied Ground Surveillance

на интегрирана способност на НАТО за наблюдение на въздушното пространство и на земната повърхност.

Програмата предлага оптимален баланс между постигнати военни оперативни способности, финансово-ресурсни условия и пропорционални на участието във финансирането възможности за индустриално включване на държавите. Участието в програмата дава възможност да разполагаме с необходима оперативна способност, каквато не бихме могли да придобием самостоятелно. То допринася и за нашия авторитет като държава-член на Алианса и разкрива пропорционални възможности за българския бизнес<sup>15</sup>.

Подготовката на проекта за реализация е от 2004 г., като през юни 2009 г. Република България, заедно с още 14 държави, подписа програмния меморандум за разбирателство. Стойността на проекта е 1 354 330 000 €, като по-голямата част е за закупуване на готови изделия, а ще се разработва само наземния сегмент. Българският дял във финансирането на доставката по програмата е 0,5805%, което в абсолютно изражение е 7 862 000 € до 2015 г. Участието в оперативните разходи през целия жизнен цикъл на системата<sup>16</sup> се очаква да не превиши 350 000 € годишно. Във финансирането на оперативното използване ще бъдат включени всички държави-членки на Алианса.

Реализацията на програмата стартира с изпращането през есента на 2009 г. към индустрията на предложение за оферта, по което отговорът се очаква през първата половина на 2010 г.

### **2.5.5 Програма на НАТО за инвестиции в сигурността**

Целта на програмата на НАТО за инвестиции в сигурността<sup>17</sup> е да обедини усилията на държавите-членки за изграждане на инфраструктурни обекти – летища и пристанища или елементи от тях, складови бази или транспортни съоръжения и други от подобен тип, необходими на Алианса като цяло. Финансирането се извършва от *всички* държави-членки, като обектът се изгражда на територията на онази държава, където той най-добре би служил на интересите на Алианса. Тези условия са очевидна предпоставка за силна конкуренция между държавите-членки за привличане на повече инфраструктурни проекти/обекти на собствената им територия. Това се потвърждава и от поставената на органите по управление на отбранителната инфраструктура приоритетна задача за активно и резултатно включване на Република България в програмата и постигане на максимално възможния позитивен баланс между реализираните у нас проекти и разходите ни по програмата.

През 2009 г. за първи път Република България успя да постигне положително салдо, като от страна-донор се превърна в нетен бенефициент, като стойността на получените и усвоени средства надвишиха годишната вноска на държавата ни в програмата. Това същевременно подобри темпа на изграждане на нови способности. Активната ни дейност доведе до специално решение в полза на инфраструктурен проект на летище Граф Игнатиево, като само той върна в страната инвестиции на стойност, превишаваща цялата ни годишна вноска в програмата.

Като цяло до момента за Република България са програмирани проекти на обща стойност над 94 000 000 € в седем отделни пакета със способности и към настоящия етап е

---

<sup>15</sup> Около 70% от българското участие в проекта.

<sup>16</sup> Три години начална фаза и 20 години оперативно използване.

<sup>17</sup> NATO Security Investment Program – NSIP.



приета проектометна документация за проекти на обща стойност около 9 000 000 €. Напълно приключени или в крайна фаза на реализация са проекти на стойност 4 800 000 €.

Анализите сочат, че планирането и изпълнението на проектите на страната ни по тази програма не са интегриран елемент от общия процес на националното отбранително планиране и още по-малко в последния му етап, в който се разкриват практическите възможности за включване на български фирми в реализацията им. Това е поставено в центъра на усилията на органите по управление на инфраструктурата за отбраната, с цел извличане на максималния директен и индиректен потенциал на тези проекти за сигурността и отбраната, включително и за икономиката на страната.

### **2.5.6 Утилизация на излишни бойни припаси**

За утилизация/оползотворяване или унищожаване на излишни бойни припаси през 2008 г. са сключени договори за 14 945 т. на обща стойност 27 721 874 лв. съответно с „ТЕРЕМ“ ЕАД на стойност 15 045 134 лв. за 6 046 т., с „ДУНАРИТ“ АД на стойност 9 114 000 лв. за утилизация на 7 861 т. и с Консорциум „Берета трейдинг ООД и „ВЕКС“ ООД на стойност 3 562 740 лв. за утилизация на 1 038 т. Срокът за изпълнение на договорите е до края на 2010 г. До края на 2009 г. са утилизирани/унищожени близо 46 % от общото договорено количество, или 6 835 т. боеприпаси. Невключени в договорите остават около 11 405 т. боеприпаси, финансовите средства за утилизацията на които се очаква да възлязат на 25 000 000 лв.

### **2.5.7 Офсет**

Офсетът, или така наречените компенсаторни споразумения, съпътстващи някои от договорите за доставки за отбраната от небългарски доставчици, е приложен при три от тринадесетте приоритетни модернизационни проекта, като сумарните ползи от офсетните споразумения са на приблизителна обща стойност 597 000 000 €<sup>18</sup>, разделени средно на 68 % директен и 32 % индиректен офсет и разпределени в течение на съответните срокове на реализиране на проектите.

Като механизъм, офсетът дава възможност за реализиране на допълнителни ползи, но същевременно създава значителни предпоставки и условия за заобикаляне на принципите на пазарната икономика, а дисбалансирането му в посока на индиректната му форма допълнително намалява ефективността на отбранителната доставка. Тези констатации обусловиха през последните няколко години поставянето на въпроса с офсета на все по-челно място в дневния ред на Европейския съюз. На национално ниво Министерството на отбраната и Министерството на икономиката и енергетиката направиха съвместен анализ на законодателството по офсета, с цел повишаване неговата ефективност.

Преобладаващо негативните ефекти от офсета се потвърдиха и от направеното от Европейската агенция по отбраната изследване на прилаганите политики и практики и въздействието му върху европейските отбранителни индустрии и пазар. Основните изводи сочат, че офсетът само привидно предлага допълнителни ползи. Всъщност доставчикът, бидейки наясно с прилаганата от съответната държава офсетна политика, предварително калкулира офсетните си разходи в цената на основното изделие. По този начин офсетът нанася директни вреди, първо, на въоръжените сили, които за същата стойност получават по-малко количество или качество от доставяната способност, второ, на индустрията,

---

<sup>18</sup> След умножение по коефициента на ползата



която в крайна сметка страда от прикрития в офсета държавен протекционизъм и нарушаване на принципите на конкуренцията и, трето, което е и най-важното – на данъкоплатците, които срещу заделения бюджет за отбрана получават коренно различни от „отбрана и сигурност“ продукти, стоки или услуги, при това постигнати при заобикаляне на стандартните пазарни механизми и условия, т.е. имащи съмнителна икономическа ефективност. И ако за директния офсет може с известни условия да се приеме, че добавя стойност към доставената способност, то индиректният еднозначно е метод за отклоняване на средства от бюджета за отбрана към други сфери, заобикаляйки на практика закона за държавния бюджет. С аналогични аргументи Европейската комисия определя офсета като недопустим съгласно европейското законодателство. Характерен индикатор е и че никоя държава, в това число и Република България, не прилага офсетни изисквания към доставчици от националната си икономика, както и при доставчици с монополни позиции. Единственият логичен аргумент в защита на офсета са моментни вътрешнополитически цели.

На базата на гореизложените аргументи и в интерес на една по-конкурентноспособна европейска отбранително-технологична и индустриална база, през октомври 2008 г. Република България заедно с още 24 държави-членки на Европейския съюз и Норвегия се споразумяха и през май 2009 г. подписаха Кодекса на поведение по офсета<sup>19</sup>, който влезе в сила от 1 юли 2009 г. Като цяло кодексът предвижда **намаляване** на офсетите при отбранителните доставки посредством ограничаване на максималния размер на искания и предлагания офсет на не повече от 100 % от стойността на договора за доставка, както и докладване за прилаганите офсетни практики пред останалите държави-страни по Кодекса.

## 2.6 Технологични, изследователски и развойни проекти

Научноизследователската и развойна дейност (НИРД) е в основата на процесите на трансформация, развитие и модернизация на въоръжените сили. Тя е определящ фактор за ефективното функциониране на отбранителната аквизиция и основа за вземане на рационални и обосновани управленски решения при изграждането на отбранителните способности. Анализът на разпределението на разходите за отбрана, от своя страна, сочи, че през 2009 г. първоначалният дял на НИРД е бил 0,1 %, или в абсолютно изражение – 1 350 000 лв. След двукратното му намаляване, окончателният му размер за 2009 г. е малко над 46 000 лв., или 0,0034% от бюджета за отбрана.

При такава финансова рамка първоначалният План за НИРД в Министерството на отбраната и Българската армия за 2009 г. се оказа **нереалистичен**. Проектите за научни изследвания и развойна дейност, заявени за провеждане от военните научни организации, не можаха да бъдат финансирани и бяха “замразени”.

Възможни за самостоятелно провеждане се оказаха единствено теоретични и административни мероприятия – три научни конференции, две заседания на работни групи на НАТО<sup>20</sup>, както и участие на представители на Министерството на отбраната в работните групи и в управителния борд на Организацията за изследвания и технологии на НАТО. Република България се включи частично със свои представители в два от интегрираните развойни екипи на Европейската агенция по отбраната. Съвместно със

---

<sup>19</sup> <http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=460>

<sup>20</sup> Групата на НАТО за моделиране и симулации и на панел “Човешки фактори и медицина” на Организацията за изследвания и технологии на НАТО.

САЩ и с тяхна финансова помощ бяха проведени две изследвания - “Фактори, влияещи върху работата в екип в коалиционна среда” и “Фактори, критични за ефективното сътрудничество между българските и американските военнослужещи по време на съвместните учения и операции”.

Военномедицинска академия успя самостоятелно да осигури финансиране на своите 11 проекта по НИРД. Частично са реализирани проектите “Нови антидотни средства за лечение на поразени с нервни агенти при терористични актове”; “Синтез, структура и приложение на органно-фосфорни и метални съединения”; “Използване на естествени и биологични стабилизатори за подобряване качеството и безопасността на традиционни местни продукти”. Публикуван е Сборник от доклади, изнесени на международния симпозиум по борбата с биологичния и химичния тероризъм, проведен във Военномедицинска академия. Специалисти от академията имат свои публикации в сборника “Counteraction to chemical and biological terrorism in East European countries”.

