



Modernisation of the Armed Forces and the Defence Acquisition System – Risks and Challenges

Dobromir Totev

Ministry of Defence, Sofia 1000, Bulgaria, www.mod.bg

ABSTRACT

This paper outlines the priorities of modernisation of the Armed Forces and the defence acquisition system. Modernization is viewed as a cyclical process, a key feature of which is its continuity. This process takes into account the strategic security environment, the need to improve the defense capabilities of the Armed Forces and the allocation of public resources for their acquisition. A part of this paper is dedicated to the projects that the Armed Forces have identified as essential for them, as well as the problems and risks related to the planning and implementation of major projects. Special attention is paid to the challenges facing the Acquisition system in the implementation of the modernisation projects, which are summarized in four major aspects.

ARTICLE INFO

RECEIVED: 09 Jan 2017

ACCEPTED: 30 Jan 2017

ONLINE: 06 FEB 2017

KEYWORDS

Modernisation, defence acquisition, planning, project management, project risks



Creative Commons BY-NC-SA 4.0

Модернизация на Въоръжените сили и система за отбранителна аквизиция – рискове и предизвикателства

Добромир Тотев

Министерство на отбраната, София 1000, www.mod.bg

РЕЗЮМЕ

Статията представя приоритетите на модернизацията на Въоръжените сили и системата на отбранителна аквизиция. Модернизацията е разгледана като цикличен процес, основна характеристика на който е неговата непрекъснатост. Този процес отчита стратегическата среда за сигурност, необходимостта от усъвършенстване на отбранителните способности на въоръжените сили и заделения от обществото ресурс за тяхното изграждане. Разгледани са проектите, които видовете въоръжени сили са определили като основни за тях, както и проблемите и рисковете при планирането и изпълнението на основните проекти. Специално внимание е обърнато на предизвикателствата пред системата за аквизиция при реализирането на проектите за модернизация, които са обобщени в четири основни аспекта.

Ключови думи

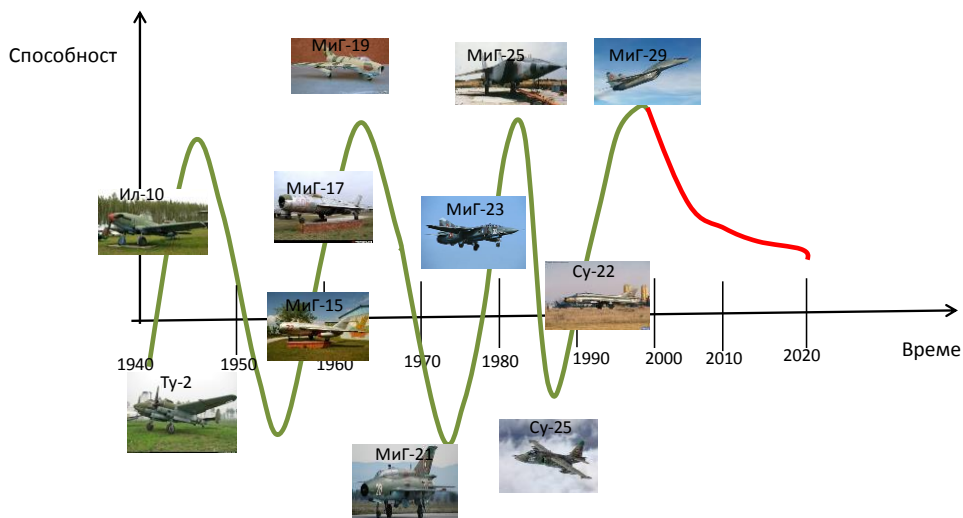
Модернизация, отбранителна аквизиция, планиране, проектно управление, управление на риска

Тема на тази статия са приоритетите на модернизацията на Въоръжените сили и системата на отбранителна аквизиция. Предвид факта, че реализацията на основните проекти за модернизация се намира в начална фаза и по същество тяхното реалното изпълнение не е стартирало, в хода на изложението ще акцентирам върху определени рискове за успешното им осъществяване, които според мен следва да бъдат своевременно и адекватно адресирани.

