

## **Административният капацитет – пренебрегваният фактор за национална сигурност**

Уважаеми дами и господа,

Настоящата разработка е един от немногочислените опити да се направи анализ на състоянието на националния административен капацитет и неговото влияние върху националната сигурност на страната. Следва да се отчете, че разработката няма претенции за изчерпателност, но с включените в нея обобщения и предлагани решения тя олицетворява очакванията за извършване на решителни действия към прилагането на добрите административни практики. Защото едва ли има някакво съмнение, че колкото по-бързо бъде извършена добре обоснована административна реформа и възприети позитивни административни процедури във всички сектори на обществения живот, вкл. и в сектора за сигурност, то толкова по-бързо страната ни ще достигне икономическите и социални стандарти на държавите с утвърдена демокрация.

За недостатъчният административен капацитет на България се заговори открито през последните 2 - 3 години, когато от Брюксел започнаха да отправят остри забележки към националните административни възможности. Това естествено не означава, че административната дейност в страната се е влошила именно след членството в НАТО и ЕС. Напротив, сериозните деформации в цялостното организиране на държавната администрация бяха извършени десетилетия преди това. Тогава когато разумните изисквания към нейното изграждане и функциониране бяха пренебрегнати, а липсата на ясни административни правила се считаше едва ли не за нормално.

Няколко са **причините за прилагането с години на разнообразни административни деформации**. Определящ измежду тях като че ли е наложеният отвън тоталитарен модел на държавно управление, който почти напълно елиминира изискването за изграждане на администрация на професионален принцип и

унищожи зараждащите се практики за водене на ефективна административна политика. Невъзможността на комплектованата по този начин администрация да изпълни своите основни задължения доведе до изключително нарастване на нейната численост. Създаването на огромен бюрократичен апарат вместо да повиши административната ефективност създаде условия за още по-голяма тромавост на администрацията, нейната трудна контролируемост и оттам пораждането на административни своеволия, често граничещи с безобразия. Създадени бяха условия за масово прилагане на корупционни практики, като примерите в това отношение, особено в сектора на отбраната, добиха драстични измерения.

Съвсем естествено е изградената по този начин българска администрация и възприети практики по които тя функционира да не отминат и сектора за сигурност. Поради което в сектора проявление получиха същите, отнасящи се и за цялото общество деформации, като:

- разрешаване на широк кръг от въпроси в сферата на сигурността главно на принципа на партийната целесъобразност, без да се отчитат икономическите, финансовите, правните и административните последствия от това;

- ограничаване на административната инициатива, налагане на схеми и шаблони, много често със съмнителна ефективност, потискане на свободата на мисълта и правото на мнение;

- въвеждането на несъгласувани, объркани и дори противоречащи си административни процедури, попадането в лабиринтите на които не рядко води не само до забавяне, но дори и до блокиране на отделни дейности;

- толериране и кадрово развитие на служители с неподходящи личностни качества, като слаба психическа устойчивост, ниска комуникативност и неумения за работа с колеги и подчинени, липса на трудови навици, занемарена физическа подготовка за военнослужещите, и пр.

Посочените по-горе и силно влияещи върху административния капацитет фактори обикновено са тясно свързани един с друг и много често имат съвместно

проявление. Поради което това тяхното разделение има по-скоро условен характер и е представено единствено за нуждите на настоящия анализ.

Друго характерно за тези групи деформации е че в продължение на десетилетия (ако не се считат последните няколко месеца) никой не говореше за тях в национален план и никой не отчиташе тяхното влияние върху секторните политики за сигурност, а оттам и върху националната сигурност като цяло. Което обяснява и настоящото общо състояние на държавата.

Безспорно определящ фактор измежду тях е **масово прилаганият принцип за разрешаване на широк кръг от въпроси в сферата на сигурността главно на принципа на партийната целесъобразност**. По този начин често бяха и все още са загърбвани разумни, научно обосновани и практически доказани процедури и практики, действително целящи повишаване на националната сигурност във всички нейни аспекти, при спазването на принципите на пазарната икономика, законовите норми и морал.