От 1 юли 2009 г. бе създаден Институт по отбрана, с цел обединяване на военния научно-технически потенциал и изследователската база в рамките на Министерството на отбраната и създаване на условия за предоставяне на независима научнотехническа експертиза на министъра на отбраната. На Института по отбрана бяха възложени за изпълнение научноизследователски и развойни проекти, необходими за постигането на целите на въоръжените сили: “Отбранителни способности срещу високо енергийни оръжия”, “Усъвършенствани способности на сухопътни бойни машини” и “Несмъртоносни способности и оръжия”, въпреки че последните не са осигурени финансово през 2009 г. Разбираемо, при това положение е стартирал само етапът „Проучване”. Специалисти от Института по отбрана участваха в някои от работните групи по различни теми на Организацията на НАТО за изследвания и технологии, в Европейската агенция по отбрана и съгласно Плана за НИРД. Без използване на финансов ресурс се работи по шест теми.

В края на 2009 г. бе изразено взаимно желание за подновяване и разширяване на контактите между Министерството на отбраната и БАН за намиране на общи интереси в технически и технологични области, по които да се разработват съвместни изследователски и технологични проекти за отбраната. В процес са подновяването и разширяването на контактите на Министерството на отбраната и с други външни научни институции.

Вследствие на затвърдилата се тенденция за намаляване на средствата за НИРД в областта на отбраната, се налага търсене на алтернативни механизми за нейното провеждане.

---

*Към момента, а още повече в бъдеще, европейските държави, в това число и най-развитите от тях, не ще бъдат способни самостоятелно да провеждат ефикасна и ефективна изследователска и развойна дейност за нуждите на отбраната. Единствено възможните ефективни решения са съвместните многонационални подходи и проекти, включващи споделяне на тяхното финансиране, които, от своя страна, изискват значителна и устойчива във времето политическа воля, споделена не само в Министерството на отбраната и в правителството, но и почиваща на достатъчно широка общественно-политическа подкрепа.*

---

В тази връзка Министерството на отбраната провеждаше политика за включването на Република България в съвместните усилия в рамките на НАТО и Европейския съюз. Страната ни пое ангажимента да бъде водеща нация по програмата на

НАТО за борба с тероризма по проект „Защита на вертолети от РПГ<sup>21</sup>”. През годината бяха направени съществени подобрения в разработената от Института по металознание при БАН защита. Поради ограниченото финансиране от наша страна се разчита основно на финансиране от съвместния бюджет в НАТО.

През 2009 г. поради липса на средства бе прекратено участието на Република България в проекта „Защита на пристанища”, елемент от същата програма на НАТО.

Поради същата причина през 2009 г. Република България не е взела участие в развойните екипи на нито един от разработваните съвместно от държавите-членки в рамките на Европейската агенция по отбраната проекти. Това затвърждава имиджа ни на член на Агенцията, който не предприема практически действия в подкрепа на декларираните политики.

През декември 2009 г. беше проведено заседание на работната група по военнотехническо сътрудничество в рамките на XIII-та сесия на Междуправителствената българо-руска комисия за икономическо и научно-техническо сътрудничество. Бяха разгледани въпроси, свързани с бъдещо споразумение за ремонт и модернизация на вертолети, ремонт и техническо осигуряване на самолети и продължаване на ремонта на кораби от военноморския флот на Русия, като форма на погасяване на дълга на Министерството на отбраната към Русия.

## **2.7 Обобщение**

В обобщение се налага изводът, че планираното за 2009 г. изпълнение на Целите на въоръжените сили е на много ниско ниво. Проведената от независима комисия на щаба на Командването на НАТО по операциите сертификация на планираните за 2009 г. формирования потвърди тяхната оперативна съвместимост като *достатъчна*, но отчете *недостиг в бойните им способности*. Макар и извършена в срок, сертификацията бе направена със значителни уговорки и ограничения по отношение на функционалността на формированията и съответствието на способностите им със стандартите на НАТО.

Поради невъзможност да бъдат съкращавани неснижаемите разходи, свързани основно с издръжката на силите, главният шок от драстичната редукция на бюджета се понесе от бойната подготовка и от капиталовите разходи по проектите за модернизация.

С оглед на отговорностите ни като лоялен съюзник в Алианса, през месец октомври по наша инициатива се проведеха извънредни консултации между Република България и НАТО, на които бяха обсъдени ангажиментите на държавата ни към колективната сигурност на Алианса, с оглед евентуалното им адаптиране към условията на икономическата криза и редуцираните разходи за отбрана. За съжаление е необходимо да бъде отчетено, че всички възможности за такова адаптиране бяха изчерпани и то се оказа невъзможно, т.е. пред страната ни продължават да стоят ангажиментите по осигуряване на нашия дял от съвместната отбрана и сигурност в рамките на Северноатлантическия договор.

Анализът на приложения подход за приоритетно ресурсно осигуряване на част от формированията недвусмислено налага извода, че съсредоточаването на усилията изключително върху декларираните за колективната отбрана формирования, макар в краткосрочен план да води до повишаване на показателите по използваемостта на силите,

---

<sup>21</sup> Ръчен противотанков гранатомет

в дългосрочен аспект неизбежно генерира дефицит на способности в редица други области и до ерозия на цялостната ефективност на въоръжените сили на Република България.

Като главен корективен механизъм за това състояние през 2009 г. Министерството на отбраната предприе стъпки, целящи усъвършенстването на системата на ръководство, управление и контрол на отбраната, посредством новия Закон за отбраната и въоръжените сили. Законът целеше постигане на работещо взаимодействие на институциите в сферата на отбраната, адекватни оперативни способности и стимулиращ социален пакет. Законът въведе ново понятие за въоръжени сили в мирно и военно време, както и нов структурен интегриран модел на Министерството на отбраната.

Основната цел на интегрираността е премахването на условията за неестествено изолиране едно от друго на политическите, военните и ресурсните съображения при генерирането на решения по развитието и управлението на отбраната и въоръжените сили. Наложената дългогодишна практика на стриктно вертикално съгласуване без възможност за легитимно хоризонтално сътрудничество прави системата за отбрана неспособна за функциониране в мрежова среда, възпрепятства ефективността на управлението, натоварва войските с нерационално тежка бюрокрация и премества фокуса от операциите и подготовката върху администрирането и обслужването.

Поради тази причина особено място в закона е отделено на интегрирането на Българската армия като основна част от въоръжените сили. Бе създадена длъжността „началник на отбраната“, като Генералният щаб на Българската армия бе реорганизиран в Щаб на отбраната и влезе в състава на Централната администрация на Министерството на отбраната. Допълнително беше формиран Щаб по осигуряването и поддръжката, като структура за организиране и ръководство на логистичното осигуряване и комуникационната и информационната поддръжка на военните формирования на територията на страната и извън нея. С цел увеличаване оперативността и експедитивността бе направен опит да се внесе възможност за осъществяване на хоризонтална координация в работата на структурите.

След юли 2009 г. новото политическо ръководство подложи на критичен анализ функционалното състояние на организацията и структурата и внесе в Народното събрание Закон за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили, с цел коригиране на констатираните недостатъци в системата на функциониране на Министерството на отбраната и във въоръжените сили.

Започна разработване на нов Устройствен правилник на Министерството на отбраната, който търси решение и на съществуващия проблем в управленската култура, породен от практиката длъжностните лица да не бъдат активно включвани в разработването на управленските политики, а последните да им бъдат „спускани“ за изпълнение. В резултат, тези политики не са добре разбирани и често биват възприемани като натрапени – фактори, имащи силен демотивиращ ефект, стимулиращ фиктивно и незаинтересовано изпълнение.

Важен аспект в постигане на ефективност в управлението на развитието на въоръжените сили бе поставянето на СУРВС на модерна доктринална, концептуална и нормативна основа, осигуряваща прозрачност и отчетност в управлението на отбраната за минимизиране на нерационалните разходи и премахване на възможността за отклоняване на средства към несвойствени или слабо приоритетни области.

Усъвършенстването на ръководните документи бе сред основните дейности в процеса на трансформация на въоръжените сили. През 2009 г. бе планирано разработването на Национална военна стратегия и Доктрина на въоръжените сили на

Република България. Те обаче са в пряка зависимост от постановките в Стратегията за национална сигурност, в чието разработване Министерството на отбраната участва активно, наред с останалите компетентни ведомства. Финализирането на стратегията, планирано за 2010 г., е от критична важност за поставяне на отбранителната политика и военните елементи на националната сигурност върху здрава основа, *за осигуряване на необходимите устойчивост, предсказуемост и рационална ефективност.*

Бе разработено и започна прилагането на актуализирано „Ръководство за оперативно планиране“, съответстващо на структурата и съдържанието на прилаганите в НАТО документи и процедури и адаптирано към специфичните особености на структурата на въоръжените сили на Република България, както и към изграждащия се интегриран модел на Министерство на отбраната. Започна експериментално прилагане на проект на „Доктрина за защита на войските и силите на Българската армия“ на базата на Съюзната съвместна доктрина за защита на силите.

В интерес на подобряване реда за планиране и организация на провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки и контрол на изпълнение на сключените договори, през 2009 г. бяха разработени вътрешни правила, регулиращи тези дейности.

### 3 Хората в отбраната

За първи път в своята история Република България има професионална армия. Това качество на въоръжените сили очерта пред отбранителната политика нови предизвикателства и перспективи. Професионалната армия беше адекватният отговор на съвременните условия при изграждането и развитието на военни способности и при използването на въоръжените сили.

#### 3.1 Набиране и кариерно развитие

Набирането и мотивирането на хора с високи качества за нуждите на отбраната и въоръжените сили е от критична важност за функционирането и развитието на професионалната армия.