Модернизацията на въоръжените сили следва да е постоянен цикличен процес, основна характеристика на който е неговата непрекъснатост. Този процес трябва да отчита стратегическата среда за сигурност, необходимостта

от усъвършенстване на отбранителните ни способности на въоръжените сили и заделения от обществото ресурс за тяхното изграждане. Дългосрочността на процеса на придобиване на определени способности създава предпоставка за стабилност и управляемост при планирането и реализацията на модернизацията на въоръжените сили.

За съжаление, цикличността на модернизация на Въоръжените сили на Република България през последните двайсет години беше сериозно нарушена. Това доведе до рязко намаляване на необходимите отбранителните способности и технологична изостаналост. Проблемът бе допълнително изострен с произтеклите от приемането на България за член на НАТО промени на изискванията към Въоръжените сили по отношение притежаваните от тях способности в контекста на колективните способности на Алианса и изискванията за оперативна съвместимост. Допуснатото по ресурсни, организационни и политически причини забавяне на модернизацията доведе до неблагоприятна промяна на способностите на въоръжените сили при изпълнение на дефинираните им мисии и задачи. В допълнение, извършената през годините трансформация не доведе до очакваното реинвестиране обратно в отбраната на онези ресурси, които са били освободени в резултат на извършените реформи и съкращения. На Фигура 1 е показан пример за нарушената цикличност при подмяната на основните летателни средства на Военновъздушните сили, но ситуацията с бойните платформи на другите видове въоръжени сили е аналогична.



Фигура 1: Пример от ВВС за нарушаване на цикличността на модернизация.

Преодоляването на тези неблагоприятни последствия и неизпълнението на разработваните планове за модернизация на Въоръжените сили в годините на прехода, понастоящем неминуемо водят до необходимостта от шокови инвестиции за отбрана в относително кратък времеви период. Това от своя страна води до риск за нарушаване на баланса при разпределение на публичните ресурси между отбраната и останалите обществени сектори като образование, здравеопазване, инфраструктура, култура. Всеки разход за отбрана има алтернатива за изразходване в друг публичен сектор, чието значение за обществото нерядко е по-видимо като общо благо. В тази връзка, адекватното информироване на обществеността за необходимостта от модернизация и постигането на обществен консенсус по параметрите на нейната реализация е от съществено значение.

Натрупаното с годините изоставане в изпълнението на проектите за модернизация доведе до забавяне в придобиването на необходими отбранителни способности и понастоящем затруднява поддържането на вече постигнати такива. Така описаните реалности наложиха търсенето на нов баланс между задачите на въоръжените сили, тяхната численост и разполагаемия ресурс за тяхната поддръжка и модернизация, израз на който се явява в приетата в края на 2015 г. от Народното събрание „Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020“. Дефинираните в програмата приоритети акцентират върху поетапното преместване на фокуса от структурното изграждане на Въоръжените сили към тяхната модернизация, която следва да се осигури чрез плавно нарастване на капиталовите разходи. Програма 2020 предвижда нарастване на ресурсното осигуряване на отбраната, с цел достигане на 2 % от Брутния вътрешен продукт, съобразно решенията от Срещата на високо равнище на НАТО в Уелс през 2014.

В програмата са дефинирани приоритетните проекти за модернизация на видовете въоръжени сили. Проектите са дефинирани като основни на базата на оценката им съобразно изготвените десет планиращи сценария, илюстриращи възможните ситуации за използване на въоръжените сили, и на разработените концепции и профили към тях.

Проекти, които видовете въоръжени сили са определили като основни

Основен проект за Военновъздушните сили се явява Придобиването на нов тип боен самолет. Той включва доставка на бойни самолети, необходимото въоръжение и наземно оборудване с цел постигането на способности за осигуряване на въздушния суверенитет на Република България в Интегрираната система за противовъздушна и противоракетна отбрана на НАТО (NATINAMDS). Проектът за инвестиционен разход бе приет от Народното събрание и впоследствие бе изготвено „Искане за

предложение“ (Request for Proposal), което да бъде изпратено до определени държави, съгласно утвърдените варианти за придобиване.