Обемът на тези политико - административни деформации е толкова голям, че самата тази група от лоши практики спокойно би могла да бъде обект на отделно задълбочено изследване. Широкообразните им проявления са в резултат на натрупването на новопоявилите се с началото на демокрацията недобри административни процедури към наследените такива от тоталитарната държава.

Една от новопоявилите се предпоставки за подриване на националната сигурност е погрешното разбиране на демократичната процедура за осъществяване на граждански контрол над силовите структури. Така вместо на основните ръководни длъжности в структурите за сигурност да бъдат издигани добре подготвени и с изграден авторитет в сферата на сигурността граждански лица, на висшите постове започна назначаването на професионално случайни, но затова пък верни на съответната политическа сила функционери. И в потвърждение е достатъчно само да направим бърз преглед на официалните биографични справки на бивши министри, техни заместници от Министерството на отбраната (МО),

Министерството на вътрешните работи (МВР), на Министерство на външните работи (МнВР), на директори на специални служби и на други, свързани със сигурността институции от последните две десетилетия. И ще установим, че тези длъжности в повечето случаи са заемани от изключително “подходящи” за тях лица, като комсомолски и други партийни активисти, специалист по минно дело, адвокат по бракоразводни дела, масажист, рентгенолог, бивш съсобственик във фирма за хлебни и сладкарски изделия, дърводобивник, данъчен чиновник и пр. Със служители с подобен бекграунд беше уплътнен и средният административен ешелон, поради което много често в кризисни ситуации система за сигурност оставаше неадекватна или дори неуправляема.

И тук веднага следва да приветстваме успешните решения на управляващата ПП ГЕРБ, която за първи път от много години насам успя да излезе от капана на непрофесионалните назначения в ръководствата на МО и МВР. Попълнени с професионално подготвен висш ръководен състав тези две министерства вече имат не само нов облик, но и започнаха реално да работят за укрепването на националната сигурност.

Не така обаче стои въпросът за избор на познаващи проблемите на сигурността народни представители. Като че ли за мнозинството на българския политически елит все още не е ясно, че страната е парламентарна република, поради което задълженията на депутатите не са единствено да гласуват закони или да извършват под различни форми парламентарен контрол.

Народното събрание в парламентарната демокрация е институцията, която формулира, изработва и ръководи политическата система на обществото с нейните три подсистеми: институционална, информационно – комуникативна и нормативно – регулационна. Затова и по отношение на зависимостта между административната дейност и националната сигурност Парламентът определя компетенциите на всички други държавни органи и следи за качеството на тяхната дейност, взема основни решения в областта на външната политика и отбраната, както и по другите аспекти на националната сигурност.

Очевидно обаче бекграундът на мнозинството от народните избраници в предишните, а и в настоящия парламент не дава основание да се очаква те да са в състояние успешно да разрешават концептуални въпроси на сигурността. Защото е очевидно, че основната част от “строителите на политическата система на обществото” не притежават нужните знания и компетентност за да извършат това.

И в подкрепа на горното обобщение, за което веднага уточняваме че няма за цел да уязви когото и да е било, ще дадем следните примери: Независимо от фундаменталните промени в средата за сигурност от последното десетилетие, както и членството на Р България в НАТО и ЕС, основният документ по проблемите на сигурността на нашата страна - “Концепцията за национална сигурност” все още е от 1998 г, а “Военната доктрина” е от 1999 г. Липсват закони по секторните политики на сигурност, в т.ч. и за специалните служби. Обяснението за това състояние е много прозрачно: Съответните държавни институции НЕ желаят да поставят дейността си в законови рамки, поради което не разработват нужните проектодокументи. От своя страна депутатите от няколко народни събрания НЕ бяха в състояние да изработят необходимата законова база.