Демографските, икономическите и социалните тенденции в страната през 2009 г. затвърдиха нагласите на трудещите се и търсещите работа към изграждане на подходяща кариера и намиране на най-добрите условия на труд. Повишиха се очакванията към размера на възнагражденията, увеличи се конкуренцията между работодателите и се задълбочи липсата на квалифицирани кадри, като продължи миграцията към по-развитата част на Европа, но в същото време се запази липсата на мобилност в рамките на държавата.

В тези условия най-голямото предизвикателство пред въоръжените сили продължи да бъде набирането, подготовката и задържането на личен състав с високи качества, адекватни на тежките изисквания и условия на дейността във въоръжените сили. За целта продължи провеждането на активна и целенасочена информационно-рекламна дейност за набиране на войници и матроси.

Негативната тенденция на запазване недостига на квалифицирани кадри за военна служба се очерта като устойчива. Това обуславяше определянето като **основна цел на политиката по отношение на кадрите през 2009 г. повишаването и поддържането на привлекателността на военната професия.** С указанията на министъра на отбраната бе възложено прилагането на съвременна система за ефективно набиране на адекватни на изискванията кандидати за военна служба, преструктуриране на военнообразователната



система и усъвършенстване на модела за кариерно и кадрово развитие на военнослужещите. Важна качествена промяна във формулирането и прилагането на политиката по кадрите беше учредяването през септември 2009 г. на Съвет по кадрите, в качеството му на съвещателен орган на министъра на отбраната. Разработена беше нова Наредба за атестиране на военнослужещите, базирана на съвременна методика за оценка на постиженията и определяне на потенциала им. Модернизирана и развита до ниво батальон беше автоматизираната система за управление на човешките ресурси. Бяха разработени и нови софтуерни модули, обхващащи областите на атестирането и квалификацията.

### **3.2 Длъжности в щабове и органи на НАТО и други международни организации**

Фактор за пълноценно участие на Република България в политиките по отбрана и сигурност в НАТО, Европейския съюз и в другите международни организации и инициативи, по които държавата ни е страна, е ефективното попълване на договорените за заемане от страната ни длъжности в щабове и ръководните органи на тези организации и в българските представителства към тях. Особен интерес за всички държави-членки представляват позициите „по високите етажи“ на йерархията в тези организации, които дават значително по-големи възможности за адекватно и пълно отстояване на конкретни национални интереси в провежданата политика.

Към 31 декември 2009 г. дългосрочно командированите от Министерството на отбраната служители в НАТО, Европейския съюз и в другите международни организации бяха 134 (5 висши офицери (генерал/адмирал), 90 офицери, 24 сержанти, 5 войници и 10 цивилни служители).

В досегашната командна структура на НАТО Република България попълваше квота от една длъжност за бригаден генерал/комодор. Съгласно договорената методика за разпределение на длъжностите между съюзниците, заемането на длъжност от такъв ранг изисква заемането на още 50 длъжности от по-ниски нива. Това на практика означава, че **възможността за увеличаване на влиянието в политиката на Съюза влече след себе си задължението за поемане на непосредствени тежесты от попълване на множество длъжностни позиции**. Макар в дългосрочен аспект това да дава възможност за ценна и незаменима подготовка и натрупване на опит у тези кадри, в краткосрочен план то е трудно поносимо ресурсно бреме за Министерството на отбраната.

В усилието си да компенсира, доколкото е възможно, наложените по-средата на отчетния период финансови рестрикции, Министерството на отбраната съсредоточи участието си в онези щабове и командвания от структурата на НАТО, имащи пряка връзка с подготовката и сертификацията на българските войскове формирования, декларирани за съвместни операции със силите на съюзниците ни.

Характерен показател, даващ възможност за съпоставяне с националното състояние, е съотношението между офицери и сержанти в командната структура на НАТО - 45% : 55%. Отчитайки недостига в българските въоръжени сили на подготвени в езиково отношение сержанти, договорената квота-задължение на Република България е 26,5 офицерски към 23 сержантски и войнишки длъжности или 54% : 46%.

Подборът и назначаването на военнослужещи и цивилни служители от въоръжените сили на Република България за работа в щабове и органи на международни организации са уредени със специална наредба, която бе актуализирана през 2009 г. Промените целят подобряване на процедурата за подбор чрез осигуряване на максимална



прозрачност, отчетност и отговорност в процеса на подбор за назначаване на най-подходящите по знания, умения и опит военнослужещи и цивилни служители за национални или международни длъжности зад граница.

### **3.3 Военно-образователна система**

През изтеклата година усилията бяха насочени към реструктуриране на военно-образователната система в конкурентна и осигуряваща качествено образование, квалификация и развитие на кадрите. Бяха подобрени учебния процес, научноизследователската и издателската дейност, планирането, анализирането и отчитането на учебната дейност.

През учебната 2009/2010 година във Военна академия „Георги Раковски” се обучават 256 слушатели и 321 студенти за придобиване на висше образование на образователно-квалификационна степен „магистър” в две професионални направления – „Военно дело” и „Национална сигурност”.

В Националния военен университет „Васил Левски” се обучават курсанти за придобиване на висше образование на образователно-квалификационна степен „бакалавър” по четири военни специалности и студенти за придобиване на висше образование на образователно-квалификационни степени „бакалавър” и „магистър” по девет специалности. В момента в Националния военен университет се обучават 428 курсанти и 1617 студенти. Университетът има капацитет за обучение на 2870 обучаеми, като от тях – 650 курсанти. В началото на учебната 2009/2010 г. този капацитет е натоварен на 72 %, като е реализиран ръст спрямо предходната учебна година с 2 % и изпълнението на капацитета за курсанти е 66 %.

Във Висшето военноморско училище „Никола Вапцаров” се обучават курсанти за придобиване на висше образование на образователно-квалификационна степен „бакалавър” по една военна специалност – „Организация и управление на тактическите подразделения от Военноморските сили” с три специализации и студенти за придобиване на висше образование на образователно-квалификационни степени „бакалавър” и „магистър” по осем специалности. Капацитетът за обучение на курсанти, студенти и докторанти, съгласно решение на Националната агенция по оценяване и акредитация от 2007 г. е 2530 души. В момента обучаеми са 110 курсанти и 1542 студенти, с което капацитетът е усвоен на 66%.

Освен посоченото по-горе обучение, във военните висши училища и Военномедицинската академия, в изпълнение на плана за придобиване и повишаване на квалификацията на военнослужещите и цивилните служители от Министерството на отбраната, през 2009 г. са обучени 1252 военнослужещи и цивилни служители в курсове за длъжностна и допълнителна квалификация. С цел подобряване на ефективността и адекватността на системата за военно образование, през 2009 г. бе създаден механизъм за общо ръководство и контрол на дейностите във военните училища, изцяло съобразен с изискванията и стандартите на НАТО.

В изпълнение на споразумения за двустранно сътрудничество в областта на военното обучение със страните от Югоизточна Европа и Южен Кавказ, в Центъра за езиково, компютърно обучение и информационни технологии в Шумен са обучени 42 чуждестранни военнослужещи в курсове по английски език. Стартирана е процедура за сертифициране на центъра като Център за езиково обучение на НАТО.

Значителни усилия бяха положени за повишаване на чуждоезиковата подготовка на личния състав. През годината допълнително обучение по английски език са преминали

484 души. От необходимите 583 длъжности, за които е задължително владение на английски език, на изискванията отговарят 354, или 60,7 % от определените длъжностни лица в силите за развърщане. Недостигът от почти 40 % продължава да бъде пречка пред способността на силите за развърщане да комуникират със своите съюзници, което се отразява негативно на оперативната съвместимост на формиранията.

През 2009 г. се изпълняваше и политиката на Министерството на отбраната за усвояване на предложените места за обучение на кадрови военнослужещи и граждански лица в съюзните държави от НАТО. Обучението се провеждаше по линия на програмите за помощ в областта на военното обучение на САЩ, Федерална република Германия и Канада и в изпълнение на двустранните програми и планове за сътрудничество във военната област с отделните страни. В резултат е проведено обучение на общо 210 военнослужещи и цивилни служители.

Планът за 2009 г. за придобиване и повишаване на квалификацията на военнослужещите и цивилните служители от Министерството на отбраната е изпълнен на 78 % главно поради ограничените финансови средства.

### **3.4 Социален статус и мотивация**

Повишаването на мотивацията и социалния статус на хората в отбраната бе сред основните задачи на кадровата политика през 2009 г. За постигането на тази цел бяха извършени редица практически дейности. Социалната политика на Министерството на отбраната се реализираше чрез прилагане на социални мотивационни механизми и стимули за военнослужещите и гражданските лица от системата на Министерството на отбраната посредством усъвършенстван и ефективно прилаган атрактивен социален пакет за личния състав. Той включваше дългосрочна, финансово обоснована и насочена към реалните съвременни интереси на хората програма за социални придобивки, включваща децентрализирано разпределение на част от тях, следвайки принципа хората самостоятелно да преценяват възможностите за задоволяване на потребностите си.

С цел развитие и усъвършенстване на индивидуалното социално обслужване на кадровите военнослужещи бяха изградени нови центрове за индивидуално социално обслужване в София, Казанлък, Карлово, Ямбол, Сливен, Стара Загора, Ловеч и Троян. Реализиран бе проект "Грижа за децата на кадровите военнослужещи до предучилищна възраст". След промяната в Правилника за прилагане на Закона за Народната просвета, с която се предвижда създаване на детски градини към Министерството на отбраната, бяха предприети действия по откриването на такива в Карлово, София и Казанлък.

Непосредствен положителен резултат от провежданата социална политика в министерството е очерталата се към края на 2008 г. и запазила се през 2009 г. тенденция за увеличаване на кандидатите и намаляване на броя на напускащите военнослужещи от категорията „професионални войници“.

### **3.5 Политика на социално сътрудничество**

След проведената през август 2009 г. среща между новото ръководство на Министерството на отбраната и ръководствата на КНСБ, КТ „Подкрепа“, Федерацията на независимите синдикати от отбраната „Българска армия“ и Националния синдикат „Отбрана“, социалното партньорство в Министерството на отбраната беше възстановено. Бе сформиран нов отраслов съвет за социално сътрудничеството и беше проведена процедурата по колективно трудово договаряне, като през декември 2009 г. бе подписан

колективен трудов договор за 2010-2011 г. Бяха проведени преговори и бе разработено, а през декември 2009 г. - подписано споразумение относно представителните и защитните функции на синдикатите, с оглед интересите на цивилните служители по служебно правоотношение, за които се прилага Закона за администрацията. Беше сформиран нов Съвет по условията на труд в Министерството на отбраната и бе възстановен социалния диалог в търговските дружества, в които принципал е министърът на отбраната.

