

Преглед  
№  
**09**

BG

Европейска отбрана



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

2019

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—XII
<b>Въведение</b>	01—08
Обща информация	01—03
Настоящия преглед	04—08
<b>1. Отбрана — ключова роля на държавите членки</b>	09—73
<b>1.1 Отбрана — уникална област в правната и институционалната рамка на ЕС</b>	09—36
Специфични разпоредби в областта на отбраната в Договорите	09—19
Основни заинтересовани страни и механизми за управление	20—27
Операции и мисии по линия на ОПСО	28
Сътрудничество в областта на отбраната в Европа и извън нея	29—36
<b>1.2 Най-нови развития на равнище ЕС – променени амбиции</b>	37—54
Глобална стратегия на ЕС и Европейски план за действие в областта на отбраната	37—40
Разходи за отбрана в ЕС	41—54
<b>1.3 Рискове, свързани с новата амбиция на ЕС в областта на отбраната</b>	55—73
Амбиция за отбранителна политика на ЕС	56—68
Съгласуваност с НАТО	69—73
<b>2. Отбранителни способности и промишленост на държавите – членки на ЕС: глобалната позиция е подложена на изпитание</b>	74—141
<b>2.1 Силни и слаби страни на способностите на държавите членки</b>	75—91
Измерване на военните способности	75—78
Количествени показатели	79—81
Качествен анализ	82—88
Въздействието на излизането на Обединеното кралство от ЕС	89—91

<b>2.2 Основни характеристики на европейската отбранителна промишленост</b>	<b>92—113</b>
Секторът на отбраната	92—94
Основни тенденции	95—97
Картина на европейската отбранителна промишленост	98—100
Търсене от страна на държавите членки	101—106
Предлагане от страна на промишлеността	107—113
<b>2.3 Повишаване на сътрудничеството на равнището на ЕС</b>	<b>114—127</b>
План за развитие на способностите	115—116
КГПО	117—119
ПСС	120—123
Европейски фонд за отбрана	124—127
<b>2.4 Рискове при изпълнението, свързани с програмите на ЕС в областта на отбраната</b>	<b>128—141</b>
Ефективен процес на планиране в ЕС	129—132
Участие на държавите членки	133—135
Въздействие върху реалните нужди от развитие на способности	136—137
Рамка за управление и отчетност	138—141
<b>Заключителни бележки</b>	<b>142—144</b>
<b>Приложение I – Хронология</b>	
<b>Приложение II – Европейска институционална рамка в областта на отбраната — сложна област с множество участници</b>	
<b>Приложение III – Приоритети по отношение на способностите, определени в ключови документи на ЕС, 2013 – 2019 г.</b>	
<b>Приложение IV – Основни характеристики на подсекторите в отбранителната промишленост на ЕС (авиокосмически, сухопътен, военноморски) 1/2</b>	
<b>Приложение IV – Основни характеристики на подсекторите в отбранителната промишленост на ЕС (авиокосмически, сухопътен, военноморски) 2/2</b>	

**Приложение V – SWOT анализ – ЕОТИБ**

**Приложение VI – Основни механизми за одит в сферата на отбраната в ЕС**

**Акроними и съкращения**

## Кратко изложение

**I** Отбраната е специфична област, която е в основата на националния суверенитет на държавите членки. За мнозинството от държавите – членки на ЕС, европейската отбрана се състои основно от две важни нива: способността на самите държави членки за самоотбрана и предлаганата от НАТО колективна отбрана. В Договора за ЕС се подчертава уникалният характер на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), в която е залегнала водещата роля на държавите членки и която съдържа някои ограничения по отношение на действията на ЕС в тази област.

**II** До неотдавна действията в областта на отбраната на равнището на ЕС бяха ограничени и понастоящем не съществува Европейски съюз за отбрана. В отговор на новата трудна глобална обстановка обаче ЕС е дал старт на нови инициативи за засилване на сътрудничеството между държавите членки. За периода 2021 – 2027 г. Комисията е предложила увеличение на разходите за свързани с отбраната проекти за НИРД от 590 млн. евро на 13 млрд. евро. Това представлява увеличение от 22 пъти спрямо настоящия седемгодишен цикъл.

**III** Съвсем логично отбраната попадна във фокуса на ЕСП, тъй като такова значително и бързо нарастване на финансирането е свързано с рискове при изпълнението. Отбраната включва създаване на реални военни способности с доказан потенциал за възпиране на евентуални заплахи и означава готовност за действия при необходимост.

**IV** В настоящия изготвен от ЕСП преглед се прави анализ на публично достъпна информация. Той разглежда по-конкретно i) правната, институционалната и финансовата рамка в областта на отбраната и ii) актуалното състояние на отбранителните способности и отбранителната промишленост на държавите членки. Целта е да се открият някои от основните рискове, свързани с новото равнище на амбиция на ЕС и предложеното увеличение на финансирането.

**V** Свързаните с отбраната инициативи на ЕС представляват опити в една област, в която ЕС има твърде малък опит в миналото. Към настоящия момент съществува риск да не могат да бъдат определени адекватни цели и да не могат да бъдат въведени подходящи системи, чрез които увеличението на разходите на ЕС да се приведе в съответствие с новото равнище на амбиция, определено в Глобалната стратегия на ЕС.

**VI** Съществуват явни стратегически различия между държавите – членки на ЕС. Например те не споделят едно общо разбиране за заплахите или една обща визия за ролята на ЕС. Имат различни правила за участие и разнообразни виждания за използването на военна сила. В такъв контекст някои понятия, като например „стратегическа автономност“ или „европейска армия“, се използват в широк и неясен смисъл.

**VII** Съгласуваността между инициативите и полезните взаимодействия на ЕС и други рамки, по-конкретно НАТО, е от съществено значение. ЕС и НАТО споделят общи предизвикателства, свързани със сигурността, а оттам и общи интереси в областта на отбраната. За 22 държави членки НАТО остава основната рамка, когато става въпрос за колективна отбрана. Държавите – членки на ЕС разполагат само с един набор въоръжени сили. Ето защо, за да се избегне неефикасното използване на парите на данъкоплатците, критичен момент и основен приоритет в близко бъдеще ще бъде дали ЕС ще може да допълва НАТО и по този начин да се избегне дублиране и припокриване на функции с него.

**VIII** Значителните и несъгласувани съкращения на бюджетите за отбрана на държавите членки, заедно с недостатъчните инвестиции, обаче са се отразили на техните военни способности. Понастоящем държавите – членки на ЕС далеч не разполагат с военните способности, от които се нуждаят, за да отговорят на равнището на амбиция на ЕС във военната сфера. Излизането на Обединеното кралство от ЕС ще влоши тази ситуация, тъй като Обединеното кралство формира приблизително една четвърт от общите разходи за отбрана на държавите – членки на ЕС.

**IX** Въпреки че се очаква разходите на ЕС за отбрана да нараснат в близко бъдеще, те са незначителни (средно около 3 млрд. евро годишно) в сравнение с общите военни разходи на държавите членки. Смята се, че за преодоляването на недостига на военни способности биха били необходими няколкостотин милиарда евро, ако Европа трябва да се отбранява сама без външна помощ. Само за да се постигне насоката за 2 % от БВП, членуващите в НАТО държави – членки на ЕС, ще трябва да инвестират допълнително 90 млрд. евро годишно, т.е. увеличение от приблизително 45 % спрямо равнището на техните разходи за 2017 г.

**X** Що се отнася до въздействието на новите инициативи на ЕС и свързаното с тях бързо увеличение на разходите, все още не са изпълнени няколко ключови условия, или за тях не се знае нищо, по-конкретно:

- ефективен процес на планиране в ЕС;
- участието на държавите членки;
- въздействието върху реалните нужди от способности;
- рамката за управление и отчетност.

**XI** Въпросът за по-голямо сътрудничество в ЕС в областта на сигурността и отбраната се подкрепя от икономически и промишлени съображения. Предишните опити на ЕС да подпомогне създаването на отворен и конкурентоспособен европейски пазар на отбранителна техника бяха неуспешни. Ограниченото сътрудничество между държавите членки е довело до неефективност в сектора на отбраната на ЕС, като по този начин е застрашило неговата конкурентоспособност в световен план и способността му да развива необходимите военни способности. Значителното увеличение на финансирането за подпомагане на ориентирани към отбраната научноизследователски и развойни дейности обаче също е изложено на риск да се превърне в усилие без никакво реално въздействие върху конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост.

**XII** Приносът за по-добра отбранителна способност в Европа означава да се премине от думи към дела и изисква ефективно осъществяване на реални инициативи, като целта е да се подпомогне една конкурентоспособна европейска отбранителна промишленост и да се повишат военните способности на държавите членки при пълно допълване с НАТО. В крайна сметка успехът и бъдещето на ЕС в сферата на отбраната зависят изцяло от политическата воля на държавите членки, тъй като те играят централна роля в отбранителната архитектура на Европа.

# Въведение

## Обща информация

**01** Последните международни развития накараха европейските лидери да започнат да гледат на отбраната като на ключова област на политика в съответствие с нарастващите очаквания на европейските граждани по отношение на сигурността<sup>1</sup>. През последните години анексирането на Крим от Русия, променящите се трансатлантически отношения, засилването и разнообразяването на заплахите пред сигурността и завръщането на конкуренцията между великите сили дадоха нов тласък на сътрудничеството в ЕС в областта на отбраната.

**02** Въпросът за по-голямо сътрудничество в ЕС в областта на сигурността и отбраната е подкрепен и от икономически съображения. Факт е, че отбраната има силно икономическо и промишлено измерение. Ограниченото сътрудничество между държавите членки, заедно със съкращенията в техните бюджети за отбрана от 2005 г. насам доведоха до неефективност в сектора на отбраната на ЕС, като по този начин беше застрашена неговата конкурентоспособност в световен план и способността му да развива необходимите военни способности<sup>2</sup>.

**03** В този контекст в Глобалната стратегия на ЕС от 2016 г. и в нейния план за изпълнение в областта на сигурността и отбраната се определя по-високо ниво на амбиция за ЕС и неговите държави членки, като целта е да се насърчи една по-силна Европа. Въз основа на това ново ниво на амбиция през последните години са разработени няколко инициативи и механизъма, свързани с отбраната (вж. [приложение I](#)). Идеята на настоящия преглед е да се опише състоянието на сътрудничеството в областта на отбраната на ЕС с цел да се представи зараждащата се отбранителна политика на ЕС и конкретната среда за нейното осъществяване.

---

<sup>1</sup> *Евробарометър*, № 90, ноември 2018 г.

<sup>2</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана“, SWD(2018) 345 final, 13.6.2018 г.

## Настоящия преглед

**04** Настоящият преглед се основава предимно на публично достъпна информация. Той няма за цел да представи историческа картина на създаването на отбранителна политика на ЕС, а да се съсредоточи върху сегашната ситуация и върху перспективите за новата многогодишна финансова рамка (МФР).

**05** Неговата цел е да направи принос към стратегическия размисъл, като предостави информация за съзаконодателите и като повиши осведомеността сред заинтересованите лица от публичния и други сектори. Той също така позволява на ЕСП да придобие знания и да развие вътрешните си умения с оглед на бъдещата одитна дейност в тази област.

**06** В първата част се прави преглед на правната, институционалната и финансовата рамка във връзка с политиката на ЕС в областта на отбраната. Във втората част се акцентира върху отбраната на ЕС от гледна точка както на способностите, така и на промишлеността, с цел представяне на някои от последните инициативи, осъществени на равнището на ЕС. В целия документ се изтъкват предизвикателствата пред ефективното осъществяване на политиката и основните рискове, свързани с последните амбиции и инициативи на ЕС и с предложеното увеличение на финансирането на отбраната на равнището на ЕС.

**07** Представените в настоящия преглед факти се основават на:

- документален преглед, включващ документи на ЕС и публикации от други източници (мозъчни тръстове, научноизследователски институти, експерти и др.);
- събеседвания със служители от институциите и органите на ЕС и от други институции и организации (напр. НАТО и мозъчни тръстове)

**08** В прегледа са взети предвид развитията в отбранителната политика на ЕС до 17 юни 2019 г. Беше предоставена възможност за коментари по документа в проектния му вариант от страна на Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност и Европейската агенция по отбрана. Изразените в документа становища невинаги отразяват тези на споменатите по-горе институции и органи.

# 1. Отбрана — ключова роля на държавите членки

## 1.1 Отбрана — уникална област в правната и институционалната рамка на ЕС

### Специфични разпоредби в областта на отбраната в Договорите

#### Обща политика за сигурност и отбрана

**09** Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) е неразделна част от общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС). ОПСО е формулирана в Договора за Европейския съюз (ДЕС) и има за цел да осигурява на ЕС „оперативен капацитет, който почива на граждански и военни средства. Съюзът може да прибегне до тези средства при изпълнението на мисии извън територията на Съюза, с цел да осигури опазването на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност съгласно принципите на Устава на Организацията на обединените нации“<sup>3</sup>. Освен това държавите членки имат задължение за предоставяне на взаимопомощ и съдействие, ако държава членка е „жертва на въоръжено нападение на своята територия“<sup>4</sup>.

**10** Един фундаментален аспект на ОВППС, включително ОПСО, е нейният междуправителствен характер, като държавите членки играят водеща роля. Външната политика и политиката за отбрана до голяма степен се възприемат като правомощия на изпълнителната власт и като силен и основен символ на национален суверенитет<sup>5</sup>. В ДЕС се изтъква уникалният характер на ОПСО, която е предмет на специфични правила и процедури.

---

<sup>3</sup> Член 42, параграф 1 от консолидираната версия на Договора за Европейския съюз (ДЕС), ОВ С 326, 26.10.2012 г.

<sup>4</sup> Франция е използвала клаузата за взаимопомощ (член 42, параграф 7 от ДЕС) за пръв път след терористичните атаки в Париж през 2016 г.

<sup>5</sup> Служба на ЕП за парламентарни изследвания, Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action („Разгръщане на потенциала на Договорите за ЕС – анализ член по член на обхвата за действие“), януари 2019 г.

**11** По-конкретно, ролята на институциите на ЕС в ОПСО се различава от тази в другите политики на ЕС, които се изпълняват в институционалната рамка на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (вж. точка 19). Комисията няма право на законодателна инициатива<sup>6</sup>, а Европейският парламент няма законодателни правомощия. Освен това с някои изключения<sup>7</sup> Съдът на Европейския съюз не е компетентен по отношение на ОПСО<sup>8</sup>.

**12** В Договора за Европейския съюз се съдържат няколко ограничения по отношение на действията на ЕС в областта на ОПСО. Първото важно ограничение е да се зачитат „задълженията на определени държави членки<sup>9</sup>, които виждат осъществяването на тяхната обща отбрана в рамките на НАТО“<sup>10</sup>. Разпоредбите във връзка с ОПСО не трябва да засягат специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на държавите членки например по отношение на неутралността.

**13** Второ, специални механизми позволяват на държавите членки да изберат да не участват в сътрудничество в областта на отбраната. Тази възможност е използвана от Дания, която е избрала да не участва<sup>11</sup> и не участва в ОПСО.

**14** Трето, в ДЕС се ограничава използването на бюджета на ЕС за отбрана. По-конкретно от бюджета на ЕС не могат да се финансират „разходи в резултат от операции, имащи отражение във военната област и в областта на отбраната“<sup>12</sup>. Това се отнася например за разходите за военни операции, които се поемат от участващите държави членки (вж. точка 49). Освен това държавите членки

---

<sup>6</sup> Съгласно член 42, параграф 4 от ДФЕС решенията във връзка с ОПСО се приемат „по предложение на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност или по инициатива на държава членка“.

<sup>7</sup> По-конкретно при контрола на законосъобразността на ограничителните мерки, предприети от Съвета спрямо физически и юридически лица, или при мониторинга на осъществяването на ОПСО от институциите на ЕС, които не засягат прилагането на процедурите и степента на правомощията на институциите, предвидени в Договорите за упражняването на компетентностите на Съюза.

<sup>8</sup> Член 24, параграф 1 от ДЕС.

<sup>9</sup> 22 държави – членки на ЕС, са съюзници в НАТО.

<sup>10</sup> Член 42, параграф 2, алинея 2 от ДЕС.

<sup>11</sup> Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС.

<sup>12</sup> Член 41, параграф 2 от ДЕС.

предоставят граждански и военни способности на разположение на ЕС за целите на прилагане на ОПСО, но ЕС не може да притежава военни средства.

**15** Четвърто, предвид предимството на националния суверенитет, за приемането на решение на Съвета в областта на ОПСО обикновено се изисква единодушие<sup>13</sup>. Поради това държавите членки имат право на вето и по този начин могат да блокират или да ограничат решения, които се вземат на равнището на ЕС.

**16** Пето, в Договора изрично се ограничава обхватът на ОПСО до „мисии извън територията на Съюза“<sup>14</sup>. Поради това оперативният акцент на ОПСО е върху външните кризи и конфликти, а не върху териториалната отбрана на Европа, която за повечето държави членки е отговорност на НАТО.

**17** Разпоредбите в ДЕС във връзка с ОПСО дават правно основание за „постепенното определяне на обща отбранителна политика на Съюза“, като целта е резултатът да бъде „обща отбрана“<sup>15</sup>. Това зависи от единодушното решение на държавите членки за повишаване на сътрудничеството по въпросите на отбраната в рамките на ЕС.

**18** В ДЕС се съдържат и възможности, които досега не са били използвани<sup>16</sup>, като например ускоряване на финансирането на ОПСО и създаване на мисии по линия на ОПСО<sup>17</sup>. По отношение на гражданските мисии Съветът може да определя „специфични процедури за гарантиране на бърз достъп до бюджетните кредити на Съюза [...] и по-конкретно за дейностите по подготовка на мисия“. За подготовката на военни операции държавите членки могат да създадат колективен „начален фонд“. Досега обаче Съветът не е активирал нито един от инструментите.

---

<sup>13</sup> Член 42, параграф 4 от ДЕС, с изключение на Европейската агенция по отбрана и стартирането на ПСС.

<sup>14</sup> Член 42, параграф 1 от ДЕС.

<sup>15</sup> Член 42, параграф 2 от ДЕС.

<sup>16</sup> За подробен анализ вж. „Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action“ („Разгръщане на потенциала на Договорите за ЕС – анализ член по член на обхвата за действие“), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, януари 2019 г.

<sup>17</sup> Член 41, параграф 3 от ДЕС.

## Свързани с отбраната политики на ЕС съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз

**19** Действията на ЕС в областта на отбраната могат да включват и промишлено измерение, когато целта на ЕС е да се подпомогне развитието на силна и конкурентоспособна европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ). В това отношение правните актове, отнасящи се за политиките на ЕС, напр. за вътрешния пазар, научните изследвания и промишлеността, се уреждат отДФЕС.

## Основни заинтересовани страни и механизми за управление

**20** Институционалната рамка и механизмите за управление, свързани с европейската отбрана, са сложни и включват обширна мрежа от заинтересовани страни както в ЕС, така и извън него. Междуправителственият характер на ОПСО се илюстрира от ключовата роля на държавите членки, а оттам и на Европейския съвет и Съвета на ЕС в тази област (вж. [приложение II](#)).