Придобиването на многофункционален модулен патрулен кораб е дефинирано като приоритетен проект за Военноморските сили. Реализацията на проекта цели развитие националните способности за участие в пълния спектър от морски операции на НАТО. Реализацията би повишила способностите за водене на борба с надводен противник, надеждността на противовъздушната отбрана, контрола на корабоплаването и борбата с асиметрични заплахи на море. Проектът за инвестиционен разход бе одобрен от Народното събрание. Впоследствие бе разработена необходимата проектна и техническа документация, като към момента се изготвя стратегия за придобиване.

Изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригади е водещият проект за Сухопътните войски. Акцент при реализирането на този проект е поставен върху превъоръжаването с нова бойна бронирана машина на пехотата заедно със съответното оборудване, екипировка и подготовка за изграждане на декларираните батальонни бойни групи. По този начин ще се подобрят маневреността, огневата мощ и мобилността на сухопътните формирования и ще се добият възможности за действия в пълния спектър от операции при всякакви климатични условия. За съжаление, стартирането на проекта изостава в сравнение с тези за многоцелевия самолет и модулния кораб. Тук следва да се отбележи водещата роля, която Институтът по отбрана играе при изготвянето на анализ и оценка на вариантите за реализация на проекта.

Говорейки за приоритетни проекти, бих желал да изразя личното си мнение, че дефинирането на споменатите 3 проекта като приоритетни за Българската армия до известна степен търси баланс и едновременност в модернизацията на трита вида въоръжени сили, а не е отражение на степента на тяхната приоритетност за Въоръжените сили като цяло. Имайки предвид обществените процеси и следейки общественото мнение през последните месеци, мога да заявя, че съществува известен риск вече одобрените от Народното събрание проекти за нов тип боен самолет и модулен патрулен кораб при определени условия да окажат негативно влияние върху одобрението за изпълнение на основния проект на Сухопътните войски. В същото време като се има предвид факта, че основната тежест при участие в мисии и операции в и извън територията на страната се изнася точно от тях, както и факта че от състава на Сухопътни войски са болшинството от декларираните формирования по новия пакет „Цели за способности“, навременното придобиване на заложената в проекта бойна и специална техника е изключително важно.

Бих желал да акцентирам върху някои проблеми и рискове при планирането и изпълнението на основните проекти за модернизация, които според мен следва да бъдат адекватно и своевременно адресирани. Разбира се, всеки проект следва да има собствена стратегия за управление на риска, но рисковете, на които аз ще се спра, са породени от общата среда, в която се развиват проектите и могат да бъдат съотнесени към всеки от тях.

Процесът на модернизация на Въоръжените сили се осъществява в среда с висока степен на неопределеност, предвид слабата възможност за предвиждане на вероятните промени в нея за големия времеви период за изпълнение. Този факт, съчетан с необходимостта от значителни инвестиционни разходи позволяват модернизацията да бъде дефинирана като рисков процес. Подходящата реакция на вероятни рискови събития и ограничаването на вредата от тяхното евентуално настъпване до висока степен се предопределят от предварителното идентифициране на възможните източници на риск и набелязването на адекватни мерки за тяхното управление.

Добрите световни практики при стартирането и реализирането на проекти от мащаба на основните проекти на Въоръжени сили предполагат тяхното първоначално остойностяване да се извърши не само на базата на средствата необходими за придобиване, а с отчитане на всички разходи през жизнения цикъл на дадения отбранителен продукт. В това число следва да бъдат включени средствата за експлоатация, поддръжка, евентуална модернизация и извеждане от употреба. Използването на този подход дава по-ясна картина за финансовата ефективност на избория за придобиване продукт и подпомага дългосрочното планиране на необходимите средства за поддръжката на способността, която се създава чрез него. На Фигура 2 е приложена статистика показваща средни показатели на съотношението между средствата за придобиване, експлоатация и поддръжка за различните видове бойни платформи.