Активно се работи за интегриране на представителите на етническите малцинства за подготовка на техни членове за назначаването им на длъжности в Българската армия. Основният акцент на тази дейност е насочен към дейности за интегриране на ромския етнос. Представители на ведомството активно участват в Националния комитет към министъра на труда и социалната политика, работещ по въпросите на интегрирането на ромите в българското общество. Като цяло степента на интегриране на етническите малцинства в състава на въоръжените сили е пренебрежимо малка и незадоволителна, с което де факто немалка част от българското общество е изключена от възможността за пряко участие в сигурността и отбраната на държавата.

#### **4 Национална и Евроатлантическа сигурност и отбрана, международен мир и стабилност**

През 2009 г. Министерството на отбраната, въпреки наложените особено през второто полугодие ресурсни ограничения, предприе всички възможни действия за гарантиране в максимална степен на военния аспект на националната сигурност. Ключов елемент в тази дейност бе изпълнението на съюзните ни ангажименти и осигуряването на приноса на Република България към колективната сигурност и отбрана в рамките на НАТО и в Европейската политика за сигурност и отбрана<sup>22</sup>, към усилията на другите международни организации за опазване на международния мир и сигурност и способността за оказване на адекватен принос към националната ни сигурност в мирно време.

Тенденциите в средата на сигурност през изтеклата година изискваха постоянно и активно участие на страната във формирането и реализирането на политиките по сигурност и отбрана на НАТО и Европейския съюз. В този смисъл стратегическото партньорство между тях е от особена важност за ефективността на отбранителния ресурс на страната, за избягване на дублиране на усилия и ресурси и за постигане на взаимно допълване и синергизъм в политиката и действията на тези две организации.

Изминалата година бе стратегически важна както за Европейския съюз, така и за НАТО. На 1 декември влезе в сила Договорът от Лисабон, който е повратна точка в развитието на Обща външна политика и политика за сигурност и Обща политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз. В НАТО, държавите-членки започнаха работа по новата Стратегическа концепция на Алианса, решение, предизвикано от необходимостта за прилагане на всеобхватен подход относно същността и мисията на Съюза.

С ясното осъзнаване на уникалния шанс и разкриващите се пред Република България възможности от прякото ни участие във формирането и провеждането на политиките на двата съюза в областта на сигурността и отбраната, положени бяха усилия това участие да бъде далновидно, навременно и ефективно. Това предполага

---

<sup>22</sup> От 1 декември с влизането в сила на Договора от Лисабон - **Обща** политика за сигурност и отбрана.

конструктивно включване в работата на специализираните ръководни и експертни структури на двете организации и формиране на техните политики и действия, максимално хармонизирани с дългосрочните ни национални интереси и текущи приоритети.

Същевременно тези условия изискват значително и все по-засилващо се интегриране и създаване на дълбоки връзки между държавите-членки в област, традиционно пазена за самостоятелно национално развитие и съзнателно изолирана от всяка възможна интеграция. Преодоляването на този културен феномен продължава да бъде сред главните препятствия за ефективното ни участие в политиката по сигурност и отбрана на двата съюза.

Важен елемент от тези усилия е провежданата комуникационна стратегия за максимално възможното информиране на обществеността за водената от държавата ни политика в отбраната и сигурността и нейната задължителна и неразривна обвързаност с Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз и политиката ни в рамките на НАТО. Задоволителният успех на комуникационната стратегия на правителството по отношение на сигурността и отбраната се потвърждава от запазването на обществената подкрепа за политиката ни за сигурност и отбрана. Същевременно, в тази сфера съществуват значителни възможности за постигане на устойчивост на обществените нагласи по отношение провеждането на модерна политика за сигурност и отбрана и изпълнение на съюзните ангажменти на страната ни.

#### **4.1 Европейски съюз – Обща политика за сигурност и отбрана**

През 2009 г. се навършиха десет години от историческото решение на Европейски съвет за създаване на Европейската политика за сигурност и отбрана като част от Общата външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз. Това бе категорична заявка Съюзът да играе далеч по-значима глобална роля и да допринася директно за международния мир и сигурност.

През третата година от българското членство в Европейския съюз дейността ни в Европейската политика за сигурност и отбрана бе насочена към реализиране, съвместно с нашите съюзници на нейните главни приоритети и цели, както са формулирани от държавните/правителствените ръководители на държавите-членки. Усилията на Министерството на отбраната бяха насочени в трите основни направления на Европейската политика за сигурност и отбрана: **операции, способности и обучение и подготовка.**

Министерството на отбраната положи максимални усилия да развие капацитет за пълноценно и ефективно участие в работата на органите и структурите на Европейската политика за сигурност и отбрана, включително тези в Европейската агенция по отбраната. През годината министърът на отбраната взе участие във всички предвидени за ранга заседания на Съвета, както и в заседанията на управителния борд на Европейската агенция по отбраната във формат „Министри на отбраната“. Същевременно, поради наложените финансови рестрикции, настъпиха сериозни ограничения на участието в експертните работни органи с предвидените по процедура представители от структурите на министерството – практика, която продължава и до момента.

Това носи своя негативен ефект върху политиката за сигурност и отбрана като цяло, поради дистанцирането на националните експерти и/или представители на ръководните нива от директното участие в дейността по Европейската политика за сигурност и отбрана. Допълнително това има отрицателни последици и поради

затрудняване представянето и отстояването на българските позиции в процеса на формиране и подготвяне на решенията, поради използване на метода „чрез посредник“, възлагайки тази задача като допълнителна на ограничения брой представители на Министерството на отбраната в Постоянното представителство на Република България в Европейския съюз.

В рамките на нейното вече петгодишно съществуване Европейската агенция по отбраната е станала домакин или под нейна егида са координирани усилията за повече от 50 съвместни проекта и програми на различни държави-членки на Европейския съюз в интерес на отбранителните способности за нуждите на Европейската политика за сигурност и отбрана.

Република България се включи със свои представители в Интегрираните развойни екипи по темите „Развързване“ и „Поддръжка“ на Европейската агенция по отбраната, но, поради вече споменатите финансови съображения, участието на българските представители в работата на групите бе сведено до минимум, а през втората половина на годината то бе на практика преустановено. В рамките на възможното финансово осигуряване, участието в работата на агенцията бе сведено предимно до участие в заседанията на Управителния борд в различните му формати и до участие в Групата за разработване на Плана за развитие на способности, който има ключова роля за военните способности на Европейската политика за сигурност и отбрана.

В плана са определени дванадесет критично важни области от способности, необходими за целите на вече Общата политика за сигурност и отбрана, подбрани и приоритизирани от държавите-членки. ***Той играе роля на ориентир за националните процеси на отбранително планиране и планирането за изграждането на способности.*** В изпълнение на този механизъм Министерството на отбраната определи своите приоритети по способностите координирано с процеса на определяне и изпълнение на Целите на въоръжените сили и декларираните по „Приоритетната цел на Европейския съюз 2010“ формирания.

Република България се включи в началната фаза на разработването на проекта на Европейската агенция по отбраната „Програма за обучение на екипажи на вертолети“, която е значителен прогрес в съвместното развитие на способности при подготовка за участие в операции и по която през годината бяха обучавани екипажи от Швеция и Чехия. Програмата ще стартира през 2010 г. с две многонационални учения и международен симпозиум, но поради финансови рестрикции страната ни не планира практическо участие.

През 2009 г. 14 държави-членки на Агенцията подписаха Писмо за намеренията по инициативата за изграждане на Европейски флот за въздушен транспорт (EATF). Република България не се присъедини към проекта, но инициативата представлява интерес и развитието ѝ е в обсега на вниманието на политиката ни по изграждане на способности за стратегически въздушни превози.

В областта на военните способности на Европейската политика за сигурност и отбрана през 2009 г. бе приет Общия доклад по напредъка. По отношение развитието на концептуалната база е налице значителен прогрес в подготовката на Концепцията за военно разузнаване при военни операции на Европейския съюз, както и на Концепцията за компютърни мрежи и Концепцията за бърз отговор по въздух.

През октомври 2009 г. бяха потвърдени ангажиментите на държавите-членки по отношение на графика за дежурство на бойните групи на Европейския съюз. През първото полугодие контингент от въоръжените сили на Република България участва във второто



дежурство на многонационалната бойна група „HELBROC”, съставена от подразделения от България, Гърция, Румъния и Кипър. През 2009 г. бойната група бе сертифицирана за участие в операции по още един от четирите сценария - „разделяне на враждуващи страни със сила”, в допълнение към настоящите способности за сценариите „евакуационни операции” и „оказване на съдействие при хуманитарни операции”.

През годината беше изготвен списък със съществуващите в Европа многонационални формирования и потенциални щабове за нуждите на военни операции на Европейския съюз. В качеството си на председател на Инициативата на срещи на министрите на отбраната от Югоизточна Европа и участието си в Бригада Югоизточна Европа (SEEBRIG), както и поемайки оперативното командване на Оперативната група за черноморско сътрудничество (BLACKSEEFOR), Република България представи пред Военния секретариат на Европейския съюз способностите на тези многонационални формирования за потенциалното им използване в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана.

Като цяло, поради липса на средства, през 2009 г. участието на Република България в *практическите проекти* на Европейската агенция по отбраната и дейности по Европейската политика за сигурност и отбрана бе сведено до минимум, което катализира изграждането на негативен имидж на „декларативен” и пасивен съюзник, при който практическите действия се разминават с декларираните политики. Този, на практика доброволен отказ от използване на разкриващите се пред нас възможности за развитие на отбранителни способности в съвременната коалиционна среда е сериозна спирачка за общата ефективност на националната ни политика за сигурност и отбрана, но и допълнителна пречка за ефективността на Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз.