**21** Като най-висш орган на ЕС Европейският съвет определя общите политически насоки и приоритети. Той назначава и Върховния представител за провеждане на общата външна политика и политика на сигурност, която включва ОПСО. През декември 2013 г. Европейският съвет за пръв път проведе тематичен дебат относно отбраната<sup>18</sup>. Оттогава европейското сътрудничество в областта на отбраната е постоянна точка от неговия дневен ред<sup>19</sup>.

**22** Съветът на ЕС отговаря за вземането на решения в областта на ОПСО. В повечето случаи Съветът действа с единодушие. Няма отделен Съвет по отбрана, но министрите на отбраната заседават в специална конфигурация на Съвета по външни работи и разчитат на консултации от няколко подготвителни органа<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Заключение на Европейския съвет от 19 – 20.12.2013 г., EUCO 217/13.

<sup>19</sup> „The European Council’s ‘rolling agenda’ on European defence cooperation“ („Постоянен дневен ред на Европейския съвет относно европейското сътрудничество в областта на отбраната“), *информационен документ на Службата на ЕП за парламентарни изследвания*, юни 2018 г.

<sup>20</sup> Това са Комитетът по политика и сигурност (PSC), Военният комитет на Европейския съюз (EUMC), Политико-военната група (PMG) и Комитетът за гражданските аспекти на управлението на кризи (CIVCOM).

**23** Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП/ЗП) отговаря за изготвянето на предложения и за прилагането на решенията във връзка с ОПСО. За тази цел той се подпомага от съответните отдели и органи на ЕСВД, а именно Военния секретариат на Европейския съюз (EUMS), Дирекцията за управление и планиране при кризи, Звеното за планиране и провеждане на граждански операции (CPCC) и Звеното за планиране и провеждане на военни операции (MPCC)<sup>21</sup>. Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност е и заместник-председател на Европейската комисия и като такъв координира и осигурява последователност във външната политика на ЕС. На равнище Комисия Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI) финансира граждански мисии по линия на ОПСО. FPI е на пряко подчинение на ВП/ЗП и работи тясно с ЕСВД.

**24** Едновременно с това важна роля на Комисията е да насърчава конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост (вж. точки [46](#) и [124-127](#)). Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ (GROW) е водещата дирекция и отговаря и за единния пазар в областта на отбраната.

**25** Три агенции са ангажирани с ОПСО: Европейската агенция по отбрана (EDA), Институтът на Европейския съюз за изследване на сигурността и Сателитният център на Европейския съюз. Сред тях централна роля играе EDA, която е създадена през 2004 г. Функциите ѝ са да подпомага Съвета и държавите членки в усилията им да усъвършенстват отбранителните способности на Съюза в областта на управлението на кризи и да утвърждава ОПСО. EDA се ръководи от ВП/ЗП и има три основни роли<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> MPCC е постоянен оперативен щаб, създаден през 2017 г. Той отговаря на стратегическо равнище за оперативното планиране и провеждане на военните мисии с неизпълнителни функции на ЕС. В момента има три мисии на ЕС за обучение: в Централноафриканската република, Мали и Сомалия. На 19 ноември 2018 г. Съветът се съгласява да разшири обхвата на MPCC, за да може да проведе до 2020 г. една изпълнителна военна операция, ограничена по размер до бойна група на ЕС (приблизително 2 000 военни).

<sup>22</sup> В Решение (ОВППС) 2015/1835 на Съвета от 12 октомври 2015 година се определят статутът, седалището и редът и условията за дейността на Европейската агенция по отбрана. През май 2017 г. министрите на отбраната одобряват заключенията и препоръките на дългосрочния преглед на EDA, като затвърждават ролята на Агенцията.

- 1) „основен инструмент за междуправителствено приоритетно определяне на равнището на ЕС за подпомагане на развитието на способности;
- 2) предпочитан форум за сътрудничество и структура за подпомагане на управлението на равнището на ЕС за участващите държави членки за участие в дейности за развитие на технологии и способности;
- 3) централен оператор по отношение на финансирани от ЕС дейности, свързани с отбраната“.

**26** Ролята на Европейския парламент в ОПСО е ограничена. Той има специална подкомисия по сигурност и отбрана и становището му се търси редовно по основни аспекти и взимане на решения във връзка с ОПСО. Европейският парламент редовно оценява напредъка при ОПСО и може да представя препоръки на Съвета или на ВП/ЗП. Извън ОПСО, в качеството си на съзакондател Европейският парламент контролира финансираните от бюджета на ЕС програми за отбранителни способности и научноизследователски програми, като например предложения Европейски фонд за отбрана (вж. точка [124](#)). Той обаче има ограничено влияние по време на „най-ранните етапи от процеса на планиране на отбраната на ЕС“<sup>23</sup>.

**27** Правото на одит на Европейската сметна палата (ЕСП) е свързано основно с източниците на финансиране на различните компоненти на ОПСО. ЕСП няма мандат да извършва одит на военните операции по линия на ОПСО. Същото се отнася и за EDA, нейните финансирани проекти и плащаните от държавите членки оперативни разходи по линия на ОПСО. Те се одитират от специални одиторски колегии. За разлика от тях свързаните с отбраната проекти, които се финансират от бюджета на ЕС, подлежат на одит от страна на ЕСП. Това е така и по отношение на гражданските мисии по линия на ОПСО, които се финансират от общия бюджет на ЕС и за които през последните години ЕСП е публикувала два специални доклада<sup>24</sup>.

---

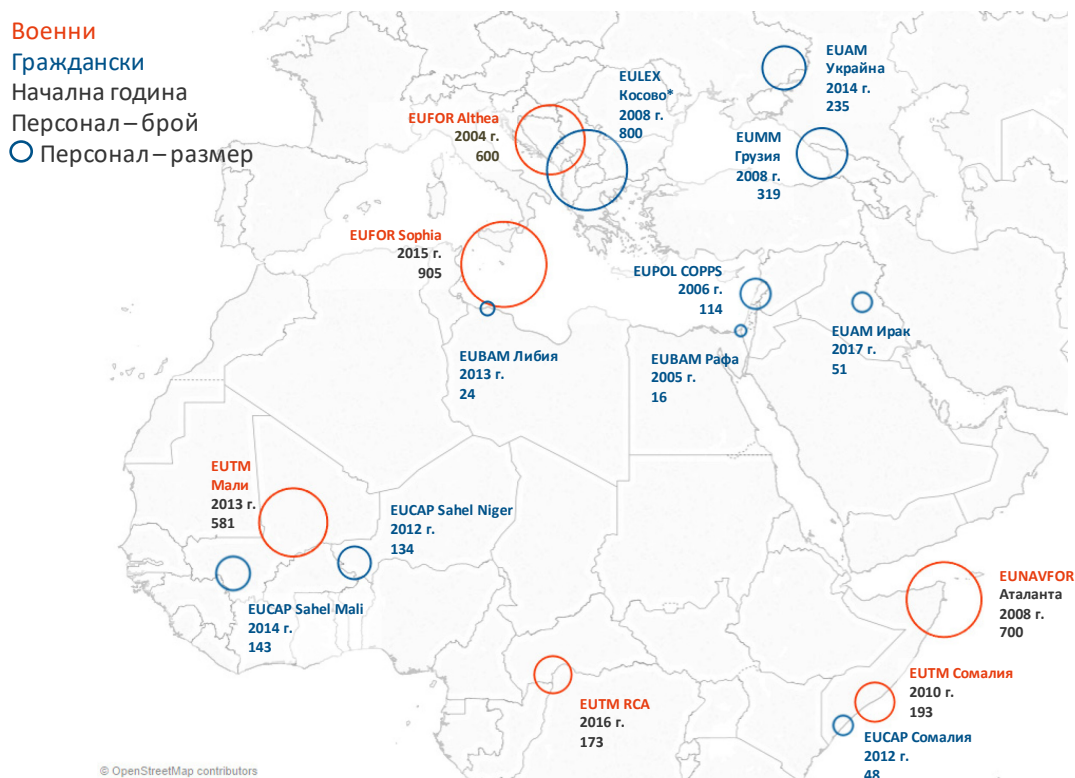
<sup>23</sup> Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* („Контролът върху Европейския фонд за отбрана от страна на Европейския парламент и националните парламенти“), проучване по искане на Подкомисията SEDE, април 2019 г.

<sup>24</sup> Специален доклад № 15/2018 – „Засилване на капацитета на силите за вътрешна сигурност в Нигер и Мали – напредъкът е ограничен и бавен“ и Специален доклад № 7/2015 „Полицейската мисия на ЕС в Афганистан – смесени резултати“.

## Операции и мисии по линия на ОПСО

**28** Оперативният компонент на ОПСО е приел формата на 35 граждански и военни мисии и операции, разположени от 2003 г. насам в целия свят. Съществуват важни различия в целите, провеждането и финансирането на тези два типа мисии. Военните мисии и операции включват командироване на войници от държавите – членки на ЕС, за прекратяване на насилието и възстановяване на мира. През 2017 г. ЕС е провел шест военни мисии с военен персонал от приблизително 3 200 души. Гражданските мисии включват цивилен персонал, командирован основно от държавите членки, като например съдии или полицейски служители, оказващи съдействие при възстановяването на институциите на дадена държава след конфликти чрез предоставяне на обучение и консултации на националните органи. През 2017 г. приблизително 1 880 служители са взели участие в 10 граждански мисии (вж. *фигура 1*).

### Фигура 1 – Местоположение и размер на мисиите и операцияте по линия на ОПСО, декември 2017 г.



\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Източник: ЕСП въз основа на ЕСВД, Годишен доклад относно мисиите и операцияте по линия на ОПСО за 2017 г. и Годишника на EUISS за европейската сигурност за 2018 г.

## Сътрудничество в областта на отбраната в Европа и извън нея

**29** ЕС е една от няколкото рамки за сътрудничество в сферата на отбраната. ОПСО е част от сложна европейска архитектура в областта на сигурността и отбраната, която е формирана от множество рамки или „кълстери“ за сътрудничество на двустранно или многостранно равнище извън институционалната рамка на ЕС. През последните години тези кълстери са се развили както в количествено, така и в качествено отношение<sup>25</sup>. Тези инициативи са различни по характер и мащаб и функционират както в сферата на i) развиването и придобиването на способности, така и на ii) операциите.

**30** Две международни организации – НАТО и Организацията на обединените нации (ООН) – играят решаваща роля в областта на поддържането на мира и другите граждански и военни операции.

### НАТО

**31** НАТО е най-мощният военен алианс в света. Основните му задачи са колективна отбрана, управление на кризи и сътрудничество в областта на сигурността<sup>26</sup>. Принципът на колективна отбрана, който означава взаимопомощ между съюзниците, е залегнал в учредителния договор за НАТО<sup>27</sup>.

**32** Предвид тяхното припокриващо се членство<sup>28</sup>, ЕС и НАТО споделят общи предизвикателства в областта на сигурността и следователно общи интереси в областта на отбраната. За мнозинството от държавите – членки на ЕС, европейската отбрана се състои основно от две важни нива: способността на самите държави членки за самоотбрана и предлаганата от НАТО колективна отбрана. В този контекст сътрудничеството между ЕС и НАТО „представлява неразделна част от работата на ЕС, която има за цел да укрепи европейската

<sup>25</sup> Dick Zandee, „Clusters: the drivers of European Defence“ („Кълстерите – двигателите на европейската отбрана“), *Nação e Defesa* № 150, 2018 г.

<sup>26</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm).

<sup>27</sup> Член 5 от Северноатлантическия договор.

<sup>28</sup> 22 държави – членки на ЕС, са съюзници в НАТО, а шест държави – членки на ЕС (Австрия, Кипър, Финландия, Ирландия, Малта и Швеция), не са част от НАТО, докато няколко членове на НАТО не са част от ЕС (Албания, Канада, Исландия, Черна гора, Норвегия, Турция и САЩ).

сигурност и отбрана“<sup>29</sup>. Както се посочва в ГСЕС<sup>30</sup>, за повечето държави – членки на ЕС, НАТО остава основната рамка, когато става въпрос за колективна отбрана. Същевременно фактът, че някои държави – членки на ЕС, не са членове на НАТО означава, че „те имат различни задължения в рамките на Европейския съюз за отбрана“<sup>31</sup>. Това не пречи сътрудничеството с нечленуващите в НАТО държави – членки на ЕС, да бъде „неразривна част от сътрудничеството между ЕС и НАТО“<sup>32</sup>.

**33** За да изпълни задачите си по възпиране и колективна отбрана, НАТО има за цел да обхване пълния спектър от способности, включително способности за ядрена отбрана, конвенционална отбрана и отбрана с балистични ракети. Командването определено е политическо-военно, подпомагано от командна структура „състояща се от постоянен многонационален щаб на стратегическо, оперативно и компонентно ниво на командване“<sup>33</sup> с персонал от около 6 800 души. Освен това чрез структурата на силите на НАТО държавите, членуващи в НАТО, осигуряват сили и щаб на постоянна или временна основа за целите на операциите на НАТО.

**34** Отношенията между ЕС и НАТО са разписани официално през 2001 г. и са довели до изграждането на стратегическо партньорство. След съвместната декларация на ЕС и НАТО през 2016 г.<sup>34</sup> понастоящем се изпълнява набор от 74 мерки в няколко области, определени за засилено сътрудничество: хибридни заплахи, оперативно сътрудничество, включващо свързани с морското дело въпроси, киберсигурност и отбрана, отбранителни способности, отбранителна

---

<sup>29</sup> Трети доклад за напредъка в прилагането на общия набор от предложения, одобрен от Съвета на ЕС и Съвета на НАТО на 6.12.2016 г. и 5.12.2017 г., юни 2018 г.

<sup>30</sup> „Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз“, юни 2016 г.

<sup>31</sup> Резолюция на Европейския парламент от 13.6.2018 г. относно отношенията между ЕС и НАТО, 2017/2276(INI).

<sup>32</sup> Заключение на Съвета относно третия доклад за напредъка в прилагането на общия набор от предложения, одобрен от Съвета на ЕС и Съвета на НАТО, юни 2018 г.

<sup>33</sup> „The NATO Command Structure“ („Командната структура на НАТО“), *Фактологична справка на НАТО*, февруари 2018 г.

<sup>34</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. На 10.7.2018 г. е подписана втора съвместна декларация, [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf).

промишленост и научни изследвания, учения, изграждане на капацитет в областта на отбраната и сигурността и диалог между ЕС и НАТО.

## ООН

**35** След започването на мисиите и операциите по линия на ОПСО през 2003 г. ЕС и НАТО действат като партньори в областта на управлението на кризи и поддържането на мира с граждански, полицейски и военни средства. Повечето мисии и операции по линия на ОПСО всъщност са разположени в същите географски райони като мисиите на ООН, което осигурява възможност за по-голямо сътрудничество. През септември 2018 г. ЕС и ООН засилват своето стратегическо партньорство в областта на операциите по поддържане на мира и управлението на кризи за периода 2019 – 2021 г.

**36** Колективно ЕС и неговите държави членки са най-големият донор на финансови средства в системата на ООН. През 2017 г. държавите – членки на ЕС, са финансирали над 31 % от бюджета на ООН за операции за поддържане на мира<sup>35</sup>. През 2019 г. почти 6 000 войници, полицейски служители и експерти са били от държавите – членки на ЕС, което представлява приблизително 6,5 % от персонала на ООН за поддържане на мира<sup>36</sup>. Понякога, както например в Босна и Херцеговина или преди това в Демократична република Конго, мисии на ЕС са наследили мисиите на ООН.

---

<sup>35</sup> The European Union at the United Nations („Европейският съюз в Организацията на обединените нации“), *Фактологична справка*, 21.9.2018 г.

<sup>36</sup> Общо 89 480 души са служили в операции на ООН за поддържане на мира в началото на 2019 г., в т.ч. 5 965 от държавите – членки на ЕС. ООН, Summary of Troop Contributing Countries by Ranking („Резюме на държавите с принос на войски по старшинство“), 28.2.2019 г.

## 1.2 Най-нови развития на равнище ЕС – променени амбиции

### Глобална стратегия на ЕС и Европейски план за действие в областта на отбраната

**37** В Глобалната стратегия на Европейския съюз<sup>37</sup> (ГСЕС) се предоставя стратегическа визия за укрепване на външната политика на ЕС<sup>38</sup>. ГСЕС се основава на пет приоритета, включително сигурността на Съюза, и на интегриран подход към конфликтите и кризите<sup>39</sup>.

**38** В ГСЕС стратегическата автономност се посочва като цел за Съюза. Стратегическата автономност се определя като „способността за действие и сътрудничество с международните и регионалните партньори винаги когато е възможно, като същевременно е възможно да се действа автономно, когато и където е необходимо“<sup>40</sup>.

**39** Като се опира на ГСЕС и на последващия план за изпълнение в областта на сигурността и отбраната, през ноември 2016 г. Съветът определи равнището на амбиция за ЕС<sup>41</sup> (вж. *каре 1*).

---

<sup>37</sup> „Обща визия, общи действия: по-силна Европа – Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз“, 19.6.2016 г.

<sup>38</sup> При продължаването на започналия през декември 2013 г. процес Европейският съвет от юни 2015 г. дава мандат на ВП/ЗП да „продължи процеса на стратегически дебат с цел изготвяне на глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на ЕС в тясно сътрудничество с държавите членки“. През юни 2016 г. Европейският съвет приветства ГСЕС, а през ноември 2016 г. Съветът приема заключенията за прилагане на глобалната стратегия на ЕС.

<sup>39</sup> Петте приоритета са: „Сигурността на нашия Съюз; устойчивост на държавите и обществото на изтока и юга; интегриран подход към конфликтите и кризите; кооперативни регионални заповеди; и глобално управление за 21-ви век“.

<sup>40</sup> „План за изпълнение в областта на сигурността и отбраната“, 14.11.2016 г.

<sup>41</sup> Заключения на Съвета относно изпълнението на Глобалната стратегия на ЕС в областта на сигурността и отбраната, 14.11.2016 г.

## Каре 1

### Равнище на амбиция на ЕС

Равнището на амбиция на ЕС има политическо и военно измерение<sup>42</sup>. То произтича от последователните текстове, изготвени между 1999 г. и 2016 г.

#### Политическо измерение

От политическа гледна точка последното равнище на амбиция на ЕС е определено в ГСЕС и в нейния план за изпълнение в областта на сигурността и отбраната. В ГСЕС се посочват три стратегически приоритета в областта на сигурността и отбраната: i) реагиране на външни конфликти и кризи; ii) изграждане на капацитета на партньорите; и iii) защита на Съюза и на неговите граждани<sup>43</sup>.

#### Военно измерение

От военна гледна точка тези цели изискват „пълен спектър от отбранителни способности“<sup>44</sup>. ГСЕС обаче не е довела до изготвянето на пълен преглед на видовете операции, които ЕС и неговите държави членки би трябвало да могат да изпълняват<sup>45</sup>. Сегашното равнище на амбиция на ЕС във военната сфера все още произтича от i) ДЕС и от ii) водещите цели<sup>46</sup>.

- Съгласно ДЕС<sup>47</sup> ЕС и неговите държави членки би следвало да могат да извършват следните операции: „съвместни действия в областта на разоръжаването, хуманитарни и евакуационни мисии, консултации и помощ във военната област, мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворителни мисии и стабилизиращи операции след края на конфликти“<sup>48</sup>.
- Водещите цели се отнасят до способността за бързо разполагане на 50 000-60 000 души персонал за най-отговорните мисии в рамките на 60 дни и тяхното поддържане в продължение на поне една година<sup>49</sup>.