Тип платформа	Фаза	% от общата стойност
Патрулен кораб	Придобиване	30%
	Експлоатация и поддръжка	65%
	Други	5%
Многоцелеви изстребител	Придобиване	20%
	Експлоатация и поддръжка	75%
	Други	5%
Бронирана бойна машина	Придобиване	14%
	Експлоатация и поддръжка	81%
	Други	5%

Предвид обективните обстоятелства, остойностяването в Инициращите документи на повечето наши проекти за модернизация е извършено само на

базата на цената за придобиване. Планирането и актуализирането на средствата за експлоатация и поддръжка през жизнения цикъл следва да бъде достатъчно ефективно и реалистично, с цел избягване на риска за недофинансиране на последващите фази от жизнения цикъл. Предвид това, изпълнението на проектите трябва подобаващо да се адаптира към принципите за разпределение и управление на ресурсите за отбрана, базирани на системата за планиране, програмиране и бюджет.

Наличието на ограничен брой кадри с опит при управление на сложни проекти за модернизация в Министерството на отбраната е друг риск, на който искам да се спра накратко. Отчитайки комплексността и необходимостта от интегриране на широк спектър от дейности, личностните и експертни качества на хората, ангажирани с управление на проектите е от съществено значение за тяхното успешно изпълнение. В тази връзка, наличието на обучени кадри, способни да установят ефективна система за контрол и управление на процесите е ключов елемент от изпълнението на всеки от проектите. В допълнение, факта че на този етап от развитието на системата за проектно управление в Министерството на отбраната, членове на проектния екип изпълняват задълженията си по проектите съвместявайки ги с основните си функционални задължения, следва да бъде допълнително анализиран и при необходимост променен, с цел създаване на оптималните условия за успешната и ефективна реализация на проектите. С налагането и въвеждането на принципите на проектно управление, Министерството на отбраната цели изграждането на необходимия административен капацитет, които да дефинира общата рамка и основните принципи, правила и механизми за управление на проектите за модернизация. Надявам се разработеното „Ръководство за управление на проекти в МО“, да бъде утвърдено и въведено в най-скоро време. Считаю, че извършеното в него адаптиране на добрите практики, базирани на метода PRINCE2 към нуждите на Министерството на отбраната, ще бъде само основата, която впоследствие да бъде надградена чрез въвеждане на методи за цялостно прилагане на принципите на проектното управление, като например Portfolio, Programme, Project Management Maturity Model (P3M3). Може би тук е момента да изкажа личното си мнение, че изграждането на необходимия институционален капацитет би било съществено улеснено с възраждането на една структура, съществувала в Министерството на отбраната в недалечното минало. Визирам липсата понастоящем на самостоятелно обособена структурна единица като бившата дирекция „Политика по въоръженията“, която да подпомага политическото и професионалното ръководство на министерството при формирането на институционалната политика в областта на развитието на въоръжението и техниката.

Допълнителни рискове се пораждат от уникалния характер на проектите за модернизация на въоръжените сили. При тези проекти в особена степен важи правилото за взаимозависимост по време, обем на изпълнение и

бюджет. Всяка девиация в планираните параметри на тези показатели би рефлектирала върху разчетите за изпълнение на другите два. Предвид това, планирането на проектите за модернизация трябва да отразява наличието на взаимовръзка между размера на предвидените разходи, изпълнението на проекта във времето и постигането на разчетените способности. Определени отклонения по някои от тези параметри могат да бъдат компенсирани с промяна на някои от другите два – например в определени ситуации, закъснението при изпълнението по време може да се компенсира чрез наемане на допълнителен персонал, което от своя страна би повлияло върху бюджета за изпълнение. Една от приетите стратегиите за общото минимизиране на рисковете по време, разходи и обем е закупуването на налични на пазара и доказали своята ефективност отбранителни продукти т. нар. *Off-the-shelf*. Считам, че този факт следва да се отчете и анализира задълбочено, преди вземането на решение за реализиране на проектите за модернизация на Въоръжените сили чрез разработване на нови отбранителни продукти. Разработването на нов продукт със сигурност ще увеличи риска за изпълнение в планираното време и както и този за спазване на делегирания бюджет, което може да компрометира поетите времеви ангажменти на страната за изграждане на отбранителни способности в процеса на отбранително планиране на НАТО и да повлияе върху обществената и политическата подкрепа за реализирането на проекта.

