

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект

Решение

по Доклада за дейността на Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата
по избор на нов тип боен самолет.

Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република
България и чл. 37 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

РЕШИ:

1. Приема Доклада за дейността на Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.
2. Изпраща доклада на Министерство на отбраната.

ДОКЛАД

на Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет за фактите и обстоятелствата относно проведената процедура и направените изводи

СЪДЪРЖАНИЕ

- I. Увод
- II. Основание за стартиране на проекта
- III. Нормативна база за подготовка и реализация на проекта
- IV. Етапи на реализация и по-важни дейности по години
- V. Управление и организация на процеса по избор на нов тип боен самолет
- VI. Финансова рамка за реализация на проекта
- VII. Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проекта
- VIII. Междуведомствена работна група за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение (RFP)
- IX. Изводи на Времената комисия
 - 1. По КИОС
 - 2. По нормативната база
 - 3. По управлението на процеса
 - 4. По Методиката за избор на оптимален вариант за реализация на проекта
 - 5. По финансовата рамка
 - 6. По работата на Междуведомствената работна група
 - 7. По създаване на конкурентни условия за избор на нов тип боен самолет и равнопоставеност на потенциалните изпълнители
- X. Заключение
- XI. Приложения

I. Увод

Със свое решение от 28 юни 2017 г. 44-то Народно събрание на основание чл. 79, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България и чл. 37 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание създаде Временна комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет. Съгласно решението, Временната комисия следва да се запознае с всички факти и обстоятелства относно проведената процедура по избор на нов тип боен самолет; извършените действия от длъжностни лица по разглеждане на постъпилите предложения от страните доставчици; отговорностите по управлението на процеса и реда за вземане на решение за завършване на процедурата по избора от Министерския съвет.

Представеният доклад отразява фактите и обстоятелствата относно проведената процедура за избор на нов тип боен самолет в периода 2010 – 2017 г., представя произлизащите изводи и препоръки и е в изпълнение на по-горе цитираното решение на Народното събрание.

В работата си членовете на комисия се ръководеха от Вътрешни правила за работа на Временната комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет, приети на заседанието на комисията на 05 юли 2017 г. При изготвянето на доклада членовете на Временната комисия имаха на разположение:

- документацията и становища по реализация на проекта, обхващащи периода 2010 – 2017 година (повече от 320 явни документа и 56 класифицирани), предоставени от Министерски съвет, Министерството на отбраната, Министерството на външните работи и Министерството на финансите по искане на председателя на Временната комисия – Приложения 1 и 2;

- доклад с анализ и сравняване на „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен многофункционален самолет““ с математически модел за оценка на вариантите за реализация, разработена от Института по отбрана на МО, МО и ВВС на основание Заповед на министъра на отбраната № Р-249/01.08.2012 г. и прецизирана от външни независими експерти по договор с МО № РД-27932/22.04.2013 г. и „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет““, рег. № 400-6198/27.06.2016 г. изготвен от външният експерт проф. д-р Венелин Ангелов Георгиев в съответствие с договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г.;

- резултатите от проведените изслушвания в комисията на 5 министри на отбраната (Аню Ангелов, Ангел Найденов, Николай Ненчев, Тодор Тагарев и Велизар Шаламанов), един заместник-министър на отбраната (Иван Иванов) и настоящия председател на Борда за управление на проекта (генерал-майор Цанко Стойков).

Временната комисия проведе 6 заседания, всичките открити и на тях освен акредитираните журналисти присъстваха представители на различни държавни органи и неправителствени организации.

II. Основание за стартиране на проекта

Официално основание за стартиране на проекта за придобиване на нов тип боен самолет е Визията за развитие на Военновъздушните сили, заложена в Бялата книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България, приета с решение на 41-вото Народно събрание на 28 октомври 2010 година.

В последствие проектът е включен в „Дългосрочния инвестиционен План-програма на МО до 2020“ в категорията приоритетни инвестиционни проекти под наименованието: „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“¹

III. Нормативна база за подготовка и реализация на проекта

Проектът стартира в съответствие с разпоредбите на „Правилник за придобиване, поддържане и снемане от употреба на отбранителни продукти“ (ППКСУОП) № П-3/28.07.2008 г.

През 2011 г. правилник П-3 е отменен и заменен с „Правилник за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти“ (ПУЖЦОП) № П-7/19.08.2011 г. По нататъшната реализация на проекта се осъществява в съответствие с разпоредбите на П-7.

В последствие, на 19.07.2013 г. правилник П-7 е отменен² и се създава нормативен вакуум при изпълнението на проекта.

През 2014 г., с въвеждане на проектно управление в Министерство на отбраната, се прави опит за създаване на нормативна регулация при изпълнението на проектите за модернизация³. Най-съществената промяна по отношение на проекта за придобиване на нов тип боен самолет е, че Направляващия комитет като орган за управление на проекта на стратегическо ниво се закрива и функциите му се поемат от Борд за управление на портфолио от проекти (П2Б). На практика П2Б не заработва като пълноценен орган за управление и вакуума при управлението на проекта на стратегическо ниво, получил се със закриването на Направляващия комитет не се запълва.

От самото начало на реализация на проекта за придобиване на нов тип боен самолет се предвижда договорът за придобиване да се подпише съгласно Закона за международните договори на Република България⁴.

IV. Етапи на реализация и по-важни дейности по години

Проектът стартира през 2010 година и към настоящия момент все още не е завършил. В утвърдения от министъра на отбраната през 2011 г. „Алгоритъм за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов модел основен боен самолет““ се дефинират

¹ Дългосрочния инвестиционен План-програма на МО до 2020 е утвърден със заповед № РД-85-5/07.04.2011 г. на министъра на отбраната.

² ДВ, бр. 64 от 19 юли 2013 г.

³ Заповед на министъра на отбраната № ОХ-744/14.10.2014 г., Решение № 731/24.10.2014 на Министерския съвет и Заповед на министъра на отбраната № 907/16.12.2014 г.

⁴ ДВ, бр. 97 от 13 ноември 2001 г.

три основни етапа по реализацията на инвестиционния проект: Подготовка, Тръжна процедура и Изпълнение. Първият етап условно завършва с утвърждаването от 43-тото Народно събрание на Проекта за инвестиционен разход.

По-важните дейности, извършени до момента, условно разделени на няколко периода в зависимост от постигнатите резултати са:

2010 – 2013 година

- на свое заседание на 09.02.2010 г. Съветът по необходимите оперативни способности (СНОС) към министъра на отбраната на Р. България взема решение за стартиране на проект „Придобиване на нов тип многоцелеви самолет“;
- на 21.09.2010 г. министърът на отбраната утвърждава „Оперативни и тактико-технически изисквания към новия модел основен боен самолет за българските ВВС и изисквания към подготовката на личния състав“, разработени в изпълнение на заповед на министъра на отбраната № ОХ-435/12.07.2010 г.;
- на 24.11.2010 г. е изготвена Заявка за придобиване на отбранителен продукт „Нов модел основен боен самолет“;
- в периода от 21.01 до 24.01.2011 г. са изпратени писма с искане на информация (RFI) до САЩ (за F-16 и F/A-18 E/F), Германия и Италия (за Eurofighter), Франция (за Rafale и Mirage 2000-5) и Швеция (за Gripen);
- в периода от март до април 2011 г. са получени отговорите на Искането за информация;
- в периода август – септември 2011 г. е проведен преглед на инфраструктурата (Site Survey) на авиобаза Граф Игнатиево от Швеция, Португалия, САЩ и Германия, съответно за самолети Gripen, F-16 MLU, нови Юрофайтер Транш 3;
- на 03.09.2012 г. е изготвен Конфигурационен пакет на проекта. Конфигурационният пакет е основен документ по проекта и представлява списък с количествата на стоките и услугите, които МО има изискване за придобиване по проекта. С него минималната бройка на изтребителите за придобиване е определена на 9 (с един повече от заложения в RFI);
- на 20.09.2012 г. са разработени Задължителни основни изисквания за анализ и съответствие на възможните варианти за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ и Основополагащи критерии и коефициенти за разработване на математически модел за оценка на вариантите за реализация на проекта;
- на 28.09.2012 г. е изготвена Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“;
- на 28.09.2012 г. е изготвен Математически модел за оценка на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“;
- на 22.10.2012 г. е изготвен Анализ и оценка на риска на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“;

– на 26.10.2012 г. е изготвена Концепция за изграждане на отбранителна способност (КИОС) по инвестиционен проект № 3 от инвестиционния План-програма на министерството на отбраната на Република България до 2020 г. „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“. КИОС включва т.н. „кратък списък“ (Short list) на кандидатите, които покриват военните изисквания и се приближават, макар и в различна степен, до финансовите възможности на МО в средносрочен план. От предоставената първоначална информация с отговорите на RFI единствено вариантът за придобиване на F-16 MLU се е влягал във финансовата рамка от 700 млн. лева, но поради изискванията на чл. 27 от ПУЖЦОП, за разглеждане на минимум два варианта за преодоляване на дефицита от отбранителни способности са разгледани три варианта за реализация на проекта, отговарящи най-пълно на утвърдените изисквания, детайлно описани в утвърдената от министъра на отбраната КИОС⁵.

– на 19.12.2012 г. Министерският съвет упълномощава министъра на отбраната да проведе преговори за уточняване на всички параметри по придобиване на нов боен самолет на българските ВВС. На база на постигнатите резултати следва да се подготви „Проект на инвестиционен разход“ (ПИР), който да бъде предложен на Народното събрание за приемане;

– на 29.01.2013 г. са изпратени писма до страните от т.н. „кратък списък“ с информация, осигуряваща водене на открити и равнопоставени преговори по проекта (Evaluation Criteria & Final Evaluation Information). С писмата страните са поканени да подобрят предложенията си, дадени с отговорите на RFI;

– в периода 14.02 – 01.03.2013 г. са проведени преговори със страните от т.н. „кратък списък“;

– през месец април 2013 г. е проведен преглед на инфраструктурата (Site Survey) на авиобаза Граф Игнатиево от Италия за самолети Юрофайтер Транш 1;

– през 2013 г. е разработена Методика за технико-икономическа оценка на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“;

2014 – 2016 година

– през 2014 г. и 2015 г. се изпращат в Министерски съвет и Министерството на финансите два проекта на Инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ за финансиране с държавен заем или със заем с осигурена държавна гаранция за 2015 и 2016 г. съответно, съгласно изискванията на „Наредба за условията на които трябва да отговарят инвестиционните проекти, финансирани с държавен заем или проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и за реда за тяхното разглеждане. Същите не са одобрени.

2016 – 2017 година

– на 19.01.2016 г. в Министерство на финансите е проведена среща между работна група по заповед на министъра на отбраната № ОХ-045 и екип от финансови експерти, на която са уточнени финансовите параметри на проекта⁶.

⁵ Доклад от съпредседателите на работна група, създадена с МЗ № ОХ-045/02.11.2015 г.

⁶ Виж бележка 5

– в опит да се осигурят възможности за придобиване на употребявани самолети F-16 (след закупуване от Румъния през 2013 г. на предлаганите от Португалия), работната група по МЗ № ОХ-045 провежда редица срещи: на 25.01.2016 г. в МО с представители на ВВС на САЩ; на 01.02.2016 г. в Министерството на националната отбрана на Португалия с представители на МО и ВВС на Португалия и представители на ВВС на САЩ; на 02 и 03.02.2016 г. в Департамента по отбрана на САЩ със заместник-помощник секретаря по отбраната на САЩ, отговарящ за политиката за Европа и НАТО. В резултат на срещите се създават условия за рестартиране на възможностите за придобиване на самолети от Португалия съвместно с правителството на САЩ.

– на 02.06.2016 г. 43^{то} Народно събрание приема Проект на инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“;

– на 27.06.2016 г. е актуализирана Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет“;

– през месец юли 2016 г. е разработена „Дървовидна йерархична структура от критерии, подкритерии и показатели за сравняване на алтернативите“;

– през месец юли 2016 г. е актуализиран Анализ и оценка на риска на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“;

– на 01.08.2016 г. са разработени „Ограничения, допускания и базови данни за реализиране на „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет“““;

– на 12.12.2016 г. е изпратено Искане за предоставяне на предложения (RFP);

– на 10.03.2017 г. е назначена междуведомствена работна група (МВРГ) за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение (RFP);

– на 13.03.2017 г. са приети предложения по RFP от Португалия/САЩ, Италия и Швеция;

– на 05.04.2017 г. МВРГ завършва работа и изготвя Протокол с резултатите от анализа и оценката на отговорите, както и класиране на кандидатите с мотиви и съображения;

– на 26.04.2017 г. Министерския съвет разглежда Доклада на министъра на отбраната и министъра на икономиката, с който внасят Протокол с резултатите от анализа и оценката на отговорите, както и класиране на кандидатите с мотиви и съображения;

V. Управление и организация на процеса по избор на нов тип боен самолет

Първоначалната организация за изпълнение на основните мероприятия по подготовката, разработването и реализацията на инвестиционен проект „Придобиване на нов модел основен боен самолет“ е създадена със заповед на министъра на отбраната № ОХ-704 от 12.11.2010 г. С тази заповед и с утвърдените от министъра на отбраната през същия месец „Алгоритъм (Концепция) за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов модел основен боен самолет““ и „Пътна карта за изпълнение на основните дейности свързани с подготовката и реализирането на инвестиционен проект

„Придобиване на нов модел основен боен самолет“ за въоръжените сили на Република България“ се създава следната организация:

- на стратегическо ниво е назначен Направляващ комитет (НК) за общо управление и координация на процеса и на дейностите по подготовката, разработването и реализацията на проекта с председател заместник-министър на отбраната;
- на оперативно-тактическо ниво е назначен Интегриран Проектен Екип (ИПЕ) за непосредствена подготовка, разработване и реализация на проекта с ръководител заместник-началника на Военновъздушните сили; и
- Екип за разработване на математически модел за оценка на офертите (ЕРММО) на кандидатите за изпълнители по обществената поръчка за реализация на инвестиционния проект, с ръководител директор на дирекция „Въоръжение техника и тилово имущество“ в Института по отбрана на МО.

Със заповед на министъра на отбраната № ОХ-704 и утвърдените от него Алгоритъм и Пътна карта за реализация на проекта се създава реално работеща организация за подготовка за стартиране и реализация на проекта с ясно дефинирани отговорности, правомощия, дейности и срокове за тяхното изпълнение от всички структури от МО, БА и структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната. С известни изменения⁷, наложени от промяната на позициите на определени длъжностни лица от ръководните органи, организацията, създадена със заповед № ОХ-704 се запазва до въвеждането на проектното управление в МО през 2014 г. Независимо, че със заповед ОХ-310/27.05.2011 г. се създава организация за изпълнение на всички проекти от Дългосрочния инвестиционен План-програма на МО до 2020, организацията за изпълнение на проекта за избор на нов тип боен самолет, създадена със заповед № ОХ-704 се запазва.

Важен елемент от създадената организация по реализацията на проекта е ясното разграничаване на нивата на управление: стратегическо, оперативно и тактическо и дефинирането на отговорностите и правомощията им. По отношение на утвърждаването на разработените ръководни документи само министърът на отбраната или изрично упълномощено от него лице може да извършва това. Така например на ИПЕ се възлага задача да разработи Методика за избор на оптимален вариант, а отделна Работна група (ЕРММО) да разработи Математически модел за оценка на вариантите за реализация на проекта. На председателя на Направляващия комитет се делегират правомощия да утвърди по-горе цитираните документи. Министърът на отбраната си запазва правомощията да утвърждава Задължителните основни изисквания за анализ на съответствието на възможните варианти и Основополагащите критерии и коефициенти за разработването на Математическия модел. План-графиците / Пътните карти за изпълнение на основните дейности и за разработване на необходимите документи до въвеждане на проектното управление се разработват от ИПЕ и се утвърждават от министъра на отбраната⁸.

Със заповед № ОХ-744/14.10.2014 г., относно въвеждане на проектно управление в Министерство на отбраната, се създава Борд за управление на портфолио от проекти (П2Б),

⁷ Заповеди на министъра на отбраната: ОХ-185/16.03.2011 г.; ОХ-706/31.08.2011 г.; Р-249/01.08.2012 г.; Р-160/12.04.2013 г.; ОХ-440/26.06.2013 г.; ОХ-216/21.03.2014 г.

⁸ Съгласно чл. 23 от П-7

като висш орган за стратегическо ръководство на проектното управление в МО. Съгласно заповедта, стартиралите към онзи момент проекти следва да бъдат преформатирани към правилата за проектно управление, въведени със същата. С последващи заповеди⁹ на министъра на отбраната организацията на проектното управление, органите за управление и правилата за работа се доразвиват.

Със заповед № ОХ-876/16.12.2015 г. се назначава Борд за управление на проекта (БУП), проектен ръководител (ПрР) и ръководител на екип/и и се отменя заповед ОХ-216 за Интегрираните проектни екипи.

Със заповед № ОХ-947/09.12.2016 г. се утвърждава „Ръководството за проектно управление в МО, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и БА“

Временната комисия констатира със съжаление, че начинът на въвеждане на проектното управление в МО не създава нужната яснота и нееднозначност по отношение на отговорностите и правомощията на структурите, ангажирани в процеса, както ще бъде дискутирано в раздел IX.