**40** През ноември 2016 г. Комисията е представила Европейски план за действие в областта на отбраната<sup>50</sup>, в който се разглеждат промишлените аспекти на отбраната. Планът е свързан със:

- създаването на Европейски фонд за отбрана<sup>51</sup> за подкрепа на конкурентоспособна и иновативна отбранителна промишленост в Европа;

<sup>42</sup> „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit“ („Защита на Европа: постигане на военната амбиция на ЕС в контекста на излизането на Обединеното кралство от ЕС“), МИСП и DGAP, ноември 2018 г.

- насърчаването на инвестиции в малки и средни предприятия (МСП) и в дружества със средна капитализация по веригата за доставки за отбраната чрез средства от ЕС и финансова подкрепа от Европейската инвестиционна банка<sup>52</sup> за технологии с двойна употреба;
- укрепването на единния пазар в областта на отбраната посредством ефективно прилагане на Директивата относно обществените поръчки

---

<sup>43</sup> Трите стратегически приоритета са пояснени допълнително в заключенията на Съвета относно прилагането на ГСЕС в областта на сигурността и отбраната от 14.11.2016 г.

<sup>44</sup> „Обща визия, общи действия: по-силна Европа – Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз“, 19.6.2016 г.

<sup>45</sup> „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit“ („Защита на Европа: постигане на военната амбиция на ЕС в контекста на излизането на Обединеното кралство от ЕС“), *МИСП и DGAP*, ноември 2018 г.

<sup>46</sup> Водещите цели изразяват политическата цел на ЕС по отношение на задачите, свързани с управлението на кризи, включително равнището на амбиция във военната сфера. Последната формулировка се отнася до целевите стойности за 2010 г.

<sup>47</sup> Член 43, параграф 1 от ДЕС.

<sup>48</sup> В приложението към заключенията на Съвета относно прилагането на ГСЕС в областта на сигурността и отбраната от 14.11.2016 г. допълнително се илюстрират видовете възможни граждански мисии и военни операции по линия на ОПСО в резултат от равнището на амбиция на ЕС.

<sup>49</sup> Въз основа на договорената от Европейския съвет през декември 2008 г. амбиция ЕС би следвало да може да предприема едновременно редица граждански и военни мисии и операции въз основа на различни сценарии.

<sup>50</sup> Европейски план за действие в областта на отбраната, съобщение на Комисията, COM(2016) 950 final, ноември 2016 г.

<sup>51</sup> Европейска комисия, Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана, COM(2018) 476 final, 13.6.2018 г.

<sup>52</sup> По линия на Европейската инициатива за сигурност Европейската инвестиционна банка ще предостави в периода 2018 – 2020 г. финансиране в размер на 6 млрд. евро за научноизследователска и развойна дейност с двойна употреба, киберсигурност и гражданска сигурност. „The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018“ („Рамка за дейността и оперативен план на Групата на ЕИБ за 2018 г.“), 12.12.2017 г.

в областта на отбраната<sup>53</sup> и Директивата относно трансфера на продукти, свързани с отбраната<sup>54</sup>.

## Разходи за отбрана в ЕС

**41** Свързаните с отбраната разходи в ЕС попадат в три категории:

- 1) национални разходи на държавите – членки на ЕС;
- 2) разходи от бюджета на ЕС;
- 3) механизми, които са част от рамката на ЕС, но се финансират от държавите членки извън бюджета на ЕС (предимно междуправителствени договорености)<sup>55</sup>.

**42** По-високото равнище на амбиция на ЕС е отразено в значителното увеличение на заделените за отбрана средства в бюджета на ЕС, по-конкретно в следващата МФР (вж. точка 52). Въпреки че се очаква в близко бъдеще разходите на ЕС за отбрана да нараснат, те са незначителни (средно около 3 млрд. евро годишно) и представляват по-малко от 2 % от общите военни разходи на държавите членки. В действителност разходите за отбрана се правят основно на национално равнище.

## Национални бюджети на държавите – членки на ЕС

**43** Само през 2017 г. 28-те държави – членки на ЕС, са заделили над 200 млрд. евро публични разходи за „отбрана“. Националните бюджети за отбрана са много по-големи от бюджета на ЕС за отбрана: общо те са приблизително 75 пъти повече от разходите на ЕС за отбрана съгласно действащата МФР. На [фигура 2](#) са показани общите разходи за отбрана по държави – членки на ЕС, през 2017 г.

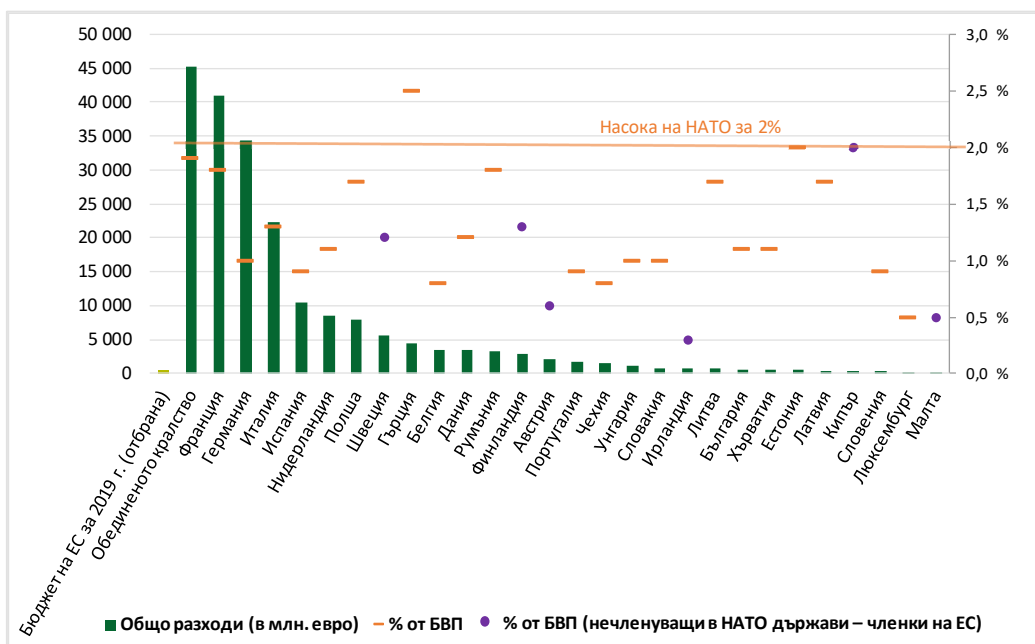
---

<sup>53</sup> Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността.

<sup>54</sup> Директива 2009/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за опростяване на реда и условията за трансфер на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността.

<sup>55</sup> Разходите, включени в тази функция, реално са част от националните разходи на държавите – членки на ЕС (1). Те са представени отделно с цел по-голяма яснота.

**Фигура 2 – Разходи за отбрана в ЕС: национални бюджети през 2017 г.<sup>56</sup>**



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

## Бюджет на ЕС

**44** Използването на бюджета на ЕС за отбрана е ограничено по характер (от Договора, вж. точка 14) и по размер. Основната програма за финансиране за тази цел е бюджетната глава за ОВППС (вж. [таблица 1](#)).

<sup>56</sup> С цел сравнение е включено финансирането за отбрана в бюджета на ЕС за 2019 г.

**Таблица 1 – Основни оперативни бюджетни редове, свързани с действия по линия на ОВППС, и разходи за сигурност/отбрана, действаща МФР за периода 2014 – 2020 г.**

Бюджетен ред	Функция	Бюджет за 2019 г. (млн. евро)	2014 – 2020 г. (млн. евро)
<b>Обща външна политика и политика на сигурност</b>			
19 03 01	ОВППС: подкрепа за запазване на стабилността посредством мисии по линия на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и Специални представители на Европейския съюз	314	2 066
19 03 02	ОПСО: подкрепа за неразпространение на оръжия и разоръжаване	20	
<b>Инструмент, допринасящ за стабилността и мира</b>			
19 02 01	Изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието	30	100
19 02 02			
21 05 01			
<b>Конкурентоспособност и капацитет за иновации в отбранителната промишленост</b>			
02 04 77	Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната (PADR)	25	90
02 07 01	Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната (EDIDP)	245	500
<b>ОБЩО</b>		<b>634</b>	<b>2 756</b>

Източник: ЕСП.

**45** От бюджета на ЕС се финансират единствено граждански мисии по линия на ОПСО. Военните операции се финансират от държавите членки (вж. точка **49**). Освен това въз основа на разпоредбите от ДФЕС бюджетът на ЕС се използва за подпомагане на ориентирани към отбраната научноизследователски и развойни дейности.

**46** Действително, създаването на две пилотни програми (PADR и EDIDP) илюстрира увеличаването на финансирането от ЕС за отбрана. Започвайки през 2017 г. с компонента за научни изследвания, програмата PADR за пръв път дава възможност за директно финансиране чрез бюджета на ЕС на научноизследователски проекти за военни цели (вж. точки **124** до **127**).

**47** Освен финансирането, предназначено за проекти за НИРД с приложение в отбраната, от бюджета на ЕС се подпомагат и технологиите с двойна употреба. В зависимост от своите цели европейските дружества в областта на отбраната

могат да получат достъп до редица програми за финансиране, по-конкретно до фондове, които да направят предприятията и МСП по-конкурентоспособни (COSME), и до спътниковите системи за навигация и наблюдение на Земята („Галилео“ и „Коперник“)<sup>57</sup>.

### Механизми на ЕС, финансирани от държавите членки извън бюджета на ЕС

**48** Няколко механизма на равнището на ЕС, напр. Европейската агенция по отбрана, се финансират директно от държавите – членки на ЕС. Общият бюджет на агенцията се финансира от вноски на държавите членки<sup>58</sup>. Освен това държавите – членки на ЕС, могат да решават дали да участват в проекти на агенцията според националните нужди чрез използването на специален подход.

**49** От оперативна гледна точка военните мисии по линия на ОПСО се финансират от участващите държави членки чрез два канала: i) осигуряване на национално финансирани персонал, услуги и активи съгласно принципа „поемане на разходите от страната, където са направени“, и ii) механизъм за обединяване на средства, известен като Athena.

**50** Athena е извънбюджетен инструмент, в който се обединяват средства от държавите членки<sup>59</sup>. С него се финансират общите разходи<sup>60</sup> на военните операции на ЕС, но се поема само ограничен дял от всички разходи (5 % – 15 %); огромната част от разходите<sup>61</sup> се поемат директно от държавите членки на индивидуален принцип. Понастоящем шест действащи военни операции на ЕС получават финансиране от Athena, което представлява годишен бюджет от приблизително 78 млн. евро. На **фигура 3** са показани източниците на

<sup>57</sup> За пълен списък на фондовете от ЕС, подпомагащи граждански проекти и проекти с двойна употреба, вж. [Портала за финансиране на EDA](#). Установените в Европа дружества могат да получават подкрепа също и от Европейската мрежа на регионите, свързани с отбраната [www.endr.eu](http://www.endr.eu), чиято цел е да се увеличи броят на свързани с отбраната проекти с достъп до финансиране от ЕС.

<sup>58</sup> През 2018 г. общият бюджет на EDA е бил 33 млн. евро, а бюджетът ѝ общо е приблизително 94 млн. евро.

<sup>59</sup> Вноските на държавите членки се определят по скала на brutния национален доход. Вноските на държавите извън ЕС, участващи в мисии по линия на ОПСО, се определят за конкретния случай.

<sup>60</sup> Например текущи разходи на щаба, инфраструктура, медицински услуги и т.н.

<sup>61</sup> Разходи, свързани с военен персонал, оборудване и т.н.

финансиране според характера на разходите и видовете мисии по линия на ОПСО.

### Фигура 3 – Финансиране на мисии по линия на ОПСО

		Източник на финансиране		
		Общ бюджет на ЕС	Държави членки (с изключение на Дания)	
			Механизъм Athena (колективно финансиране)	Национално финансиране
Мисии по линия на ОПСО	Граждански	Административни* и оперативни разходи		
	Военни	Административни разходи*	Общи оперативни разходи	Индивидуални оперативни разходи

\* От бюджета на ЕС могат да се покриват само административни разходи на институциите на ЕС (член 41, параграф 1 от ДЕС).

Източник: ЕСП.

**51** Също извън бюджета на ЕС Европейският фонд за развитие подпомага усилията на Африканския съюз в областта на мира и сигурността – включително военно обучение или оборудване за ръководени от Африка операции – чрез Механизма за подкрепа на мира в Африка (АРФ)<sup>62</sup>.

#### Предложения за бъдещето

**52** Предложението на Комисията за МФР за периода 2021 – 2027 г. отразява амбицията за по-централна роля на отбраната в бъдеще. При приблизително 22,5 млрд. евро, отпуснати в бюджета на ЕС за отбрана<sup>63</sup>, това представлява сериозно увеличение в сравнение със сумата от 2,8 млрд. евро за периода 2014 – 2020 г. На **фигура 4** са показани основните промени между сегашната МФР и предложенията за следващата.

**53** Очаква се извънбюджетните инструменти да играят значителна роля в бъдещото финансиране на оперативните действия по линия на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), които имат отражение върху военната

<sup>62</sup> За преглед на Механизма за подкрепа на мира в Африка вж. Специален доклад № 20/2018 – „Подкрепата от ЕС за Африканската архитектура за мир и сигурност се нуждае от нов фокус“.

<sup>63</sup> 13 млрд. евро се предлагат за Европейския фонд за отбрана, 6,5 млрд. евро се отпускат за военна мобилност и 3 млрд. евро се предлагат за ОВППС.

област и областта на отбраната<sup>64</sup>, както е показано в предложението за създаване на Европейски механизъм за подкрепа на мира (EPF) извън МФР.

**54** EPF, който се очаква да бъде на стойност 10,5 млрд. евро за периода 2021 – 2027 г., надгражда и обединява действащите механизми<sup>65</sup> в единен фонд с цел преодоляване на техните пропуски и ограничения и „повишаване на способността на Съюза за опазване на мира, предотвратяване на конфликти и укрепване на международната сигурност“<sup>66</sup>. Предложението акцентира върху три основни области:

- 1) улесняване на военните операции на ЕС чрез осигуряване на постоянен фонд с по-голям обхват на общите разходи в сравнение с механизма Athena<sup>67</sup>;
- 2) разширяване на обхвата на ЕС за финансиране на мироопазващи операции на трети държави и международни организации в световен мащаб<sup>68</sup>;
- 3) разширяване на подкрепата от ЕС за дейностите за изграждане на способностите на въоръжените сили в партньорските държави.

---

<sup>64</sup> „European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security“ („Европейски механизъм за подкрепа на мира: извънбюджетен фонд на ЕС за изграждане на мира и укрепване на международната сигурност“), *Фактологична справка на ЕСВД*, юни 2018 г.

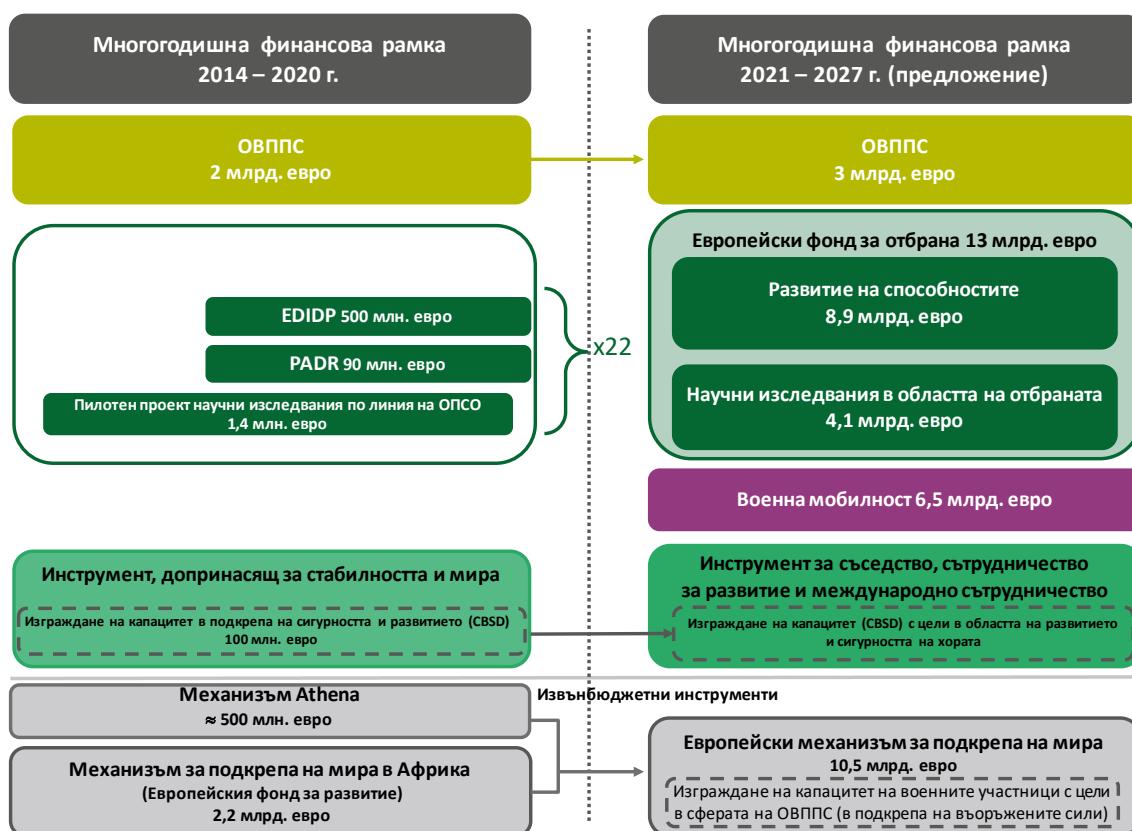
<sup>65</sup> APF и механизма Athena.

<sup>66</sup> Предложение от 13.6.2018 г. на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност с подкрепата на Комисията, адресирано до Съвета, за решение на Съвета за създаване на Европейски механизъм за подкрепа на мира (HR(2018) 94).

<sup>67</sup> В резултат на това общите разходи на военна операция се очаква да достигнат 35 % – 45 % от всички разходи на мисията в сравнение с 5 % – 15 % съгласно действащия механизъм Athena.

<sup>68</sup> Чрез APF тази подкрепа понастоящем е ограничена до Африка и Африканския съюз.

**Фигура 4 – Предложени промени във финансирането от ЕС за отбрана**



### 1.3 Рискове, свързани с новата амбиция на ЕС в областта на отбраната

**55** Свързаните с отбраната инициативи на ЕС представляват опити в област, в която ЕС има малък опит в миналото. Политическите изявления, свързани с новите инициативи, може би са породили очаквания, на които ЕС може да не е в състояние да отговори<sup>69</sup>. Към момента съществува риск да не може да бъдат определени адекватни цели и да не може да бъдат въведени подходящи системи, чрез които увеличението на разходите на ЕС да се приведе в съответствие с новото равнище на амбиция, определено в ГСЕС.

<sup>69</sup> S. Blockmans, „The EU’s modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?“ („Модулният подход на ЕС към интеграцията в областта на отбраната: приобщаващо, амбициозно и правно обвързващо ПСС?“, 2018 г.

## Амбиция за отбранителна политика на ЕС

**56** Отбраната е специфична област, която лежи в основата на националния суверенитет. Ето защо решенията на ЕС в тази област са резултат от политически процес, свързан с компромис между множество причини и интереси.