Разбира се, че и в национални парламенти на държавите с утвърдена демокрация, включително и в Европейския парламент, също има депутати с недотам подходящ бекграунд. Само че биографичните справки на избраниците там сочат, че съотношението между хората със знания и опит, и останалите им колеги е напълно противоположно на реалността у нас. И въпреки това в чужбина депутатите се обграждат със съветници или консултанти в стремежа си да постигнат висок професионален резултат. Докато у нас не е известен дори един случай при който народен избраник, независимо от своето ниво на компетентност, да е привлякъл експерт в интерес на своите депутатски задължения.

Освен върху кадровата политика, прилаганият системно и с години принцип за политическа целесъобразност оказва изключително негативно влияние и върху организационно – щатното развитие на структурите за сигурност. Измежду множеството примери в това отношение ще припомним само метаморфозите на

Плана за развитие на Българската армия. И въпреки че още в средата на деветдесетте години на миналия век тогавашният Център за подготовка на кадри по националната сигурност към МО оцени, че нуждите и икономическите възможности на България изискват създаването на малка, гъвкава, добре въоръжена и екипирана армия в състав на около четиридесет хиляди души, то главно заради стремленията на някои политически сили личният състав на армията и количествата остаряла техника с години се поддържаше на много по-висок ниво. Без да се отчитат разумни ли са разходите за това.

И когато все пак бе осъзнато, че армията следва да бъде много по-малка по численост то в нея започна устремна вълна от съкращения. Така вместо плавно, последователно и добре осмислено свиване на състава, освобождаване на войскови райони и подмяна на въоръженията, в резултат на нереални политически, а може би и на нездрави икономически амбиции в армията отново настъпи хаос и несигурност. Което безспорно се отрази на цялостното състояние на сигурността на държавата.

Закъснялата военно - административна реформа и организационни неразбории в МО продължиха почти до наши дни. В потвърждение можем да посочим, че в началото на 2009 г. ръководството на армията официално обяви, че през предходната 2008 г. не са проведени около 90 планирани учения. Причина за това не е била липсата на средства, а ускореното извършване на организационно – щатни и други административни промени. С това изявление всъщност беше показано как административните неуредици сриват бойната подготовка на войските и по този начин ерозират националната сигурност.

Пак поради политически съображения средно с 5 до 7 години спрямо останалите нови демокрации закъсня въвеждането на интегрирания модел в МО. И отново никой не отчете икономическите и административно – организационните последици за сигурността от подобни забавени действия.

Огромен може да бъде списъкът с примери за отрицателното, а в някои случаи дори пагубно влияние на практиката за **ограничаване на инициативата и**

**налагането на схеми и шаблони при разрешаване на въпросите по сигурността.** Още повече, че едва ли за някого ще бъде новост ако споделим, че основният метод за изработване на документи в българските учреждения и то не само в сферата на сигурността е преписване от предишни документи с частично актуализиране.

Ето защо висшият ешелон на МО и техните подчинени не бяха в състояние да разработят първата стратегическа тренировка в рамките на НАТО тъй като дотогава всички документи се изготвяха по съветски образец. Поради това началниците не разполагаха с образци документи откъдето да копират, а и не притежаваха компетенциите и решителността за да извършат стратегическо планиране съгласно западния стандарт. Затова малка група хора на които изобщо това не им беше работа следваше да изкарат почти безсънна седмица за да подготвят онова, което после структурите представиха като свой продукт пред Брюксел. Съвсем естествено е, че след като изпълняващите не са в състояние да разработят една примерна обстановка, то те да не могат да планират и да осигурят действията на бойците и в реална ситуация.

Затова и дойде ужасът Кербала. Навярно малцина помнят, че в продължение на около седмица тогава в Централен Ирак бяха извършени още няколко „коледни“ атентата, сходни с този срещу българския контингент. Никъде другаде нямаше жертви, а само леко ранени. Защото другите национални политически и военни ръководства, както и съюзнически командвания на местно ниво правилно бяха планирали и организирали действията на контингентите в съответната среда за сигурност. Печалната равностметка днес е, че докато по общ брой на участвали в Ирак военнослужещи страната ни разделя осемнадесета – двадесета позиция, то в черната класация по брой на загинали тя е шеста.