Успоредно с процесите, протичащи по линия на проектното управление министърът на отбраната отдава нова заповед, която има отношение към изпълнението на проекта за придобиване на нов тип боен самолет. Със заповед № ОХ-045/02.11.2015 г. се създава Работна група за подготовка и провеждане на консултации с държави предлагащи многоцелеви самолети. Основна цел на заповедта е да се завърши и се изпрати за одобрение в Министерския съвет и Народното събрание на инвестиционния проект за придобиване на нов тип боен самолет. Странното е, че със заповедта се поставят задачи на проектния екип за актуализация на инвестиционния проект, а в същото време се отменя заповедта, с която този проектен екип е назначен! Със заповед ОХ-045 се отменя заповед ОХ-440/26.06.2013 г. с което официално се отменя създадената организация по управление на проекта за придобиване на нов тип боен самолет, включваща Направляващ комитет, Интегриран проектен екип и Екип за разработване на математически модел за оценка на офертите. За съжаление на мястото на отменената организация не се създава нова. Заповед ОХ-045 е отменена със заповед № ОХ-027/18.04.2016 г., но това не възстановява предишната организация.

VI. Финансова рамка за реализация на проекта

Както беше посочено по-рано в доклада, формалното основание за стартиране на проекта е включването му в Дългосрочния инвестиционен План-програма на МО до 2020, утвърден със заповед № РД-85-5/07.04.2011 г. на министъра на отбраната. Направените първоначални анализи говорят, че средствата, необходими за реализация на проекта могат да бъдат осигурени изцяло в рамките на бюджета на МО, като пакета за придобиване трябва да включва закупуването на самолета, придобиване на необходимата логистика и въоръжение и обучението на пилотите и техническия състав. Приетата от Народното събрание Бяла книга за отбраната предвижда осигуряване на бюджет за отбрана на

⁹ Заповеди на министъра на отбраната: № ОХ-907/16.12.2014 г.; № ОХ-119/16.02.2015 г.; № ОХ-142/20.02.2015 г.; № ОХ-850/08.12.2015 г.; № ОХ-876/16.12.2015 г.; № ОХ-877/16.12.2015 г.; № ОХ-201/11.03.2016 г.; № ОХ-443/08.06.2016 г.; № ОХ-947/09.12.2016 г.; № ОХ-948/09.12.2016 г.

средногодишна основа от 1,5% от БВП. Съгласно Плана-програма на МО до 2020, за периода 2014 – 2020 г., при прогнозен бюджет за МО в размер на 1,50% от БВП и 15% от прогнозния бюджет предвидени за капиталови разходи, средствата за капиталови разходи са изчислени в размер на 2 091,744 млн. лв. Средствата, които реално остават за изпълнение на новите приоритетни проекти за периода до 2020 г. са в размер до 1 787,983 млн. лв. На базата на тези допускания, финансовата рамка на проекта за избор на нов тип боен самолет е изчислена в размер до 1.43 млрд. лв.

При обсъждане на проекта на бюджетната рамка на Министерството на отбраната за 2012 г. се взема решение да не се започва процедурата за закупуване на многоцелеви изстребител, поради липса на финансова обезпеченост за календарната година¹⁰.

Съгласно РМС № 820/11.10.2012 г. бюджета на МО за 2013 г. е в размер на 1,36% от БВП. Разчетите на МО към м. октомври 2012 г. показват, че ако в средносрочен план до 2020 г. бюджетът за отбрана достигне средно 1,45% от БВП за периода 2014-2020 г., то средствата, които МО ще е в състояние да задели за този проект, са в рамките на около 700 млн. лв.¹¹.

За стартиране на конкурсната процедура и преминаване към фаза „Тръжна процедура“ на инвестиционния проект е необходимо осигуряване на по-горе цитирания бюджет за проекта.

През 2014 г. и 2015 г. се правят опити за осигуряване на финансиране с държавен заем или със заем с осигурена държавна гаранция за периода съответно през 2015 и 2016 г. В тази връзка е изготвен Инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ съгласно изискванията на „Наредба за условията на които трябва да отговарят инвестиционните проекти, финансирани с държавен заем или проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и за реда за тяхното разглеждане“¹². С Инвестиционният проект за финансиране през 2015 г.¹³ се предвижда реализацията на проекта да стане на два етапа: Първи етап – закупуване на 8 (9) самолета и втори етап – закупуване на 8 (7) самолета. Инвестиционният проект е за реализация на първия етап. На базата на получената в МО информация в периода 2011-2013 г. с отговорите на Искането на информация (RFI), стойността на първия етап (8 (9) самолета) е разчетена ориентировъчно на 800 млн. лв. Като възможни начини на плащане се обсъждат авансово плащане при подписване на договора или три отделни варианта на разсрочено плащане.

С инвестиционният проект за финансиране през 2016 г.¹⁴ се предвижда реализацията на проекта да стане на един етап – закупуване на 16 самолета на ориентировъчна стойност 1,84 млрд. лв.

И двата Инвестиционни проекта, цитирани по-горе, не са получили одобрение.

¹⁰ Заповед на МО № РД-85-13 за изпълнение на взетите решения на заседание на СО от 26.10.2011 г.

¹¹ Рег. № 30-05-256/31.10.2012 г. – писмо на директора на дирекция „ППБ“ до Пр. НК

¹² Обн. ДВ бр. 15/2003 г., изм. ДВ бр. 25/2011 г.

¹³ Рег. № 400-1777/06.03.2014 г.

¹⁴ Рег. № 400-2633/25.02.2015 г.

През 2015 г. усилията за финансово осигуряване на проекта се ускоряват. През месец март и юни са разработени два проекта на инвестиционен разход¹⁵. Проектът за инвестиционен разход от месец март 2015 г. предвижда придобиване на **16 самолета** на цена от **1,84 млрд. лв.**, а Проектът за инвестиционен разход от месец юни 2015 г. предвижда придобиване на **16 самолета** на цена от **1,84 до 2,3 млрд. лв.** През месец юли 2015 г. Министерският съвет на Република България дава мандат на министъра на отбраната за провеждане на консултации с държави, предлагащи многоцелеви самолети. На 19.01.2016 г. в Министерство на финансите е проведена среща между работна група по заповед № ОХ-045 на министъра на отбраната и екип от финансови експерти, на която са уточнени финансовите параметри на проекта. В крайна сметка се стига до разработване на Проект за инвестиционен разход¹⁶, който в последствие е утвърден с решение на 43^{-то} Народно събрание на 02.06.2016 г. Утвърденият Проект на инвестиционен разход от Народното събрание предвижда придобиване на **8 (9) броя самолети** на цена до **1,5 млрд. лв.**

VII. Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проекта

На външен независим оценител, проф. д-р Венелин Георгиев, беше възложено¹⁷ да извърши анализ и сравняване на „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен многофункционален самолет““ с математически модел за оценка на вариантите за реализация, разработена от Института по отбрана на МО, МО и ВВС на основание Заповед на министъра на отбраната № Р-249/01.08.2012 г. и прецизирана от външни независими експерти по договор с МО № РД-27932/22.04.2013 г. и „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет““, рег. № 400-6198/27.06.2016 г.

Докладът¹⁸ на проф. д-р Георгиев с резултатите от анализа и сравняването на посочените методики бяха приети от Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет на заседание¹⁹ на 07.09.2017 г. – Приложение 3.

VIII. Междуведомствена работна група за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение (RFP)

Със заповед № Р-53/10.03.2017 г. на министър-председателя Огнян Герджиков е назначена междуведомствена работна група (МВРГ) за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение (Request for proposals – RFP) по Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“. Съгласно заповедта, Междуведомствената работна група след завършването на работа следва да представи за утвърждаване на министъра на отбраната и на министъра на икономиката

¹⁵ Рег. № 400-3054/16.03.2015 г. и Рег. № 400-5398/08.06.2015 г.

¹⁶ Рег. № 400-1945/16.03.2016 г.

¹⁷ Договор №19/ФП711 от 24.07.2017

¹⁸ Рег. № ВКИБС-753-77-19/28.08.2017 г.

¹⁹ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

протокол за работата си, съдържащ резултатите от анализа и от оценката на отговорите, както и класирането на кандидатите според подадените оферти с подробни мотиви и съображения за тези решения. В срок три дни от утвърждаване на протокола министърът на икономиката и министърът на отбраната следва да представят на министър-председателя доклад с приложен протокол от работата на междуправителствената работна група и предложения за последващи действия.

Междуправителствената работна група обобщава, анализира и оценява отговорите на Искане за предоставяне на предложение по проекта в периода 13.03 – 05.04.2017 г. и съгласно по-горе цитираната заповед представя за утвърждаване на министъра на отбраната и на министъра на икономиката протокол за работата си, съдържащ резултатите от анализа и от оценката на отговорите, както и класирането на кандидатите.

На свое заседание²⁰ на 26.04.2017 г. Министерският съвет разглежда „Доклад за одобряване на резултатите от работата на междуправителствената работна група за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение по Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет““.

IX. Изводи на Времената комисия

Усъвършенстването на своевременното и ефективно изграждане на отбранителните способности следва да бъде постоянна и приоритетна задача пред Министерството на отбраната. Бързината на промените в стратегическата среда (сигурност, икономическа и технологична) и времето, необходимо за развиване на способности, налагат непрекъснати подобрения в начина, по който се развиват и осигуряват способностите на Въоръжените ни сили. Съвременните финансови ограничения налагат необходимост наличните ресурси да се използват по най-ефективния начин.

Сложността на всички направления на работа, свързани с изграждането на отбранителните способности, както и взаимозависимостта между всички фази²¹ и линии на развитие²² през целия жизнен цикъл, правят процесът на изграждане на отбранителни способности изключително комплексен и предизвикателен. От съществено значение за успеха е прилагането на всеобхватни действия, координация между различните участници и процеси и способност за своевременно идентифициране на проблемите и предприемане на коригиращи действия, когато е необходимо.

Създадената организация и извършените дейности по реализацията на проекта за избор на нов тип боен самолет са уникални за най-новата история на Министерството на отбраната. В голяма степен организацията е била повлияна от политиката на НАТО в областта на управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти, адаптирана за нашите условия с „Правилник за придобиване, поддържане и снемане от употреба на

²⁰ Протокол от заседание на МС на 26.04.2017 г. по доклада на МВРГ

²¹ Всяка отбранителна способност има жизнен цикъл, който може да се разложи на няколко фази: концепция, разработване, придобиване, експлоатация и поддръжка, снемане от употреба/експлоатация и въоръжение. Разглеждането и планирането на всички тези фази, във всички линии на развитие, е в основата на управлението на жизнения цикъл на системата

²² Линиите за развитие на способностите обхващат аспектите на доктрината (включително концепции), организацията, обучението, материалите (оборудване), лидерството, персонала, съоръженията и оперативната съвместимост.

отбранителни продукти“²³ и най-вече с „Правилника за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти“²⁴. Обстойно са били изучени и приложени и добрите практики на водещи страни при придобиване на сложни системи въоръжение. По много въпроси работните екипи са намирали интуитивно най-вярното решение. Натрупаният опит при реализацията на проекта следва да се анализира задълбочено и да се използва при разработването на необходимата нормативна база за реализация на бъдещи модернизационни проекти на МО.

В същото време Временната комисия констатира и редица недостатъци при организацията и изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет, които са описани в следващите параграфи.

1. По КИОС

Според Временната комисия много от проблемите, свързани с реализацията на проекта произтичат от неясноти в Концепцията за изграждане на отбранителната способност. Тези проблеми бяха дискутирани подробно на заседанието²⁵ на Временната комисия на 27.07.2017 г.

Концепцията за изграждане на отбранителна способност (КИОС) по проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ от 2012 г. е разработена при финансова рамка от 700 млн. лв. Утвърдения от Народното събрание Проект на инвестиционен разход от 2016 г. е в размер на 1,5 млрд. лв. Промяната на първоначално заложената финансова рамка е налагала актуализация на КИОС. Неизвършването на актуализация на КИОС след промяната на финансовата рамка за реализация на проекта от 700 млн. лв. на 1,5 млрд. лв. прави т.н. „кратък списък“ (Short list) на кандидатите, които покриват военните изисквания и се приближават, макар и в различна степен, до финансовите възможности на МО в средносрочен план нелегитимен.

Друг въпрос, който се задава постоянно в хода на реализация на проекта е за типа на самолета – многоцелеви или само за въздушно патрулиране. Този въпрос е поставен и в доклад²⁶ на Института по отбрана на МО във връзка с разглеждане на проект на Искането на предложения (RFP). Категоричен отговор на този въпрос все още не е даден.

Със съжаление трябва да констатираме, че въпреки, че има заповед²⁷ за актуализация на КИОС, то такава не е извършена.

2. По нормативната база

Както беше посочено в раздел III, в голям период от изпълнението си проектът се реализира при нормативен вакуум и липса на ясни регламентиращи правила.

²³ П-3/28.07.2008 г.

²⁴ П-7/19.08.2011 г.

²⁵ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno/period/2017-7>

²⁶ Пер. № 10N-211/19.08.2016

²⁷ МЗ № ОХ-440

Първоначално създадената организация в периода 2010-2013 г. е в съответствие с разпоредбите на „Правилник за придобиване, поддържане и снемане от употреба на отбранителни продукти“ (ПППСУОП) № П-3/28.07.2008 г. и „Правилник за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти“ (ПУЖЦОП) № П-7/19.08.2011 г. На базата на тези правилници са разработени основните регламентиращи документи за реализацията на проекта (заповеди на министъра на отбраната, указания, графици, концепции и др.).

С отмяната на правилник П-7 на 19.07.2013 г. се създава нормативен вакуум при изпълнението на проекта. Извършваните дейности по проекта продължават да следват по инерция създадената от предходния период организация. Заповедите на министрите на отбраната запазват духа на първоначално създадената организация като само актуализират поименния състав на работните органи. Това продължава до месец октомври 2014 г.

През месец октомври 2014 г., с въвеждане на проектно управление в Министерство на отбраната, се прави опит за създаване на нормативна база за реализация на проектите за модернизация. Най-съществената промяна по отношение на проекта за придобиване на нов тип боен самолет е, че Направляващия комитет като орган за управление на проекта на стратегическо ниво се закрива и се предвижда функциите му да се поемат от Борд за управление на портфолио от проекти (П2Б).

На практика регламентиращите документи по отношение на проектното управление не създават необходимите правила с ясно дефиниране на отговорности, правомощия, дейности и срокове за тяхното изпълнение по отношение на участниците и органите в процеса. П2Б не заработва като пълноценен орган за управление на проекта на стратегическо ниво и вакуума при управлението на проекта, получил се със закриването на Направляващия комитет се чувства осезателно. За последствията относно управлението на проекта за придобиване на нов тип боен самолет от липсата на ясна нормативна база ще говорим по-подробно в следващия параграф.

3. По управлението на процеса

С въвеждането на проектното управление на практика се закрива досегашното управление чрез Направляващ комитет (НК). С неговото закриване функциите му като орган на стратегическо ниво да ръководи и контролира дейността на ИПЕ и ЕРММО, като осигурява и подпомага тяхната дейност по въпроси извън правомощията и компетенциите на съответните ръководители, би следвало да се поемат от П2Б. На практика това не се реализира. Както беше подчертано на заседанието²⁸ на Временната комисия на 14.09.2017 г. и от предоставените ни документи, свързани с организацията и работата на П2Б, същият не изпълнява функциите си като орган за стратегическо ръководство на процеса, а остава на нивото на „пощенска кутия“, която прехвърля едни документи от една структура на друга.

Със заповед № ОХ-876/16.12.2015 г. се създава Борд за управление на проекта (БУП), проектен ръководител (ПрР) и ръководител на екип/и. При липсата на реално работещ орган за стратегическо ръководство на процеса, създадените двусмислия и неясноти при регламентиране на задълженията и отговорностите на П2Б и БУП и липсата

²⁸ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

на политически контрол²⁹ се появяват стремежи БУП да поеме функциите на орган за стратегическо ръководство. Много ясна представа за липсата на политически контрол дават думите на един от изслушаните на заседанието на Временната комисия на 19 юли 2017 г. – „Разчитал съм преди всичко на експертизата и съм се доверявал на нея. Изцяло съм приемал, ако щете – и на доверие, констатациите, които са ми докладвали като завършен процес“³⁰. За стремежите на председателя на БУП да придобие по големи правомощия говори неговата докладна записка до министъра на отбраната³¹. В нея, описвайки проблемите по реализация на проекта, председателят на БУП иска по големи правомощия.

Наблюдава се и тенденция³² за ограничаване на състава на БУП „Придобиване на нов тип боен самолет“ и снижаване на нивото на неговата представителност. Това води до структура, доминирана от нейния председател. Срещу тази тенденция реагират директорите на дирекции „ППБ“, „ПНД“ и „Финанси“ от МО с писмо³³ до заместник-министъра на отбраната. В него те настояват в БУП да се назначават длъжностни лица от ръководния състав на съответната структура или такива упълномощени да дават становище по отношение на реализацията на проекта. С писмото се настоява, също така, в БУП да се включат и представители на ключови дирекции в МО, като дирекция „Отбранителна аквизиция“, „Отбранителна политика“ и „Стратегическо планиране“. В резултат на това писмо са направени незначителни промени в състава на БУП „Придобиване на нов тип боен самолет“.