**57** В този контекст между държавите – членки на ЕС, съществуват явни стратегически различия<sup>70</sup>:

- те не споделят общо разбиране за заплахите;
- те имат различни институционални рамки с различни правила за участие и разнообразни виждания за използването на военна сила;
- и накрая, те не споделят обща визия за ролята на ЕС.

**58** Например някои държави членки акцентират по-скоро върху териториалната отбрана срещу военните заплахи от страна на Русия, докато други са ориентирани повече към предизвикателствата пред сигурността, идващи от Северна Африка и Близкия изток<sup>71</sup>. Някои държави членки имат традиция за неутралност, докато други имат желание да участват в операции от горната част на спектъра.

**59** В такъв контекст някои понятия, като например „стратегическа автономност“ или „европейска армия“, се използват в широк и неясен смисъл. Подобни понятия могат да се възприемат като контрапродуктивни на отношенията и сътрудничеството с НАТО – област, която е от решаващо значение за мнозинството от държавите – членки на ЕС.

### Стратегическа автономност и равнище на амбиция

**60** Стратегическата автономност на Европа е една от ключовите концепции на ГСЕС (вж. точки **37** до **39**)<sup>72</sup>. Фактът обаче, че държавите членки не споделят общо

---

<sup>70</sup> J-D. Giuliani, „Defence: Europe’s awakening“ („Отбраната: пробуждането на Европа“, *European issues* 474, Фондация Robert Schuman, май 2018 г.

<sup>71</sup> "In Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe’s strategic movement“, Стратегически доклад на EPSC, юни 2015 г.

<sup>72</sup> Понятието се посочва редовно в официални документи на ЕС. Например Съветът от юни 2019 г. заявява, че „с удовлетворяването на настоящите и бъдещите нужди в Европа по отношение на сигурността и отбраната ЕС подобрява способността си да

разбиране за това какво изисква такава автономност, означава, че политическото равнище на амбиция в ГСЕС не е изразено напълно във военно отношение<sup>73</sup>. И понятието „стратегическа автономност“, и равнището на амбиция, включително позоваването на „пълен спектър от отбранителни способности“, нямат ясно определено значение по отношение на отбраната<sup>74</sup>.

**61** В ГСЕС, и по-конкретно в третия ѝ стратегически приоритет „защита на Европа и на европейските граждани“, липсва ясна, пълна и подробна военна формулировка. Продължава да няма отговор на ключови въпроси, като например: ограничава ли се автономното равнище на амбиция на ЕС до операции извън ЕС? Или означава ли това, че държавите членки следва да бъдат способни и сами да защитават собствената си територия<sup>75</sup>? Ето защо някои експерти считат, че има неяснота относно целите на ЕС в областта на отбраната<sup>76</sup>.

**62** Освен това високото равнище на амбиция в ГСЕС (вж. *каре 1*) контрастира с наличните ресурси и съответните способности на държавите членки. Няколко държави от ЕС изпитват проблеми дори с вноската си в НАТО<sup>77</sup>, която е основната мрежа за отбрана за повечето държави членки (вж. *фигура 2*). Ето защо съществува очевидна разлика между това, което се очаква от държавите членки, и това, за което те могат да се договорят и да постигнат<sup>78</sup>.

---

действа като гарант на сигурността, стратегическата си автономност и способността си за сътрудничество с партньорите“.

<sup>73</sup> Jo Coelmont, *European Strategic Autonomy: „Which Military Level of Ambition?“* („Европейската стратегическа автономност: кое равнище на амбиция във военната сфера?“), март 2019 г.

<sup>74</sup> Thierry Tardy, „The return of European Defence?“ („Завръщането на европейската отбрана?“), *European issues* 474, Фондация Robert Schuman, май 2018 г.

<sup>75</sup> Sven Biscop, „EU-NATO relations: a long-term perspective“ („Отношенията между ЕС и НАТО: дългосрочна перспектива“, *Nação e Defesa*, ноември 2018 г.

<sup>76</sup> Frédéric Mauro и Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) и Група за научни изследвания и информация относно мира и сигурността (GRIP), „A European Army to do what?“ („Европейска армия, за да прави какво?“), април 2019 г.

<sup>77</sup> На срещата на върха в Уелс през 2014 г. държавите – членки на НАТО, са се ангажирали да изразходват най-малко 2 % от своя БВП за отбрана до 2024 г.

<sup>78</sup> Herbert Sailer, „EU Capability Development“ („Развитие на способностите на ЕС“), Наръчник за ОПСО, май 2017 г.

## „Европейска армия“

**63** Въпреки че в последните официални документи на ЕС не се споменава идеята за европейска армия, тя получи ново широко внимание сред обществеността и в политическите кръгове и затова заслужава да бъде проучена по-задълбочено в настоящия преглед. Действително, създаването на европейска армия, което вече е било обмисляно през 50-те години на миналия век<sup>79</sup>, е периодично повтаряща се идея в областта на отбраната на ЕС, която неотдавна се появи отново. Политическите декларации за създаването на европейска армия обаче са неясни и нереалистични „в обозримо бъдеще“<sup>80</sup>. Някои бивши военни са поставили под съмнение значението на една европейска армия, което показва, че липсват предпоставки за такава<sup>81</sup>.

**64** Не всички държави – членки на ЕС, са съгласни със значението на понятието „европейска отбрана“. Поради липса на обща стратегическа култура или споделена визия за употребата на сила и поради процеса на вземане на решения, който се основава на единодушие, държавите членки вероятно няма да могат да постигнат консенсус за разполагането на военни сили за интервенции в горната част от спектъра<sup>82</sup>. Според някои експерти, ако бъде лансирана прекалено, идеята за европейска армия би могла да доведе до по-голямо разделение между държавите – членки на ЕС<sup>83</sup>.

**65** Това обяснява защо предишни развърщания на сила не са били извършени под флага на ЕС, а на национална основа или по линия на специални за целта коалиции. Например бойни групи на ЕС никога не са били развърщани, въпреки че функционират от 2007 г. насам. Изпълняваните по линия на ОПСО 35 мисии и операции са били основно граждански или военни операции с нисък интензитет

---

<sup>79</sup> В договора за създаването на „европейска общност за отбрана“ през 1952 г. са били предвидени общи въоръжени сили, общ бюджет и общи институции.

<sup>80</sup> Sophia Besch, Център за европейски реформи, „An EU Army? Four reasons it will not happen“ („Армия на ЕС? Четири причини това да не се случи“, май 2016 г.

<sup>81</sup> Например, [Генерал Charles-Henri Delcour](#), бившият Началник на отбраната на Беглия.

<sup>82</sup> Dick Zandee, „Core groups: the way to real European Defence“ („Основни групи: пътят към реална европейска отбрана“), Кралски институт за международни отношения Egmont, февруари 2017 г.

<sup>83</sup> Вж. например Vladimir Bilcik, „After the EU global strategy: Consulting the Experts“ („След глобалната стратегия на ЕС: консултиране с експертите“), 2016 г.

с акцент върху управлението на кризи<sup>84</sup>. ЕС не е участвал в най-сложните военни операции, като например тези в Либия или Сирия. Той също така не е участвал в „отбраната и възпирането в тесния смисъл на военна защита на територии [и] население“<sup>85</sup> в Европа.

**66** Въз основа на преглед на публикациите по темата<sup>86</sup> една реална и надеждна армия би изисквала няколко ключови елемента, в т. ч.<sup>87</sup>:

- постоянни сили, финансирани от общ бюджет;
- планиране на обща отбрана за развиване и придобиване на общи способности;
- автономни военни способности, включително пълноправно командване и контрол;
- ефективен процес на вземане на решения с уникална верига на командване и ясно лидерство с авторитет и легитимност за ангажиране на въоръжени сили;
- граждански и демократичен контрол върху военния сектор и употребата на въоръжени сили.

**67** Очевидно е, че в близко бъдеще не е вероятно да се създадат подобни елементи на равнището на ЕС. Изграждането на т.нар. армия на ЕС е свързано с прехвърлянето на правомощия във връзка с националния суверенитет на

---

<sup>84</sup> Frédéric Mauro и Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) и Група за научни изследвания и информация относно мира и сигурността (GRIP), „A European Army to do what?“ („Европейска армия, за да прави какво?“), април 2019 г.

<sup>85</sup> Claudia Major, Carnegie Europe, „Credible EU defence means rethinking sovereignty“ („Надеждната отбрана на ЕС означава преосмисляне на суверенитета“), юни 2017 г.

<sup>86</sup> Напр. Frédéric Mauro и Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) и Група за научни изследвания и информация относно мира и сигурността (GRIP), „A European Army in what form?“ („Европейска армия под каква форма?“), април 2019 г.

Judy Dempsey и принос на експерти, Carnegie Europe, „Does the EU need its own Army?“ („Нуждае ли се ЕС от своя армия?“), март 2015 г.

<sup>87</sup> Елементите не са пълен списък на изискванията за сформирание на армия.

наднационалното равнище на ЕС, на което се противопоставят няколко държави членки<sup>88</sup>.

**68** По отношение на способностите изграждането на армия изисква значително количество време и средства. За да се илюстрират сумите, за които става въпрос, и без да се дава приблизителна оценка на бюджета, необходим за изграждането на армия, членуващите в НАТО държави – членки на ЕС, ще трябва да инвестират допълнително 90 млрд. евро годишно само за да изпълнят насоката от 2 % от БВП, т.е. увеличение от приблизително 45 % спрямо равнището на разходите им от 2017 г.<sup>89</sup>.

### Съгласуваност с НАТО

**69** Съгласуваността между инициативите на ЕС и техните полезни взаимодействия с други рамки, по-конкретно НАТО, е от съществено значение. Тъй като държавите членки участват в няколко рамки за сътрудничество (вж. точка 29), това може да отслаби съответните ползи и да доведе до конкуриращи се практики и до дублиране на процеси.

**70** Това е особено вярно, когато става въпрос за НАТО, тъй като инициативите на ЕС може да доведат до дублиране или да се възприемат като такова. Въпреки че приветства инициативите на ЕС в областта на отбраната, генералният секретар на НАТО неколкостранно предупреждава, че дублирането и конкуренцията между ЕС и НАТО<sup>90</sup> в крайна сметка може да отслаби трансатлантическата връзка, а оттам и сигурността на Европа. По подобен начин през май 2019 г. администрацията на САЩ също подчертава, че новите инициативи на ЕС може „да доведат до дублиране, военни системи, които не са оперативно съвместими, отклоняване на ограничените ресурси за отбрана и ненужна конкуренция между НАТО и ЕС“<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Claire Mills, „EU Defence: Where is it heading“ („Отбраната на ЕС: накъде върви?“), май 2019 г.

<sup>89</sup> Изчисление на ЕСП по данни на Евростат.

<sup>90</sup> Например [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm) и [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160241.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm).

<sup>91</sup> Guy Chazan и Michael Peel, *Financial Times*, „US warns against European joint military project“ („САЩ отправя предупреждение срещу европейски съвместен военен проект“), 14.5.2019 г.

**71** Допълването между ЕС и НАТО е ключов момент, който се подчертава многократно в официалните документи на ЕС<sup>92</sup>. НАТО отговаря за колективната отбрана на своите членове. Държавите – членки на ЕС разполагат само с един набор въоръжени сили. Ето защо, за да се избегне неефикасното използване на парите на данъкоплатците, критичен момент и основен приоритет в близко бъдеще ще бъде дали ЕС ще може да допълва НАТО и по този начин да се избегне дублиране и припокриване на функции с него. Ефикасност означава да се избягват всички форми на ненужно дублиране, независимо дали това са процеси, структури, като например оперативно командване, или крайни продукти и услуги.

**72** Докладвани са последните стъпки в сътрудничеството между ЕС и НАТО<sup>93</sup>. Един добър пример за допълване между ЕС и НАТО е военната мобилност, която илюстрира потенциала за полезно взаимодействие и допълването между двете организации (вж. *каре 2*).

---

<sup>92</sup> Например “EU Global Strategy for Foreign and Security policy”, юни 2016 т., Резолюция на Европейския парламент от 13.6.2018 г. относно отношенията между ЕС и НАТО, 2017/2276(INI), Четвърти доклад за напредъка относно изпълнението на общия пакет от предложения, приет от НАТО и ЕС на 6.12.2016 г. и 5.12.2017 г., 17.6.2019 г.

<sup>93</sup> „Четвърти доклад за напредъка в прилагането на общия набор от предложения, одобрен от Съвета на НАТО и Съвета на ЕС на 6 декември 2016 г. и 5 декември 2017 г.“, 17.6.2019 г.

## Каре 2

### Военна мобилност

За разлика от гражданските транспортни средства, които могат да се движат свободно в Шенгенското пространство, военният персонал и военното оборудване не могат просто да преминават границите<sup>94</sup>.

Това възпрепятства капацитета на държавите – членки на ЕС, за реагиране на кризи както извън територията на ЕС по линия на ОПСО, така и в други мрежи, като например НАТО, за да се гарантира териториалната отбрана на Европа. Военната мобилност е определена като приоритетна област за сътрудничество между ЕС и НАТО.

През март 2018 г.<sup>95</sup> ЕК стартира план за действие за военна мобилност с предложение за отпускане на 6,5 млрд. евро за следващата МФР. В плана се предлагат оперативни мерки за военни изисквания, транспортна инфраструктура и процедурни въпроси, като се взема предвид приносът на НАТО. Той има за цел да развие и гражданско-военните полезни взаимодействия, особено чрез двойната употреба на трансевропейската транспортна мрежа.

**73** Както е показано в първата част на настоящия преглед и въпреки последните промени в отбранителната политика на ЕС, държавите членки продължават да имат водеща роля, когато става въпрос за европейска отбрана. Тяхната водеща роля се подкрепя от правни, институционални и финансови съображения.

<sup>94</sup> „Defending Europe: Improving military mobility in the European Union“ („Защита на Европа: подобряване на военната мобилност в Европейския съюз“), *Фактологична справка на Европейската комисия*, 2018 г.

<sup>95</sup> Съвместно съобщение на Европейската комисия и ВП/ЗП до Европейския парламент и Съвета относно плана за действие за военната мобилност, JOIN(2018) 5 final, март 2018 г.

## 2. Отбранителни способности и промишленост на държавите – членки на ЕС: глобалната позиция е подложена на изпитание

**74** Във втората част от настоящия преглед европейската отбрана се разглежда от гледна точка както на способностите, така и на промишлеността, с цел да бъдат представени разработените в тези области нови инициативи на ЕС и свързаните с тях рискове.

### 2.1 Силни и слаби страни на способностите на държавите членки

#### Измерване на военните способности

**75** Във военно отношение способностите представляват „комбинация от средства и начини за изпълнение на набор от задачи“<sup>96</sup>. Това широко определение включва оборудване и персонал, както и тяхната оперативна готовност и способност за поддържане на операциите във времето. В крайна сметка целта на военните способности е да дават сравнително военно предимство при възпирането или борбата с потенциалните или реалните врагове.

**76** Измерването на военните способности и военната мощ на дадена държава са сложни въпроси и изискват както количествени, така и качествени данни, които често не са на разположение на обществеността. Освен това за всяка една държава силните и слабите страни във връзка с военните способности могат да се

---

<sup>96</sup> В речника на акронимите и определенията на EUMC (2017 г.) военните способности се определят като „комбинация от средства и начини за изпълнение на набор от задачи или за постигане на ефект до даден стандарт при определени условия. Обикновено военните способности включват четири основни компонента: структура на силите – персонал, брой, големина и състав на силите; конфигурация – техническа сложност на силите и оборудването; готовност – способността за предоставяне на способностите, които се изискват от воюващите командири за изпълнението на възложените им мисии; устойчивост – способността за поддържане на необходимото равнище и продължителността на оперативната дейност за постигане на военните цели“.

оценяват единствено спрямо: i) установените заплахи; ii) способностите на потенциалните врагове; и iii) способностите на съюзниците.

**77** Предвид горното, целта на настоящия раздел е да се изтъкнат някои ключови съображения на военните способности на държавите членки въз основа на публично достъпната информация. В него не се прави цялостна оценка на тяхната военна мощ.

**78** Картината на военните способности в ЕС продължава да отразява историята, географията и националните интереси на държавите членки<sup>97</sup>. Например целта на Франция и Обединеното кралство е да предприемат пълен спектър от операции – включително високотехнологични – с участието на експедиционни сили, които да бъдат разполагани извън ЕС. От друга страна, Германия дава приоритет на териториалната отбрана с по-тежки формации<sup>98</sup>.

### Количествени показатели

**79** Първият глобален показател, който обикновено е свързан с военните способности, е бюджетът за отбрана. Без да проучва ефикасното използване на ресурса, този показател все пак дава обща представа за размера и мощта на войската в абсолютно и сравнително отношение. По този показател държавите – членки на ЕС, взети заедно, заемат второ място в света след САЩ по разходи за отбрана, (вж. [фигура 8](#)). Значителните и некоординирани съкращения на техните бюджети за отбрана в периода между 2005 г. и 2015 г., заедно с недостатъчните инвестиции, са се отразили на военните им способности<sup>99</sup>.

**80** Вторият ключов показател е мащабът на военната сила. При пресмятане на военния персонал държавите – членки на ЕС заедно имат втората по големина

---

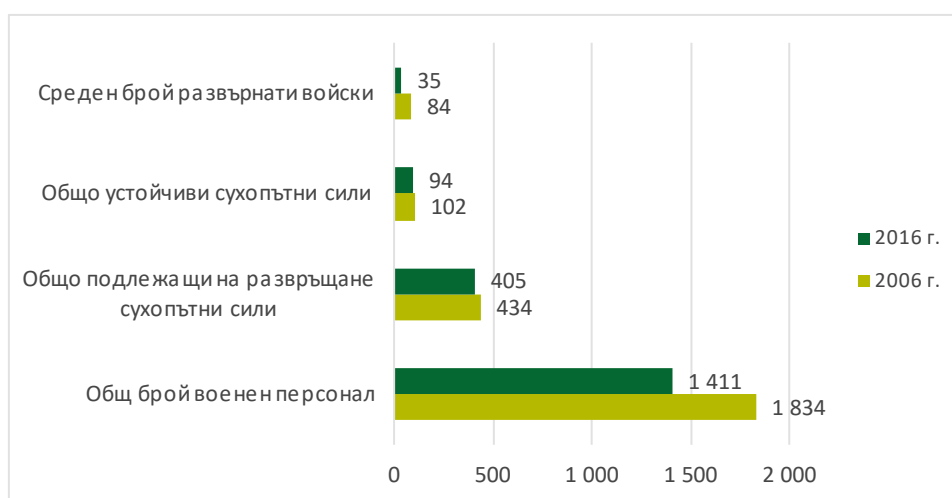
<sup>97</sup> Dick Zandee, „Core Groups: the way to real European Defence“ („Основни групи: пътят към реална европейска отбрана“), Кралски институт за международни отношения Egmont, февруари 2017 г.

<sup>98</sup> Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, „Making sense of European Defence“ („Разбиране на европейската отбрана“), декември 2017 г.

<sup>99</sup> Европейска комисия, Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана, COM(2018) 476 final, 13.6.2018 г. McKinsey, „More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future“ („По-европейски, по-свързани и по-способни: изграждане на европейските въоръжени сили на бъдещето“), 2017 г.

