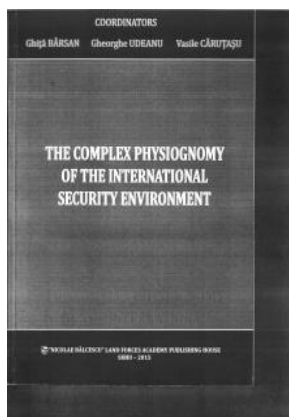


Sevdalina Dimitrova and coll., The complex physiognomy of the international security environment, editors: Barsan Ghita, Udeanu Gheorghe, Carutasu Vasile; "Nicolae Balcescu" Land Forces Academy Publishing House; Sibiu, Romania, 2015. ISBN 978-973-153-215-8.



FINANCIAL SECURITY - BASIS OF STRATEGIC DECISIONS OF THE MANAGEMENT OF RESOURCES FOR SECURITY AND DEFENCE

Стратегическите решения какви отбранителни способности са необходими на страната ни в отговор на динамичните промени в средата за сигурност са в пряка връзка с въпроса колко, каква е цената, която данъкоплатците следва да заплатят за създаването и развитието на същите. И тъй като сигурността и отбраната са публично благо, чието създаване изцяло е в зависимост от икономическия потенциал, от създадения БВП на страната, проявлението на цената на това благо е чрез бюджета на военното ведомство. Това прави необходимо прилагането на подходяща система и инструментариум за управление на бюджетните ресурси, посредством които да се доведе до повишаване на добавената стойност на отбранителните способности. Става дума за финансовия мениджмънт, който ни дава отговор за източниците, планирането и контрола на резултатното разходване на бюджетните ресурси за сигурност и отбрана.

Казано по друг начин, системата за финансов мениджмънт на военното ведомство е проявление на взаимодействието на управляващата и ресурсоосигуряващата подсистеми в една организация.

Управляващата подсистема е свързана със стратегическите решения за постигане на целите за способности и тяхната бъдеща жизнестойчивост в условията на динамично променящата се среда за сигурност. Оттук изграждането и поддържането на единен комплект сили и отбранителни способности е стратегическа цел на ВС (въоръжените сили) на страната ни. Това означава изграждането на маневрени и експедиционни формирования, способни да изпълняват задачи в пълния спектър от мисии и операции, осигурени със съвременен технологично оборудване, поддържани от интегрирана логистика, способни да действат в мрежова среда, оперативно съвместими със съюзните войски и сили, с високо подготвен професионален личен състав, да е финансово осигурено и при спазването на принципите за икономическа целесъобразност при управлението на ресурсите за сигурност и отбрана. В съответствие с това е дефинирана и нашата цел на научните ни търсения, а именно – изследване на ролята на финансовото осигуряване за рационализиране на управленските решения за икономично, ефективно и ефикасно разходване на ресурсите за сигурност и отбрана.

Принципи на финансово осигуряване на въоръжените сили

Изходна основа на финансовото осигуряване на въоръжените сили е Системата за финансов мениджмънт във военното ведомство, която следва да осигури ефективното управление на ресурсите за сигурност и отбрана посредством изпълняваните от нея функции, даващи представа за нейните елементи.

Елементите на Системата за финансов мениджмънт обхващат процесите на планиране на бюджета по програми и по параграфи на Единната бюджетна класификация (ЕБК), текущото управление на бюджета през годината, управлението на плащанията чрез Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА), управлението на инвестиционните разходи и разходите за материално-техническо снабдяване през отчетната година, счетоводното отчитане и анализи и финансовото управление и контрол.

В зависимост от правомощията на разпоредителите с бюджетни кредити, отговорностите и задълженията при разпределението и управлението на бюджетните ресурси и повишаването на

ефективността на разходите, Системата за финансов мениджмънт в МО функционира на три нива.