Както беше посочено в раздел V и в т. 2 на раздел IX, след отмяната на правилник П-7 (ПУЖЦОП) и особено след въвеждане на проектното управление по въпроса за правомощията за утвърждаване на разработените при изпълнението на проекта документи настава нормативен хаос. Редица документи, които до този момент са утвърждавани от министъра на отбраната или от оторизирано от него лице започват да се утвърждават от председателя на БУП без да има изрично упълномощаване за това. Самият ръководител на БУП, на заседание³⁴ на ПЗБ на 17.06.2016 г. поставя въпроса от кого се утвърждават актуализираната Методика и Анализ и ранжирането на получените резултати. Редица документи, които са били утвърдени от министъра на отбраната, след тяхната промяна / актуализация се утвърждават от председателя на Борда за управление на проекта без надлежно оторизиране (Таблица 1). Това поставя под сериозно съмнение тяхната легитимност. Така например, по време на заседанието³⁵ на Временната комисия на 07.09.2017 г. един от членовете на комисията постави риторичен въпрос по отношение на легитимността на Методиката: „Ако нямаме заповед на министъра – затова питам в крайна сметка кой е органът, който трябва да определи Методиката, защото това опорочава каквото и да е класиране, ако ти имаш различни органи, които са утвърждавали една методика или промените в нея“.

²⁹ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

³⁰ Виж бележки 28 и 29

³¹ рег. № 400-10779/16.12.2015 г.

³² МЗ № ОХ-443/08.06.2016 г.

³³ Рег. № 20-35-10/29.07.2016 г.

³⁴ Рег. № 21-36-23/22.06.2016 г.

³⁵ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

Със заповед на министъра на отбраната № ОХ-443/08.06.2016 г. дейностите по разработване на математическия модел се разпорежда да се извършват от един и същи екип с тези по разработване на модела за оценка, а не от специално назначена работна група (ЕРММО). С този акт на практика ЕРММО се слива с Работните екипи и се подчинява на Ръководителя на проекта и Пр. на БУП, което противоречи на първоначалния замисъл при стартиране на проекта³⁶, който предвижда, че при разработването на концепцията, модела и методиката, ЕММО да изпълнява указанията единствено на Направляващия комитет и министъра на отбраната.

Начинът на практическо прилагане на проектното управление в МО води до размиване на отговорностите, правомощията, дейностите и срокове за тяхното изпълнение по отношение на проекта за придобиване на нов тип боен самолет. Липсата на ясни правила поставя под съмнение легитимността на редица ключови документи. Видно е и от таблица 1, че приносът на ПЗБ за реализацията на проекта е незначителна, а хаоса, който се създава е огромен. БУП и неговият председател се стремят да придобият по-големи правомощия и при липсата на ефективен политически контрол се създават реални условия за изкривяване на крайните резултати при избора на нов тип боен самолет.

³⁶ Указания № 1/22.11.2010 г. на Пр. НК

Таблица 1 - Сравнителна таблица между органите за разработване и утвърждаване на някои основни документи, изготвяни в хода на реализация на проекта

Документ	Разработва					Утвърждава					Основание
	НК	ИНЕ	ЕРММО	БУП	П2Б	МО	Пр. НК	Р-л ИНЕ	Пр. БУП	П2Б	
Оперативни и тактико-технически изисквания към новия модел основен боен самолет и изисквания за подготовка на състава ³⁷						+					M3 № ОХ-435
Алгоритъм за изпълнение на основните дейности	+					+					M3 № ОХ-704
Пътна карта за изпълнение на основните дейности	+					+					M3 № ОХ-704
Писма с искане на информация (RFI)		+				+					
Задължителни основни изисквания за анализ и съответствие на възможните варианти за реализация на проекта	+					+					M3 № Р-249
Основополагащи критерии и коефициенти за разработване на математически модел	+					+					M3 № Р-249
Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проекта		+					+				M3 № Р-249

³⁷ Разработени са от екип в съответствие със заповед № ОХ-435/12.07.2010 г.

Документ	Разработка					Утвърждава					Основание
	НК	ИНЕ	ЕРММО	БУП	ПЗБ	МО	Пр. НК	Р-н ИНЕ	Пр. БУП	ПЗБ	
Математически модел за оценка за вариантите за реализация на проекта			+				+				M3 № P-249
Конфигурационен пакет		+					+				M3 № P-249
КИОС с „кратък списък“ на кандидатите		+				+					M3 № P-249
ПИР		+				+					M3 № P-249
План за изпълнение на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на ИЛП“ ³⁸		+				+					M3 № P-249
Пътна карта за изпълнение на основните дейности	+						+				M3 № OX-440
Основополагащи критерии и коефициенти за актуализиране на методиката за избор на оптимален вариант и на математическия модел за оценка на вариантите за реализация на проекта	+						+				M3 № OX-440
Актуализирана Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проекта		+							+		M3 № OX-440

³⁸ Планът следва да се разработи след приемане от НС на ПИР

Документ	Разработка						Утвърждава				Основание
	НК	ИПЕ	ЕРММО	БУП	ПЗБ	МО	Пр. НК	Р-л ИПЕ	Пр. БУП	ПЗБ	
Актуализиран Математически модел за оценка за вариантите за реализация на проекта			+				+				M3 № ОХ-440
RFP		+				+					M3 № ОХ-440
Актуализация на КИОС		+				+					M3 № ОХ-440
ПИР		+				+					M3 № ОХ-440
План за изпълнение на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на ИЛП“ ³⁹		+				+					M3 № ОХ-440
Заповед на министъра на отбраната № ОХ-744/14.10.2014 г. относно въвеждане на проектно управление											
Документ за инициране на проект		+								+	M3 № ОХ-907
Проект на инвестиционен разход				⁴⁰ +							
Актуализирана Методика за избор на оптимален вариант за				⁴¹ +					⁴² +		За разработване: Приложение №2 на ПИР

³⁹ Виж бележка 38

⁴⁰ Разработена от проектните екипи

⁴¹ Разработена от проектните екипи

⁴² Няма ясни основания за утвърждаване от Пр. БУП

Документ	Разработва					Утвърждава				Основание
	НК	ИПЕ	ЕРММО	БУП	П2Б	МО	Пр. НК	Р-л ИПЕ	Пр. БУП	П2Б
реализация на проекта										
Актуализиран Математически модел за оценка за вариантите за реализация на проекта				⁴³ +					⁴⁴ +	
Детайлен план (пътна карта) за изпълнение на проект „Придобиване на нов тип боен самолет“				⁴⁵ +					⁴⁶ +	

Легенда: НК – Направляващ Комитет

ИПЕ – Интегриран Проектен Екип

ЕРММО – Екип за Разработване на Математически Модел за Оценка

БУП – Борд за Управление на Проекта

П2Б – Борд за управление на портфолио от проекти

МО – Министър на Отбраната

Пр. НК – Председател на Направляващ Комитет

Р-л ИПЕ – Ръководител на ИПЕ

Пр. БУП – Председател на БУП

⁴³ Разработена от проектните екипи

⁴⁴ Виж бележка 42

⁴⁵ Разработена от проектните екипи

⁴⁶ Виж бележка 42

4. По Методиката за избор на оптимален вариант за реализация на проекта

Изводите от направения анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен многофункционален самолет“, направени в доклада на външния независим оценител проф. д-р Венелин Георгиев, са разделени в две части – изводи, свързани с направените изменения и допълнения в съдържанието и инструментариума на методиката и изводи, свързани с условията (логиката, средата) за прилагане на методиката.

По отношение на съдържанието и инструментариума на методиката може да се обобщи, че всеки от нейните варианти развива тези два компонента и повишава степента на приспособеност на методиката за целите, за които е разработена. Като краен продукт методиката се доближава да изискванията на теоретичните концепции и добрите практики в тази област като постепенно добива вид на обективен инструмент за нуждите на изследванията. Направени са предложения за доусъвършенстване на Методиката, като се препоръчва вниманието да се насочи основно върху четири компонента: пренасочване на базата на методиката от подхода „анализ на алтернативи“ към подхода „икономическо оценяване на алтернативи“; категорично въвеждане и използване на параметъра „разходи за жизнения цикъл на отбранителния продукт“; усъвършенстване на инструментариума за т.нар. „анализ на чувствителността“; създаване на условия за измерване и оценяване на допълнителните възможности (ефекти, способности).

По мнение на проф. д-р Венелин Георгиев, повечето проблеми и слабости във връзка с анализа и оценяването на алтернативите за реализиране на проекта за придобиване на нов тип основен боен самолет са свързани с условията (логиката, средата) за прилагане на методиката, т.е. в основата им стои човешкият фактор. Тези слабости, които по-подробно са описани в отделните точки на отчета, могат да бъдат обобщени по следния начин: липса на логичност, аргументираност и системност при извършване на промени в условията за прилагане на методиката и ограничаване на използваната експертиза и източниците на информация.

При обсъждане на доклада на проф. д-р Венелин Георгиев на заседанието⁴⁷ на Временната комисия на 07.09.2017 г. бе посочено, че в Методика/вариант2/2016 г. един от досегашните основополагащи критерии, а именно „схема за плащане“, е трансформиран в задължително изискване, като посочените аргументи за това са некоректни. При положение, че „схемата за плащане“ изпълнява роля на задължително изискване за проекта, ако една от изследваните алтернативи не отговаря на зададената схема за плащане, същата алтернатива автоматично ще отпадне от списъка на алтернативите (т.нар. Short list), които ще бъдат задълбочено анализирани и подредени, и сред които ще бъде направен избор за реализиране на проекта. На практика, умишлено или не, описаната по-горе промяна в задължителните условия и основополагащите критерии, направена в Методика/вариант2/2016 г. автоматично води до отпадане на една от алтернативите (F16), които до момента са обсъждани.

⁴⁷ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

В крайна сметка като обобщаващ извод от проведеното изследване се констатира, че в следствие на направените изменения и допълнения в периода 2010-2017 г. проектът за придобиване на нов тип основен боен самолет разполага с методика, която се доближава до добрите примери в областта, и която с минимални допълнения би изиграла ролята на обективно средство (инструмент) за извършване на изследвания и получаване на резултати, позволяващи използването им при взимане на окончателното решение. Налице са факти, които сочат, че субективният фактор въвежда изменения в условията (логиката, средата) за прилагане на методиката, които в повечето случаи не са в достатъчна степен аргументирани и не следват курс на приемственост. По този начин резултатите от изследването, получени с помощта на обективно средство, каквото е изследователската методика, могат в значителна степен и по достатъчно субективен начин да бъдат повлияни с отражение върху взимане на окончателното решение за реализиране на проекта.

В доклад⁴⁸ на Института по отбрана (ИО) на МО, представен пред заседание на Съвет по отбрана на 22.08.2016 г., във връзка с разглеждането на Искането за предложение (RFP) е посочено по отношение на Методиката, че Моделът за оценяване на алтернативи в RFP съдържа технически неточности (свързани с нормирането на оценките по критерии), които задължително трябва да бъдат отстранени. ИО посочват, че моделът за изчисляване на крайната оценка включва три критерия на първо ниво: 1. Оперативна ефективност, с тегло 0.4; 2. Ценова ефективност, с тегло 0.35; и 3. Очакван живот (календарен и в летателни часове), с тегло 0.25. С въвеждането на третия критерий се дублират съображенията за остатъчния живот на самолета, които вече са отчетени във втория критерий чрез т.н. „остатъчна стойност“ (Residual Value - RV). По този начин се създават преференциални условия за ново-произведени самолети. От методическа гледна точка, аналогични съображения трябва да се отчитат в един „клон“ на дървото от критерии. Утвърдена практика е при сравняване на алтернативи да се отчита „остатъчната стойност“ след изтичане на времето, за което се оценява стойността на жизнения цикъл. На основание на доклада на ИО, Съветът по отбрана взема решение⁴⁹ по т. 2 от дневния ред на по-горе цитираното заседание от оценката да отпадне критерий 3 или да се прецизира. В свой доклад⁵⁰ до министъра на отбраната командирът на ВВС докладва за изпълнението на решението.

5. По финансовата рамка

Както беше посочено в раздел VI, необходимо условие за стартиране на конкурсната процедура и преминаване към фаза „Тръжна процедура“ на инвестиционния проект е осигуряване на необходимия за реализация на проекта бюджет. В зависимост от броя на самолетите, наличната информация за цените и прогнозните данни за възможностите на бюджета на МО, разчетите за необходимите финансови средства варират през годините от 1,43 млрд. лв. през 700 / 800 млн. лв. до 1,84-2,3 млрд. лв. Логично е да се предположи, че осигуряването на такава сума от държавния бюджет и още повече от бюджета на МО не е лека задача. Затова и утвърждаването на бюджет за реализацията на проекта в размер на 1,5

⁴⁸ Рег. № 10N-211/19.08.2017 г.

⁴⁹ МЗ № ОХ-062/23.08.2016 г.

⁵⁰ Рег. № НАТО-977/19.10.2016 г.

млрд. лв. с решението на Народното събрание за приемане на Проекта за инвестиционен разход на 02.06.2016 г. отнема повече от шест години.

В Концепцията за изграждане на отбранителна способност (КИОС) по проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“⁵¹ е записано, че финансовата рамка за придобиване на 9 самолета е 700 млн. лв. На база на отговорите на Исканията за предоставяне на информация (RFI) 15 варианта от 9 държави са подложени на анализ на съответствието при изготвянето на КИОС. Преценено е, че само 3 от представените варианти отговарят на утвърдените от министъра на отбраната задължителни основни изисквания за анализ и съответствие на възможните варианти за реализация на проекта и са подложени на същински анализ при разработването на КИОС. Преценено е още, че единствено варианта за придобиване на Ф-16 MLU се влага във финансовата рамка от 700 млн. лв., но поради изискванията на чл. 27 на правилник П-7 (ПУЖЦОП) за разглеждане на минимум два варианта за преодоляване на дефицита от отбранителни способности се допускат 3 варианта, отговарящи най-пълно на утвърдените изисквания.

При тази ситуация възникват поне два въпроса, които биха били обект на по-обстоятелствен анализ при наличие на повече време: 1. Защо / и как беше завишена финансовата рамка от 700 млн. лв. на 1,5 млрд. лв.? и 2. Защо не беше преработена КИОС така, че да съответства на новата финансова рамка? За съжаление времевата рамка, заложена с мандата на Временната комисия не позволява по сериозен анализ на тези въпроси.

6. По работата на Междуведомствената работна група

Както беше посочено в раздел VIII, със заповед № Р-53/10.03.2017 на министър-председателя се назначава междуведомствена работна група (МВРГ) за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение (Request for proposals – RFP) по Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“. За съжаление, както беше констатирано многократно по отношение на работните органи по проекта за избор на нов тип боен самолет, и този орган е лишен от представителност. В съставът на МВРГ е включен само един експерт от външна структура - Министерство на икономиката и един представител на ДА“НС“. Важни структури като Министерство на външните работи и Министерство на финансите не са представени в МВРГ.

От протокола⁵² от заседанието на Министерския съвет на 26.04.2017 г. относно „Доклад за одобряване на резултатите от работата на междуведомствената работна група за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение по Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет““ е видно, че на практика Министерския съвет взема двусмислено решение, което не предполага нито изпълнение, нито продължаване на процедурата, като същевременно не дава основание за започването и отново.

⁵¹ Рег. № 500.3-125/26.10.2012 г.

⁵² Протокол от заседание на МС по доклада на МВРГ

В потвърждение на това е и отговора⁵³ на Министерството на външните работи, получен в резултат на запитване от председателя на Временната комисия. В него Министерството на външните работи потвърждава, че към момента няма решение на Министерски съвет относно „Доклад за одобряване на резултатите от работата на междуведомствената работна група за обобщаване, анализиране и оценка на отговорите на Искане за предоставяне на предложение по Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет““.

7. По създаване на конкурентни условия за избор на нов тип боен самолет и равнопоставеност на потенциалните изпълнители

Едни от основните правила за осигуряване на ефективност при разходването на публичните средства са осигуряване на равнопоставеност, свободна конкуренция и недопускане на дискриминация. Независимо, че договора за придобиване на нов тип боен самолет се предвижда да се подпише съгласно Закона за международните договори на Република България, а не по ЗОП, то според Временната комисия, тъй като става въпрос за разходване на значителни публични средства, по-горе изброените правила следва да се прилагат и при реализацията на проекта за избор на нов тип боен самолет.

Констатацията на Временната комисия е, че по-горе посочените правила са били заложени при първоначалната организация по реализацията на проекта⁵⁴. За спазване на тези правила говори и председателя на БУП в докладна записка до министъра на отбраната с рег. № 400-10779/16.12.2015 г.

В последствие обаче, Временната комисия констатира, че в резултат от извеждането на схемата за плащане, при актуализацията на Методиката за оценка през 2016 г., от основополагащ и залагането и като задължителен коефициент се създават условия за необосновано отстраняване на една от офертите. От оставащите две оферти, които продължават да се съревновават едната е практически неконкурентноспособна. За съжаление, Временната комисия не намери разумни основания за тази промяна на Методиката. Обяснението, дадено от председателя на БУП по време на заседанието⁵⁵ на 14.09.2017 г., че това е записано като изискване в ПИР не издържа на проверка – в т. 5.2 на Проект на инвестиционен разход (ПИР) е записано, че схемата за плащане е примерна.

За несъстоятелността на взетото решение за отстраняване на една от офертите на база несъответствия със схемата за плащане говорят и следните два факта:

Готовност за преодоляване на правни и финансови проблеми при придобиване на отбранителни продукти по Програмата за задгранични военни доставки (FMS) на САЩ е декларирана от представители на САЩ при провеждане на двустранна среща в МО на 25.01.2016 г. с работната група, назначена с МЗ ОХ-045. На срещата, представителите на

⁵³ Рег. № ВКИБС-753-77-29/18.09.2017 г.