За участието в операции и мисии в рамките на Европейската политика за сигурност и отбрана през 2009 г. виж раздел 4.3.

## **4.2 НАТО – колективна отбрана и съюзна политика за сигурност**

През 2009 г. трансформацията на НАТО продължи под знака на приетите по време на срещата на върха в Старсбург-Кеел решения и инициативи, насочени към повишаване на отбранителните способности на страните-членки и изграждане на комплект въоръжени сили, способни да изпълняват пълния спектър от мисии на Алианса. Финализиран бе „Прегледа на отбраната 2008-2009“, който потвърди тенденцията на изграждане от съюзниците на по-мобилни въоръжени сили с възможности за участие в експедиционни операции. Същевременно продължи работата по редица общи инициативи, като всеобхватния подход, подхода към операциите, ориентиран към ефективни крайни резултати, опознаване и поддържане на информация за военноморската обстановка, концептуална работа по морската сигурност на Алианса, енергийна сигурност, роля и отговорности на Военния комитет, новия процес за отбранително планиране на НАТО и др.

Стартира разработването на нови концептуални документи, като определяне на *целите за използваемост на военновъздушните сили*, политика за силите за развърщане, политика по процеса “разработване на концепции и експериментирание”, събиране и обработка на данни за химическата, биологичната, радиационната и ядрена обстановка, противодействие на хибридни заплахи, концепция за борба с бунтовници, концепция за борба с импровизирани взривни устройства.



Отчитайки общата нужда от развитие на експедиционни сили и тенденциите в развитието на въоръжените сили, Република България съсредоточи участието си при формиране на политиката на Алианса по следните основни трансформационни инициативи:

- ❖ Изграждане на способности за съюзно наземно наблюдение (виж раздел 2.5.4)
- ❖ Борба срещу тероризма. Продължава участието на Република България като водеща държава по проекта за Защита на вертолети. (виж раздел 2.6)
- ❖ Инициатива за преодоляване на недостига на вертолети при операции, с фокус върху възможните многонационални подходи за бързо развързване на тактически авиационни товаропреносими способности. Република България поддържа намерението си за предоставяне на два вертолета, като продължава уточняването на формата и детайлите по евентуалното участие.
- ❖ Изграждане на способности за стратегически въздушен транспорт на Алианса (виж раздел 2.5.3)
- ❖ Изграждане на единна и устойчива система за командване и управление на военновъздушните сили на НАТО и разполагане на команден пункт за управление на военновъздушните сили от типа „ARS”<sup>23</sup> на наша територия.

Важно измерение на националните ни усилия за реализиране на ефективно членство в колективната система за сигурност и отбрана през 2009 г. беше **участието ни в Силите за отговор на НАТО**<sup>24</sup>. Република България продължи да предоставя сили и способности за поддържане на ротациите на Силите за отговор на НАТО в съответствие с предварително заявените ангажименти и намерения. Въпреки сериозните предизвикателства, националният принос към Силите за отговор следваше тенденция на съществено увеличаване и през второто полугодие достигна най-значимата си до този момент стойност – механизирани батальони в състав до 700 души. Страната ни се включи и в дискусиите по приемане на подобрена концепция на Силите за отговор, която министрите на отбраната одобриха през юни 2009 г.

Въпреки това, ограничените ресурси, освен че затрудниха постигането на планираното за 2009 г. изпълнение на Целите на въоръжените сили и наложиха оттеглянето ни от проекти на Алианса, като „Защита на пристанища”, силно ограничиха прякото участие на национални експерти в работата на структурите на Алианса, като по този начин съществено се намали възможността за формиране и отстояване на националните ни позиции. От друга страна, все още преимуществено централизираната съгласувателно-координационна процедура по формирането на национални позиции затруднява тяхното практическо изготвяне. Предвид сложността и най-вече скоростта на трансформационните процеси в Алианса, рискуваме да останем пасивни наблюдатели на тяхното развитие. Това пряко засяга ефективността на националната ни политика за сигурност и отбрана и се явява допълнителна пречка за ефективността на колективната отбрана и съюзната политика за сигурност.

---

<sup>23</sup> Air control center, Recognised air picture production center and Sensor fusion post (ARS)

<sup>24</sup> NATO Response Force (NRF)

### **4.3 Участие на въоръжените сили в операции**

*Участието на българските въоръжени сили в операциите, провеждани в рамките на политиката ни в НАТО и на Общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз е най-същественят и значим ангажимент по отбраната и сигурността на държавата ни като член на двете организации. Това поставя операциите винаги сред главните приоритети на системата за отбрана и сигурност.*

---

През 2009 г. формирания от въоръжените сили участваха в операции и мисии зад граница под егидата на ООН, НАТО и Европейския съюз на три континента – Европа, Азия и Африка. Български военнослужещи участваха в мисии в Афганистан, Ирак, Босна и Херцеговина, Косово, Средиземно море, Ливан, Либерия, Грузия, Чад и Централно-Африканската Република. Чрез тези участия страната ни даде принос за установяване на сигурност, стабилност и мир в различни региони на света, където националните интереси го изискваха и налагаха. Формите и продължителността на участието ни се определяха от националните ни интереси и приоритети, политическите и военните ни ангажименти и от наличните ресурси и способности.

#### **4.3.1 Операции и мисии на НАТО**

##### **❖ Операцията на НАТО в Афганистан**

Операцията на НАТО в Афганистан (ISAF) се запази като основен приоритет за НАТО и Република България, която подкрепи новия подход за водене на операцията, включващ увеличаване на силите на Алианса, нарастване на Афганистанските сили за сигурност и повишаване на техните способности и роля.

През октомври 2009 г. в рамките на поемането на отговорността за сигурността в Кабул от Афганистанските сили за сигурност, Република България прекрати участието на механизирания рота и охранителния взвод в Регионално командване „Столица” на ISAF и пое охраната на външния периметър на летище Кабул.

В Регионално командване „Юг” участвахме с рота за охрана на летище Кандахар и военнослужещи в състава на първата съвместна българо-американска Оперативна група за обучение и връзка с Афганистанската национална армия. В Регионално командване „Запад” участвахме с два медицински екипа в състава на испанската военно-полева болница в Херат.

##### **❖ Операцията на НАТО в Средиземно море**

През месец октомври 2009 г. Република България участва с фрегата „Дръзки” за един месец в операцията на НАТО в Средиземно море „Active Endeavour”.

##### **❖ Обучение на Иракската армия и сили за сигурност**

Република България участва в тренировъчната мисия на НАТО за обучение на Иракската армия и сили за сигурност в Багдад с двама военнослужещи.

##### **❖ Операция на Международните сили за сигурност в Косово**

Операцията на Международните сили за сигурност в Косово (KFOR) се водеше в сложна политическа обстановка, продиктувана от разделението в международната общност по отношение признаването на независимостта на Косово, въвеждането на нова мисия на Европейския съюз в страната и наличието на паралелни сръбски структури на властта в северната част на страната, останали под юрисдикцията на администрацията на

ООН. През 2009 г. в операцията участваха 97 български военнослужещи в състав национален елемент, инженерен взвод, военнослужещи в щаба на KFOR и Тренировъчна група на НАТО в Косово. В резултат на редуцирането на силите в операцията в края на 2009 г. Република България изтегли от участие инженерния взвод.

#### **4.3.2 Операции и мисии на Европейския съюз**

##### **❖ Операция в Чад и Република Централна Африка**

В края на май 2009 г. приключи най-голямата самостоятелна военна операция на Европейския съюз – EUFOR Tchad, в която Република България взе участие с двама военнослужещи – по един в Оперативния щаб на операцията в Мон Валериен, Париж и в Командването на силите в Абече. EUFOR изигра ключова роля за развитие на стабилна и сигурна обстановка в зоната на действие и за успешно прилагане на всички програми на Европейската комисия за подпомагане на бежанците и региона като цяло.

##### **❖ Операция „Аталанта“**

Първата военноморска операция на Европейския съюз „Аталанта“ успешно продължи да гарантира морската сигурност по бреговете на Сомалия, с основна задача осигуряване защита на корабите на Световната програма по храните. Предизвикателствата, свързани с противодействие на пиратството са комплексни и успехът на операцията в голяма степен зависи и от успешното наказателно преследване на заподозрените пирати. През май 2009 година министерският съвет реши Република България да участва в операцията с до двама военнослужещи и през август 2009 г. един български офицер зае длъжност в Оперативния щаб в Нортууд, Великобритания.

През юли 2009 г. Съветът на ЕС реши да приложи ангажиментите на Европейския съюз по отношение на мира и развитието на Сомалия. В рамките на всеобхватния подход на съюза към сигурността, Съветът на ЕС даде зелена светлина за планиране на бъдеща мисия на Европейския съюз в Сомалия. Република България подкрепи мисията, както и референтната сума за нейното финансиране в размер на 4 800 000 € споделени разходи, осигурявани чрез механизма за финансиране на военните операции на ЕС, известен като "Механизъм Атина".

##### **❖ Операция в Босна и Херцеговина**

Операция „Алтея“ продължава да бъде важна част от ангажиментите на Европейския съюз в Босна и Херцеговина, в подкрепа усилията на местните власти за интеграция в Европейския съюз. Операцията продължава да бъде гарант за сигурността на страната и през 2009 г. с Резолюция на Съвета за сигурност на ООН бе удължен нейния срок. На политическо ниво предстои да бъде взето решение тя да бъде трансформирана в мисия за обучение и изграждане на способностите на въоръжените сили на Босна и Херцеговина. Република България изрази готовност за участие с до десет военнослужещи в щаба на силите в Сараево и в мобилните тренировъчни екипи.

##### **❖ Мисия в Грузия**

Продължиха усилията на Европейския съюз за подобряване на обстановката в Грузия чрез наблюдение спазването на Споразуменията от август и септември 2008 г. С прекратяването на мисиите на ООН и ОССЕ, наблюдателната мисия на Европейския съюз остана единствената международна мисия в Грузия. Това увеличи нейното значение и мандата ѝ бе удължен до септември 2010 г. Република България се включи от самото начало на мисията, като предостави и поддържа дванадесет наблюдатели.