На първо ниво е министърът на отбраната, като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, подпомаган от дирекции „Планиране, програмиране и бюджет“ и „Финанси“. Функциите на министъра на отбраната като първостепенен разпоредител с кредити по организиране на процесите на планиране, програмиране и бюджетиране на отбранителните ресурси се осъществяват от директора на дирекция „Планиране, програмиране и бюджет“. Функциите по изпълнението на бюджета и извършването на плащанията, както и текущото изпълнение на бюджета съгласно Закона за държавния бюджет [4], се осъществяват от директора на дирекция „Финанси“.

На второ ниво са второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на отбраната, определени с Постановление на министерския съвет (МС), а на трето ниво са разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен, каквито са военните формирования.

Механизмите за финансиране на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити и на операциите на ВС в съответствие с мисиите, целите и задачите, се определят ежегодно с Бюджетните указания по разходването на бюджета.

Според Доктрината за финансово осигуряване, основен източник на финансови ресурси за дейностите в областта на отбраната е държавният бюджет и други източници, предвидени в закон или акт на МС. Към другите източници отнасяме собствените приходи, целевите средства, регламентирани в решенията на Народното събрание и нормативните актове на МС и програмите с външно финансиране или чуждестранно участие.

В съответствие с мисиите, целите и задачите на ВС, финансовото осигуряване е подчинено на определени правила и логика. Основополагащи принципи на финансовото осигуряване на развитието на отбранителните способности са: интегрирана отбрана, достатъчност на отбранителните ресурси, приоритетност на тяхното разходване, съвместимост и модулност на изградените военни формирования, ефективност,

целесъобразност и ефикасност при планирането и програмирането на отбранителните ресурси, приемственост и последователност, всеобхватност, избягване на дублирането, прозрачност при разпределението и изразходването на отбранителните ресурси, съответствие между отбранителни способности и бюджетни ресурси. Съблюдаването на посочените принципи е в основата на постигането на баланс между потребностите от отбранителни способности, икономическия потенциал и възможности на страната, оттук разполагаемите отбранителни ресурси, целенасоченост и всеобхватност, непротиворечивост, приоритизация, предвидимост и многовариантност на планиране, ефективност и прозрачност при планирането и разходването, йерархичност, непрекъснато управление и контрол, анализ и оценка на рисковете и заплахите. А това са и основните функции на финансовия мениджмънт на военното ведомство, базиран на планирането, програмирането и бюджетирането. И тъй като изпълнението на задачите по трите мисии на ВС е в пряка връзка с ресурсите за отбрана, то тяхното предвиждане и осигуряване е в основата на подготовката на Стратегическите планове за действие на ВС (СПДВС), Постоянен план за отбрана (ППО), План за извънредните ситуации (ПИС). Тяхното разработване е в мирно време, като неразделна част от тях е анекс FF “Финансово осигуряване” с приложения FF-1 „Осигуряване с финансови средства“ и FF-2 „Сключване на договори“.

Финансовото осигуряване на операциите на ВС по мисия „Отбрана“ е съобразно планираните ресурси по отбранителните програми на МО, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и БА за шестгодишен период, конкретизирани в едногодишните бюджети на военното ведомство.

Финансовото осигуряване на операциите на ВС по мисия „Подкрепа на международния мир и сигурност“ е чрез планиране, изграждане, поддържане на НОС на декларациите за НАТО и ЕС военни формирования за участие в мисии и операции извън територията на страната в рамките на отбранителните програми на МО, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и БА, съобразено с принципите на НАТО и ЕС. Това означава, че източниците на финансови ресурси за придобиване на военни способности от НАТО са следните :

- ☐ национално финансиране;
- ☐ многонационално финансиране, което се изразява в договорености извън рамките на органите на НАТО между две и повече страни-членки по проекти за международно сътрудничество и за съвместно придобиване на способности, като израз на „интелигентната отбрана“;

- ☐ съвместно финансиране, което е специален вид многонационално финансиране по силата на регламентиращите документи на НАТО, в съответствие с които страните-участнички в него определят изискванията, приоритетите и дяловото участие. Това финансиране се осъществява под политическия и финансов надзор на НАТО, с което се осигурява неговата прозрачност (на тази основа е финансирането на програмите на НАТО за ранно предупреждение и контрол от въздуха – NAEWS-АУАКС, за съюзно земно наблюдение- AGS, за придобиване на способности за стратегически въздушен транспорт-SAC, C-17);