армия в света<sup>100</sup>. През последното десетилетие консолидираният брой военен персонал е намалял с 23 %. Общият брой разполагаеми и устойчиви сухопътни сили също е намалял, но в по-малка степен (*фигура 5*).

### Фигура 5 – Развитие на военния персонал на държавите – членки на ЕДА, 2006 – 2016 г. (в хил.)

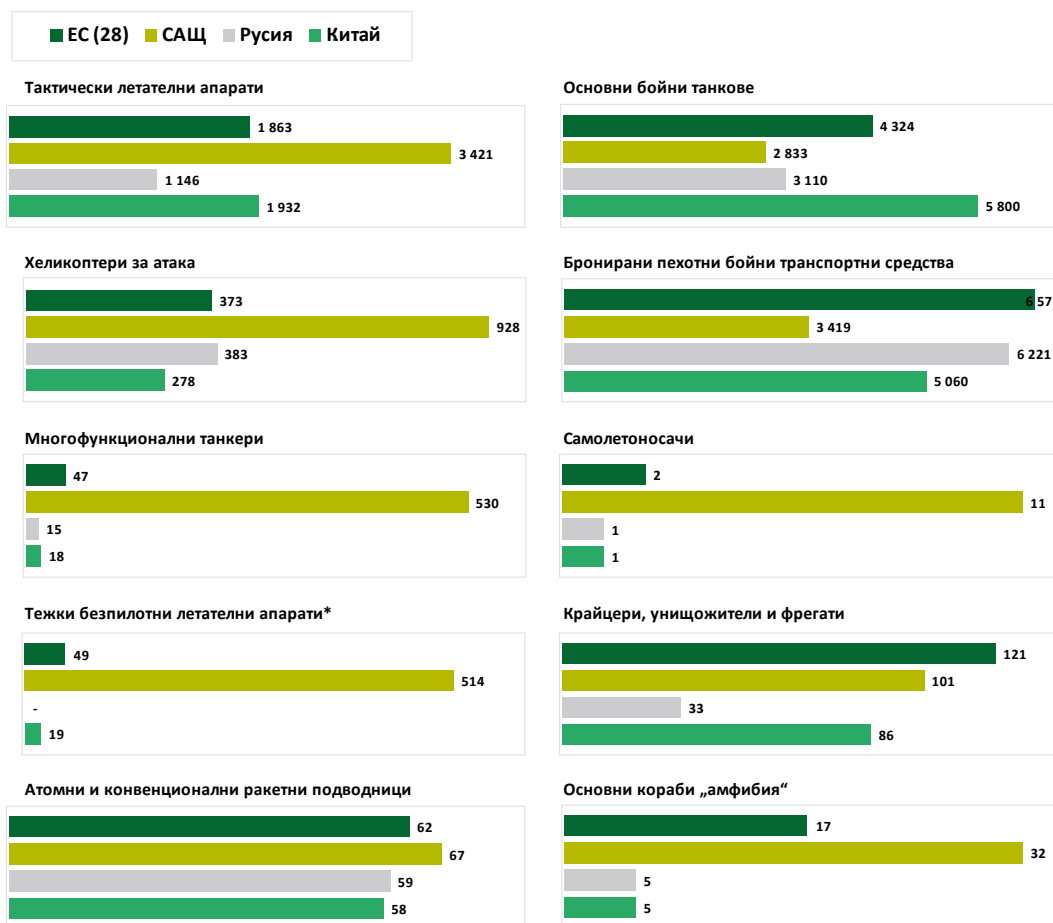


Източник: ЕСП, по данни на ЕДА.

**81** По отношение на консолидираните способности и обхвата държавите – членки на ЕС, притежават след САЩ значителен дял военни способности (*таблица 2*), въпреки че повечето от тяхното налично конвенционално оборудване е намалено след 2000 г. (*фигура 6*).

<sup>100</sup> След Китай, военен баланс на МСП за 2019 г. и Европейски център за политическа стратегия, стратегически документ № 4/2015, „In Defence of Europe“ („В защита на Европа“), 15.6.2015 г., стр. 3.

**Таблица 2 – Военна мощ на ЕС и други държави: избрано военно оборудване, 2018 г.**



\* Не са налични данни за Русия.

Източник: ЕСП, по данни от военния баланс на Международния институт за стратегически проучвания (МИСП) за 2019 г.

**Фигура 6 – Развитие по отношение на набор от военно оборудване на ЕС-28, 2000 – 2018 г. (брой единици)**

	2000 г.	2010 г.	2018 г.	2018/2000 г.
Основни бойни танкове	15 868	7 131	4 324	-73 %
Бронирани пехотни бойни транспортни средства	8 644	7 379	6 571	-24 %
Тактически летателни апарати	2 949	2 296	1 863	-37 %
Танкерни летателни апарати	77	66	47	-39 %
Хеликоптери за атака	283	360	373	32 %
Основни бойни надводни кораби	172	146	121	-30 %
Подводници	86	66	62	-28 %
Безпилотни летателни апарати	22	127	230	945 %

Източник: ЕСП, по данни от военния баланс на МИСП.

### Качествен анализ

**82** Анализът на военните способности е повече от преглед на количествените данни. По-конкретно качеството и видът на наличните способности също са от решаващо значение за подпомагане на ефективността на военните сили. Съкращенията в националните бюджети за отбрана, заедно с по-големия брой по-интензивни операции, са оказали сериозен натиск върху действащите способности. По-малката честота на обновяване на оборудването е довело до остаряващи военни способности<sup>101</sup> с по-слаба готовност и възможност за употреба в оперативен отношение и до повече време и разходи за поддръжка и ремонт (вж. *каре 3*).

<sup>101</sup> Например приблизително 80 % от ресурсите за морски контрол, фрегати и корвети са над 15-годишни (източник: EDA, „Future capabilities, emerging trends and key priorities“ („Бъдещи способности, нововъзникващи тенденции и ключови приоритети“), 2018 г.).

### Каре 3

#### Пример за проблеми, свързани с готовността – Германия<sup>102</sup>

В последните доклади на германския парламентарен комисар за въоръжените сили са изтъкнати повтарящи се недостатъци на материалната база във всички служби на армията. В доклада от 2017 г. се посочва, че „реалната готовност на главната оръжейна система на Бундесвера е драстично малка в много области“<sup>103</sup>.

Например едва 39 % от бойните танкове Леопард 2 са били на разположение за употреба поради липсата на резервни части. Понякога нито една от шестте подводници не е била на разположение и по-малко от половината от бойните самолети Eurofighters и Tornado са били годни за летене. Освен потенциалната неспособност за бързо развързване на сили, тази ситуация понякога е възпрепятствала и адекватното обучение на военния персонал.

**83** Военните способности на държавите членки се характеризират и с висока степен на дублиране и фрагментация, което означава, че европейските въоръжени сили са по-малко оперативни съвместими<sup>104</sup>. През 2017 г. в употреба в ЕС е имало 178 различни оръжейни системи на фона на 30 в САЩ<sup>105</sup>. Голямото разнообразие от функциониращи системи, а оттам и липсата на общи технически стандарти, вреди на оперативната съвместимост на различните въоръжени сили в Европа. В един контекст, в който съвместните мисии и операции са нещо нормално, подходящата степен на оперативна съвместимост е от основно значение за ефективното функциониране/сътрудничество.

**84** Поуките от оперативните интервенции в Либия (2011 г.) и Мали (2013 – 2014 г.) са разкрили и критичен недостиг на способности, както е доказано на

<sup>102</sup> 59<sup>-ти</sup> и 60<sup>-ти</sup> годишен доклад на парламентарния комисар за въоръжените сили д-р Hans-Peter Bartels.

<sup>103</sup> 59<sup>-ти</sup> годишен доклад на парламентарния комисар за въоръжените сили д-р Hans-Peter Bartels, 20.2.2018 г., стр. 41.

<sup>104</sup> „Joining Forces, the way towards the European Defence Union“ („Обединяване на силите – начинът за постигане на европейски съюз за отбрана“), Европейски център за политическа стратегия, 14.2.2019 г.

<sup>105</sup> „Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence“ („Защитата на Европа – въпросът за по-голямо сътрудничество в ЕС в областта на сигурността и отбраната“), Фактологична справка на Европейската комисия, 2017 г.

терен от значителното използване на стратегически способности на САЩ<sup>106</sup>. По-конкретно, за липсата на инструменти за стратегическа подкрепа<sup>107</sup>, като например боеприпаси с прецизно насочване, зареждане с гориво във въздуха, командване и контрол или разузнаване, наблюдение и войсково разузнаване, е докладвано както от ЕС, така и от неговите съюзници<sup>108</sup>. Същото се отнася и за стратегическото възпиране (включително ядрената отбрана)<sup>109</sup>, при което държавите – членки на ЕС, разчитат до голяма степен на САЩ<sup>110</sup>.

**85** Същевременно Русия, Китай и други големи нации в момента инвестират големи суми в придобиването на авангардни способности и в разработването на иновативни технологии<sup>111</sup>, като например свръхзвукови оръжия. Бързите промени в технологиите предлагат нови възможности за въоръжените сили и пораждаат нови потребности от военни способности. Както се признава в ГСЕС, съществува необходимост държавите – членки на ЕС, да инвестират в „цифрови способности за гарантиране на данни, мрежи и критична инфраструктура в рамките на европейското цифрово пространство“<sup>112</sup>. През 2017 г. в доклад, представен по време на конференцията относно сигурността в Мюнхен, е направена оценка, че са необходими между 30 и 50 млрд. щатски долара

<sup>106</sup> „NATO chief: [Mali shows holes in EU defence](#)“ („Ръководителят на НАТО: Мали показва пропуски в отбраната на ЕС“), *EU Observer*, 4.2.2013 г.

<sup>107</sup> Инструментите за стратегическа подкрепа позволяват развърщането, ефективността и устойчивостта на военните операции.

<sup>108</sup> Пресконференция на генералния секретар на НАТО Андерс Фог Расмусен след заседанието на министрите на отбраната, 5.10.2011 г.; и [събеседване с генерал Mikhail Kostarakos](#), бивш председател на Военния комитет на Европейския съюз (EUMC), *European Defence Matters*, брой № 11/2016.

<sup>109</sup> По-конкретно, Европа е напълно зависима от ядрения „чадър“ на САЩ, Sven Biscop, *Egmont Paper* 103, *Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force* („Борбата за Европа: стратегическата автономност на Европа и употребата на сила“), януари 2019 г.

<sup>110</sup> „European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests“ („Европейската стратегическа автономност – участници, проблеми, конфликт на интереси“), *научен документ* на *SWP*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza и Volker Perthes (eds.), 2019 г.

<sup>111</sup> Общ доклад на Парламентарната асамблея на НАТО „Maintaining NATO’s technological edge: strategic adaptation and defence research and development“ („Поддържане на технологичните постижения на НАТО: стратегическо адаптиране и изследователска и развойна дейност в областта на отбраната“), октомври 2017 г.

<sup>112</sup> „Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз“, юни 2016 г.

в годишни инвестиции за преодоляване на „пропуските във взаимосвързаността и цифровизацията на европейските сили“<sup>113</sup> в области, като например свързването на платформи и командване, контрол, комуникации, компютри, информация, наблюдение и разузнаване.

**86** Понастоящем държавите – членки на ЕС, далеч не разполагат с необходимите военни способности, от които се нуждаят, за да отговорят на равнището на амбиция на ЕС във военната сфера<sup>114</sup> (вж. *капе 1*). В извършено наскоро проучване на Международния институт за стратегически проучвания (МИСП) и на германския Съвет за външни отношения (DGAP) се оценява до каква степен ЕС е в състояние да постигне това равнище на амбиция въз основа на сегашните способности на държавите членки и на тези, предвидени за 2030 г.<sup>115</sup>. Като се допускат различни възможни непредвидени случаи в резултат на равнището на амбиция на ЕС, в проучването се заключава, че „има сериозни пропуски в способностите във всички области и често са изпълнени по-малко от една трета от изискванията за силите“ и следователно „европейската стратегическа автономност е ограничена до долната скала на оперативния спектър“.

**87** Освен това, ако членуващите в НАТО държави – членки на ЕС, трябва да се защитават сами срещу военна агресия, без да разчитат на военна закрила от САЩ, оценката е, че биха били необходими инвестиции от няколкостотин милиарда евро за преодоляване на сегашния недостиг на способности. Ако се допусне хипотетичен сценарий за ограничена регионална война в Европа срещу трета държава, в друго проучване на МИСП се „оценява, че европейските членове на НАТО ще трябва да инвестират между 288 млрд. щатски долара и 357 млрд.

---

<sup>113</sup> Допускане на цикъл за модернизирание от пет до седем години – „More European, More Connected and More Capable“ („По-европейски, по-свързани и по-способни“), конференция относно сигурността в Мюнхен, школа за управление „McKinsey and Hertie“, 2017 г.

<sup>114</sup> „Coordinated Annual Review on Defence“ („Координиран годишен преглед на отбраната“), *Фактологична справка на ЕДА*, 26.11.2018 г: „Приносът на Военния комитет на ЕС за пробното тестване на КГПО установи, че ЕС не разполага с всичките необходими военни способности за осъществяването на равнището на амбиция на ЕС във военната област по линия на ОПСО в резултат от Глобалната стратегия на ЕС“.

<sup>115</sup> „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit“ („Опазването на Европа: постигане на военната амбиция на ЕС в контекста на излизането на Обединеното кралство от ЕС“), МИСП и DGAP, ноември 2018 г.

щатски долара за запълване на генерираните при този сценарий пропуски в способностите“<sup>116</sup>.

**88** Определянето на приоритетите във връзка със способностите е динамичен процес. Както е показано в *приложение III*, нуждите от отбранителни способности се променят с времето въз основа на естеството на установените заплахи и равнището на амбиция на ЕС<sup>117</sup>. В *каре 4* се илюстрират някои ключови слабости в способностите въз основа на наличната информация.

---

<sup>116</sup> D. Barrie et al., „Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO’s European members“ („Защита на Европа: основани на сценарий изисквания за способностите на европейските членове на НАТО“), Международен институт за стратегически проучвания, април 2019 г.

<sup>117</sup> На равнището на ЕС в Каталог на напредъка № 18 (класифициран документ) се определя степента на осъществяване на равнището на амбиция на ЕС във военната област по линия на ОПСО и се представят слабостите в способностите, представени в приоритетен ред, известни като „цели по отношение на способностите с висока степен на въздействие“. Те представляват пропуски в способностите, които следва да бъдат преодолени в краткосрочен (2026 г.) и средносрочен (2032 г.) план.

## Каре 4

### Примери за липса на определени способности

В академичните статии, публикувани в периода 2016 – 2019 г., най-често се дават примери за пропуски във военните способности в държавите – членки на ЕС, в следните области:



Въздух – безпилотни летателни апарати (дронове), зареждане с гориво във въздуха, стратегически и тактически въздушен транспорт, системи за въздушно командване и контрол, боеприпаси с насочване, способности за отбрана с балистични ракети, способности за лишаване от достъп и затваряне на определени зони, способности за въздушна отбрана за потискане на врага;



Космическо пространство – сателитни комуникации и наблюдение на Земята, автономен достъп до космическото пространство;



Информационно преимущество – способности за разузнаване, наблюдение и войсково разузнаване;



Информационни и комуникационни технологии – кибервойна, изкуствен интелект;



Военноморски – морско наблюдение, кораби „амфибия“, подводници, капацитет за отвъдморско развърщане;



Инструменти за стратегическа подкрепа – военна мобилност, стратегически транспорт и медицинска евакуация;



Сухопътни – способности за наземни удари с насочване, съвременни бронирани бойни транспортни средства.

## Въздействието на излизането на Обединеното кралство от ЕС

**89** Без да се предопределя резултатът от Брексит, излизането на Обединеното кралство от ЕС вероятно ще има последици за отбраната на ЕС. Обединеното кралство традиционно изразходва най-много средства за отбрана в Европа. През 2017 г. неговият бюджет за отбрана е представлявал приблизително една четвърт

от общите разходи на държавите – членки на ЕС, за отбрана<sup>118</sup>. Разглеждано от различна гледна точка, излизането на Обединеното кралство от ЕС означава, че 80 % от разходите на НАТО за отбрана ще се извършват в държави извън ЕС<sup>119</sup>. Също така британските дружества имат силна позиция на европейския пазар в областта на отбраната<sup>120</sup>.

**90** В оперативно отношение Обединеното кралство като цяло има ограничено участие в гражданските и военните мисии и операции по линия на ОПСО: то формира приблизително 2,3 % от приноса на държавите членки за персонал и осигурява активи, като например военноморски съдове, въздухоплателни средства и укрепване на войски в готовност<sup>121</sup>. От друга страна, загубата на инструменти за стратегическа подкрепа по въздух (способности за зареждане с гориво във въздуха, разузнаване, наблюдение и войсково разузнаване) и на специални оперативни сили са примерни области, върху които излизането на Обединеното кралство от ЕС би могло да има сериозно отражение.

**91** Поради тази причина 27-те държави от ЕС ще имат значително по-малко ресурси за запълване на установените пропуски в способностите и научните изследвания във военната сфера. И в двете области недостигът най-вероятно ще се задълбочи в резултат от Брексит: дори да не бъде равномерно разпределен в целия спектър на способностите, Брексит ще доведе до съществено намаляване на общите съществуващи способности на ЕС (*фигура 7*) и до недостиг на инвестиции в научноизследователската и развойната дейност<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> През 2017 г. Обединеното кралство е инвестирало 45,3 млрд. евро в отбрана, т.е. 22,1 % от изразходените от ЕС-28 205,1 млрд. евро. Данни на Евростат, разходи на сектор „Държавно управление“ по функции (COFOG), публикувани на 22.3.2019 г.

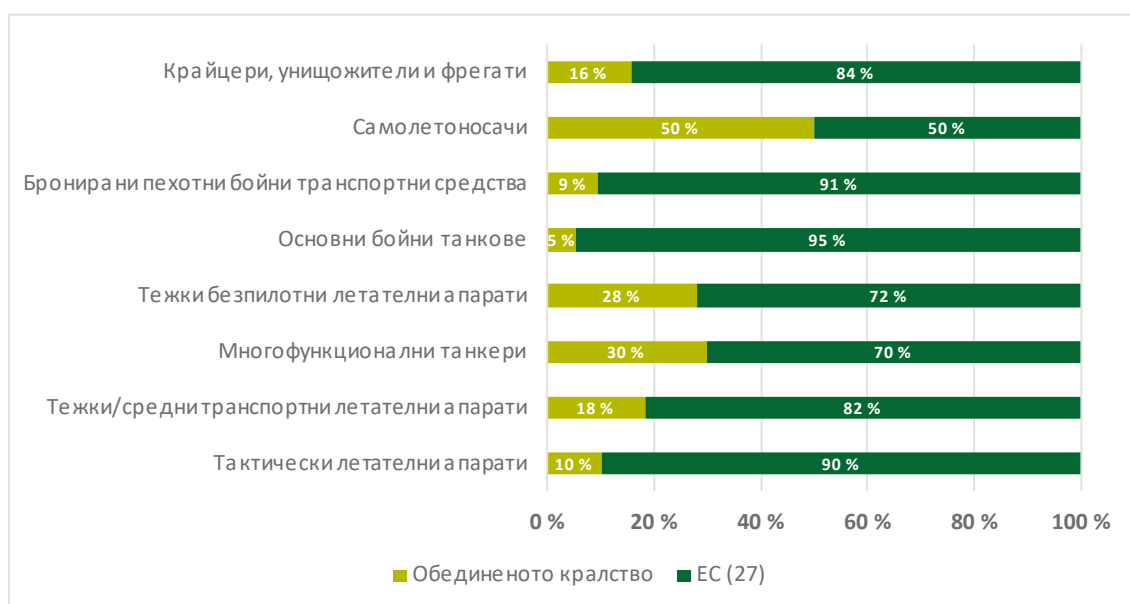
<sup>119</sup> Резолюция на Европейския парламент от 13.6.2018 г. относно отношенията между ЕС и НАТО, 2017/2276(INI), точка 19.