#### 4.3.3 Операции и мисии на ООН

Министерството на отбраната участва в мисиите на ООН в Либерия и Косово с четирима военни наблюдатели, които през 2009 г. бяха ротирани съгласно договореностите с Департамента по Операции по опазване на мира в ООН, а от месец април с.г. бе прекратено участието с наблюдател в Косово.

#### 4.3.4 Операции и мисии в подкрепа на населението

За изпълнение на една от основните мисии, възложени на въоръжените сили на Република България – „Принос към националната сигурност в мирно време”, Министерството на отбраната има изградени способности и изпълнява задачи по оказване на помощ на населението при бедствия.

През изтеклата година бяха актуализирани плановете на всички структури на министерството, имащи отношение по изпълнение на тази мисия. Представители на министерството взеха участие в национални и международни учения тематиката. Подготовката на модулните формирования се осъществяваше по програми, разработени от щабовете на видовете въоръжени сили в системата на бойната подготовка, а на екипите от Военномедицинския отряд за бързо реагиране – на полево учение, курсове и семинари.

През 2009 г., модулни формирования от Българската армия взеха участие в оказване помощ на населението в тежки зимни условия, при наводнения, потушаване на пожари, унищожаване на невзривени бойни припаси и ликвидиране на последствията при различни инциденти и бедствия. Модулите на служба „Военна полиция” и екипите на Военномедицинския отряд за бързо реагиране продължиха да осигуряват с личен състав техника дейностите по осъществяване на контролираните взривове около поделението в Челопечене.

#### 4.3.5 Използваемост на въоръжените сили

Както многократно бе отбелязано по-горе, поетите от Република България съюзнически ангажименти се изразяват главно в оперативните способности на въоръжените сили, които са в състояние да бъдат изпратени и развърнати за действие далеч от държавните ни граници, за продължително време, при запазване на способността им за ефективно изпълнение на задачите в условията на операцията.

---

*Реалните операции и мисии провеждани от въоръжените сили в интерес на сигурността и отбраната са пробният камък на тяхната ефективност и оперативни способности и най-осезаемият измерител на ефективността и ефикасността на системата за отбрана и сигурност.*

---

През 2009 г. в Съвместното оперативно командване бе създадена структура за анализ на опита от участието на Българската армия в операции, което е първа крачка към изграждането на способност за натрупване и предаване на опита, ключова за усъвършенстването на способностите.

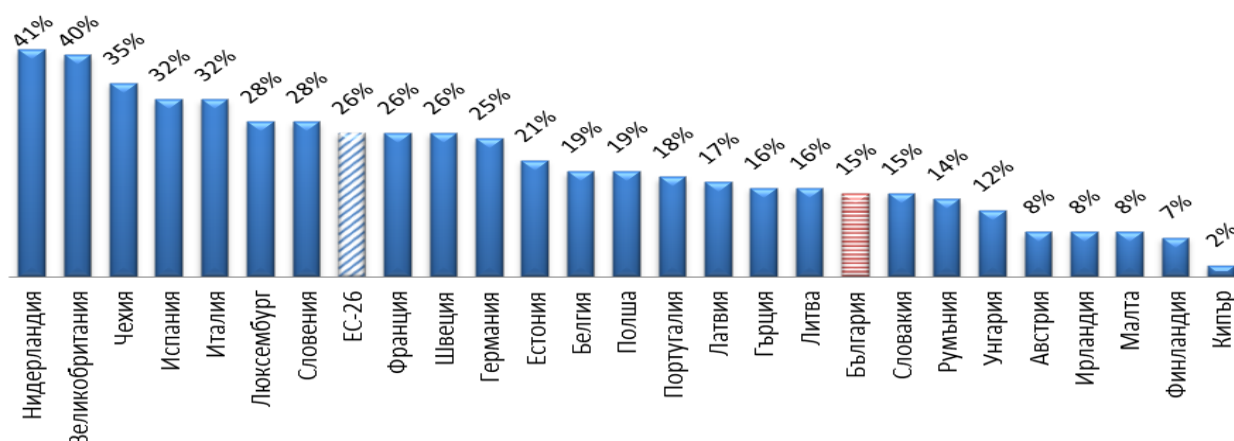
Освен за постигането на непосредствените цели на операциите, участието на българските въоръжени сили дава възможност за **обективно и измеримо съпоставяне на тяхната ефективност с тази на съюзните войски**. Този подход е в центъра на усилията на всички държави-членки, както в рамките на НАТО, така и в Европейския съюз. Той дава възможност за повишаване на тази ефективност чрез подходящи структурни, ресурсни или организационно-административни корективни действия. Ядро на подхода е въведения условен показател „**използваемост**“ на въоръжените сили, който

представлява относителния дял на реално способните за изпращане в операция части от въоръжените сили<sup>25</sup>, като определянето на показателите, параметрите и количествените критерии, както и методиката за измерване се съгласува и договаря между съюзните държави. Ключови сред тези критерии са процентът от силите, притежаващ способност за развърщане включваща и експедирането на формированията до района на операцията (*deployability*) и процентът от силите, който притежава способност за самоподдържане в продължителни бойни действия (*sustainability*).

През 2009 г. НАТО реши да бъде увеличен от 8 % на 10 % критерия *способност за участие в продължителни бойни действия*, за да бъде хармонизиран с увеличения на 50 % критерий за *мобилност и готовност за развърщане*. Българската страна подкрепи решението с условие, че изпълнението на тази цел ще става постепенно и с отчитане на националните приоритети и особености.

По представените от държавите-членки на Европейския съюз (графика 12), в това число и от Република България данни<sup>26</sup> може да бъде направен общия извод, че държави, развиващи отдавна експедиционни способности (Франция, Италия, Холандия, Испания, Великобритания) са основният фактор за поддържане на висока средна стойност на използваемостта на въоръжените сили за Европейския съюз – около 26 % или почти двойно повече от нашия показател.

Същевременно обаче, в тази група са и държави (Чехия, Словения, Швеция и Нидерландия), които по демографски и ресурсни параметри са относително сходни с Република България.



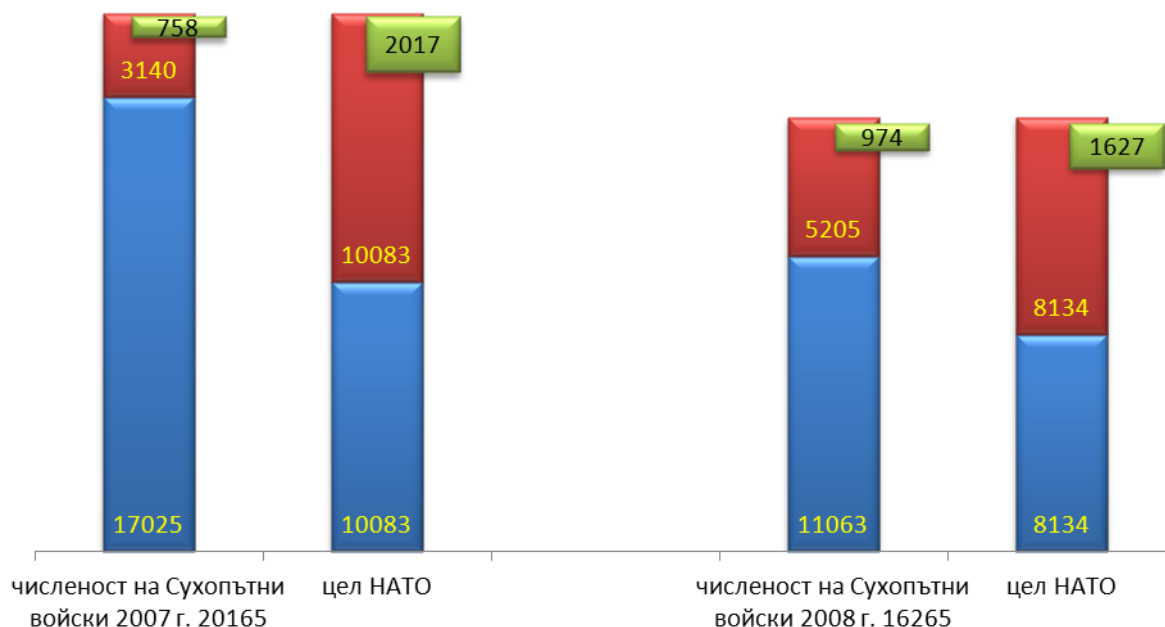
Графика 12 Способни да бъдат развърнати (*deployable*) сили от Сухопътни войски като % от общото количество военнослужещи (Данни на Европейската агенция по отбраната за 2008 година)

Република България, макар да се намира в групата на държавите с по-„териториални“ или преобладаващо фиксирани към националните граници системи за отбрана и сигурност, отбелязва тенденция за придвижване към средата на диапазона и доближаване до средните за Европейския съюз показатели, като по този начин дава заявка за съвпадение между декларираните политики, цели и подходи и изграждане на реална готовност за тяхното реализиране. За илюстрация на тенденцията, на графика 13 са представени публикуваните на интернет страницата на НАТО данни за Република България за 2007 и 2008 г., преизчислени по критериите за използваемост. В червен цвят

<sup>25</sup> За момента държавите-членки в НАТО са договорили този критерий само за сухопътните си сили.

<sup>26</sup> <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>

са представени способните да бъдат развърнати сили, а в зелен – силите способни за участие в продължителни бойни действия. В синьо са всички останали сили от Сухопътни войски.



Графика 13 Използваемост на Сухопътните войски за 2007 и 2008 г. Данните „цел НАТО“ показват какво би било разпределението при постигнати цели на използваемост.

Видно е, че почти двойното увеличение на показателите до голяма степен се дължи на намаляването на общата численост на сухопътните войски, а не на номинално придобиване на способности или повишаване на оперативната съвместимост. Въпреки това е факт увеличаването на използваемостта посредством прекратяване на съществуването на ресурсоемки и неефективни структури или дейности, като премахването на наборната служба, които не добавят стойност към усилията на системата за сигурност и отбрана.