- ☐ общо финансиране, чиято приложимост е в случаите когато придобиването на военни способности не може да се осигури финансово по горепосочените механизми, което изисква финансовите ресурси да се осигурят от дяловите вноски на страните-членки чрез формирането на фондове за общо финансиране на НАТО. Става дума за финансирането на Главната квартира на НАТО и щабовете на военната командна структура на НАТО, системата за командване и управление, изискванията за постигане на оперативна съвместимост при планиране и провеждане на операции и за планиране и провеждане на учения. Източниците за общо финансиране са граждански бюджет, военен бюджет, Програма на НАТО за инвестиции в сигурността. Общото финансиране се осъществява по предварително одобрени разходни лимити за година, предварително одобрени дялови вноски, като всеки тип има свои правила и процедури за финансово управление и управлението на всеки тип е различен комитет, представляван от страните, осигуряващи финансовите ресурси. Така общото финансиране допринася за сплотеността на НАТО, осигуряването на неговите военни способности, приоритети и съблюдаване на неговите изисквания и не на последно място с него се допълва националното финансиране. Критериите за приложимост на общото финансиране са наличието на валидно военно изискване и финансова допустимост на необходимата способност в рамките на разходните лимити. По този начин общото финансиране поставя фокуса върху онези способности, чието финансиране е извън и над тези, които се осигуряват с национално финансиране. То осигурява адаптивност и бързина на способностите, необходими при управление на кризи. Позволява максимално използване на национални военни, граждански и на НАТО инфраструктурни съоръжения. Чрез него военните изисквания се привеждат в съответствие с целите и приоритетите от Стратегическата концепция на НАТО, Концепцията за минимални изисквания за способностите. Създават се условия за финансово осигуряване на особено важни критични военни изисквания, произтичащи от регионални рискови фактори и геостратегически интереси на НАТО. Използването на общите фондове за финансиране е по критерии, определени от Борда по политика и планиране на ресурсите на НАТО;

- ☐ коалиция на желаещите, която служи за финансиране на специфични дейности, описани в програмния меморандум или в проектен план, определящи специфичните роли и отговорности на участващите страни;

- ☐ национален принос, който се изразява в участие на страните-членки с нефинансови ресурси (за инфраструктурни обекти, личен състав, средства за комуникационно и информационно осигуряване и др.);

- ☐ доверителни фондове, чието използване е за управление на доброволни финансови помощи за определена кауза, като по този начин се предоставя възможност за участие и на страни, които не са членки на НАТО.

Прави впечатление многообразието на формите и начините за акумулиране на

финансови ресурси за операции на НАТО, в пряка зависимост от които са операциите по мисия „Подкрепа на международния мир“, което се определя и от разнообразието на тези операции, и от стратегическите цели и приоритети на НАТО. Това налага съблюдаването на общи принципи на финансиране на операциите на НАТО, произтичащи от основополагащия „Cost lie where they fall“. Казано по друг начин, това означава разходите да се поемат от този, който ги е извършил, като общото финансиране се концентрира върху поемането на разходите за развърнатите на театъра на бойните действия шабове и критично важната за стратегическия театър инфраструктура (пътища, морски пристанища, летища, ж.п. транспорт и др.) [3]. Под внимание следва да се има, че общото финансиране на операциите на НАТО не допуска финансово осигуряване на изграждането на държавата и държавните институции. То не е и средство за разрешаване на проблемите по генерирането на сили и средства.

Администрирането, управлението и финансирането на общите разходи за операции на ЕС и изграждането на способности за бързо реагиране и способности за хуманитарни и спасителни операции, е посредством така нареченият механизъм „АТИНА“, чийто годишен бюджет по операции (формира се от вноските на страните-членки в процент, одобрен от Комитета от БВП на дадената страна) се одобрява от Комитет с представители на страните-членки. Планирането и провеждането на операции за бързо реагиране е чрез Система за ранно финансиране. Генерираните разходи за участие на военни формирования от страните-членки на ЕС в операции и мисии на ЕС, са за сметка на изпращащата нация .