⁵⁴ Рег. № 400-785/29.01.2013 г. ДЗ с предложения за осигуряване на воденето на открити и равнопоставени преговори.

⁵⁵ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno/period/2017-7>

САЩ са предложили разделяне на проекта на фази в съответствие със схемата за разсрочено плащане⁵⁶.

Като отговор на уточняващите въпроси от страна на председателят на БУП се получава положителен отговор от САЩ и Португалия на изискването за съобразяване със схемата за плащане⁵⁷.

Беше установено, също така, че в края на месец февруари на България е направена оферта⁵⁸ за нов самолет, която се е включвала в утвърдената финансова рамка за проекта. На заседанието⁵⁹ на Временната комисия на 14.09.2017 г. председателят на БУП потвърди за тази оферта и изказа положително мнение за нейните характеристики. Аргументите му, с които обясни защо офертата не е била разгледана бяха, че същата не е включвала въоръжението на самолета. Това обяснение буди недоумение като се има в предвид, че и офертите на другите кандидати са без въоръжение.

Х. Заключение

Временната комисия констатира, че при подготовката и в хода на реализацията на проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ е извършена огромен по обем работа, която по своята същност е уникална за най-новата история на Министерството на отбраната.

В същото време, Временната комисия констатира, че липсата на политическо ръководство и контрол на процеса, създаденият нормативен вакуум, липсата на ясни правила за утвърждаване на разработените документи, ограничаването на участието и нивото на представителност на външни за ВВС експерти в органите за управление на проекта през по-голяма част от неговата реализация, са създали възможност за промяната в задължителните условия и основополагащите критерии, направена в Методика/вариант2/2016 г., която автоматично води до отпадане на един от вариантите за реализация, изкривяване на крайния резултат и сериозни съмнения за ефективността на изразходване на значителните публични средства.

Въз основа на констатираното в доклада, и на факта, че към момента няма решение на Министерския съвет по „Доклада за одобряване на резултатите от работата на междуведомствената работна група, Временната комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет **ПРЕДЛАГА** на Министерството на отбраната:

1. Във връзка с постигнатия политически консенсус от заседанието на Консултативния съвет по национална сигурност (КСНС) на 30 май 2017 г. за ускорена реализация на проектите за модернизация, Министерството на отбраната да изготви и след съгласуване с Министерство на финансите да внесе за приемане от Министерския съвет и от Народното събрание на промяна на приетия от Народното събрание Проект за инвестиционен разход (ПИР) по проект „Придобиване на нов тип боен самолет“.

⁵⁶ Доклад от съпредседателите на РГ, създадена с МЗ № ОХ-045/02.11.2015 г.

⁵⁷ Рег. № 20-35-10/18.07.2017 г. и ВКИБС-753-77-28/14.09.2017 г.

⁵⁸ Информация за среща с представители на корпорация „Локхийд Мартин“ на 24.02.2017 г..

⁵⁹ Виж бележка 55

Промяната, като минимум следва да включва ново примерно разпределение (схема) на плащането, която следва да осигурява реализацията на трите приоритетни проекта за превъоръжаване на Въоръжените сили. В същото време, в ПИР следва да се отстранят неяснотите и съмненията за ограничителни изисквания към основните варианти за реализация, свързани със схемата за плащане.

2. Да актуализира основните варианти за реализация на проекта на база на офертите, постъпили след изпращането през месец декември 2016 г. на Искане за предложение (RFP). Актуализираните основни варианти за реализация на проекта да бъдат внесени за приемане от Народното събрание заедно със схемата на плащане по т. 1.

3. Да изпрати отново Искане за предложение (RFP) до държавите от актуализираните основни варианти, след приемане от Народното събрание на предложенията по точки 1 и 2.

4. След получаване на отговорите на Искането за предложение да оцени подадените оферти, по предвидения ред и да предложи на Министерския съвет предложение за избор.

5. Да набележи мерки и проведе преглед на процесите и структурите, ангажирани с изграждане на отбранителни способности в МО с цел подобряване на тяхната съгласуваност и ефективност чрез повишаване на контрола, координацията и управлението⁶⁰.

XI. Приложения

1. Списък с явни документи, изискани от Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

2. Списък на класифицираните документи, изискани от Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

3. ОТЧЕТ от професор д-р Венелин Ангелов Георгиев за изпълнените дейности по договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г. на тема: Анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект Придобиване на нов тип основен многофункционален самолет“

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЕМИЛ ХРИСТОВ

⁶⁰ При провеждане на такъв преглед може да се използва опита на НАТО от проведения през 2011-2012 г. аналогичен преглед: “End-to End Rationalisation Review of all structures engaged in capability development” - РО(2012)0030

Докладът е разгледан на редовно заседание, проведено на 20 септември 2017 г. на Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

При гласуването участваха 19 (деветнадесет) народни представители. С 13 (тринадесет) гласа „ЗА“, и 6 (шест) гласа „ПРОТИВ“, Временната комисия прие доклада и следното предложение за проект на РЕШЕНИЕ от Народното събрание:

„Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 37 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

РЕШИ:

1. Приема Доклада за дейността на Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.
2. Изпраща доклада на Министерство на отбраната.“

Дискусиите при обсъждането на доклада са отразени в протокол № 6 от заседанието⁶¹ на 20.09.2017 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЕМИЛ ХРИСТОВ

⁶¹ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2741/steno>

СПИСЪК

с явни документи, изискани от Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет

1. 2010.02.09 Протокол № 7 от СОС - т. 5 Доклад Разкриване на процедура за МЦИ
2. 2010.05.21 Писмо-покана до МИ за участие в преговори с Юрокоптер
3. 2010.07.12 Заповед ОХ-435 за изготвяне на изискванията
4. 2010.09.11 Доклад за ОТТИ
5. 2010.09.21 Утвърдени ОТТИ към МЦИ
6. 2010.11.12 Заповед ОХ-704 за създаване на организация
7. 2010.11.12 Заповед ОХ-704
8. 2010.11.22 Организационно заседание на НК с Указания и Алгоритъм
9. 2010.11.22 Указания №1 на НК и алгоритъм на работа
10. 2010.11.24 Заявка за придобиване на отбранителен продукт
11. 2010.11.24 Заявка
12. 2010.12.17 Покана за заседание на ИПЕ
13. 2011 RFI in English
14. 2011.01.03 Протокол от работна среща на ИПЕ с приложен RFI
15. 2011.01.04 RFI до председателя на НК за изпращане
16. 2011.01.12 Коригиран RFI
17. 2011.01.19 ДЗ относно изпращане на RFI
18. 2011.02.11 Доклад за проектите за модернизация на BBC
19. 2011.03.16 Заповед ОХ-185
20. 2011.03.16 Заповед ОХ-185
21. 2011.04.07 Заповед РД-85-5 приемане на Дългосрочен План-програма на МО до 2020
22. 2011.05.10 Доклад от проведени срещи за връчване на отговори на RFI
23. 2011.05.10 Доклад от среща за връчване на отговори на RFI
24. 2011.05.19 Предложение на САЩ за стартиране на Европейска регионална програма
25. 2011.05.27 Заповед ОХ-310 с ИПЕ
26. 2011.06.30 ДЗ с покана до Германия и Франция за оценка на инфраструктурата. Допълнителни въпроси по RFI
27. 2011.07.25 Доклад за извършеното към 01.06.2011
28. 2011.07.25 Доклад отчитане на извършени дейности до юли 2011
29. 2011.07.26 Заявление за работна среща от Елбит Системс
30. 2011.08.17 Доклад от презентация на Юрофайтер
31. 2011.08.17 Доклад от среща за връчване на отговори на RFI
32. 2011.08.17 Резултати от представяне на Kfir
33. 2011.08.17 Резултати от проведена презентация на Юрофайтер

34. 2011.08.17 Резултати от проведена среща с Юрофайтер за връчване на отговори на RFI
35. 2011.08.30 Необходимост от допълнителна информация за МиГ 29
36. 2011.08.31 Заповед ОХ-706
37. 2011.08.31 Заповед ОХ-706
38. 2011.09.01 Материали от презентация на Kfir
39. 2011.09.02 Оглед на инфраструктурата от EADS
40. 2011.09.07 Писмо до РСК МиГ за поддръжката на МиГ 29
41. 2011.09.12 Предложение за F16
42. 2011.09.17 Покана за посещение на щанда на Jakusz на изложение в Полша
43. 2011.09.19 Докладна записка от предварителен анализ на инфраструктурата и необходимостта от подготовка за експлоатация на Грипен
44. 2011.09.19 Резултати от предварителен анализ на инфраструктурата за Грипен
45. 2011.10.14 Информация за Kfir
46. 2011.10.14 Материали за Kfir
47. 2011.10.18 Покана за участие в заседание на ИПЕ
48. 2011.10.28 Заповед №РД-85-13 за обявяване на решенията от СО на 26.10.2011 2
49. 2011.10.28 Заповед №РД-85-13 за обявяване на решенията от СО на 26.10.2011
50. 2011.11.02 Доклад за резултати от среща за представяне на допълнителна информация за F16
51. 2011.11.11 RFI до Рейтеон
52. 2011.11.28 Протокол от работна среща с Методика и Конфигурационен пакет
53. 2011.11.30 Докладна записка от проведена среща с EADS
54. 2011.11.30 Работна среща с EADS
55. 2011.12.02 Доклад с отговори от Германия за Юрофайтер
56. 2011.12.02 Отговори от Германия на въпроси за нови Юрофайтер
57. 2011.12.08 ДЗ за проект леки витлови УТ самолети
58. 2011.12.09 ДЗ за финансови средства
59. 2012.01.30 Докладна записка с предложение от Португалия и Холандия за F 16
60. 2012.01.30 Докладна записка с предложения от Португалия и Холандия за F 16
61. 2012.01.30 Предложения от Португалия и Холандия за продажба на F16
62. 2012.02.02 Писма до посолството на САЩ и НДВ на Португалия и Холандия за F16
63. 2012.03.13 Актуализирано предложение към България за F 16
64. 2012.03.13 Актуализирано предложение към България за F16
65. 2012.03.13 Актуализирано предложение към България за F 16

66. 2012.03.13 Докладна записка с актуализирано предложение за F 16
67. 2012.06.12 RFI до Португалия
68. 2012.06.12 Покана за работна среща на ИПЕ
69. 2012.06.14 Покана за среща с делегация на Швеция
70. 2012.06.18 ДЗ от проведени разговори с Джеймс Таунсенд
71. 2012.06.20 Докладна записка за подготовка на нова организационна заповед
72. 2012.06.20 Протокол от работна среща на ИПЕ
73. 2012.08.01 Заповед Р-249 подготовка изпълнението на проекта
74. 2012.08.08 Покана за заседание на НК със Задължителни основни изисквания и Основополагащи критерии и коефициенти
75. 2012.08.13 Актуализирано предложение към България за F 16
76. 2012.08.28 Докладна записка за утвърждаване на конфигурационен пакет
77. 2012.09.03 Докладна записка за утвърждаване на конфигурационен пакет
78. 2012.09.10 Посещение на делегация за Юрофайтер
79. 2012.09.20 Основни изисквания и основополагащи критерии и коефициенти
80. 2012.09.28 Математически модел за оценка на вариантите
81. 2012.09.28 Математически модел за оценка на вариантите
82. 2012.10.15 Посещение на СААБ
83. 2012.10.22 Анализ и оценка на риска
84. 2012.10.22 Анализ и оценка на риска
85. 2012.10.23 Заседание на НК за приемане на КИОС
86. 2012.10.26 КИОС - Final 26.10 – утвърдена от МО
87. 2012.10.31 Финансови възможности за проекта
88. 2012.11.28 КИОС - с подпис МО
89. 2012.12.10 Доклад до МС за реализация на проекта
90. 2013 Evaluation criteria and Final evaluation information revised
91. 2013.01.15 Заповед №РД-85-1 за обявяване на решенията от СО на 08.01.2013
92. 2013.01.15 Заповед №РД-85-1 за обявяване на решенията от СО на 08.01.2013
93. 2013.01.29 ДЗ за изпращане на писма за осигуряване на открити преговори
94. 2013.01.29 Писмо до Италия с критериите за оценка
95. 2013.01.29 Писмо до Португалия с критериите за оценка
96. 2013.01.29 Писмо до САЩ с критериите за оценка
97. 2013.01.29 Писмо до Швеция с критериите за оценка
98. 2013.02.01 Докладна записка със структура на доклада за внасяне в МС
99. 2013.02.01 Структура на доклада за внасяне в МС
100. 2013.03.06 Отчитане на резултатите от посещения в Италия, Португалия и Швеция
101. 2013.03.12 Доклад за реализация на проекта

102. 2013.03.12 Доклад от ръководителя на ИПЕ до МО за реализацията на проекта
103. 2013.03.12 Доклад от ръководителя на ИПЕ до МО за реализацията на проекта
104. 2013.03.26 Доклад за състоянието на проекта
105. 2013.03.26 Доклад за състоянието на проекта
106. 2013.04.04 Покана до Италия за Site survey
107. 2013.04.12 Заповед Р 160 относно изменение на Р 249
108. 2013.04.16 Покана за заседание на НК за Методиката
109. 2013.04.24 Докладна записка с предложения за по-нататъшна работа
110. 2013.04.30 Очертаване на области за индустриално сътрудничество
111. 2013.05.10 Отчет от В. Георгиев
112. 2013.05.10 Писмо до МФ за двустранна среща по проекта
113. 2013.05.18 Отчет от С. Асенов
114. 2013.06.26 Заповед ОХ 440 за организация на процеса
115. 2013.07.19 Протокол от заседание на НК
116. 2013.07.19 Пътна карта
117. 2014.03.06 Проект на писмо до МФ с ИП и предложение за финансиране с държавен заем или заем с държавна гаранция
118. 2014.03.20 Проект на доклад до министър председателя за стартиране на проекта
119. 2014.03.21 Заповед №ОХ-216
120. 2014.06.05 Посещение на делегация от САЩ
121. 2014.06.05 Доклад с резултати от посещение на делегация от BBC на САЩ на 15.05.2014 г. с LOR for P and A
122. 2014.06.16 Среща на министър-председателя с представители на SAAB
123. 2014.06.17 Работна среща на Пл. Орешарски с представители на СААБ
124. 2014.09.11 Доклад относно възможност за придобиване на F 16 от Гърция
125. 2014.09.11 Доклад относно възможностите за придобиване на F 16 от Гърция
126. 2014.10.02 Доклад за получена ценова информация за F-16
127. 2014.10.02 Доклад с ценова информация за придобиване на модернизиран F 16
128. 2014.10.14 Заповед № ОХ-744 относно въвеждане на проектно управление
129. 2014.10.17 Документ за инициране на проект Изграждане на капацитет за ПУ в МО
130. 2014.10.24 Решение на МС за приемане на Правила за ПУ
131. 2014.10.27 Заповед № ОХ-768 Правила за дейността и организацията на работа на Консултативния съвет за ПУ към МО
132. 2014.10.31 Заповед № ОХ-799 стартиране на проект Изграждане на капацитет за ПУ в МО и създаване на управляващ орган на НП България в НАТО и Европейската отбрана

133. 2014.11.25 Работна среща с представители на Швеция на 05.12.2014 г.
134. 2014.11.25 Работна среща с представители на Швеция на 05.12.2014 г.
135. 2014.12.16 Заповед № ОХ-907 Промяна на заповед ОХ 744
136. 2015.02.13 Два варианта за придобиване на нов изтребител
137. 2015.02.13 Финансови и времеви показатели на два потенциални варианта
138. 2015.02.16 Заповед № ОХ-119
139. 2015.02.20 Заповед № ОХ-142 Правила за дейността на П2Б в МО
140. 2015.02.25 Писмо до директора на ДППБ с ИП и предложение за финансиране с държавен заем или заем с държавна гаранция
141. 2015.03.11 Заповед № ОХ-175 Създаване на Консултативен съвет за ПУ към МО
142. 2015.03.16 Проект на ПИР
143. 2015.04.02 Протокол № 2 от заседание на КС за ПУ на 31.03.2015 г.
144. 2015.04.29 Писмо от ВВС относно проектите за инвестиционни разходи
145. 2015.05.04 Рапорт от командира на ВВС до МО
146. 2015.05.29 Заповед № ОХ-022 за обявяване на решенията от СО на 21.05.2015
147. 2015.06.02 Искане от МВнР на документ от МО
148. 2015.06.04 Писмо, запитване за информация до Холандия, Белгия и Гърция
149. 2015.06.04 Запитване за информация до Холандия, Белгия и Гърция относно F 16
150. 2015.06.08 Внасяне в МС на ПИР
151. 2015.07.15 Становище от ЗМО относно внасяне на ПИР
152. 2015.07.16 Писмо относно искането за финансиране с държавен заем или чрез заем с държавна гаранция
153. 2015.07.17 Отговор на ВВС на становището на МФ относно кандидатстването за държавен заем или заем с държавна гаранция
154. 2015.07.28 Предложение за състав на БУП
155. 2015.08.14 Покани за създаване на междуведомствена работна група за предварителни разговори
156. 2015.08.20 Назначаване на РГ за предварителни консултации
157. 2015.11.02 Становище от НО по ДЗ на командира на ВВС
158. 2015.11.02 Заповед на МО № ОХ-045
159. 2015.11.12 Покана за среща с представители на SAAB
160. 2015.11.17 Писмо за среща с АО на Швеция
161. 2015.11.19 Предложение за закупуване на „Торнадо“
162. 2015.11.23 Заповед № Р-419 Назначаване на РГ за разработване на проект на акт, регламентиращ ПУ в МО
163. 2015.11.24 Заповед № Р-423 Изменение на МЗ Р-419
164. 2015.11.25 Писмо от ИО с цитат на документите, които са разработили
165. 2015.12.02 Отговор на покана за среща със SAAB
166. 2015.12.02 Отговор на покана за среща с аташето по отбрана на Швеция