<sup>120</sup> По данни на класацията „Най-добрите 100“ на Стокхолмския международен институт за изследване на мира (SIPRI) техният дял от свързания с отбраната оборот сред европейските дружества е 38 % през 2018 г.

<sup>121</sup> „Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations“ („Брексит: мисии и операции по линия на общата политика за сигурност и отбрана“), Камара на лордовете – Комитет на Европейския съюз, май 2018 г.

<sup>122</sup> Разходите за НИРД в областта на отбраната в Обединеното кралство са 3,2 млрд. евро през 2017 г. (по данни на EDA).

**Фигура 7 – Дял на Обединеното кралство в общия капацитет на държавите – членки на ЕС за набор от военно оборудване, 2018 г.**



Източник: ЕСП, по данни от военния баланс на МСП за 2019 г.

## 2.2 Основни характеристики на европейската отбранителна промишленост

### Секторът на отбраната

**92** Пазарът в областта на отбраната е уникален в сравнение с традиционните търговски пазари. Основната отличителна черта е централната роля на правителствата. Поради тази причина националният пазар в областта на отбраната често се нарича монопсония: има един купувач – държавата – и няколко доставчика. Като единствени крайни потребители правителствата инициират, конкретизират, регламентират и финансират разработването и доставката на отбранително оборудване.

**93** Секторът на отбраната е от стратегическо значение. Той допринася за автономността на действията на държавата чрез създаването на необходимите способности и гарантирането на сигурност на доставките. Ето защо секторът е силно регулиран на национално равнище<sup>123</sup>. По-специално продуктите в областта на отбраната може да подлежат на ограничения при използването на права върху

<sup>123</sup> Уебсайт на ГД GROW.

интелектуалната собственост или на възможности за износ<sup>124</sup>. Освен това достъпът до националния пазар в областта на отбраната често е ограничен от държавната политика за обществените поръчки на основание защита на основни интереси в сферата на сигурността и подпомагане на националната промишлена база<sup>125</sup>. В резултат на това бариерите за влизане на пазара и излизане от него са големи.

**94** Секторът на отбраната е свързан с много голяма научноизследователска и развойна дейност (НИРД)<sup>126</sup>. Развиването на отбранителни способности изисква иновативни и авангардни технологии, като целта е да се осигури конкурентно предимство във военната област. Това е свързано със значителни начални инвестиции и с дълги цикли на развиване на способности без да има гаранция за търговска реализация на дружествата в областта на отбраната. С цел намаляване на технологичните и финансовите рискове, свързани с развиването на способности, обикновено научните изследвания в областта на отбраната се финансират 100 % от правителствата.

### Основни тенденции

**95** Секторът на отбранителната промишленост се характеризира с нови форми на зависимост<sup>127</sup>. Първо, той става все по-глобален. Важни дружества в областта на отбраната са по-зависими от продажбите от износ, а техните вериги на доставка са по-сложни, многообразни и международни.

---

<sup>124</sup> „Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector“ („Финансови инструменти в подкрепа на устойчив и автономен сектор на отбраната“), експертна група по финансовия инструментариум, ноември 2018 г.

<sup>125</sup> „Europe’s Defence Industry: An Economic Perspective“ („Отбранителна промишленост на Европа: икономическа гледна точка“), К. Hartley, 2013 г.

<sup>126</sup> Доклад относно сектора на отбраната, Камара на лордовете, Комитет за излизане от Европейския съюз, ноември 2017 г.

<sup>127</sup> „The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)“ („Развитие на европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ)“), проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, юни 2013 г.

**96** Освен това секторът на отбраната зависи във все по-голяма степен от иновациите в гражданския сектор<sup>128</sup>. В резултат на двойната употреба на НИРД възникват големи възможности и предизвикателства, тъй като авангардните технологии – като например изкуствен интелект, безпилотни летателни апарати, големи масиви данни или нанотехнологии – се разработват и създават основно в гражданския сектор.

**97** Друга основна структурираща тенденция в сектора на отбраната са нарастващите разходи за отбранително оборудване и системи. В условията на технологична конкуренция през последните десетилетия е прекъсната връзката между растежа на разходите за отбранително оборудване между две поколения и растежа на бюджетите за отбрана, като разходите надвишават значително бюджетите за отбрана. Това е довело до „все по-малък брой единици, които националните бюджети могат да си позволят, намаляване на дължината на произвежданите серии, ограничен капацитет за оползотворяване на икономите от мащаба и по-малка честота на новите проекти за развитие“<sup>129</sup>.

### Картина на европейската отбранителна промишленост

**98** Не съществува всеобхватен набор от данни за европейската отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ)<sup>130</sup>. Европейската отбранителна промишленост има оборот от приблизително 100 млрд. евро и осигурява пряка заетост на около 500 000 души<sup>131</sup>. Тя е структурирана като пирамида<sup>132</sup>, като на върха има ограничен брой дружества в областта на отбраната – основните изпълнители. По цялата верига за доставки тези дружества се подпомагат от

<sup>128</sup> M. Drent and D. Zandee, „More European defence cooperation“, Clingendael Institute, юни 2018.

<sup>129</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана, SWD(2018) 345 final, юни 2018 г.

<sup>130</sup> Keith Hartley, „Creating a European Defence Industrial Base“ („Създаване на европейска отбранителна индустриална база“), 2013 г.

<sup>131</sup> Уебсайт на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (GROW): [https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence\\_bg](https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_bg).

<sup>132</sup> A. Marrone и A. R. Ungaro, „Actors in the European defence policy area: roles and developments“ („Участници в европейската политика на отбрана“), *Istituto affari internazionali*, ноември 2014 г.

2 000 – 2 500 дружества на по-ниско ниво<sup>133</sup> – основно дружества със средна капитализация и МСП – които осигуряват подсистеми или компоненти на основните изпълнители.

**99** ЕОТИБ не е разпределена равномерно в ЕС. Като отразява равнището на националните бюджети, отбранителната промишленост е концентрирана в шестте държави от писмото за намерения<sup>134</sup>, т.е. Франция, Германия, Италия, Испания, Швеция и Обединеното кралство. Те генерират над 80 % от оборота в европейския сектор на отбраната<sup>135</sup>. Капацитетът, способностите и конкурентоспособността на ОТИБ са различни в отделните държави членки и подсектори<sup>136</sup> (вж. *приложение IV*) за основните характеристики на авиокосмическия, сухопътния и военноморския сектор). Тази фрагментирана база е резултат от географски, исторически и военни култури, които са допринесли за формирането на промишлената среда в различните държави членки<sup>137</sup>. В Европа има толкова ОТИБ, колкото са държавите членки и свързаните с тях национални политики в областта на отбраната, технологиите, пазарите, обществените поръчки и т.н.<sup>138</sup>.

**100** Проучванията показват силните страни на сектора на отбраната в Европа. По-конкретно отбранителната промишленост на Европа като цяло се описва като

---

<sup>133</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана, SWD(2018) 345 final, юни 2018 г.

<sup>134</sup> Писмото за намерения е подписано на 20.7.1998 г. от шест държави от ЕС за създаване на рамка за сътрудничество за улесняване на реструктурирането на европейската отбранителна промишленост.

<sup>135</sup> Европейската асоциация на авиокосмическата и отбранителната промишленост, *Факти и цифри*, 2017 г.

<sup>136</sup> C. Mölling, „Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities“ („Бъдещето на ЕОТИБ на Съвета по отбрана от 2013 г. Германската позиция, европейските реалности и декемврийските възможности“), 2013 г.

<sup>137</sup> „The State of Europe's defence industrial base“ („Състояние на европейската отбранителна индустриална база“), Парламентарна асамблея на НАТО, Комисия по икономика и сигурност, октомври 2017 г.

<sup>138</sup> „The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)“ („Развитие на европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ)“), проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, юни 2013 г.

„конкурентоспособна в световен мащаб, иновативна, високотехнологична и насочена към развитие на способностите“<sup>139</sup>. Европейската отбранителна промишленост е в състояние да осигури пълен спектър от отбранителни способности – от големи и сложни платформи до иновативни продукти. Няколко отрицателни тенденции обаче са повлияли на ЕОТИБ и на нейната конкурентоспособност в световен мащаб през последните години (вж. [приложение V](#)).

### Търсене от страна на държавите членки

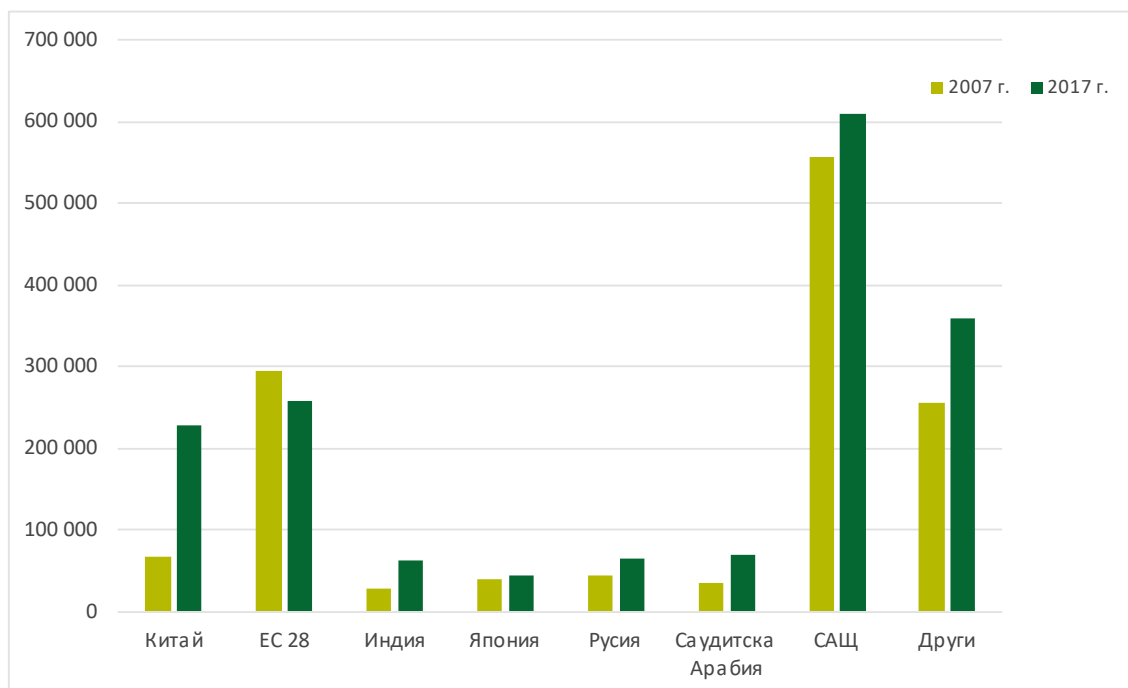
**101** Конкурентоспособността на отбранителната промишленост зависи в много голяма степен от търсенето от страна на държавите членки. Между 2007 г. и 2015 г. в националните бюджети за отбрана на ЕС са направени значителни съкращения от приблизително 15 % на фона на глобалното нарастване на военните разходи. От 2015 г. насам се наблюдава положителна тенденция при общите разходи за отбрана в ЕС<sup>140</sup>, въпреки че в реално отношение през 2017 г. разходите за отбрана все още са били под равнището от 2007 г. ([фигура 8](#)).

---

<sup>139</sup> Доклад на експертната група относно подготвителните действия за свързаните с ОПСО научни изследвания, февруари 2016 г.

<sup>140</sup> Констатации от пробното тестване на КГПО.

**Фигура 8 – Развитие на разходите за отбрана за периода 2007 – 2017 г. (по текущи цени в млн. щатски долари)**



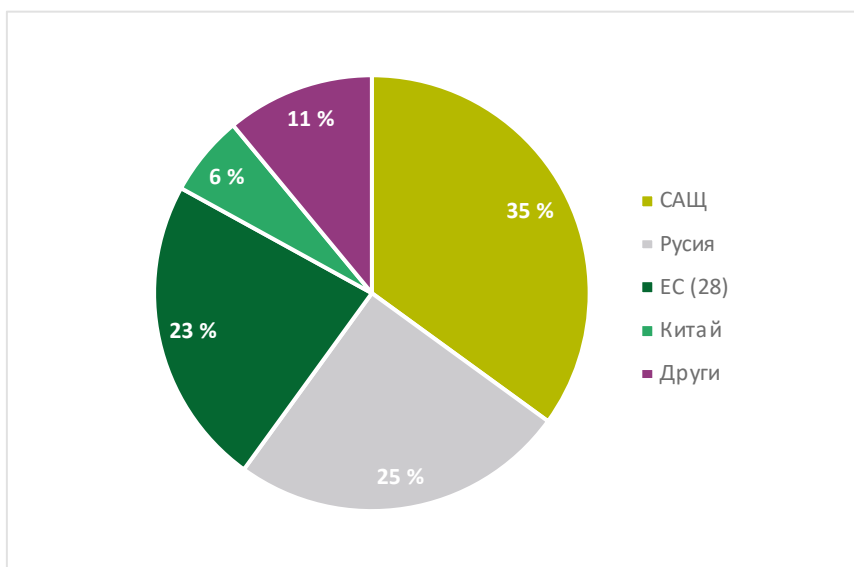
Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI<sup>141</sup>.

**102** Намаляващото вътрешно търсене на пазара на ЕС заедно с нарастващото търсене на международните пазари доведоха до увеличаването на износа на отбранителната промишленост на ЕС към пазари извън ЕС<sup>142</sup>. Както е показано на *фигура 9*, въпреки че все още е след САЩ и Русия, ЕС формира значителен дял от общия износ на оръжия, което показва конкурентоспособността на неговата отбранителна промишленост.

<sup>141</sup> В настоящия преглед използваме базите данни на Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) като основа за анализа ни. За ограниченията на използваните данни и съпътстващото влияние върху анализа на Сметната палата вж. <https://www.sipri.org/databases>.

<sup>142</sup> „The extra-EU defence exports’ effects on European armaments cooperation“ („Ефектите на износа в областта на отбраната извън ЕС върху европейското сътрудничество в областта на въоръжаването“), проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, юни 2015 г.

**Фигура 9 – Среден дял на оръжейния износ, 2010 – 2018 г.  
(без износа в рамките на ЕС)**



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI.

**103** ЕОТИБ зависи все повече от износа, което поражда предизвикателства за бъдещето. Първото предизвикателство са различията между политиките и законодателството за износ на оръжия на държавите – членки на ЕС. Тъй като веригите за доставки на основните европейски производители в областта на отбраната са все по-интегрирани, фактът, че политиките на държавите членки за износ са различни<sup>143</sup>, може да ограничи възможностите на големи дружества от ЕС да бъдат конкурентоспособни на международния пазар.

**104** Освен това трансферите на технологии, които се изискват за достъп до чужди пазари, заедно със значителните инвестиции в отбрана в чужди държави са довели до появата на нови международни конкуренти<sup>144</sup>. За да запази конкурентното си предимство, промишлеността на ЕС зависи от своя капацитет за иновации.

<sup>143</sup> „The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control“ („По-нататъшно развитие на Общата позиция 944/2008/ОВППС относно контрола върху износа на оръжия“), проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, юли 2018 г.

<sup>144</sup> „The State of Europe's defence industrial base“ („Състояние на европейската отбранителна индустриална база“), Парламентарна асамблея на НАТО, Комисия по икономика и сигурност, октомври 2017 г.

**105** Бюджетите за отбрана на държавите – членки на ЕС, обаче се характеризират с висок дял на разходи за персонал (49 %) спрямо инвестиционните разходи (21 %) <sup>145</sup>. Освен това предишни съкращения на бюджетите за отбрана са повлияли отрицателно върху разходите за НИРД <sup>146</sup>. Фактът, че взети заедно държавите членки не достигат целта от 2 % за научни изследвания и технологии в областта на отбраната <sup>147</sup>, повдига въпроси за техния дългосрочен капацитет за иновации в бъдещи технологии <sup>148</sup> и по този начин излага на риск конкурентоспособността на ЕОТИБ.

**106** Досега сътрудничеството между държавите – членки на ЕС, в инвестиции в НИРД и в отбранително оборудване е ограничено и под определената цел <sup>149</sup> (*фигура 10*). Предишните опити на ЕС за подпомагане на създаването на отворен и конкурентоспособен европейски пазар на отбранителна техника са били неуспешни. По-конкретно прилагането на Директивата относно обществените поръчки в областта на отбраната от 2009 г. не е еднакво във всички държави членки <sup>150</sup>. Много съществен дял от разходите за обществени поръчки в областта

---

<sup>145</sup> Данни за отбраната за 2016 – 2017 г., EDA.

<sup>146</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана“, SWD(2018) 345 final, 13.6.2018 г.

<sup>147</sup> През ноември 2007 г. Управителният съвет на EDA на равнище министри одобри четири колективни целеви показателя за инвестициите:

- доставки на оборудване: 20 % от общите разходи за отбрана;
- съвместни доставки на оборудване: 35 % от общите доставки на оборудване;
- научни изследвания и технологии в областта на отбраната: 2 % от общите разходи за отбрана;
- съвместни научни изследвания и технологии: 20 % от общите научни изследвания и технологии;

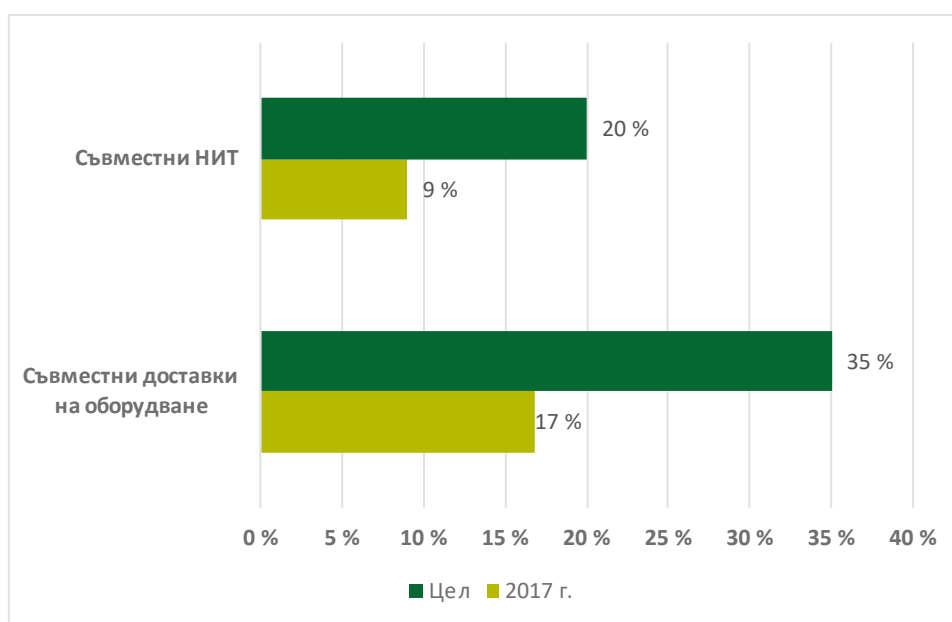
<sup>148</sup> „Coordinated Annual Review on Defence“ („Координиран годишен преглед на отбраната“), *Фактологична справка на EDA*, 26.11.2018 г.