Не по-малко са и примерите за възникване на затруднения или дори рискове за националната сигурност в резултат от **въвеждането на неясни, несъгласувани, объркани и дори противоречащи си административни процедури и извършени в резултат на тях чисто формални действия,** без да се отчита че

подобна административна небрежност или просто **мързел на чиновниците** много често влияят пряко и върху националната сигурност. Така например, през 2007 г. самолетите МиГ не летяха не поради финансови или сериозни технически проблеми, а защото някой беше пропуснал да направи заявка за доставка на специалната метализирана хартия върху която се записват евентуални откази във въздуха. Стойността на доставката беше под 15 хиляди лева, докато вредата от това административно недоглеждане върху националната сигурност – неоченима.

Практиките за **толерирание и кадрово развитие на служители с неподходящи личностни качества** в известна степен се препокрива с част от изброените досега фактори, влияещи негативно върху административния капацитет. Въпреки това подобни деформации са изведени в отделна група тъй като безпринципното кадрово развитие се извършва не само по партийна линия, но също така и по роднинство, землячество или приятелство. Освен това, чрез обособяването на този тип деформации като отделна категория се цели да бъде подчертано, че съвременният административен мениджмънт отделя внимание НЕ на прилагания у нас метод за субективна преценка за издигането на кадрите, а на индивидуалните тестове и други научно разработени форми за атестиране чрез които независимо от нагласите на проверяващия се оценяват специфичните възможности на индивида. Съчетани със конкурсното начало методите за тестова проверка позволяват при попълването на структурите да бъдат подбрани най-подходящите кандидати.

Така например, в САЩ прилагането на индивидуалните тестове е започнало още по време на Първата световна война, когато за комплектоването на американския експедиционен корпус за Европа на тестове са подложени около 1,5 милиона военнослужещи. Още тогава те са проверени по трите показателя, считани за определящи и понастоящем - интелект (умението бързо и точно да обработват информация), умение за работа в колектив, психическа устойчивост. За съжаление българските военнослужещи и граждански лица от МО и МВР, а и служителите на МнВР и другите пряко свързани с националната сигурност институции, биват

подложени на индивидуални тестове все още единствено и с учебна цел при обучението си на Запад. Не малка част от тях показват резултати, според които там те биха били допуснати да заемат единствено длъжности на технически изпълнители, докато у нас най-често те са в средния и висшия административен ешелон. Всъщност това е горчивият резултат от безпринципното кадрово развитие при изграждането като цяло на българската администрация. При което с подобен потенциал е наивно от нея да се очакват трайно добри резултати.

Обобщавайки казаното е съвсем естествено да изразим очаквания, че настоящото държавно ръководство успешно ще продължи с усилията си да минимизира посочените по-горе, а и други административни деформации, влияещи пряко или косвено върху националната сигурност. Безспорно най-трудната задача ще бъде попълването на администрацията с експерти с високи личностни качества, които да разбират от сложната проблематика на осигуряването на сигурност за държавата и обществото.

Изключително важна, но и деликатна е и ролята на **международния фактор**. На него се пада нелеката задача под различни форми да подпомогне страната за подобряване на нейния административен капацитет в интерес на сигурността. Всъщност, необходимостта от засилване на изискванията към професионалните качества на българските администрация е въпрос на самооценка и самоуважение за всеки един западен държавник или политик. За да не се допусне повторението на онези срамни времена, когато чуждестранни министри, като такива примерно с бекграунд на директор на ЦРУ или многогодишен опит в областта на дипломатията, трудно да намират теми за професионален разговор с някои наши предишни държавници.

Благодаря Ви за вниманието.

София  
09.04.2010 г.

Димитър БУЗЕКОВ  
о.р. полковник