167. 2015.12.07 Противоречие в нормативните документи
168. 2015.12.08 Заповед № ОХ-850 Организация на дейностите по ПУ в МО до приемане на нормативен акт на МО
169. 2015.12.16 ДЗ от командира на ВВС относно критичното състояние на българската авиация
170. 2015.12.16 Заповед № ОХ-876 назначаване на БУП, ПЕ и РЕ
171. 2015.12.16 Заповед № ОХ-877 изменение на МЗ ОХ-850 от 08.12.2015
172. 2016.01.12 Отговор от МФ на покана за среща
173. 2016.01.18 Противоречие в нормативните документи
174. 2016.01.20 Противоречие в нормативните документи
175. 2016.02.09 ДЗ отчитане на резултатите от посещение в Португалия
176. 2016.03.11 Заповед № ОХ-201 допълнение на МЗ ОХ 850 от 08.12.2015 г.
177. 2016.03.11 Искане на уточнения за средата за сигурност и изискванията на FMS
178. 2016.03.12 Заповед № ОХ-013 за обявяване на решенията от СО на 10.03.2016
179. 2016.03.15 Оценка на външнополитическите фактори от СВИ
180. 2016.03.15 Оценка на външнополитическите фактори във връзка с искане на командира на ВВС
181. 2016.03.16 ПИР за съгласуване и внасяне в МС
182. 2016.03.17 Предложение до НС на ПИР
183. 2016.04.01 Внасяне на ПИР в НС, одобрен от МС
184. 2016.04.19 ДЗ отчитане на резултатите от посещение в Португалия
185. 2016.04.25 Правни аспекти при придобиване по FMS
186. 2016.04.28 ДЗ за резултатите от посещение в Португалия
187. 2016.05.10 LOR for P and A за F16
188. 2016.05.18 LOR for P and A for F16
189. 2016.06.04 Писмо относно изпълнението на предстоящите дейности по проекта
190. 2016.06.06 Писмо с предложение за искане от МИ на становище за индустриалното сътрудничество за включване в RFP
191. 2016.06.08 Заповед № ОХ-443 за изменение на МЗ ОХ-876
192. 2016.06.09 Писмо на СБОИ относно БОТИБ
193. 2016.06.10 Протокол от заседание на БУП на 08.06.2016 г.
194. 2016.06.14 Провеждане на среща с представители на Италия
195. 2016.06.14 Становище по покана за среща с представители на Италия
196. 2016.06.17 Документи обсъждани в П2Б
197. 2016.06.17 Документи обсъждани в П2Б
198. 2016.06.20 Изпълнение на предстоящите дейности по проекта
199. 2016.06.21 Становище на ДПНД относно документи, разгледани на П2Б
200. 2016.06.21 Отговор от ДКИС относно документи, разгледани на П2Б
201. 2016.06.21 Отговор на директор ГДОО относно документи, разглеждани на П2Б

202. 2016.06.21 Становище на ГДОА по индустриалното сътрудничество и Методиката
203. 2016.06.21 Отговор от МИ относно индустриалното сътрудничество
204. 2016.06.21 Становище на ИО по обсъждане на П2Б
205. 2016.06.21 Писмо за сформирание на РГ за попълване на експертните карти
206. 2016.06.21 Становище на ДФ по Методиката
207. 2016.06.21 Становище на ГДОА по Пътната карта и Методиката
208. 2016.06.22 Становище на ДПУ по документи, обсъждани на П2Б
209. 2016.06.22 Становище на ДПНД по документи, разглеждани на П2Б
210. 2016.06.22 Протокол № 17 от заседание на П2Б на 17.06.2016 г. - Методика и Пътна карта
211. 2016.06.23 Протокол № 2 от заседание на БУП на 23.06.2016 - Методика
212. 2016.06.24 Сформирание на РГ за попълване на експертни карти
213. 2016.06.24 Списък с имена за участие в РГ за актуализиране на Методиката
214. 2016.06.26 Телеграма - състав за актуализиране на Методика
215. 2016.06.27 Методика
216. 2016.06.27 Пътна карта
217. 2016.06.28 Писмо за необходимостта от включване на индустриално сътрудничество в RFP
218. 2016.06.28 Необходимост от включване на изисквания за индустриално сътрудничество в RFP - писмо на командира на ВВС по становището на МИ
219. 2016.06.28 Състав за попълване на експертни карти
220. 2016.06.29 Писмо до ПСО за представяне на Пътната карта и Методиката
221. 2016.07.01 Заповед № РД-552 относно попълване на експертни карти
222. 2016.07.08 Протокол № 3 от заседание на БУП на 08.07.2016 г.
223. 2016.07.08 Протокол № 3 от заседание на БУП на 08.07.2011 г. - Анализ и оценка на риска
224. 2016.07.12 Протоколни зареждания
225. 2016.07.27 Доклад Дървовидна йерархична структура от критерии, подкритерии...
226. 2016.07.28 Протокол № 4 от заседание на БУП на 28.07.2016 г.
227. 2016.07.29 Доклад за резултатите от обработване на експертните карти и определяне на коефициентите на тежест
228. 2016.07.29 Искане за включване на допълнителни хора в БУП
229. 2016.08.01 Ограничения, допускания и базови данни за реализиране на Методика....
230. 2016.08.02 Промени в състава на БУП
231. 2016.08.19 Становище на директора на ИО по RFP
232. 2016.08.19 Карта за оценка за попълване от членовете на СО
233. 2016.08.22 Становище относно становището на ИО

234. 2016.08.22 Становище относно становище на ИО
235. 2016.08.22 Становище относно становището на ИО
236. 2016.08.22 Доклад на заместник-командира на ВВС за СО
237. 2016.08.23 Заповед № ОХ-062 за обявяване на решенията от СО на 22.08.2016
238. 2016.08.29 Покана за участие в заседание на РГ за стратегически диалог със САЩ
239. 2016.08.29 Заседание на МВРГ за сътрудничество със САЩ Сигурност и отбрана
240. 2016.08.31 Протокол от работна среща на работните екипи на 31.08.2016 г. - обсъждане промените в RFP
241. 2016.09.09 Предложение на ИО за член на БУП
242. 2016.09.10 Предложение на заповед за промяна на МЗ № ОХ-876 за БУП
243. 2016.09.13 Заповед № ОХ-717 за изменение на МЗ ОХ-876 за БУП
244. 2016.09.17 Становище от ИО относно приключване на RFP
245. 2016.09.19 Протокол № 5 от заседание на БУП на 19.09.2016
246. 2016.09.20 Писмо от ИО във връзка със заседание на БУП на 20.09.2016 г.
247. 2016.09.30 Протокол от среща с представители на Локхийд Мартин и ВВС на САЩ и Португалия
248. 2016.09.30 Протокол от среща с Локхийд Мартин и ВВС на САЩ и Португалия за LOR for P and A за F16
249. 2016.10.03 Доклад за резултати от заседание с работните екипи на 26.09.2016 г. относно становища на ИО
250. 2016.10.03 Протокол от заседание на работните екипи по предложението на ИО за промени в RFP
251. 2016.10.05 Протокол № 6 от заседание на БУП на 04 и 05.10.2016 г.
252. 2016.10.12 Писмо от Израел за F-16
253. 2016.10.14 Покана за междуведомствена среща за финализиране на RFP
254. 2016.10.17 Протокол от заседание на работните екипи на 17.10.2016 г. - корекции в RFP
255. 2016.10.17 Становище от ИО по RFP
256. 2016.10.18 Протокол № 7 от заседание на БУП на 18.10.2016 г. - промени в RFP
257. 2016.10.19 Доклад от командира на ВВС относно корекциите в RFP, Критериите от първо ниво и Методиките
258. 2016.10.19 Доклад относно RFP, Критериите от първо ниво и Методиката
259. 2016.10.19 Представяне на RFP на МО
260. 2016.10.19 Приключване на етап RFP
261. 2016.10.19 Изменения и допълнения към Ограничения, допускания и базови данни за реализиране на Методика ...
262. 2016.10.20 Становище по искане за получаване на RFP от Израел
263. 2016.10.20 Становище относно искане за получаване на RFP от Израел

264. 2016.10.21 Заповед № ОХ-070 за обявяване на решенията от СО на 19.10.2016
265. 2016.10.27 ДЗ приключване на етап RFP
266. 2016.10.27 Протокол № 8 от заседание на БУП на 26.10.2016 г. - промени в RFP
267. 2016.10.27 Мотиви за включване в RFP на индустриално сътрудничество
268. 2016.11.08 Отговор на искането на Израел за получаване на RFP
269. 2016.11.08 Отговор до посолството на Израел на искането им за RFP
270. 2016.11.21 Протокол за нанесени промени в RFP
271. 2016.11.22 Стенограма от заседание на БУП на 21.10.2016 г., ръководено от ЗМО Запрянов - Индустриално сътрудничество за вкл. в RFP
272. 2016.11.22 Протокол от заседание на БУП на 21.10.2016 г., председателствано от ЗМО Запрянов - окончателен RFP
273. 2016.12.09 Протокол за нанесени промени в RFP на 02.12.2016 г.
274. 2016.12.09 Заповед № ОХ-947 Ръководство за проектно управление
275. 2016.12.09 Заповед № ОХ-948 относно ПЗБ
276. 2016.12.23 Заповед № ОХ-1006 изменение на МЗ ОХ-947 от 09.12.2016 г.
277. 2017.01.05 Изменение на МЗ ОХ-876 - БУП
278. 2017.01.10 Заповед № ОХ-18 за изменение на МЗ ОХ-717 - БУП
279. 2017.01.16 Писма за уточняваща конференция
280. 2017.01.19 Протокол от заседание на БУП на 19.01.2017 г.
281. 2017.01.23 Отчет за периода 01.01.2016 до 31.12.2016
282. 2017.01.24 Протокол № 10 от заседание на БУП на 23.01.2017 г.
283. 2017.01.30 Паметна бележка от уточняваща конференция със страните от Short list на 24.01.2017 г.
284. 2017.02.09 Протокол № 11 от заседание на БУП на 08.02.2017 г.
285. 2017.02.09 Пътна карта за изпълнение на проекта
286. 2017.02.16 LOR for LOA for F16
287. 2017.02.16 Предложение за съставяне на МВРГ
288. 2017.02.20 Сформиране на междуведомствена комисия за оценка на офертите
289. 2017.03.01 Заповед № ОХ-203 изменение на МЗ ОХ-175 от 11.03.2015 за създаване на Консултативен съвет за ПУ
290. 2017.03.06 Назначаване на междуведомствена работна група за оценка отговорите на RFP
291. 2017.03.10 Заповед № Р-53 на Огнян Герджиков за МВРГ
292. 2017.03.10 Заповед № Р-53 за МВРГ
293. 2017.03.14 Протокол № 1 от заседание на МВРГ на 13.03.2017 г.
294. 2017.03.14 Протокол №2 от заседание на МВРГ на 14.03.2017
295. 2017.03.16 Писмо до страните, предложили оферти с уточняваща информация
296. 2017.03.22 Писмо с уточняваща информация по RFP
297. 2017.03.23 Писмо до страните, предложили оферти с уточняваща информация

298. 2017.03.24 Отговор от Италия на писмото с уточняваща информация по RFP
299. 2017.03.24 Писмо-отговор от Швеция на уточняващо запитване
300. 2017.03.24 Писмо-отговор от САЩ и Португалия на уточняващото запитване към RFP
301. 2017.03.29 Искане на удължаване на срока на МВРГ
302. 2017.03.29 Протокол № 3 от заседание на МВРГ на 27.03.2017 г. с оценка на отговорите на уточняващите въпроси
303. 2017.03.30 Искане за удължаване на срока на МВРГ
304. 2017.04.04 Удължаване на срока на работа на МВРГ
305. 2017.04.19 Протокол № 12 от заседание на БУП на 19.04.2017 г. - Доклад от работата на МВРГ
306. 2017.05.17 Заповед № ОХ-465 относно провеждане на социологическо изследване
307. 2017.06.02 Писмо до директора на ДОП относно реализацията на проекта във връзка със среща с посланика на САЩ
308. 2017.06.26 Доклад относно хронологията на водената кореспонденция към САЩ-Португалия, Италия и Швеция от МВРГ
309. 2017.06.28 Заповед № Р-176 относно извършване на проверка от Инспектората на МО
310. 2017.06.28 Писмо до ГИ на МО в отговор на изискване на информация
311. 2017.06.28 Извършване на извънпланов одит в ИО, МЗ Р-170
312. 2017.06.30 Доклад от извършена проверка по изложените факти и обстоятелства в ДЗ от ЗМО от 27.06.2017 г.
313. 2017.07.03 ДЗ от директора на ДВО относно промяна на параметрите от ИО
314. 2017.07.05 Искане до Португалия и САЩ за удължаване на срока на валидност на предложението
315. 2017.07.06 ДЗ Изпращане на искане за удължаване на срока на валидност на предложението, до Португалия и САЩ
316. 2017.07.07 Протокол № 13 от заседание на БУП на 06.07.2017 - искане за удължаване на валидността на офертата на Португалия и САЩ и промени в БУП
317. 2017.07.10 Отчет за напредъка за първото полугодие на 2017 г.
318. 2017.07.13 Документи от периода май 2013 - август 2014
319. 2017.07.18 Отговор от Португалия и САЩ на искане за удължаване на срока на валидност на предложението
320. 2017.07.28 Съпроводително писмо
321. 2017.09.04 Отговор на питане за юридическите правомощия за утвърждаване на документи
322. 2017.09.15 Становище на ДПНД относно утвърждаването на изготвените документи
323. 2017.09.18 Отговор от МВнР
324. 2017.09.18 Становище на МО

- 325. Attachment 1 - Criteria hierarchy and decomposition diagram - Portugal
- 326. Attach 1 - Criteria hierarchy and decomposition diagram - USA
- 327. Attach 1 - Criteria hierarchy and decomposition diagram
- 328. Multi-criteria evaluation matrix final - Italy - Eurofighter
- 329. Multi-criteria evaluation matrix final - Portugal - F-16MLU
- 330. Multi-criteria evaluation matrix final - Sweden - Gripen
- 331. Multi-criteria evaluation matrix final - USA - F-16MLU
- 332. Проектно управление

СПИСЪК

на класифицираните документи, изискани от Времената комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет

1. Стенограма от заседание на Съвета по отбрана, проведено на 22.08.2016 г.
2. Стенограма от заседание на Съвета по отбрана, проведено на 19.10.2016 г.
3. Информация за среща с представители на корпорацията „Локхийд Мартин“ на 24.02.2017 г. с предложение за нови F-16
4. Писмо относно среща с представители на корпорацията „Локхийд Мартин“ на 24.02.2017 г. с предложение за нови F-16
5. Писмо за среща на 01.03.2017 г. с конгресмен Стив Ръсел.
6. Писмо за срещи с представители на корпорация „Локхийд Мартин“ на 03.03.2017 г. и с представител на заместник-министъра на ВВС на САЩ на 06.03.2017 г.
7. Писмо за осигуряване на РП на 15.02.2016 г. в МО за разработване на ПИР.
8. Доклад за реализация на предоставения на МО мандат за провеждане на консултации с държави предлагащи многоцелеви самолети, от съпредседателите на РГ съгласно заповед ОХ-045/02.11.2015 г., с дата 17.02.2016 г.
9. Писмо с указания във връзка с утвърдения Доклад за реализация на предоставения на МО мандат за провеждане на консултации с държави предлагащи многоцелеви самолети.
10. Паметна бележка от среща с посланика на Италия на 23.02.2017 г.
11. Становище от 28.02.2017 г. на ДПНД-МО относно регулаторната рамка на проекта.
12. Становище от командира на ВВС по предложението за нови F-16 от 07.03.2017 г.
13. Становище от командира на ВВС по предложението за нови F-16 от 07.03.2017 г.
14. Докладна записка от командира на ВВС от 22.03.2017 г. относно работата на МВРГ и основание за отстраняване на кандидат.
15. Докладна записка от командира на ВВС от 22.03.2017 г. относно работата на МВРГ и основание за отстраняване на кандидат.