<sup>149</sup> За ограниченията по отношение на данните, вж. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

<sup>150</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2009/81/ЕО за възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността с оглед на спазването на член 73, параграф 2 от посочената Директива, COM(2016) 762 final, 30.11.2016 г.

на отбраната, по-конкретно за системи с голяма стойност и за стратегическа отбрана, все още се правят извън обхвата на директивата<sup>151</sup>, което води до възлагането на договори основно на национални дружества.

### Фигура 10 – Референтни резултати за сътрудничество между държавите членки, 2017 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на EDA за отбраната за 2016 – 2017 г.

### Предлагане от страна на промишлеността

**107** С цел адаптиране към нарастващата глобализация на пазара в областта на отбраната секторът на отбраната е преминал през процес на консолидация чрез сливания и придобивания, довел до появата на няколко големи многонационални дружества, като например BAE, Airbus и Thales. Трансграничната консолидация обаче е ограничена основно до сектора на авиокосмическата промишленост и електрониката. Водещите съображения за националната сигурност са довели до процес на консолидация, който е извършен основно на национално равнище, по-конкретно в наземните и военноморските сегменти.

**108** Липсата на сътрудничество при търсенето, т.е. между държавите членки, е попречила на по-нататъшната интеграция и консолидация на европейския пазар

<sup>151</sup> Пак там.

на отбранително оборудване<sup>152</sup>. Тази фрагментация от своя страна води до неефективност под формата на дублиране, свръхкапацитет в някои области и липсващи икономии от мащаба, което в крайна сметка възпрепятства конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост на световния пазар, и от оперативна гледна точка не подпомага оперативната съвместимост между въоръжените сили на държавите членки. В сравнение със САЩ с техните 11 отбранителни платформи и системи, през 2013 г. в Европа е имало 36 действащи<sup>153</sup>, въпреки че военните разходи на ЕС са 2,5 пъти по-малко от тези на САЩ.

**109** Глобалната позиция на отбранителната промишленост на ЕС се отразява в нейния дял от оборота на 100-те най-големи дружества в областта на отбраната<sup>154</sup>. Основните дружества на ЕС формират значителен дял от световния оборот (приблизително една четвърт), но остават значително след дружествата от САЩ, които са в господстващо положение. Тенденцията през последните 20 години (*фигура 11*) показва нарастваща конкуренция от дружества извън ЕС и извън САЩ. По отношение на големите участници оборотът на петте най-големи дружества от ЕС и САЩ (*фигура 12*) показва, че основните дружества от САЩ извършват дейност в много по-голям мащаб от тези на ЕС.

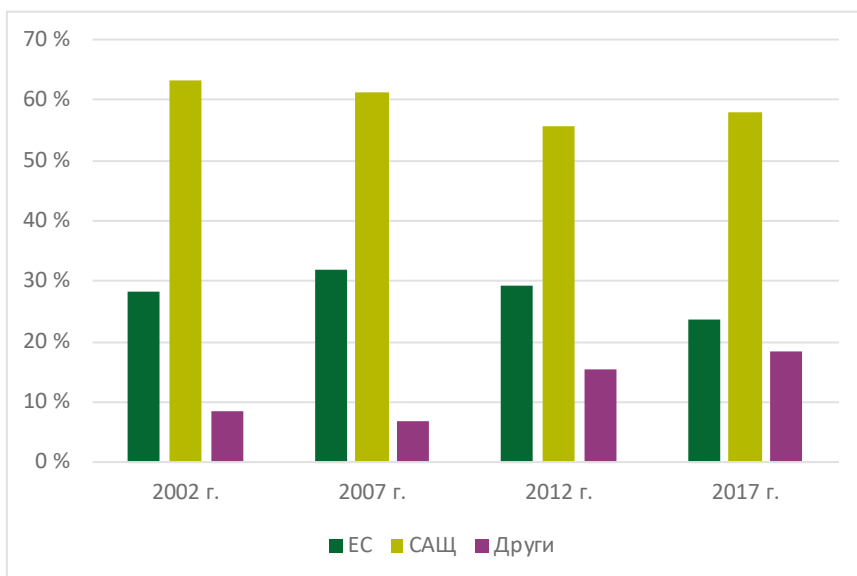
---

<sup>152</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана, SWD(2018) 345 final, юни 2018 г.

<sup>153</sup> V. Briani, „Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment“ („Дублиране на въоръженията в Европа: количествена оценка“), Информационен документ на CEPS, № 297, юли 2013 г.

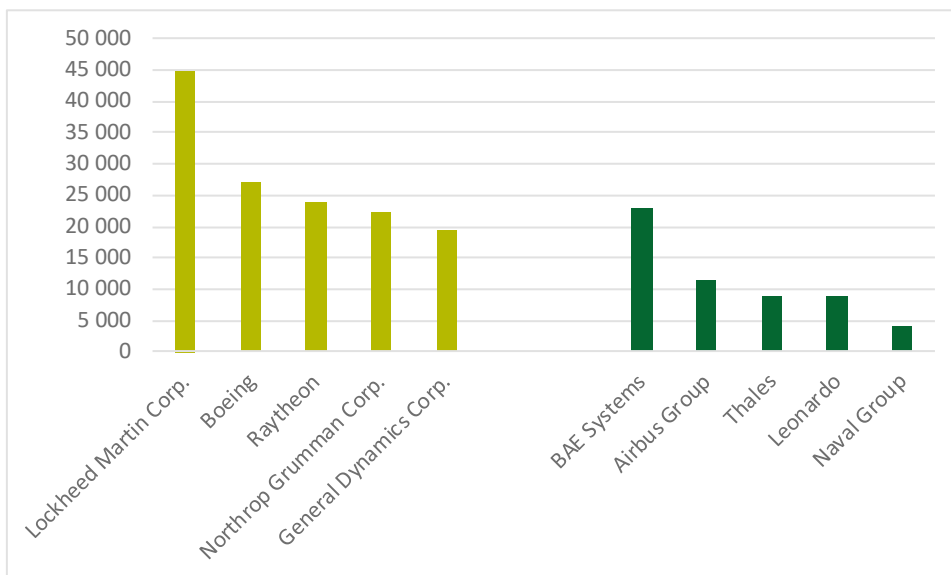
<sup>154</sup> Класацията на SIPRI на най-големите 100 дружества не обхваща китайските дружества за производство на оръжия.

**Фигура 11 – Дял от оборота на 100-те най-големи дружества в областта на отбраната, 2007 – 2017 г.**



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI.

**Фигура 12 – Оборот на 5-те най-големи дружества от САЩ и ЕС, 2017 г., в млн. щатски долара**

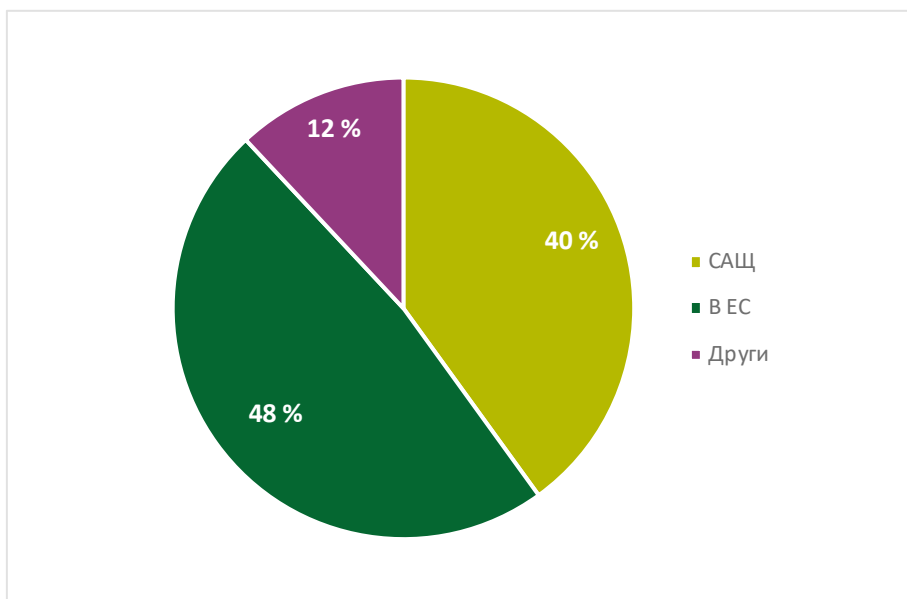


Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI.

**110** Съответното позициониране на отбранителната индустриална база на ЕС и САЩ на световния пазар показва конкурентоспособност на европейската отбранителна промишленост. По отношение на промишлените и търговските връзки вносът в ЕС от дружества от САЩ е близо до търговията вътре в ЕС за периода 2010 – 2018 г. и възлиза на 40 % (*фигура 13*). За същия период над 50 %

от вноса на оръжия в САЩ е с произход от държавите – членки на ЕС<sup>155</sup>, но в абсолютно отношение това представлява ограничена сума<sup>156</sup>. Дисбалансът при трансатлантическата търговия в полза на САЩ е свързан с i) технологичното превъзходство на САЩ, но и с ii) търговските ограничения при достъпа до пазара на САЩ в областта на отбраната за чужди конкуренти, а оттам и за такива от ЕС<sup>157</sup>, и iii) липсата на европейски предпочитания сред държавите членки.

### Фигура 13 – Дял на вноса на ЕС (2017 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI.

**111** Степента на зависимост на ЕОТИБ от производството извън ЕС е различна в отделните сегменти. Както е показано на [фигура 14](#), 2,5 % от основните военни кораби, използвани от държавите – членки на ЕС, идват от доставчици извън ЕС, докато този процент нараства на 18,5 % за бойните танкове и на 39,3 % за бойните самолети<sup>158</sup>.

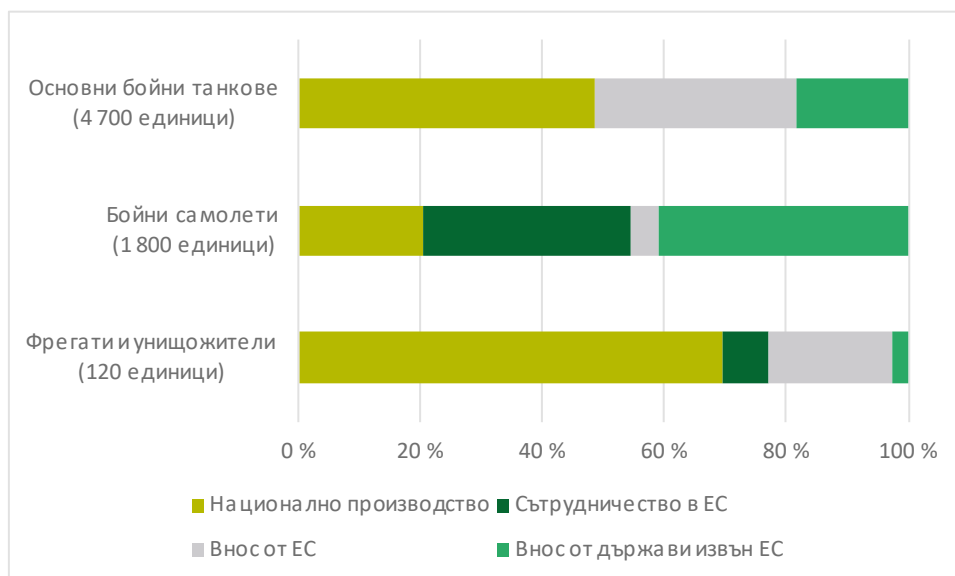
<sup>155</sup> Изчисление на ЕСП въз основа на данни от SIPRI.

<sup>156</sup> Daniel Fiott, EUISS, „The poison pill: EU defence on US terms?“ („Отровното хапче: отбраната на ЕС при условията на САЩ?“), юни 2019 г.

<sup>157</sup> „Anticipating restructuring in the European defence industry“ („В очакване на преструктурирането в европейската отбранителна промишленост“), VIPE, март 2008 г.

<sup>158</sup> D. Fiott, „Strategic autonomy: towards ‘European Sovereignty’ in defence“ („Стратегическата автономност: към „европейски суверенитет“ в отбраната“), EUISS, ноември 2018 г.

### Фигура 14 – Произход на производството на продукти в областта на отбраната в употреба в ЕС (2017 г.)

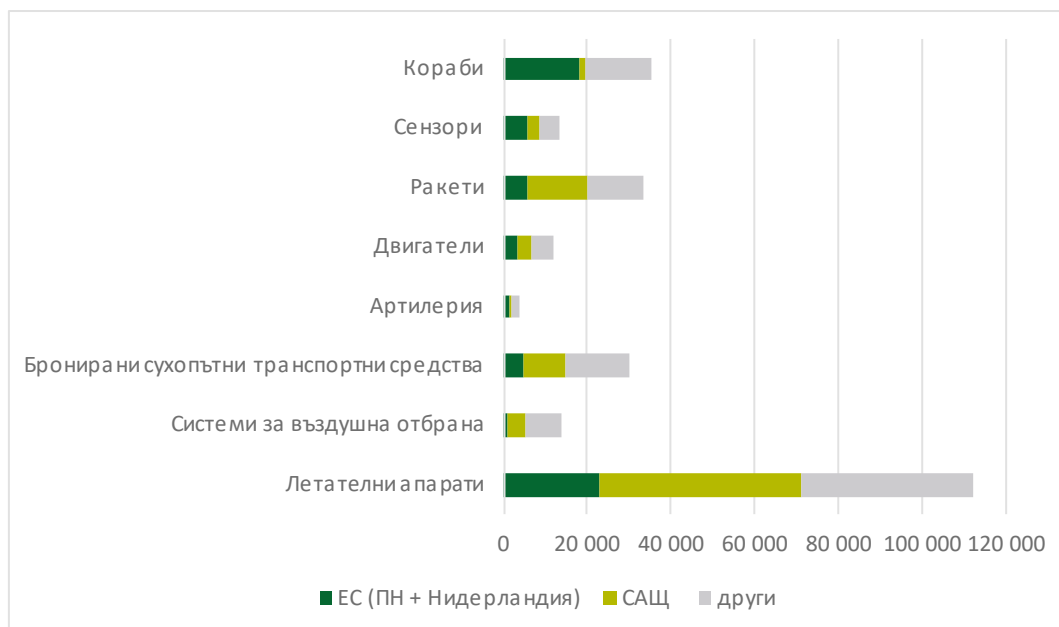


Източник: ЕСП, въз основа на EUISS – „Strategic autonomy: towards ‘European Sovereignty’ in defence“ („Стратегическата автономност: към „европейски суверенитет“ в отбраната“) – ноември 2018 г.

**112** В глобален аспект господстващото положение на САЩ в международната търговия не е еднакво във всички сегменти. По-конкретно дружествата от САЩ в областта на отбраната определено имат водеща роля при износа на летателни апарати, системи за въздушна отбрана, бронирани превозни средства и ракети. За разлика от тях дружествата от ЕС<sup>159</sup> имат конкурентно предимство при износа на кораби и сензори (*фигура 15*).

<sup>159</sup> Въз основа на държавите от Писмото за намерения и Нидерландия, които формират 95 % от износа на ЕС.

**Фигура 15 – Произход на продуктите в областта на отбраната на международните пазари („стойности на показателите за тенденции“), 2010 – 2018 г.**



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на SIPRI.

**113** Въпреки че не съществува пълен преглед на чуждата зависимост във веригата за доставки, често се докладва, че европейската отбранителна промишленост е зависима от специфични технологии или подкомпоненти (САЩ) и критични суровини (Китай). Например ЕОТИБ е изцяло зависима от вноса от малък брой трети държави за 19 от 39-те критични суровини, от които се нуждае за своите производствени процеси<sup>160</sup>. Тази зависимост от външни източници застрашава не само автономността на действията на държавите – членки на ЕС, но и конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост.

### 2.3 Повишаване на сътрудничеството на равнището на ЕС

**114** Въз основа на мотива, че по-голямото сътрудничество между държавите членки ще повиши техните отбранителни способности и ще укрепи европейската отбранителна промишленост, през последните години са разработени няколко инициативи за насърчаване на сътрудничеството в областта на отбраната на равнището на ЕС.

<sup>160</sup> „Exploring Europe’s capability requirements for 2035 and beyond“ („Проучване на изискванията за способностите на Европа за 2035 г. и след това“), EDA, юни 2018 г.

## План за развитие на способностите

**115** Планът за развитие на способностите (ПРС) е едновременно и документ, и процес, разработен от EDA в сътрудничество с EUMS/EUMC и държавите членки. Той съдържа преглед на изискванията към способностите с цел осигуряване на по-голяма последователност на националните процеси за планиране в областта на отбраната и подпомагане на сътрудничеството между държавите членки в областта на развитието на способности.

**116** ПРС се актуализира редовно и е преразгледан и приет от държавите членки през юни 2018 г. По-конкретно в ПРС за 2018 г. е взето предвид формулираното в ГСЕС ново равнище на амбиция на ЕС (вж. *каре 1*) и е отразена необходимостта от „пълен спектър“ от способности, по-конкретно авангардни сухопътни, въздушни, морски, космически способности и способности за кибервойна<sup>161</sup>. Като част от процедурата през 2018 г. EDA е определила 11 стратегически приоритета<sup>162</sup> (вж. *приложение III*), обхващащи краткосрочни и дългосрочни нужди и възможности за развитие на способности.

## КГПО

**117** Координираният годишен преглед на отбраната (КГПО) е въведен след приемането от държавите членки на Плана за изпълнение в областта на сигурността и отбраната през ноември 2016 г. КГПО е междуправителствен механизъм, прилаган на доброволен принцип с цел осигуряване на „поструктуриран начин за развиване на необходимите способности въз основа на по-голяма прозрачност и ангажименти от страна на държавите членки“<sup>163</sup>.

**118** КГПО има за цел да структурира процеса на планиране и засилване на сътрудничеството на равнището на ЕС посредством по-голяма прозрачност и споделяне на информация от държавите членки. Чрез системен мониторинг от страна на EDA в процеса на КГПО се прави преглед на i) плановете на държавите членки в областта на отбраната; ii) постигнатия напредък за осъществяване на приоритетите в ПРС; и iii) развитието на европейското сътрудничество.

<sup>161</sup> „The EU Capability Development Priorities“ („Приоритетите на ЕС за развиване на способности“), преглед на ПРС от 2018 г., EDA.

<sup>162</sup> При изменението от 2018 г. на „Приоритетите на ЕС за развиване на способности“ приоритетите са допълнително категоризирани в 38 подобласти.

<sup>163</sup> „План за изпълнение в областта на сигурността и отбраната“, 14.11.2016 г.

**119** Първият КГПО под формата на пробно тестване е извършен през есента на 2018 г. Въз основа на това пробно тестване през есента на 2019 г. се очаква извършването на пълен КГПО.