#### 4.4 Международно сътрудничество

През 2009 г. Министерството на отбраната изпълняваше поетите от Република България ангажименти по всички международни договорености, свързани с контрола, унищожаването и неразпространението на оръжия за масово поразяване, конвенционални бойни средства, малки оръжия и леко въоръжение. (*Приложение 4*)

В областта на регионалното сътрудничество, през изтеклата година усилията бяха насочени към изпълнение на задълженията ни в рамките на Процеса на срещи на министрите на отбраната от югоизточна Европа<sup>27</sup>, Споразумението за създаване на Оперативна група за военноморско сътрудничество в Черно море<sup>28</sup> и ежегодната среща на началниците на отбраната / Генералните щабове на държавите от Югоизточна Европа.

<sup>27</sup> South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) <http://www.mod.bg/sedm>

<sup>28</sup> BLACKSEAFOR



През 2009 г. Република България пое за срок от две години ротационното председателство на Процеса на срещи на министрите на отбраната от югоизточна Европа. Страната ни си постави за цел да усили и придаде по-осезаем смисъл на процеса чрез увеличаване на неговата ефективност, като за периода на своето председателство постави амбициозни, но същевременно постижими приоритети, насочени към укрепване на регионалната сигурност, ускоряване на процеса на интеграция на държавите от региона към евроатлантическите структури, подготовка за участие на бригадата “Многонационални мирни сили в югоизточна Европа”<sup>29</sup> в мироопазващи мисии и операции.

През октомври 2009 г. в София бе проведена среща на министрите на отбраната на държавите от процеса. За отбелязване е постигнатото разширяване на процеса с приемането в него на Сърбия и Черна гора като пълноправни членове; приемането на Босна и Херцеговина като наблюдатели към бригадата ММСЮИЕ; споразумението за създаване на Координационен комитет на процеса SEDM.

През 2009 г. два пъти бе активирана Оперативната група за военноморско сътрудничество в Черно море – BLACKSEAFOR, а Република България пое ротационното председателство на инициативата за периода август 2009 – август 2010 г. Бяха изпълнени тренировъчни задачи в обхвата на Споразумението и извършени посещения на добра воля, като се състоя и едно заседание на Експертната група на високо равнище по въпроси на сигурността в Черноморския регион.

Продължава пълноценното българско участие в ежегодните срещи на началниците на отбраната / Генералните щабове на държавите от Югоизточна Европа. Със стартирането на инициативата през 2007 г. до сега се забелязва засилен интерес и желание за по-тясно военно сътрудничество между държавите от региона и постигане на оперативна съвместимост на базата на установените стандарти в НАТО.

Двустранното военно сътрудничество бе насочено към осъществяване на основните приоритети на военната реформа, подпомагане на постигането на висока оперативна съвместимост със съюзниците от НАТО, както и на адекватна готовност на държавата ни за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството в Алианса. Осъществени бяха около 400 инициативи и дейности със съюзниците от НАТО и със страни-партньори. В резултат на наложените значителни бюджетни ограничения през втората половина на 2009 г., част от планираните ангажменти бяха отменени или отложени за 2010 г. Беше повишена и ефективността на военнодипломатическата дейност, в чийто център беше развитието на военното сътрудничество със съюзниците и стратегическите партньори.

## **5 Поддръжка и осигуряване на отбраната**

Основната цел на тази секторна политика е повишаване на ефективността на управлението и качеството на системата за поддръжка и осигуряване на отбраната. Успешното функциониране на системата на отбраната и сигурността изисква извършването на редица специфични дейности по информационното и административното обслужване, по управлението на публичната държавна собственост, стандартизацията и кодификацията и др. Макар и поддържащи, тези дейности имат важно значение за успеха на отбранителната политика.

<sup>29</sup> Multinational Peace Force South East Europe (ММСЮИЕ)

Сред основните задачи на тази секторна политика през 2009 г. бяха изграждането на сертифицирана защитена информационна система, продължаване на процеса на военна стандартизация, сертификация и кодификация, въоръжения, техника и имущество, разработване и прилагане на мерки за формиране на устойчиви положителни обществени нагласи за дейността на Министерството на отбраната и в частност за участието на българските въоръжени сили в операции зад граница, както и аутсорсинг на осигуряващи дейности.

### **5.1 Автоматизирана информационна система**

Развитието на автоматизираната информационна система на Българската армия позволи предоставянето на индивидуални и групови информационни услуги на голям брой подразделения. През годината продължи пълното натоварване на информационните системи „Оперативен архив”; „Войсково разузнаване, електронно разузнаване и борба”; „Национален кодификационен елемент”, както и на комуникационно-информационната система на Националния военен команден център. Основни направления за работа през 2009 г. бяха увеличаване на броя на потребителите и разширяване на функционалния обхват на информационните системи, като продължи модернизацията на следните системи и комплекси:

- ❖ Автоматизирана система за управление „Човешки ресурси”, включваща подсистеми „Личен състав” и „Труд и работна заплата”.
- ❖ Информационна система „Логистика на Българската армия” – завърши опитната експлоатация на изградените модули;
- ❖ Информационна система „Документооборот” – въведени бяха системи за водене на документните потоци за явна и класифицирана информация.

### **5.2 Военна стандартизация, сертификация и кодификация**

Повишаването на ефективността на управлението и качеството на системата за поддръжка и осигуряване на отбраната е в непосредствена зависимост от степента на стандартизация и от ефективността на функциониране на системата за сертификация и кодификация и управление на военната инфраструктура, въоръжения, техника и имущество. Процесът на военна стандартизация, сертификация, осигуряване на качеството и кодификация, освен с преките си резултати, е в интерес и на българската индустрия, подпомагайки участието ѝ в отбранителни доставки в рамките на НАТО, както и към съюзни държави в НАТО или в Европейския съюз.

Военната **стандартизация** обхвана ратифицирането на 135 стандартизационни документа на НАТО и прилагането на 86 Стандартизационни споразумения<sup>30</sup>. Издаден е и Каталог на стандартизационните споразумения и съюзните публикации на НАТО, публикуван на интернет страницата на Министерството на отбраната, както и в автоматизираната информационна система на Българската армия.

За повишаване на качеството на информационното и административно обслужване бе проектирана и въведена в пробна експлоатация информационна система „Стандарт”. Република България домакинства и заседание на Групата за управление на стандартизацията и Групата за материални стандарти към Европейската агенция по

---

<sup>30</sup> STANdardisation AGreement - STANAG

отбраната, където бяха дискутирани добрите практики в мениджмънта на отбранителната стандартизация, взаимодействието с индустрията и с гражданските организации по стандартизация.

По отношение на **сертификацията** и осигуряване на качеството на отбранителни продукти продължи прилагането на интегрирания системен подход към качеството по време на жизнения цикъл на продукта, в съответствие с Правилника за осигуряване и управление на качеството на отбранителни продукти за Министерството на отбраната и Българската армия.

През 2009 г. са сключени осем договора за сертификационна оценка на системи за управление на качеството за съответствие с изискванията на НАТО<sup>31</sup> и са издадени сертификати за съответствие. Проведени са 41 надзорни одита на сертифицирани системи за управление на качеството на производители на отбранителни продукти. Поддържа се база-данни с идентифицирани потенциални рискове при изпълнение на договори за производство и доставка на отбранителни продукти за 45 дружества. Като цяло през 2009 г. е осигурено задоволително ниво на качеството за всички договори, по които е съществувало такова изискване, като е постигнато необходимото ниво на качеството за жизнения цикъл на отбранителните продукти.

*Същевременно проблемна област продължава да бъде слабата ефективност на поддържането на качеството по време на фазата „Експлоатация” от жизнения цикъл.* На практика не съществува обратна връзка за състоянието на качеството на отбранителния продукт след въвеждането му в експлоатация и изтичането на гаранционния срок. Решението на този проблем е посредством прилагане на подходящи нормативни лостове, за което в Министерството на отбраната вече са предприети стъпки.

Дейността по военната **кодификация** на материални средства се осъществява в съответствие с принципите и процедурите на Кодификационната система на НАТО, като за кодифициране на материални средства за отбрана се използва разработения през 2004 г. софтуерен Национален кодификационен инструмент „БУЛКОД”.

Към 31 декември 2009 г. в българската база-данни присъстват 28 900 стокови номера по НАТО, от които 11 635 български (от общо повече от 17 милиона стокови номера в базата данни на НАТО). Освен това на български фирми производители или доставчици на изделия за нуждите на отбраната са присвоени 810 кода NCAGE<sup>32</sup>, които са едно от задължителните изисквания към всяка фирма, желаеща да участва в търгове за доставки в НАТО.

### 5.3 Аутсорсинг

В политиката си по доставките Министерството на отбраната прилага принципа на аутсорсинг на осигуряващи дейности и услуги, или възлагане на изпълнението на услуги на външни организации при дейности, несвойствени за министерството, непечеливши или такива, за които то не притежава необходимия потенциал. Това освобождава Министерството на отбраната от бремето на поддържане на излишни квалифицирани специалисти и намалява разходите за поддържане на отбранителните способности. Чрез аутсорсинг се осигуряват услуги като поддръжка на комуникационни и

---

<sup>31</sup> „Изисквания на НАТО за осигуряване на качеството при проектирането, разработването и производството” – AQAP 2110

<sup>32</sup> NATO Commercial And Government Entity (NCAGE) Code

информационни системи и техника, на система за управление на полетите и кацането на военни летища, използване на софтуерни продукти, осигуряване на храненето, сигнално охранителни системи, ремонти на техника, утилизация на излишни бойни припаси и други, отговарящи на горните характеристики, като през 2009 г. са сключени или продължени 18 договора за аутсорсинг на услуги.