16. Докладна записка от командира на ВВС от 05.04.2017 г. относно завършване на работата на МВРГ и представяне на протокол за утвърждаване.
17. Писмо от командира на ВВС от 11.04.2017 г. до министъра на икономиката с протокол от работата на МВРГ за утвърждаване.
18. Докладна записка от командира на ВВС от 19.04.2017 г. относно представяне на проект на съвместен доклад.
19. Доклад от командира на ВВС от 19.04.2017 г. с протокол от работата на МВРГ.
20. Протокол от заседание на МС на 26.04.2017 г. по доклада на МВРГ.
21. Протокол от работата на МВРГ от 05.04.2017 г.
22. МЗ №ОХ-027/18.04.2016 за отмяна на МЗ ОХ-045/02.11.2015 г.
23. Протокол № 5 от четвъртата работна среща на РГ за водене на преговори за придобиване на МЦИ, по МЗ № ОХ-045/02.11.2015 г.
24. Доклад до министъра на отбраната за реализация на предоставения на МО мандат за провеждане на консултации с държави, предлагащи многоцелеви самолети, от съпредседателите на РГ съгласно заповед ОХ-045/02.11.2015 г., с дата 17.02.2016 г.
25. ДЗ с предложение на отговор до МНО на Португалската република от 17.02.2017 г.
26. Протокол от проведена работна среща на РГ за водене на преговори за придобиване на МЦИ, по МЗ № ОХ-045/02.11.2015 г. с представители на посолството и командването на ВВС на САЩ на 25.01.2016 г.
27. Протокол № 3 от трета работна среща на РГ за водене на преговори за придобиване на МЦИ, по МЗ № ОХ-045/02.11.2015 г. на 08.01.2017 г.
28. ДЗ от ЗМО относно изпращане на писма до страните, потенциални доставчици на МЦИ от 06.01.2017 г.
29. Документи от Министерски съвет по работата на МВРГ
30. Proposal of the Italian Ministry of Defence for the Provision of EF2000 Typhoon Multi-Role Fighter to the Bulgarian Ministry of Defence
31. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 1 - Executive Summary
32. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 2 - Program Management Plan
33. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 3 - Technical Part Section 3A - Aircraft Technical Description
34. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 4 - Questionnaire Answers

35. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 5 -Contractual Aspects
36. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 6 -Commercial Proposal
37. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 7 - Industrial Cooperation
38. "MRF - Multi Role Fighter Acquisition Program" - Volume 8 - Military Cooperation
39. MD-GSG/DNA/60445
40. GRIPEN for Bulgaria - Volume 1 - Executive Summary; Volume 2 -Program Management Plan; Volume 3 – Technical & Logistics
41. GRIPEN for Bulgaria - RFP Response Volume 3 - Attachment Responses; Attachments 3.1 Through 3.8
42. GRIPEN for Bulgaria - RFP Response Volume 4-9 - Questionnaire Responses Attachments 4.1 Trough 4.11
43. GRIPEN for Bulgaria RFP Response SAAB March 2017
44. GRIPEN for Bulgaria - Volume 5 Contractual Aspects, Terms and Conditions
45. GRIPEN for Bulgaria - Volume 6 Prices and Financing
46. Proposal for Multi Role Fighter Acquisition Program F-16 MLU to the Republic of Bulgaria Volume 0 (Combined US/PRT) – Index
47. Proposal for Multi Role Fighter Acquisition Program F-16 MLU to the Republic of Bulgaria Volume 1 (Combined US/PRT) - Executive Summary
48. Proposal for Multi Role Fighter Acquisition Program F-16 MLU to the Republic of Bulgaria Volume 2 (US) - Program Management
49. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 3 (US) - Technical Part
50. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 4 (US) - Questionnaire Answers
51. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 5 (US) - Contractual Aspects, Terms and Conditions
52. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 6 (US) - Prices and Financing
53. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to me Republic of Bulgaria Volume 7 (US) - Industrial Cooperation
54. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 8 (US) -Military Cooperation
55. Proposal for the Sale of F-16 Support, Maintenance, and Weapon Package to the Republic of Bulgaria Volume 9 (US) -Supporting documentation

56. F-16 Multi-Role Fighter Program Proposal - Electronic Version Disc 1-1, 13
March 2017
57. Multi-Role Fighter Request For Proposal

ВКИБС-753-77-19 / 28.08.2017г.

ДО

**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВРЕМЕННАТА КОМИСИЯ
КЪМ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ЗА ПРОУЧВАНЕ
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ИЗБОР
НА НОВ ТИП БОЕН САМОЛЕТ
ГОСПОДИН ЕМИЛ ХРИСТОВ**

ОТНОСНО: Изпълнението на Договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г. за провеждане на изследване на тема: „Анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ХРИСТОВ,

Приложено, изпращам Ви отчета за резултатите от проведеното от мен изследване по Договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г., с възложител Народно събрание на Република България, на тема „Анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“.

Приложение: Съгласно текста, само за адресата, 24 страници, неклафицирана информация.

28.08.2017 г.

Подпис:

гр. София

(професор д-р Венелин Георгиев)

ОТЧЕТ

от професор д-р Венелин Ангелов Георгиев¹

за изпълнените дейности по договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г.

на тема: „Анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“

В изпълнение на договор №19/ФП711 от 24.07.2017 г., с възложител Народно събрание на Република България, в периода от 25.07.2017 г. до 31.08.2017 г. проведох изследване със следните параметри:

- обект на изследването: варианти на Методиката за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ и условия (логика, среда) за нейното прилагане;

- предмет на изследването²: степен на съответствие между вариантите на методиката, причини и следствия от модифицирането и изменението на първоначалния вариант на методиката, както и на условията (логиката, средата) за нейното прилагане.

- цел на изследването: аргументирано установяване на причинно-следствената връзка между извършените промени в съдържанието на методиката и в условията за прилагането ѝ, и степента на нейната ефективност.

- основна хипотеза, търсеща доказателства в рамките на проведеното изследване: резултатите от анализа на алтернативи за изпълнение на проекта за придобиване на нов тип боен самолет за нуждите на ВВС, получени с помощта на обективно средство, каквото е изследователската методика, могат в значителна степен и по достатъчно субективен начин да бъдат повлияни с отражение върху взимане на окончателното решение за реализиране на проекта.

- изследователски подходи и методи: системен, исторически и хронологичен подход, анализ на документи, сравнителен анализ, индукция и дедукция.

¹ Авторът на отчета е преподавател в департамент „Национална и международна сигурност“ на Нов български университет

² Предметът на изследването определя гледната точка и конкретизира характеристиките и качествата на обекта, които се подлагат на изследване.

- използвана информация: в хода на изследването е използвана информация от открити, неклассифицирани източници, предоставени от Временната комисия към Народното събрание за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

- период на изследването: в рамките на изследването са отчетени и обработени данни и информация за периода от 2010 г. до 2017 г.

- потребител на резултатите от изследването: членовете на Временната комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

1. Анализ на броя и предназначението на методиките, използвани в интерес на проекта за придобиване на нов тип боен самолет, разработени в Министерство на отбраната за периода 2010-2016 г.

От анализа на предоставените документи беше установено, че във връзка с реализирането на инвестиционен проект на Министерство на отбраната за придобиване на нов тип боен самолет, в периода 2010-2016 г. са разработени четири методики:

- Методика за анализ на отговорите на искане на информация за нуждите на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“, приета с протокол от заседание на Интегрирания проектен екип № 400-8620/28.11.2011 г. и утвърдена от зам.-министъра на отбраната г-н Валентин Радев в качеството му на председател на Направляващия комитет на проекта³;

- Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ с рег. № 30-05-303/28.09.2012 г., утвърдена от зам.-министъра на отбраната г-н Валентин Радев в качеството му на председател на Направляващия комитет на проекта.

- Методика за технико-икономическа оценка на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип основен боен самолет и осигуряване на интегрирана

³ Поради факта, че тази методика по своето съдържание има по-скоро теоретичен и информационен, а не чисто методически характер, същата не е анализирана подробно в рамките на проведеното изследване. Също така, този вариант на методиката не е намерил практическо приложение, което е допълнително основание за изключването му от по-нататъшен детайлен анализ.

логистична поддръжка“ от 2013 г., утвърдена от зам.-министъра на отбраната Антон Лазаров в качеството му на председател на Направляващия комитет на проекта.

- Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ с рег. № 400-6198/27.06.2016 г., утвърдена от командира на ВВС ген.-майор Румен Радев в качеството му на председател на Борда за управление на проекта.

Във връзка с изброените по-горе методики следва да се отбележи, че през 2003 г. Министерство на отбраната, под формата на проект и срещу съответното заплащане, възлага на катедра „Национална и регионална сигурност“ към Университета за национално и световно стопанство да разработи Методика за технико-икономически анализ на проекти за модернизация на Въоръжените сили. Методиката е преминала през процедура за одобрение и въвеждане в употреба съгласно съществуващата към онзи момент (2003 г.) в Министерство на отбраната вътрешна процедура.

По своето съдържание и качества, методиката от 2003 г. (разработена от колегите от УНСС) представлява универсален вариант на методика за технико-икономически анализ на алтернативи, което я прави напълно приложима за нуждите на проекта за придобиване на нов тип боен самолет. Този факт обезсмисля до голяма степен усилията на специалистите от ВВС, които избират пътя да разработват нов методически документ, което както се вижда от резултатите се оказва една не толкова проста задача.

Обобщавайки информацията за броя, вида и предназначението (наименованието) на изброените по-горе методики може да се направи извода, че създаването и използването на различни методики в рамките на едно и също ведомство (в случая Министерство на отбраната), в една и съща област (в случая в областта на анализа на алтернативи за реализиране на проекти за модернизиране на Въоръжените сили), създава впечатление за липсата на обща политика и на единно разбиране по въпроси, които са свързани от една страна със сигурността на страна и изграждането на важни отбранителни способности, а от друга страна с разход на огромни финансови ресурси.

На фона на наличието на разработена и приета методика за технико-икономически анализ на алтернативи на проекти за модернизация на Въоръжените сили, създаването на такава специално за проекта за избор на нов тип боен самолет за нуждите на ВВС изглежда нерационално, необосновано и дори странно.

Не може да се пренебрегне и хипотезата за това, че допускането на състояние, при което всеки интегриран проектен екип на проект за модернизиране на Въоръжените сили, разработвайки собствена методика за изследване би могъл умишлено или неумишлено да изкриви общата политика или да преследва цели, различни от тези, поставени в стратегическите планове и програми на Министерство на отбраната.

2. Избор на базов вариант на методика, върху който да се структурира и развие изследването

Като база за по-нататъшно провеждане на изследването е приета методиката от 2012 г., а именно „Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“, за която по-надолу в текста е възприето означението Методика/вариант1/2012 г. При анализа на нейното съдържание бяха констатирани редица слабости и несъответствия с общоприети теоретични концепции и добри практики в същата област, което поставя под съмнение степента на нейната приложимост и адекватността на получаваните с нейна помощ резултати. Слабостите в съдържанието на Методика/вариант1/2012 г. могат да бъдат систематизирани по следния начин:

2.1. Структуриране на съдържанието на методиката

Същност на проблема: От съдържанието на Методика/вариант1/2012 г. се вижда че тя съдържа две основни части:

- първа част: общи положения, в които се уточняват основанията за разработване; целта, обектът на изследване и областта на приложение; изследователските подходи и методи, както и направените допускания и ограничения;

- втора част: последователност на действията, в която се описва технологията за извършване на анализа на алтернативи.

Ако се направи справка с общоприети теоретични концепции и добри практики за разработване на методики за анализ на алтернативи може да се види, че в тяхното съдържание се спазва определена последователност, която в повечето случаи включва:

- дефиниране на целите и параметрите на анализа, които включват общи параметри (първичен или вторичен анализ); методи за сравняване на алтернативите (разходи-ползи

или разходи-ефекти, нетна настояща стойност, период за откупуване на инвестицията и т.н.); основни времеви параметри (начална година, базова година, начален период, период на анализа); измерители за ефективност и измерители за изпълнение (MoE и MoP);

- изготвяне на пълен списък от алтернативи, които се подлагат на първоначална оценка, на базата на която се избират онези, които да бъдат подложени на подробен анализ (т.нар. Short List);

- формулиране на допускания и ограничения, които от една страна правят възможно извършването на изследването и избора, а от друга страна определят областта на валидност на получените резултати;

- формиране на база от данни, при което се определят източниците на данни за изследването, изискванията към качеството на използваните данни и информация, начина за систематизиране и обработване на данните;

- сравняване и ранжиране (подреждане, класиране) на алтернативите на базата на избраните критерии и с помощта на използваните изследователски методи;

- анализ на чувствителността на подреждането на изследваните алтернативи към промяната на значими за изследването параметри и фактори;

- документиране и докладване на резултатите, което в повечето случаи става чрез документ, съдържащ обобщение на проведеното изследване, детайлен анализ на разходите и ползите (ефектите), графична част, резултати от анализа на чувствителността; препоръки към вземащите решение.

Сравнявайки съдържанието на Методика/вариант1/2012 г. с добрите практики в тази област се вижда, че са налице някои съществени различия и пропуски.

Възможни последствия от констатирания проблем: Без съмнение качеството на провежданото изследване зависи от изчерпателността и правилното структуриране на изследователската методика. Липсата на някои основни компоненти в съдържанието на Методика/вариант1/2012 г. (като пример, анализ на чувствителността на подреждането на изследваните алтернативи) поставя под съмнение доколко тя е приспособена (т.е. ефективна) за изпълнение на поставената задача и доколко правдоподобни и надеждни са получаваните с нейна помощ резултати.

2.2. Използване в методиката на термини по начин и със съдържание, различни от общоприетите в рамките на авиационния терминологичен речник.

Същност на проблема: В Методика/вариант1/2012 г., и в следствие при нейното прилагане при разработването на Концепция за изграждане на отбранителни способности (т.нар. КИОС), се допуска да бъдат използвани термини със съдържание, различно от общоприетото (в теорията това се нарича нарушаване на „закона за тъждественост“). Като пример, авторите на методиката, при задаването на ограничението за продължителността на периода за анализ, използват термина жизнен цикъл – „жизнен цикъл за двадесет години“. В случая се смесват понятията „период за анализ“ и „жизнен цикъл на отбранителния продукт“. Зададеният в КИОС период от двадесет години представлява и следва да се разбира като „период за анализ“, а не като „жизнен цикъл на отбранителния продукт“.

Възможни последици от констатирания проблем: Очевидно сравняването три отбранителни продукта (летателни апарати) се намират в различни точки (моменти, фази) от техния жизнен цикъл, което означава, че в края на периода за анализ те също ще се различават по остатъка от своя жизнен цикъл. Допуснатата неточност при използване на термините създава предпоставки се следните грешки:

- сравняване на изследваните алтернативи при различни условия по отношение на техния жизнен цикъл, което без съмнение би се отразило на крайните резултати (като пример: от анализа не става ясно колко е максималният времеви период на жизнения цикъл на изследваните алтернативи и дали се правени разчети за необходимостта от допълнително придобиване (или модернизиране) на летателни апарати в случай, че се избере алтернатива с по-кратък от максималния жизнен цикъл на алтернативите, включени в изследването);

- недостатъчно изясняване на въпроса за това, как различията в остатъчния жизнен цикъл на отбранителните продукти ще повлияе върху резултатите от изследването (като пример, след края на определения двадесет годишен период трите отбранителни продукта ще имат различна остатъчна стойност, по която същите могат да бъдат реализирани и която оказва влияние в посока към снижаване на сумарните разходи за всяка от алтернативите).

Въпросът за различията при използване на термините в методиката има не само теоретичен, но и приложен аспект. Очевидно, от една страна използването на различен

език създава проблеми при разбиране на съдържанието на методиката, а от друга страна води до слабости в анализа като цяло и до съмнения относно коректността на получените резултати.

2.3. Подчиняване на изследването на недостатъчно ефективен подход, познат в литературата като „анализ на алтернативи“ (Analysis of Alternatives - AoA).

Същност на проблема: По своята същност аналитичният подход „анализ на алтернативи“, върху който е построено съдържанието на Методика/вариант1/2012 г., е подходящ при формалното сравнение на предимствата и недостатъците на различни алтернативи за постигане на поставени цели. Една от основните слабости на подхода, която го прави неприложим (или поне недостатъчно ефективен) в конкретния случай, е липсата на параметър, с който да бъдат отчитани финансовите ограничения, съществуващи при избора на предпочитана алтернатива. В теорията и практиката тези ограничения са известни като „финансови (бюджетни) сценарии“. Експертите препоръчват при решаване на подобни задачи за избор на предпочитана алтернатива да се разработват три бюджетни сценария – „песимистичен“, „оптимистичен“ и „най-вероятен“, които да служат като допълнителен, трети критерии (заедно с разходите и ползите от алтернативите) при определяне на предпочитана алтернатива, която освен всичко друго да бъде допустима от гледна точка на финансовите възможности на авторите на анализа и да остава в рамките на техния апетит към риска.

Възможни последствия от констатирания проблем: Структурирането на изследването на базата на подхода „анализ на алтернативи“ на практика ограничава резултатите до оценка на ползите и ефектите от изследваните алтернативи. Този подход не позволява отчитане на финансовите ограничения и като следствие при прилагането му може да се достигне до резултат под формата на предпочитана алтернатива, която да се окаже невъзможна за реализиране предвид съществуващите финансови (бюджетни) ограничения за проекта. Липсата на вариантност (финансови сценарии) при определяне на финансовите ограничения създава допълнителен риск от една страна за адекватността на избора, а от друга страна за успеха при реализиране на избраната алтернатива. За избягване на разглеждания проблем е необходимо изследователската технология, зададена в Методика/вариант1/2012 г., да бъде преработена като бъде поставена на основата на подхода „икономическо оценяване на алтернативи“ (Economic Evaluation of

Alternatives - ЕЕоА), включващ в своето съдържание използването на цитираните по-горе варианти на финансови (бюджетни) сценарии за проекта.