Друга група рискове, имащи съществено влияние върху изпълнението на проектите за модернизация, произтичат от политическата среда във времето на тяхното реализиране. През последните години, отлагането на изпълнението на някои от основните проекти за модернизация се дължи именно на промяната на политическата обстановка в страната, довела до промяна на политическите приоритети и цели. С одобряването на основните проекти за модернизация от Народното събрание и постигането на консенсус между основните политическите сили за необходимостта от реализиране на проектите за модернизация на Въоръжените сили считам, че този риск е до голяма степен минимизиран. Този факт обаче не намалява политическия риск за промяна в критериите и приоритетите при оценка на алтернативите за реализация, както и промяна в изискванията към проектите или размера на тяхното финансиране.

Съществува и друг риск, асоцииран с намирането на оптималния баланс между възможностите на бюджета, необходимото качество на продуктите и оптималния брой платформи, чрез които да се създадат необходимите способности. По мое мнение, от самото начало на реализирането на проектите следва да сме наясно, че средствата отпуснати за модернизация на Въоръжените сили няма да бъдат достатъчни за закупуване на най-съвременните образци бойни платформи. В тази връзка, намирането на оптималния вариант и баланс между това, което можем да си позволим и способностите които могат да се създадат чрез него е от първостепенно

значение. Избраното решение следва да покрива напълно и превишава в максимално възможната степен определените минимални военни изисквания към дадения тип въоръжение.

Бих желал съвсем накратко да се спра и на предизвикателствата пред системата за аквизиция при реализирането на проектите за модернизация. Според мен, специфичните особености при реализацията на проектите за модернизация пред системата за отбранителна аквизиция се формират от съществуването на 4 основни аспекта, който тя следва да отчита при анализа, оценката, избора на вариант и последващото изпълнение на проектите.

Стратегически аспект. Системата следва да позволи да се отчете степента на съответствие, който всеки от потенциалните варианти за реализация има относно изпълнението на приоритетите на външната и отбранителната политика на страната. Този аспект би позволил реализиране на елементи от държавната политика за задълбочаване на сътрудничеството със страни, с които Република България търси стратегическо партньорство в областта на отбраната и политиката за сигурност.

Военни аспекти. Дефинирането на основните за всеки вид платформа изисквания по отношение на бойни възможности, живучест, оперативна съвместимост, възможност за последваща модернизация и др. е от първостепенно значение за ефективното реализиране на необходимите отбранителни способности. В тази връзка, системата за отбранителна аквизиция трябва да осигури необходимите условия за безкомпромисно реализиране на специфичните военни изисквания за всеки вид способност.

Икономически аспекти. Този тип аспекти отчитат икономическата ефективност при придобиване и последващата експлоатация и поддръжка за всяка конкретна платформа. Както споменах по-рано в моето изложение, специфичното при тях е необходимостта от отчитане не само на разходите за придобиване, но и на предполагаемите разходи по време на целия жизнен цикъл.

Индустриални аспекти. Тези аспекти дефинират възможностите за участие на българската отбранителна промишленост при реализацията на всеки конкретен проект за модернизация. При изпълнението на проекти с такъв сериозен по обем разход на обществени средства е от особено значение да се намери подходящата правна, техническа и икономическа рамки за индустриално сътрудничество, които да позволят в максимална степен възвращаемост на изразходваните обществени ресурси, трансфер на технологии, създаване на работни места и др.

В следващите няколко години пред Министерството на отбраната предстои извършването на най-мащабното за последните десетилетия обновяване на въоръжение и техника в Българската армия. Намаляването на отрицателния ефект от споменатите рискове ще бъде една от предпоставките за успешното реализиране на проектите за модернизация. Говорейки за

рискове, следва да се отчете факта, че те никога не могат да бъдат напълно избегнати. Само по себе си тяхното идентифициране не означава, че потенциално негативното им влияние е неутрализирано. Пред Министерството на отбраната стоят редица предизвикателства, за преодоляването на които Институтът по отбрана играе решаваща роля. Научната основа при планирането и реализирането на проектите е изискване без алтернатива. В този смисъл, като водеща научна организация в Министерството на отбраната, Институтът по отбрана „проф. Цветан Лазаров“ е структура, чийто принос за успешната реализация на проектите за модернизация няма алтернатива.