## **5.4 Информационна политика**

Информирането на българското общество за функционирането на системата за отбрана и сигурност и за дейността на Министерството на отбраната бе важна задача на институцията. Сред основните информационни кампании реализирани през 2009 г. бяха:

- ❖ Участието на контингенти в операции и приноса на Република България към колективната система за сигурност и отбрана; отбелязването на 60-та годишнина от създаването на НАТО и петата годишнина от членството ни в него;
- ❖ Международното военно сътрудничество, включително съвместното използване на българо-американските военни съоръжения; българското председателство на Процеса на срещи на министрите на отбраната на страните от Югоизточна Европа и срещата през октомври 2009 г. в София на министрите на отбраната от Югоизточна Европа;
- ❖ Действията на Българската армия при оказване помощ на населението, държавните структури и обществените организации за ликвидиране последиците от природни бедствия;
- ❖ Социалната политика на Министерството на отбраната за издигане мотивацията за служба във въоръжените сили;
- ❖ Благотворителна кампания в подкрепа на Фондация „Децата на Българската армия” и за подпомагане на децата в неравностойно положение в Дома за деца лишени от родителски грижи „Ана Гиздова” в град Брацигово;
- ❖ Политиката на пълна прозрачност в изпълнението на бюджета за отбрана, със специално внимание към обществените поръчки за доставка на въоръжение и техника и при реализирането на имотите с отпаднала необходимост и утилизацията на боеприпаси, както и за предприеманите от ръководството на Министерството на отбраната антикорупционни мерки.

Запази се положителната тенденция на обществените нагласи на одобрение от почти четиридесет процента за дейността на системата за отбрана и българските въоръжени сили.

## **6 Контролна и одитна дейност**

Контролната и одитна дейност в Министерството на отбраната бе организирана чрез специализираните за тази област структури – Инспекторатът на Министерството на отбраната, служба „Военна полиция”, дирекция „Вътрешен одит” и звено „Финансов контрол и материални проверки”. Усилията на тези структури през 2009 г. бяха насочени към анализиране на условията, пораздащи корупция, безстопанственост и лошо управление, работа по конкретни факти, потвърждаващи тези негативни явления и предприемане на мерки за тяхното локализиране и предотвратяване. През 2009 г. Инспекторатът на Министерството на отбраната е проверил различни по тип обекти от Министерството на отбраната, в това число и от Българската армия. Анализите на служба „Военна полиция” показват, че създаването на корупционна обстановка и/или

осъществяването на корупционни действия във ведомството и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на отбраната могат да възникнат главно в процесите, свързани с прехвърляне на трети лица (частни стопански субекти) на парични средства и/или други материални блага (имущества или права) на значителна стойност. Резултатите от извършената инспекционна дейност, оперативно-издирвателна и разследваща дейност и одитни ангажименти през 2009 г. са обобщени в **Приложение 5**.

## **7 Изводи**

От представеното в настоящия годишен доклад състояние на отбраната и въоръжените сили могат да бъдат формулирани следните основни изводи:

И през 2009 г. политическото ръководство на Министерството на отбраната продължи усилията за осъществяването на основната цел на отбранителната политика – да гарантира сигурността на гражданите, обществото и държавата, като изпълнява максимално възможно съюзните задължения на Република България в коалиционната архитектура за сигурност и отбрана.

В условията на икономическата криза основните усилия на новото ръководство на Министерството на отбраната бяха насочени към последователно изграждане на система за ефективно управление на отбраната и въоръжените сили, в която нормативно е зададена рамката на модерен отбранителен мениджмънт, осигуряващ връзката между дългосрочното планиране и постигането на зададените резултати в съответствие с принципите на ефективност, отчетност и прозрачност.

Въпреки ресурсните ограничения българските контингенти, участващи заедно с нашите съюзници и партньори в мисии и операции зад граница, адекватно допринасяха за гарантирането на колективната сигурност и отбрана и за поддържането на мира и стабилността в света. През 2009 г. Република България взе участие в провежданите от НАТО и ЕС операции и в мисии под егидата на ООН общо с 1487 военнослужещи, в това число и с формирания на военновъздушните и военноморските сили.

През годината въоръжените сили поддържаха необходимите способности и сили за осигуряване на незабавна подкрепа на населението и местните власти в критични/кризисни ситуации на територията на страната, като взеха участие в оказване помощ на населението в тежки климатични условия, при наводнения, потушаване на пожари, унищожаване на невзривени бойни припаси и ликвидиране на последствията при различни инциденти и бедствия.

Същевременно намаляването на бюджета за отбрана не даде възможност да бъдат изпълнени в пълен обем ролята и задачите, възложени от законодателя на системата за отбрана, въпреки предприетите от изпълнителната власт мерки за усъвършенстване на системата за отбранителен мениджмънт и използване на всички възможни и достъпни ресурсни резерви. Основен проблем при това е неизпълнението на Целите на въоръжените сили, което ще повлияе задълго върху способността на Република България да изпълнява задълженията си в споделената съвместна система за сигурност и отбрана в рамките на НАТО, а в непосредствено бъдеще и на Европейския съюз. Този фактор може да окаже пагубно въздействие върху устойчивостта на сигурността и отбраната, а със съпътстващото създаване на имидж на ненадежден и неустойчив съюзник и партньор – да разшири негативните ефекти и в други, нямащи директна връзка със сигурността и отбраната сфери.

Нито икономически, нито демографски Република България може да си позволи да поддържа система за отбрана, която да не функционира в пълно съответствие с изискванията на НАТО, а още по-малко – части от системата за отбрана да съществуват



извън контекста на съюзните задължения и солидарност, тъй като това представлява разхищение на крайно дефицитен ресурс и не създава изисквания от въоръжените сили дял от националната ни сигурност.

Анализът на разпределението на разходите за отбрана сочи сериозен дисбаланс в ущърб на инвестициите за въоръжение и техника, породен от драстичните съкращения на бюджета за отбрана, комбинирани с воденото до момента свръхамбициозно и необвързано с реалните възможности на икономиката отбранително планиране. Последното от своя страна в голяма степен е базирано на нереалистично високите национални амбиции в отбраната, формулирани като роли и задачи на въоръжените сили.

Като цяло, българското общество изразходва за отбрана значителен по размери икономически ресурс, измерен в реалната стойност на човешкото, финансовото и материалното му изражение. В сравнение със своите съюзници Република България поддържа една от най-мощните и скъпи за данъкоплатеца системи за отбрана и въоръжени сили. Същевременно, изключително ниското абсолютно изражение на разходите за отбрана класират държавата ни на едно от последните места в сравнение с нашите съюзници, което предполага задълбочаване на технологичната изостаналост и ниска ефективност. На фона на споделените условия на средата на сигурност и декларираните ценности и цели, това налага извода за необходимостта от рационализиране на политическите усилия за осигуряване на отбраната и сигурността на гражданите и обществото.

Предприемането на каквито и да са мерки за коригиране на горепосочените негативи ще изисква първо и преди всичко задължителна санкция от Народното събрание, тъй като те неминуемо и директно ще засягат определяните по закон от Парламента, от една страна, ресурси за отбрана, изразени в количеството на въоръжените сили и бюджета за отбрана и, от друга, възложените на въоръжените сили роли и задачи.

Наличието на посочените по-горе недостатъци в състоянието на отбраната и въоръжените сили също така е и индикатор за значително влошен диалог и ниско качество на политическата дискусия по темата на всички нива в българското общество, в това число и влошено качество и пълнота на информацията, неизбежно необходима на законодателя за вземане на добре обосновани и далновидни решения.

## **8 Направления на усилията по формулиране и прилагане на отбранителната политика на Република България през 2010 г.**

С днешна дата реализацията на външнополитическите приоритети изисква от отбранителната политика на Република България непрекъснато развитие и нарастване на способностите на въоръжените сили и тяхната оперативна съвместимост с тези на съюзниците ни, както и поддържане, усъвършенстване и осигуряване на условия за ефективно използване на тези способности. Това означава нарастване на профила на българското участие в операции и мисии, което ще осигури допълнителни аргументи в отстояването на нашите външнополитически цели и ще повлияе положително на имиджа ни пред света.

От решаващо значение ще бъде реалното сработване на интегрирания модел на Министерството на отбраната. Това означава да се обедини военната и цивилната експертиза при наличието на ясни процедури и правила на работа, премахване на дублиращи функции и вземане на решения под ефективен демократичен (граждански и парламентарен) контрол.

Изхождайки от това, политическото ръководство на Министерството на отбраната през настоящата година концентрира усилията си в следните направления:

- Оптимизиране и подобряване на нормативната уредба, с цел създаване на законови условия за практическата реализация на интегрирания модел и въвеждане в практиката на ефективни антикорупционни мерки<sup>33</sup>;
- Провеждане на преглед на структурата на силите;
- Разработване на Бяла книга за отбраната, която да дава ориентир на политиката за отбрана и сигурност за следващите 5-6 години;
- Разработване на План за развитие на въоръжените сили, в който да бъде намерен баланс между изпълняваните задачи, наличните ресурси и числеността на въоръжените сили и да бъде прецизирано националното ниво на амбиция за участие в ръководени от НАТО и ЕС операции и мисии.
- Продължаване на дейностите по Прегледа на ефективността и подобряване на дейностите в Министерството на отбраната и въвеждане на резултатите в практиката.

Ключов момент в политическите усилия на изпълнителната власт е въвеждането на интегрирано планиране на способностите на целия сектор на националната сигурност, което ще съдейства за изграждане на ефективна и ефикасна система за отбрана. Това означава:

- Намиране на решение за основен боен самолет, с цел гарантиране на въздушния суверенитет след 2012 г.;
- Привеждане на флота в напълно функционално състояние;
- Рационализиране на комуникационните проекти в областта на националната сигурност, с цел премахване дублирането на разходи;
- Изграждане на единна система за военно образование, квалификация и специализация;
- Модернизация на бойната подготовка;
- Поддържане на устойчива социална политика, гарантираща предвидимост и възможности за избор в кариерното развитие.

Формулирането и прилагането на адекватна на днешния ден отбранителна политика е основна задача на политическото ръководство на Министерството на отбраната през 2010 г. Това означава провеждането на отбранителен мениджмънт, основан на ефективно използване на ограничения финансов ресурс, с акцент върху професионалните качества на хората в отбраната. В този контекст настоящата година е важна и за изграждане на обществена представа за модерна и ефективна отбранителна институция, адекватна на реалностите на XXI век.

\*\*\*

\*\*

\*

---

<sup>33</sup> ЗИД на ЗОВСРБ, обнародван в Държавен вестник, бр. 16 от 26 февруари 2010 г.