2.4. Смесване на разбирането по въпросите за управление на риска за проекта като цяло и на риска за устойчивостта на подреждането (класирането) на изследваните алтернативи

Същност на проблема: В Методика/вариант1/2012 г. е допуснато смесване на разбирането по въпросите за управление на риска. На практика, в методиката е описано (с доста слабости, неточности и пропуски) съдържанието на процеса за управление на риска за изпълнението на проекта като цяло, а не за устойчивостта на подреждането на изследваните алтернативи. Изследването на риска при избора на предпочитана алтернатива е част от технологията за анализ на алтернативи и на практика се реализира в рамките на етапа „анализ на чувствителността“ (Sensitive Analysis). Този тип анализ е насочен към доказване на зависимостта на полученото подреждане на изследваните алтернативи от изменението на някои съществени параметри на проекта. В случай, че подреждането на алтернативите се повлиява от промяната на даден фактор, то като цяло се приема, че подреждането на алтернативите е зависимо от този фактор. В обратния случай се приема, че подреждането на алтернативите е независимо от същия фактор. Резултатите от анализа на чувствителността заемат едно от централните места при докладване на резултатите от изследването на алтернативите, с които следва да се съобразят онези, на които е възложено да вземат окончателното решение (в конкретния случай това е Народното събрание).

Възможни последствия от констатирания проблем: Липсата на оценка на влиянието на различни фактори върху подреждането на изследваните алтернативи създава допълнителен риск при избора на предпочитана алтернатива, както и в хода на нейното реализиране. Пренебрегването на анализа на чувствителността лишава вземащите решение от полезна информация за степента на влияние на различни съществени за проекта фактори, което може да доведе до взимане на недостатъчно аргументирано, неинформирано и от там и нерационално, неадекватно и недостатъчно ефективно решение. Като резултат от всичко това може да бъде застрашено реализирането на проекта като цяло.

2.5. Слабости, свързани с използваните в методиката изследователски методи

Същност на проблема: Ефективността на една изследователска методика, както и адекватността на резултатите от нейното прилагане до голяма степен зависят от използваните изследователски методи. В Методика/вариант1/2012 г. се залага преди всичко на експертни методи с аргумента, че същите позволяват обобщаване на знанията и опита на експерти в областта на изследването. В рамките на математическия модел се използват количествени методи, с помощта на които се обработват цифровите оценки на различни параметри, направени от експертите. Като цяло комбинирането на количествени и качествени изследователски методи се препоръчва при извършване на изследвания, което може да се приеме като положителна страна на методиката.

В същото време следва да се каже, че качеството на изследователските резултати зависи не само от използваните методи, но и от начина (изчерпателността, пълнотата) на тяхното прилагане. В тази посока могат да бъдат направени следните забележки към изследователските методи, включени в съдържанието на Методика/вариант1/2012 г.:

- съгласно теоретичните концепции и добрите практики, използването на резултатите от прилагането на експертни методи се допуска само след определяне (доказване) на степента на съгласуваност между мненията на експертите. Това става по различни начини, но най-често се използва сравняването на стойностите на изчислени и таблични коефициенти (като пример, коефициент на Пирсън). В технологията на методиката не се предвижда да бъде извършвано подобно оценяване, което без съмнение представлява слабост на изследователския процес и внася допълнителен риск за адекватността на получаваните резултати;

- друга слабост на начина, по който в методиката е описано приложението на експертните методи, е ограничаването на броя и вида на експертите, взимащи участие в изследването. Добрите практики в тази посока препоръчват и насърчават включване в изследователските екипи на външни (има се предвид експерти, които не работят във ведомството, провеждащо изследването) и чуждестранни експерти, с което да се разшири кръга на отчитаната експертиза;

- необосновано изглежда използването в методиката на метода „художествена абстракция“ при задаването на стойностите на тегловите коефициенти на нулево ниво на дървовидната структура от критерии, описващи изискванията към предпочитаната

алтернатива, т.е. задаване на тези стойности по команден (административен) ред, без да се доказва тяхната адекватност с помощта на научни (изследователски) методи;

- използваният в методиката метод за декомпозиране на критериите и показателите за избор на предпочитана алтернатива под формата на „дървовидна структура“ не води до създаване на балансирана структура (като пример, на нулево ниво едва един от петте критерии е декомпозиран (конкретизиран) на следващите нива на структурата). Подобен начин за използване на избрания изследователски метод снижава неговата ефективност и поставя под въпрос адекватността на получаваните резултати.

Възможни последствия от констатирания проблем: Изследователските методи изпълняват ролята на „инструменти“ при провеждане на изследвания и като следствие от тях зависи качеството на получаваните резултати. От друга страна те намаляват степента на субективност и предпазват от прекален оптимизъм (респ. песимизъм) при провеждане на изследването. В Методика/вариант1/2012 г. са зададени сравнително адекватни изследователски методи, но по начин, който не позволява използването на техния пълен изследователски потенциал. Нещо повече, в някои случаи начинът на използване на методите поставя под съмнение достоверността и адекватността на получаваните с тяхна помощ резултати. Като се има предвид, че именно тези резултати стоят в основата на предложението за аргументиран избор на предпочитана алтернатива става ясно какъв допълнителен риск те могат да внесат за крайното решение.

2.6. Други слабости, снижаващи ефективността на методиката

Като други слабости, които снижават ефективността на Методика/вариант1/2012 г., могат да бъдат посочени следните:

- *определяне на критерия „ефективност/цена“ като водещ при избора на предпочитана алтернатива за реализиране на проекта.* Този критерий не е в синхрон с концепцията за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти, прилагана от всички страни-членки на НАТО. В рамките на тази концепция се говори за разходи за жизнения цикъл, които се приемат като основен разходен показател. Разходите за жизнения цикъл на отбранителните продукти се получава като към цената на придобиване се добавят разходите за експлоатация (в практиката се приема, че съотношението цена на придобиване/разходи за експлоатация се измерва с отношението 40% : 60%). Част от разходите за жизнения цикъл се формира на базата на остатъчната

стойност на отбранителния продукт, по която същият може да бъде продаден след отпадане на необходимостта от неговата експлоатация.

- *използване само на статични методи за оценяване на разходите за изследваните алтернативи.* Този тип методи не отчитат изменението на стойността на парите във времето, което за един продължителен период на анализа и при едни значителни инвестиционни разходи, какъвто е случая с анализа на алтернативите за придобиване на нов тип боен самолет, води до получаване на значими грешки. Добрите практики препоръчват в подобни случаи да се използват динамични финансови методи, предвиждащи дисконтиране на паричните потоци за различните алтернативи към един и същи момент от време (най-често това е т.нар. „начална година“ за анализа).

- *по отношение на оценяване на анализирани алтернативи.* При определяне на задължителните основни изисквания и основополагащите критерии и коефициенти за проекта, утвърдени от министъра на отбраната, като водещ показател при избора на предпочитана алтернатива се посочва отношението цена/ефективност. В съдържанието на Методика/вариант1/2012 г., в частта за оценяване на изследваните алтернативи, се добавят два допълнителни критерия – комплексна оценка на базата на сумата от произведенията на оценките на критериите от нулевото ниво на дървовидната структура и техните теглови коефициенти, както и отношението ефективност/цена на жизнения цикъл. В крайна сметка в методиката не се уточнява достатъчно ясно как трите критерия за оценка на изследваните алтернативи ще бъдат използвани едновременно и как на тяхна база ще бъде избран предпочитания отбранителен продукт. По отношение на оценяването на изследваните алтернативи беше констатирано още едно несъответствие – за разлика от обявения в началото водещ критерий, а именно отношението „оперативна ефективност/цена“, на страните (фирмите), представили свои оферти (в отговор на изпратените до тях RFI) е обявен като водещ критерий „комплексната оценка на базата на критериите от нулево ниво на дървовидната структура“, а в крайна сметка в методиката се определя, че оценяването на алтернативите ще се извърши при едновременно използване на три оценки - „комплексната оценка на базата на критериите от нулево ниво на дървовидната структура“, „ефективност/цена“, „ефективност/разходи за жизнения цикъл“;

- *връзка между изискванията към проекта и направените допускания.* В Методика/вариант1/2012 г. се определя, че оперативните интервали за изменение на

показателите, характеризиращи отбранителните продукти, се задават от експерти на базата на техните знания и опит. В тази връзка не става напълно ясно как и доколко тези оперативни интервали отговарят на изискванията за очаквано нарастване на способностите на българските ВВС за участие в съюзни операции. От друга страна неправилното определяне на оперативните интервали може да създаде неконкурентна среда за изследваните алтернативи.

- *възможност за оценяване на ползите от изследваните алтернативи, под формата на допълнителни (над изискващите се към момента) отбранителни способности, и разходите за тях.* В съдържанието на Методика/вариант1/2012 г. не е предвиден инструментариум и процедура за оценяване на допълнителните ползи и свързаните с тях разходи за изследваните алтернативи. Това не е в синхрон с разбирането, че способностите на българските ВВС следва непрекъснато да се развиват, нито с допускането, че задачите пред тях ще се изменят и ще стават все по-предизвикателни и комплексни.

Възможни последствия от констатирания проблем: Като цяло последствията от изброените по-горе слабости на Методика/вариант1/2012 г. водят до снижаване на нейната ефективност и поставят под въпрос адекватността на получаваните резултати и нейните възможности да играе ролята на обективно средство (инструмент) за намиране на решение на задачата за избор на предпочитан вариант за нов тип боен самолет.

2.7. Слабости, свързани с условията (логиката, средата), в която се прилага Методика/вариант1/2012 г.

Резултатите от един изследователски процес зависят не само от качеството на изследователската методика, но и от условията (логиката, средата), в която тази методика се прилага. Като по-съществени примери за слабости при определяне на условията за прилагане на Методика/вариант1/2012 г. могат да бъдат посочени следните:

- финансова рамка за проекта, която на базата на един и същи документ (Инвестиционен план-програма на Министерство на отбраната до 2020 г.) неясно по какъв начин първоначално се предлага да бъде ограничена до 860 млн. лева, а в последствие (само в рамките на един месец) е установена на 1,43 млрд. лв.⁴;

⁴ Цитираните цифри са взети от документи на Министерство на отбраната с регистрационни номера съответно 400-5970/08.08.2012 г. и 30-05-256/20.09.2012 г.

- формулиране на седем задължителни основни изисквания⁵, изпълнението на които следва да бъде гарантирано при избора на предпочитана алтернатива. Приема се, че предложение по проекта, което не удовлетворява едновременно всичките седем задължителни основни изисквания, автоматично се изважда от списъка на алтернативите, които се подлагат на задълбочен анализ и оценяване;

- задаване на основополагащи критерии от нулевото ниво на дървовидната структура и техни коефициенти на тежест, с помощта на които се определя крайната обобщена оценка на изследваните алтернативи и по която същите се подреждат. Първоначално тези критерии са три (цена на придобиване, оперативна ефективност, срок за доставка), на по-късен етап стават пет (цена на придобиване, оперативна ефективност, експлоатационни разходи, схема за заплащане, гаранция), докато в крайния вариант техният брой отново е три, но с различно съдържание⁶;

- отмяна на Правилника за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти. Концепцията за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти представлява общоприета база за всички страни-членки на НАТО, както и широко разпространена и безапелационно аргументирана от теоретична и практическа гледна точка постановка. Отмяната на документа, определящ процедурите за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти поставя България в неравностойно положение спрямо своите съюзници от НАТО, а в конкретния случай лишава проекта от ключов инструмент за неговото оценяване, приемане и реализиране.

Отмяната на цитирания по-горе правилник оказва негативно влияние върху структурирането на органите за ръководство на проекта. Първоначално управлението на проекта стартира с Направляващ комитет, чийто председател е заместник-министър на отбраната (т.е. представителство на стратегическото ниво на мениджмънт на отбраната) и Интегриран проектен екип с ръководител заместник-командир на ВВС (т.е. представителство на оперативно ниво на мениджмънт на отбраната). На по-късен етап ръководните органи на проекта се трансформират в Борд за управление на проекта и

⁵ В следващите варианти на методиката тези задължителни основни изисквания, утвърдени от министъра на отбраната, се променят без да е налице документ, даващ основание за това

⁶ Първоначалният вариант на основополагащите критерии и техните теглови коефициенти е утвърден от министъра на отбраната. Направените в последствие промени в тези параметри не са съпроводени със санкция на министъра на отбраната.

Ръководител на проекта, които се оглавяват от лица от Командването на ВВС (т.е. представителство само на оперативното ниво на мениджмънт на отбраната). Изключването на представители на стратегическото ниво на мениджмънта на отбраната (т.е. на представители на Министерство на отбраната) от председателството на ръководните органи на проекта не може да бъде определено като положителна стъпка, противоречи на добрите практики и води до негативни последици и резултати за цялостното управление на проекта.

Вакуумът в процедурата за управление на проекта, до който довежда отмяната на Правилника за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти, намира израз и в неясната процедура за утвърждаване на свързаните документи. В този смисъл не достатъчно аргументирано и в разрез със строгата йерархия в управленската система на Министерство на отбраната изглежда промяната на документ (задължителни изисквания за проекта), утвърден от министъра на отбраната, от лице, което не е оторизирано и не разполага с юридическите правомощия за подобно действие;

- липса на иновационна стратегия на Министерство на отбраната. Придобиването на нов тип боен самолет представлява на практика една продуктова иновация за ВВС, а в по-голям мащаб и за Въоръжените сили и Министерство на отбраната. Иновирането представлява целенасочена дейност, която преследва съответни цели, базира се на избрани стратегии и се управлява с помощта на специфични концепции. За съжаление Министерство на отбраната не отчита важността на иновационната дейност и продължава да не разполага със своя иновационна стратегия⁷. В конкретния случай това пречи за по-точната и категорична аргументация на проекта за придобиване на нов тип боен самолет, както и при избора на предпочитана алтернатива;

- липса на обща концепция за управление на риска и на частна концепция за управление на риска в областта на аквизицията (инвестиционен риск). Управлението на риска представлява основен мениджърски инструмент, имащ отношение към активното (превантивното) управление, който подпомага мениджърите при снемане на неопределеността на бъдещето и при взимане на достатъчно информирани и рационални решения. В конкретния случай, начинът по който е направен анализ и оценка на риска

⁷ Авторът на отчета многократно, на различни форуми и по различни поводи е представял и защитава идеята за необходимостта от разработване на иновационна стратегия на Министерство на отбраната.

за проекта демонстрира липсата на достатъчно знания и компетентност, което придава формалност на оценката, от което тя не изпълнява възлаганата и роля;

- необходимост от въвеждане на процедура за разработване на алтернативни бюджетни (програмни) сценарии за финансиране на проекта. Програмното управление на ресурсите за отбрана, въведено в Министерство на отбраната през 2000 г. като едно от основните изисквания за членството на страната ни в НАТО, дава възможност за разработване на алтернативи на отбранителните програми. Практиката обаче показва, че подобни алтернативи по-скоро не се разработват и не се търси тяхното приложение при взимане на решение. Не е за пренебрегване и факта, че в чисто институционален план практиката и опитът на Министерство на отбраната за управление на мащабни инвестиционни проекти са още по-ограничени и с ниско ниво на зрялост.

Като обобщаващ извод може да се каже, че структурата, съдържанието и логиката на Методика/вариант1/2012 г. в ниска степен отговарят на теоретичните концепции и добрите практики в областта на анализ на алтернативи, което поставя под съмнение възможността същата да бъде използвана като обективно средство в интерес на проекта за придобиване на нов тип боен самолет. Тази констатация се подкрепя и от факта, че със заповед на министъра на отбраната е потърсена независима експертна оценка за качеството на методиката и на базата на получените препоръки е разработен подобрен вариант (Методика/вариант1/модифициран/2013 г., който подробно се анализира в следващата точка на отчета.

От чисто практическа гледна точка, Методика/вариант1/2012 г. е приложена с помощта на данни от т.нар. „искания за информация“ (RFI), при което са оценени три алтернативи за проекта и като крайна оценка е определено, че предложението на САЩ и Португалия (F16) превъзхожда останалите две предложения.

3. Сравнение на съдържанието и на влиянието на извършените промени в базовия вариант на методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“ и в условията за неговото прилагане

В тази част на отчета са представени резултатите от сравнението на съдържанието на вариантите на методики, изброени в точка 1, спрямо избрания базов вариант и са посочени оценките за ефективността на направените изменения.

3.1. Методика за технико-икономическа оценка на вариантите за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет и осигуряване на интегрирана логистична поддръжка“

Този вариант на методиката, с условно обозначение Методика/вариант1/модифициран/2013 г., е разработен през 2013 г. като в него са отчетени част от препоръките на екип от външни, независими експерти, които по заявка на министъра на отбраната извършват анализ и оценка на избрания като базов за настоящето изследване вариант на методиката.⁸

Направените промени в съдържанието на Методика/вариант1/модифициран/2013 г. могат да бъдат обобщени по следния начин:

- разширен е кръгът от параметри на проекта (като пример, прави се разлика между първичен и вторичен анализ на алтернативи), с което се повишава равнището на неговата конкретизация;

- допълнен е изследователския инструментариум с допълнителни подходи и методи, което допринася за обогатяване на възможностите за прилагане на методиката и за постигане на по-голяма достоверност и адекватност на получаваните резултати;

- при определяне на размера на разходите за жизнения цикъл на отбранителните продукти се отчита изменението на стойността на парите във времето чрез прилагане на динамични методи и дисконтиране на паричните потоци. Това повишава коректността и точността на извършваните разчети на разходите за изследваните алтернативи;

- представени са модели за сравняване на изследваните алтернативи при различни съотношения на тяхната ефективност и разходи. Тези модели правят извършваните сравнения и подреждания на изследваните алтернативи достатъчно гъвкави, нагледни и достоверни.