Планирането, изграждането и поддържането на необходимите отбранителни способности на модулните военни формирования в състава на видовете ВС за дейностите по мисия „Принос към националната сигурност в мирно време“ ресурсно се осигуряват чрез отбранителните програми на МО, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и БА. Възстановяването на средствата при участие на ВС в такива операции е по реда на Правилника за организацията и дейността на междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към МС.

Дейностите и задачите на отбранително-мобилизационната подготовка в държавните органи и бюджетните организации се финансират от държавния бюджет, а тези, осъществявани в общините – в рамките на средствата за делегирани от държавата дейности по функция „Отбрана и сигурност“ - и от други източници, предвидени в закон или в акт на МС.

Финансовото осигуряване на дейностите и задачите по отбранително-мобилизационната подготовка на юридическите лица (ЮЛ) с военновременни задачи е чрез бюджетите на съответните първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по силата на договорни отношения с ЮЛ.

Планирането на финансовите средства е след предварително съгласуване с МО в зависимост от приоритетите преди започване на ежегодната бюджетна процедура.

Финансовото осигуряване на дейностите за определяне на военновременните потребности на страната от военна и гражданска продукция и услуги, възлагане на военновременни задачи, разработване на планове и програми, в мирно време е от държавния бюджет, респ. от средствата за делегираните от държавата дейности за отбрана, осъществявани от общините. Ако със законодателен акт или акт на МС е предвидено, финансирането може да е и от други източници. Във военно време осигуряването на финансовите средства е от военновременния бюджет на страната в съответствие с Методиката за съставяне и изпълнение на военновременния бюджет и бюджетните указания до държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация [2,3].

Прави впечатление разнообразието на източниците на финансово осигуряване на изпълнението на мисиите, целите и задачите на въоръжените сили. Тяхното икономично, ефективно и ефикасно разходване е в пряка зависимост от ефективното взаимодействие между органите и структурите на различни нива, което е в в основата на рационализирането на управлението на ресурсите за сигурност и отбрана.

Conclusion

Без да имаме претенции за изчерпателност по изследваната проблематика, ние считаме, че добрите практики на финансовия мениджмънт в публичния сектор са в основата на управлението на ресурсите за сигурност и отбрана съобразно пазарните принципи на поведение.

А това е в подкрепа на тезата, че към мениджмънта в отбраната следва да се подхожда като икономическа дейност, чиято конкретизация е във функционирането на Интегрираната система за управление на ресурсите за отбрана, като елемент на Системата за развитие на въоръжените сили, базирана на програмно-целевия подход за ресурсна обвързаност на целите за способности. Нещо повече, един такъв подход е в отговор на разпределението на бюджетните ресурси според приетите приоритети и отбранителните политики от една страна. От друга страна е икономичното и ефективното разходване на тези ресурси и гражданският контрол за какво и колко от ресурсите на данъкоплатците се използват за публичното благо сигурност и отбрана на страната и придобиването на необходимите на ВС нови оперативни способности, адекватни на динамичните промени в средата за сигурност.

Развитие на аутсорсинг услугите

Изследвано е и е анализирано развитието на аутсорсинга в динамичната среда и глобализационните процеси, когато организациите се стремят да се освободят от дейности, които по-икономично, ефективно и ефикасно е предоставянето под формата на аутсорсинг на трети лица. Направеният сравнителен анализ на аутсорсинг услугите през последните години и техният обхват позволява да се изведат важни за страната ни и в частност за структурите на военното ведомство изводи за освобождаването му от несвойствени дейности и предоставянето им на основата на аутсорсинга. В съответствие с това се дават конкретни предложения за дейностите, които е целесъобразно да се отдадат на аутсорсинг и ефектите за

	Военното ведомство, произтичащи от това в среда на динамични промени и затвърждаващ се ресурсен дефицит. Това дава основание на авторите да считат, аутсорсинга като условие за икономично, ефективно и ефикасно управление на отбранителните ресурси и за рационализиране на управленските решения.
--	--