Въпреки въведените изменения и допълнения в Методика/вариант1/модифициран/2013 г., тя запазва някои от слабостите, описани при анализа на базовия вариант на методика (Методика/вариант1/2012г.), които като цяло

⁸ Авторът на настоящия отчет взема участие в екипа от външни експерти и голяма част от направените промени в методиката са по негово предложение.

снижават нейното качество и степен на ефективност. Тези слабости могат да бъдат обобщени по следния начин:

- все още структурирането на методиката съществено се различава от общоприетите теоретични концепции и добри практики. Това пречи при изграждането и реализирането на един достатъчно изчерпателен и системен процес за анализ на алтернативи. Като следствие от това се създават условия за поставяне под съмнение на получаваните с помощта на методиката резултати.

- в основата на методиката продължава да стои концепцията „анализ на алтернативи“, чиито слабости бяха описани при анализа на базовия вариант на методиката. Не се предвижда създаването на бюджетни сценарии, с помощта на които да се отчетат различните ситуации за финансово осигуряване на проекта;

- продължава да се смесва разбирането за управление на риска за проекта с разбирането за риска по отношение на устойчивостта на оценените и подредени алтернативи за реализиране на проекта. В съдържанието на методиката отсъства етапа „анализ на чувствителността“;

- използването на резултатите от прилаганите експертни методи не предвижда предварително оценяване на степента на съгласуваност между мненията на експертите, което внася допълнителен риск за точността и достоверността на получаваните резултати и направените класирания на алтернативите за проекта;

- няма предвиден инструментариум и процедура за оценяване на допълнителните (над задължително изискващите се) способности, носени от алтернативите и техните финансови стойности.

Като обобщение може да се каже, че направените промени в съдържанието на Методика/вариант1/модифициран/2013 г., спрямо базовия вариант, са довели до подобряване на степента на нейната приложимост за нуждите на проекта за придобиване на нов тип боен самолет. В същото време тя има и слабости, които при определени условия биха повлияли върху получаваните резултати от анализа на изследваните алтернативи, а от там и върху крайното решение за проекта.

По отношение на условията (логиката, средата) за прилагане на Методика/вариант1/модифициран/2013 г., те продължават да се характеризират със същите слабости, каквито са описани в точка 2.7 на настоящия отчет.

Не разполагам с информация дали Методика/вариант1/модифициран/2013 г. е прилагана на практика и какви резултати са получени.

3.2. Методика за избор на оптимален вариант за реализация на проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ с рег. № 400-6198/27.06.2016 г., утвърдена от командира на ВВС ген.-майор Румен Радев в качеството му на председател на Борда за управление на проекта

Този вариант на методиката, условно означен за нуждите на проведеното изследване като Методика/вариант2/2016 г., представлява преработен и допълнен вариант на Методика/вариант1/модифициран/2013 г. От анализа на съдържанието се налагат изводи както за направени положителни промени, така и за допуснати слабости.

Положителните страни на Методика/вариант2/2016 г. са основно по усъвършенстване на изследователската технология и допълване на изследователските методи:

- въвеждане на измерител (критерий на Роснер) за определяне на степента на съгласуваност между мненията на експертите, участвали в експертни оценки, предвидени в методиката.

- въвеждане на сценарии за определяне на устойчивостта на подреждането на изследваните алтернативи, което в някаква степен съответства на т.нар. „анализ на чувствителността“, имащ връзка с управлението на риска за устойчивостта на подреждането на алтернативите.

- използване на т.нар. „линия на времето“ при определяне на размера на разходите за жизнения цикъл на изследваните алтернативи. В практиката обаче „линията на времето“ се използва като инструмент на метода „нетна настояща стойност“ (NPV) и на нея се нанасят едновременно числовите оценки на разходите и ползите (ефектите) от изследваните алтернативи по години от периода на анализа. Предимството на „линията на времето“ е, че тя показва разпределението във времето както на разходите за изследваните алтернативи, така и на ползите от тях, които са различни за отделните алтернативи и по тази причина се препоръчва преди сравняването им същите да бъдат привеждани (дисконтирани) към един и същи момент от време („началната година“ на анализа). В Методика/вариант2/2016 г. „линията на времето“ е използвана по начин, различен от този, възприет в теорията, което снижава нейната ефективност.

Като слабост на Методика/вариант2/2016 г. може да бъде посочено излишното теоретизиране на съдържанието, което прави възприемането ѝ по-трудно и я превръща по-скоро в лекционен материал отколкото в методически документ (инструмент).

Сериозно внимание следва да се обърне на някои от направените промените в условията (средата), които водят до изменение в логиката за прилагане на Методика/вариант2/2016 г., а от там и до промяна в получаваните резултати.

Първата такава промяна е свързана с начина за определяне на основополагащите критерии за оценка (критериите от първото ниво на т.нар. „дървовидна структура“) и техните теглови коефициенти. В предишните варианти на методиката определянето на тези параметри става по административен път, т.е. същите се задават от ръководството на Министерство на отбраната, утвърждават се от министъра на отбраната и за тях не се предвиждат никакви изследвания. В Методика/вариант2/2016 г. е записано, че основополагащите критерии и техните теглови коефициенти се определят на базата на експертна оценка. Смяната на подхода не се аргументира в методиката и по този начин остават съмнения за субективност. Авторът на отчета не разполага с документ, който официално да отменя утвърдените през 2012 г. от министъра на отбраната основополагащите критерии и техните теглови коефициенти.

Втората промяна е свързана със задължителните изисквания към проекта и с основополагащите критерии. В предходните варианти на методиката задължителните изисквания са седем, а основополагащите критерии пет. В Методика/вариант2/2016 г. един от досегашните основополагащи критерии, а именно „схема за плащане“, е трансформиран в задължително изискване, като аргументите са за сметка на текстове в проекта за инвестиционни разходи, приет от Народното събрание. От прегледа на цитираните текстове не става категорично ясно, че се налага подобна промяна или по-точно трансформиране на „схемата за плащане“ от основополагащ критерий в задължително изискване. Последствията от тази промяна могат да бъдат обяснени с помощта на следните два сценария:

- Сценарий 1, при който „схемата за плащане“ изпълнява роля на основополагащ критерий. Този критерий е от нулевото ниво на дървовидната структура, не е декомпозиран в следващите структурни нива и има теглови коефициент 0,1 (10%). Той, заедно с останалите четири основополагащи критерия, участва при формиране на обобщената оценка, на базата на която се подреждат алтернативите. Дори ако дадена

изследвана алтернатива не предлага желаната схема за заплащане, то тя ще получи нулева стойност на оценката по критерия „схема за плащане“, но същата алтернатива в крайна сметка ще получи обобщена оценка и ще участва в класирането, наравно с останалите изследвани алтернативи. Нещо повече, тъй като тегловия коефициент на основополагащия критерий „схема на плащане“ е много нисък (0,1), то нулевата му стойност няма да окаже сериозно влияние върху крайната обобщаваща оценка, а от там и върху подреждането на изследваните алтернативи.

- Сценарий 2, при който „схемата за плащане“ изпълнява роля на задължително изискване за проекта. В този случай, ако една от изследваните алтернативи не отговаря на зададената схема за плащане, същата алтернатива автоматично ще отпадне от списъка на алтернативите (т.нар. Short list), които ще бъдат задълбочено анализирани и подредени, и сред които ще бъде направен избор за реализиране на проекта.

Промяната в задължителните изисквания за проекта и в основополагащите критерии, направена в Методика/вариант2/2016 г. изглежда некоректна спрямо страните, заявили желание за участие в проекта, тъй като на тях първоначално са обявени условия, различни от тези, поставени във втория вариант на методиката.

На практика, умишлено или не, описаната по-горе промяна в задължителните условия и основополагащите критерии, направена в Методика/вариант2/2016 г. автоматично води до отпадане на една от алтернативите (F16), които до момента са обсъждани. Следва да се отчитат и фактите, че САЩ обосновават невъзможността за предлагане на схема за плащане с гратисен период с особености в тяхното национално законодателство, както и че те заявяват готовност за коментиране и съгласуване с наложените изисквания към схемата за плащане по проекта в хода на евентуалните преговори с българската страна.

Третата промяна в Методика/вариант2/2016 г., която води до изменение в логиката на изследването е свързана с крайното оценяване на изследваните алтернативи. Както беше споменато по-рано в отчета, първоначалното задание, утвърдено от министъра на отбраната, е оценяването на алтернативите да става на базата на критерия „ефективност/цена“. В този вариант на методиката се определя, че оценяването и подреждането на изследваните алтернативи се извършва на базата на „обобщена оценка“, представляваща сума от произведенията на стойностите на основополагащите критерии и техните теглови коефициенти. В Методика/вариант2/2016 г. липсват

аргументи за промяната на начина за крайно оценяване и подреждане на изследваните алтернативи.

Описаните по-горе три съществени промени в условията (логиката, средата) за прилагане на Методика/вариант2/2016 г., спрямо базовия вариант на методиката, категорично водят до промяна в логиката на извършваните изследвания и като следствие оказват влияние върху получаваните резултати. Липсва ясна и категорична аргументация за необходимостта от тези промени. В крайна сметка промените могат да повлияят върху решението, което ще бъде взето за реализиране на проекта за придобиване на нов тип боен самолет.

4. Изводи от анализа и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ и условията (логиката, средата) за тяхното прилагане

Изводите от направения анализ и сравняване на вариантите на Методика за избор на оптимален вариант за реализация на инвестиционен проект „Придобиване на нов тип боен самолет“ са разделени в две части – изводи, свързани с направените изменения и допълнения в съдържанието и инструментариума на методиката и изводи, свързани с условията (логиката, средата) за прилагане на методиката.

По отношение на съдържанието и инструментариума на методиката може да се обобщи, че всеки от нейните варианти развива тези два компонента и повишава степента на приспособеност на методиката за целите, за които е разработена. Като краен продукт методиката се доближава да изискванията на теоретичните концепции и добрите практики в тази област като постепенно добива вид на обективен инструмент за нуждите на изследванията. Разбира се, методиката може да се доусъвършенства, като вниманието се насочи основно върху четири компонента:

- пренасочване на базата на методиката от подхода „анализ на алтернативи“ към подхода „икономическо оценяване на алтернативи“, при който с помощта на т.нар. „бюджетни сценарии“ се отчитат възможностите и рисковете за реализиране на проекта, свързани с неговото финансово (бюджетно) осигуряване;

- категорично въвеждане и използване на параметъра „разходи за жизнения цикъл на отбранителния продукт“. Като следствие от това ще се даде възможност за изравняване на периода на анализа с максималната стойност на остатъчния жизнен цикъл на изследваните алтернативи и за определяне на необходимостта от допълнителни

разходи при алтернативите, чийто жизнен цикъл е по-малък от приетия период за анализа;

- усъвършенстване на инструментариума за т.нар. „анализ на чувствителността“, доказващ устойчивостта на поддръждането на изследваните алтернативи спрямо промените в съществени за проекта фактори. По този начин вземащите решение ще получат допълнителна информация по отношение на рисковете, които ще могат да преценят спрямо зададения апетит към риска;

- създаване на условия за измерване и оценяване на допълнителните възможности (ефекти, способности), т.е. тези извън задължителните условия и изисквания, които изследваните алтернативи предлагат спрямо техните ценови оферти.

В таблица 1 са показани обобщените резултати от сравнителния анализ на пропуските и слабостите в изследваните варианти на методиката за избор на нов боен самолет.

Таблица 1. Еволюция в усъвършенстването на методиката за избор на нов боен самолет

Пропуски и слабости в съдържанието на методиката	Методика/вариант1/2012	Методика/вариант1/модифициран/2013	Методика/вариант2/2016
Структуриране не съдържанието	да	да	да
Начин на използване на термините	да	не	не
Базиране върху концепцията "Анализ на алтернативи"	да	да	да
Начин за оценяване на изследваните алтернативи	да	да	да
Възможност за оценяване на допълнителните ползи	да	да	да
Смесване на разбирането за управление на риска	да	да	не
Начина на използване на изследователските методи			
определяне на степента на съгласуваност между мненията на експертите	да	да	не
използване на метода "художествена абстракция"	да	да	не
използване на статични финансови методи	да	не	не
създаване на небалнасирана "дървовидна структура"	да	да	не

По мнение на автора на отчета, повечето проблеми и слабости във връзка с анализа и оценяването на алтернативите за реализиране на проекта за придобиване на нов тип боен самолет са свързани с условията (логиката, средата) за прилагане на методиката, т.е. в основата им стои човешкият фактор. Тези слабости, които по-подробно са описани в отделните точки на отчета, могат да бъдат обобщени по следния начин:

- липса на логичност, аргументираност и системност при извършване на промени в условията за прилагане на методиката. Като пример може да бъде разгледан начина, по който се определят финансовите ограничения за проекта. През 2012 г., с писмо с рег. № 400-5970/08.08.2012 г. ръководителят на интегрирания проектен екип бригаден генерал Румен Радев предлага като едно от задължителните основни изисквания за проекта да бъде приета финансовата рамка за реализация на проекта в размер на 760 млн. лева (860 млн. лева с въоръжение и адаптиране на инфраструктурата). Предложението се аргументира с разчетите, направени при подготовката на Инвестиционния план-програма на Министерство на отбраната до 2020 г. На 20.09.2012 г., т.е. само един месец по-късно, с документ с рег. № 30-05-256/20.09.2012 г. министърът на отбраната (по това време г-н Аню Ангелов) утвърждава задължителните основни изисквания за проекта, едно от които се изразява във финансова рамка за реализиране на проекта в размер на 1,43 млрд. лева (близо два пъти повече от предложението на ръководителя на интегрирания проектен екип). И този път сумата се аргументира с разчетите, направени при подготовката на Инвестиционния план-програма на Министерство на отбраната до 2020 г.

- ограничаване на използваната експертиза и източниците на информация. Ограничаването на кръга от експерти, които участват при разработването на методиката, както и при нейното прилагане, основно до персонал от Въоръжените сили, в значителна степен свива обема на експертизата, която може да бъде полезна за нуждите на проекта. Подобен подход лишава изследването от мнението на външни експерти, които освен със своята експертиза са полезни и със своята независимост и безпристрастност. Отново са налице и се проявяват стари слабости при провеждане на изследвания в рамките на Министерство на отбраната, а именно надделяване на чувството за самодостатъчност и ангажиране на администрацията с изследователски задачи, нетипични за нейната природа, предназначение и познания.

В крайна сметка като обобщаващ извод от проведеното изследване може да се каже, че в следствие на направените изменения и допълнения в периода 2010-2017 г. проектът за придобиване на нов тип боен самолет разполага с методика, която се

доближава до добрите примери в областта, и която с минимални допълнения би изиграла ролята на обективно средство (инструмент) за извършване на изследвания и получаване на резултати, позволяващи използването им при взимане на окончателното решение. Налице са факти, които сочат, че субективният фактор въвежда изменения в условията (логиката, средата) за прилагане на методиката, които в повечето случаи не са в достатъчна степен аргументирани и не следват курс на приемственост. По този начин резултатите от изследването, получени с помощта на обективно средство, каквото е изследователската методика, могат в значителна степен и по достатъчно субективен начин да бъдат повлияни с отражение върху взимане на окончателното решение за реализиране на проекта.

Вниманието на ангажираните с проекта следва да се фокусира върху:

- осигуряване на представителност, йерархичност и сътрудничество между стратегическото и оперативното ниво на мениджмънта на отбраната в ръководството на органите за управление на проекта;

- точно регламентиране с помощта на Правилник за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти на юридически обоснован начин, по който се задават и променят параметрите на средата, в която ще бъде използвана методиката;

- усъвършенстване на методиката на базата на направените в настоящия отчет препоръки;

- разширяване на кръга от експерти и по този начин на експертизата, което без съмнение ще е от полза не само настоящия проект, но и за цялостната дейност в Министерство на отбраната в сферата на проектите за модернизиране на Въоръжените сили.

Не бива да се забравя, че колкото и да е добра една методика, тя може да облекчи и да подпомогне работата на екипа, но не може да промени условията, в които същата се прилага. Както навсякъде, така и тук решаващата роля принадлежи на човешкия фактор, който в случая освен че създава методиката, задава и условията, при които тя се прилага, а също така интерпретира резултатите и на тази база взима окончателното решение.

28.08.2017 г.

гр. София

Подпис:

(професор д-р Венелин Георгиев)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ВРЕМЕННА КОМИСИЯ ЗА ПРОУЧВАНЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО
НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ИЗБОР НА НОВ ТИП БОЕН
САМОЛЕТ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	453 - 77 - 1
Дата	27 / 09 2017 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА 44-ТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ

13⁴⁷
Глух

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

На основание на Решение на 44-то Народно събрание на Република България от 28 юни 2017 г. за създаване на Временна комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет внасям Доклад за фактите и обстоятелствата относно проведената процедура и направените изводи и проект на решение за приемане на Доклада.

С уважение,

ЕМИЛ ХРИСТОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА
КОМИСИЯ ЗА ПРОУЧВАНЕ
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕДУРАТА
ПО ИЗБОР НА НОВ ТИП БОЕН
САМОЛЕТ