## Каре 5

### Заклучение от пробното тестване на КГПО през 2018 г.<sup>164</sup>

В първия доклад относно КГПО се отбелязват някои нови положителни тенденции, по-конкретно равнището на разходите за отбрана и относителният дял на съвместните програми при развитието на способности между държавите членки.

Научните изследвания и технологиите (НИТ) в сферата на отбраната обаче продължават да бъдат притеснение, предвид намаляването на дела на инвестициите за тях. Това излага на риск дългосрочния капацитет на държавите членки за иновации в сферата на бъдещите технологии.

## ПСС

**120** Постоянното структурирано сътрудничество (ПСС) е въведено с Договора от Лисабон през 2009 г.<sup>165</sup>. Договорът позволява на „държавите членки, чиито военни способности отговарят на по-високи критерии и които са поели по-обвързващи ангажименти“, да задълбочат значително своето сътрудничество в областта на отбраната. ПСС е процес, движен от държавите членки, в рамките на ЕС. Това, че е едновременно постоянна рамка и структуриран процес, го отличава от други специални рамки за сътрудничество.

**121** ПСС е установено официално на 11 декември 2017 г.<sup>166</sup> с участието на 25 държави членки<sup>167</sup>. То включва две равнища: i) изпълнение на ангажименти на високо равнище и ii) разработване на съвместни проекти в областта на отбраната.

<sup>164</sup> „Coordinated Annual Review on Defence“ („Координиран годишен преглед на отбраната“), *Фактологична справка на EDA*, 26.11.2018 г.

<sup>165</sup> Член 42, параграф 6 и член 46 и Протокол 10 от ДЕС.

<sup>166</sup> Решение (ОВППС) 2017/2315 на Съвета от 11 декември 2017 година за установяване на постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) и определяне на списъка на участващите държави членки.

<sup>167</sup> Дания, Малта и Обединеното кралство не участват в ПСС.

**122** Ключова особеност на ПСС е правно обвързващият характер на включените ангажименти. Участващите държави членки са се договорили относно 20 ангажимента за инвестиране, планиране, развиване и експлоатиране на способности в областта на отбраната<sup>168</sup>. Напредъкът за изпълнение на ангажиментите се оценява всяка година от Върховния представител въз основа на представените от държавите членки национални планове за изпълнение.

**123** Второто равнище на ПСС се отнася до проектите за сътрудничество. Досега Съветът е приел общо 34 проекта<sup>169</sup>, насочени както към развиване на способности, така и към операции. Участието на държавите членки в отделните проекти е доброволно, като понастоящем в един проект участват средно пет държави членки. Развитите в рамките на ПСС способности принадлежат на държавите членки, които могат да решават да ги използват в други рамки, като например НАТО.

## Европейски фонд за отбрана

**124** Идеята за Европейски фонд за отбрана е предложена от Комисията в Европейския план за действие в областта на отбраната през ноември 2016 г. (вж. точка 40). На практика през периода 2017 – 2020 г. са създадени две пилотни програми, като целта е да се тестват осъществимостта и добавената стойност на действията на равнище ЕС и да се извърши подготовка за бъдещия Европейски фонд за отбрана, който ще бъде въведен за следващата МФР (2021 – 2027 г.):

- Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната (PADR) с бюджет от 90 млн. евро за подкрепа на проекти за сътрудничество в областта на НИТ за периода 2017 – 2019 г.;
- Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната (EDIDP) с бюджет от 500 млн. евро за съфинансиране на съвместни промишлени проекти на етапа на разработване за периода 2019 – 2020 г. (*каре 6*).

---

<sup>168</sup> <https://pesco.europa.eu/>.

<sup>169</sup> На 6.3.2018 г. са одобрени 17 първоначални проекта, а на 19.11.2018 г. Съветът е договорил още 17 проекта.

## Каре 6

### EDIDP – Първи съвместни проекти в отбранителната промишленост

През март 2019 г. Комисията публикува работната програма за EDIDP. Част от бюджета от 500 млн. евро е заделена за покани за представяне на предложения в следните области<sup>170</sup>:

- 1) подпомагане на операции, защита и устойчивост на военните сили: 80 млн. евро;
- 2) разузнаване, защитена комуникация и киберотбрана: 180 млн. евро;
- 3) способност за извършване на високотехнологични операции: 70 млн. евро;
- 4) иновативни технологии в областта на отбраната и МСП: 27 млн. евро.

Освен това Комисията е подбрала два проекта за пряко възлагане:

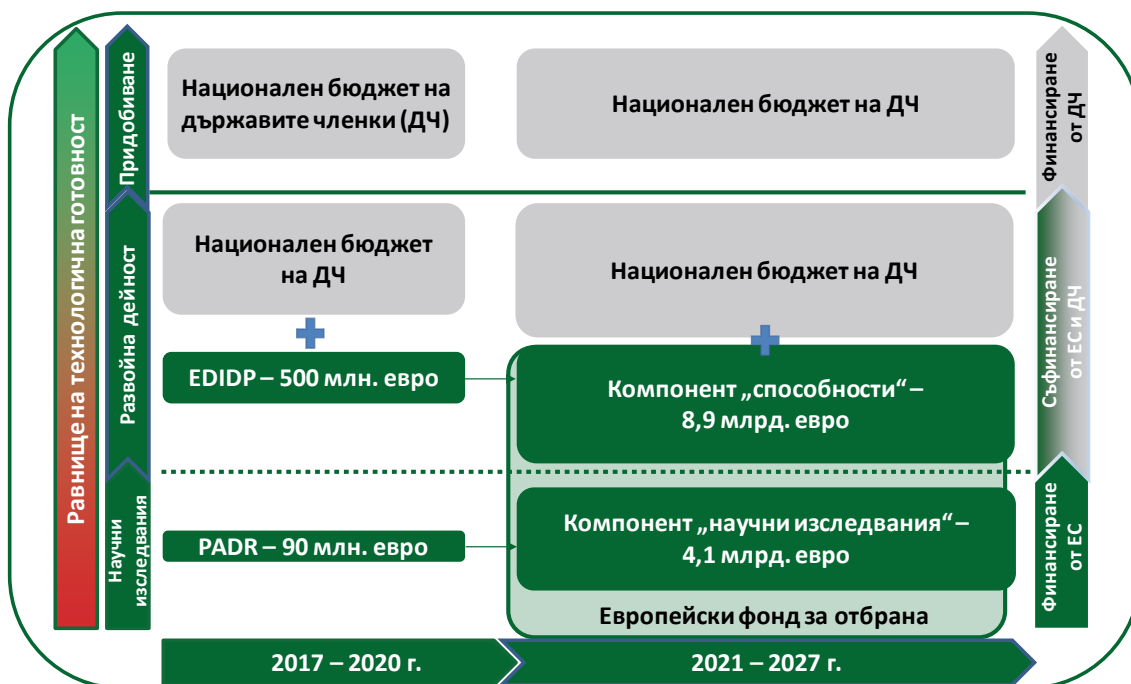
- 5) 100 млн. евро за разработване на дронове с голяма продължителност на полета (RPAS MALE);
- 6) 37 млн. евро за сигурна радио система (европейско сигурно софтуер-дефинирано радио).

**125** За следващата МФР Европейският фонд за отбрана надгражда PADR и EDIDP чрез включването на компоненти, свързани с научноизследователска и развойна дейност, в отделен фонд със значително увеличение на финансирането от 590 млн. евро на 13 млрд. евро. Това представлява увеличение от 22 пъти спрямо настоящия седемгодишен цикъл. Сегашното предложение е с бюджет от 13 млрд. евро, разделен на 4,1 млрд. евро за научни изследвания и 8,9 млрд. евро за развойна дейност (вж. **фигура 16**), което прави ЕС четвъртият най-голям европейски донор на НИРД в областта на отбраната<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> За подробен списък на предложените проекти вж. Решение за изпълнение на Комисията от 19.3.2019 г. относно финансирането на Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната и приемането на работната програма за 2019 г. и 2020 г., C(2019) 2205 final  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515?locale=bg>.

<sup>171</sup> „EU budget for the future“ („Бюджет на ЕС за бъдещето“), *Фактологична справка на Европейската комисия*, 13.6.2018 г.

Фигура 16 – Европейски фонд за отбрана



Източник: ЕСП.

**126** Целта на фонда е „да насърчава конкурентоспособността, ефикасността и капацитета за иновации на европейската отбранителна промишленост, (...) и по този начин да допринесе за стратегическата автономност на Съюза в технологически и промишлен аспект“<sup>172</sup>. За да постигне това, фондът се стреми да насърчава и подкрепя чрез финансови стимули съвместните действия и трансграничното сътрудничество за правните субекти в научноизследователска и развойна дейност.

**127** Фондът има следните основни характеристики:

- Съвместните проекти трябва да включват най-малко три субекта, отговарящи на условията за финансиране, от три държави членки или асоциирани държави.
- Предложеното финансиране може да бъде до 100 % за фазата на научни изследвания и от 20 % до 80 % съфинансиране (с бюджет на държавите членки) за фазата на разработване.

<sup>172</sup> Член 3 от предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за отбрана от 12.12.2018 г.

- Бонуси под формата на увеличен процент на финансиране са предвидени за насърчаване на участието на МСП и предприятия със средна капитализация и за проекти по линия на ПСС.
- Между 4 % и 8 % от бюджета от 13 млрд. евро следва да бъдат предназначени за подкрепа на революционни технологии в областта на отбраната.

## 2.4 Рискове при изпълнението, свързани с програмите на ЕС в областта на отбраната

**128** В сравнение с ограничения напредък в отбраната в историята на ЕС последните инициативи (ПСС, КГПО и Европейският фонд за отбрана) могат да се считат за „радикална промяна“<sup>173</sup>. Що се отнася обаче до въздействието на тези нови инициативи на ЕС и до свързаното с тях бързо увеличение на разходите, все още не са изпълнени или не се знаят няколко ключови условия, за да бъдат ефективни тези инициативи.

### Ефективен процес на планиране в ЕС

**129** Неотдавнашно проучване на Европейския парламент<sup>174</sup> установи, че преди изменението на Плана за развитие на способностите през 2018 г. (вж. точка **116**) предишните инициативи не са успели да създадат съдържателен процес на планиране в ЕС като основа за развитие на способностите. Към момента на равнище ЕС все още липсва подходящ процес на планиране на отбраната под формата на Бяла книга, равностойна на документите за национално планиране. На практика държавите членки извършват планиране и придобиване в областта

---

<sup>173</sup> Европейски център за политическа стратегия, „Joining forces – the way towards the European Defence Union“ („Обединяване на силите – начинът за постигане на европейски съюз за отбрана“), февруари 2019 г.

<sup>174</sup> „The European defence planning process is ineffective and complicated; it has produced virtually no capability since it came into existence“ („Процесът на планиране на европейската отбрана е неефективен и сложен. На практика той не е произвел никаква способност, откакто е започнал да съществува“) от Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process“ („Отбрана на ЕС: процесът на прилагане на Бялата книга“), проучване, поискано от Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, 12.12.2018 г., стр. 64.

на отбраната от национална гледна точка, което разкрива необходимостта от по-голямо съгласуване на техните планове в областта на отбраната<sup>175</sup>.

**130** Процесът на планиране в ЕС е сложен и включва много заинтересовани страни. В горепосоченото проучване той се представя като нецикличен, непълен поради липсата на ясна военна амбиция (вж. точки **60** и **61**) и се характеризира с логически недостатъци<sup>176</sup>. Състои се от четири припокриващи се нива, които са фрагментирани между заинтересованите страни, ръководещи различните процеси<sup>177</sup>. Същевременно стъпките за увеличаване на капацитета за планиране на отбраната на ЕС водят и до увеличаване на дейности, които са паралелни на тези на НАТО, и до припокриващи се дейности<sup>178</sup>.

**131** Към момента в процесите на планиране на способностите на ЕС и НАТО липсва последователност. Процесът на планиране на отбраната на НАТО съществува от над 50 години и е описан като добре установен, структуриран процес<sup>179</sup>. За разлика от него, наскоро създаденият процес за развитие на способности на ЕС все още е на ранен етап. Съществува възможност за по-тясно хармонизиране на ПРС и КГПО с процесите на планиране на НАТО, като целта е да

---

<sup>175</sup> EDA, Фактологична справка относно „Coordinated Annual Review on Defence“ („Координиран годишен преглед на отбраната“), актуализирана на 26.11.2018 г.

<sup>176</sup> Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process“ („Отбраната на ЕС: процесът на прилагане на Бялата книга“), проучване, поискано от Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, 12.12.2018 г.

<sup>177</sup> „Тази система [на ЕС] е въведена на последователни етапи като пласт върху пласт и цялостната ѝ свързаност не е гарантирана по никакъв начин. В ЕС всъщност няма само един процес на развиване на способности, а четири: Механизъм за развитие на способностите (...) ПРС, (...), КГПО (...) и ПСС“. Frédéric Mauro и Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) и Група за научни изследвания и информация относно мира и сигурността (GRIP), „A European Army to do what?“ („Европейска армия, за да прави какво?“, април 2019 г.

<sup>178</sup> Dick Zandee, „PESCO implementation: the next challenge“ („Осъществяване на ПСС: следващото предизвикателство“), Институт Clingendael, септември 2018 г.

<sup>179</sup> Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process“ („Отбраната на ЕС: процесът на прилагане на Бялата книга“), проучване, поискано от Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент, 12.12.2018 г., стр. 12 – 13.

се гарантира съответствие между крайните продукти и услуги и графиците и да се ограничи неефективността във връзка с дублирането на процесите<sup>180</sup>.

**132** Новите инициативи носят нови елементи за структуриране на процеса на планиране. От решаващо значение са съгласуваността и подходящата последователност, т.е. от приоритетите към развиването на способности<sup>181</sup>. В действителност обаче едновременното стартиране на различните механизми все още не е дало възможност за осъществяване на логическа последователност. Всъщност първите проекти по линия на ПСС са одобрени през март 2018 г., докато ПРС е преразгледан едва през юли 2018 г. Едновременно с това в началото на 2017 г. стартират проектите по PADR, следвани от EDIDP в началото на 2019 г. Междувременно EDA завършва пробно тестване на КГПО едва през ноември 2018 г. Все още предстоят да бъдат демонстрирани на практика ефективните връзки и последователността между всичките инициативи.

### Участие на държавите членки

**133** Прилагането и ефективността на КГПО, Европейския фонд за отбрана и ПСС зависят от желанието на държавите членки и изпълнението на техните ангажименти. Тъй като държавите членки определят приоритетите и развиват и използват способностите, новите инициативи не могат да бъдат успешни без тях<sup>182</sup>.

**134** Като доброволен процес КГПО зависи до голяма степен от доверието между държавите членки. ПСС е свързано със задължителни ангажименти, но желанието на държавите членки за тяхното изпълнение остава неизвестна величина, която се подсилва от факта, че способността за прилагането на тези

---

<sup>180</sup> Процесът на водещите цели, който представлява системният подход на ЕС при развиването на необходимите военни способности за ОПСО, е синхронизиран наскоро с процеса на планиране на отбраната в НАТО по отношение на срокове, таксономия и инструменти.

<sup>181</sup> EDA, Фактологична справка относно „Coordinated Annual Review on Defence“ („Координиран годишен преглед на отбраната“), актуализирана на 26.11.2018 г.

<sup>182</sup> Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges“ („Европейските пазари и сектори в областта на отбраната: нови инициативи, нови предизвикателства“), *Nação e Defesa*, ноември 2018 г.

ангажименти е много несигурна както поради правни, така и поради политически причини<sup>183</sup>.

**135** Освен това Европейският фонд за отбрана предполага подкрепа от държавите членки, които следва да съфинансират разходите за отбрана. Ето защо броят и видовете проекти ще зависят от желанието на държавите членки да инвестират допълнителни средства. Друг риск е, че финансовите стимули на ЕС биха могли да заменят, а не да допълват националното финансиране<sup>184</sup>.

### Въздействие върху реалните нужди от развитие на способности

**136** Значителното и бързо увеличение на финансирането за НИРД, ориентирана към отбраната, е свързано с рисковете за изпълнението на Европейския фонд за отбрана. По-конкретно съществува риск финансирането да се използва като действие, което няма да направи европейската отбранителна промишленост по-конкурентоспособна, нито да създаде и изгради необходимите способности. Ето защо прилагането му изисква подходящ баланс, за да се избегне възприемането му като субсидия за МСП в по-малките държави членки или като инструмент, предназначен единствено за големи дружества в по-големите държави членки<sup>185</sup>.

**137** Що се отнася до ПСС, през февруари 2019 г. Европейската група за лидерство е извършила проучване, а МИСП е направил заключението, че въпреки ползата от първите 34 проекта по линия на ПСС, те едва ли ще имат съществено отражение върху изискванията на ЕС, по-конкретно по отношение на

---

<sup>183</sup> S. Blockmans, „The EU’s modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?“ („Модулният подход на ЕС към интеграцията в областта на отбраната: приобщаващо, амбициозно и правно обвързващо ПСС?“, 2018 г. и Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges“ („Европейските пазари и сектори в областта на отбраната: нови инициативи, нови предизвикателства“), *Nação e Defesa*, ноември 2018 г.

<sup>184</sup> Bastian Giegerich, „After the EU global strategy: Consulting the Experts“ („След глобалната стратегия на ЕС: консултиране с експертите“), 2016 г.

<sup>185</sup> Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges“ („Европейските пазари и сектори в областта на отбраната: нови инициативи, нови предизвикателства“), *Nação e Defesa*, ноември 2018 г.

установените слабости в равнището на амбиция на ЕС<sup>186</sup>. Отбраната включва създаването на реални военни способности с несъмнен потенциал за възпиране на евентуални заплахи и означава готовност за действия при необходимост.

## Рамка за управление и отчетност

**138** Управлението на равнището на ЕС е сложно и включва много заинтересовани страни.

**139** По-конкретно управлението на развиването на отбранителни способности в ЕС е в процес на съществена промяна<sup>187</sup>. Със създаването на Европейски фонд за отбрана Комисията, Европейският парламент и бюджетът на ЕС вече участват в развиването на отбранителни способности – област, която традиционно се урежда от междуправителствени споразумения. Европейският фонд за отбрана има за цел да свърже две различни и сложни системи – системата на ЕС и националните системи в областта на отбраната – всяка от които има специфични оперативни характеристики, традиции и правила<sup>188</sup>.

**140** На последно място, от гледна точка на отчетността, органите, мисиите и операциите по линия на ОПСО нямат сходни механизми за одит и освобождаване от отговорност (вж. точки **26** и **27**). По-конкретно, при военните мисии по линия на EDA и ОПСО липсва контрол от страна на Европейския парламент, те имат специфични механизми за одит и са извън одитния мандат на ЕСП. Както е отбелязвано в миналото, ЕСП счита, че следва да бъде определена като външен одитор на всички органи, създадени за прилагането на политиките на ЕС, включително на EDA<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> Alice Billon-Galland и Yvonne-Stefania Efstathiou, Европейска мрежа за лидерство и МИСП, „Are PESCO projects fit for purpose?“ („Подходящи ли са за целта проектите по линия на ПСС?“), 20.2.2019 г.

<sup>187</sup> Dick Zandee „Developing European defence capabilities - bringing order into disorder“ („Развиването на европейски отбранителни способности – внасяне на ред в безпорядъка“), Институт Clingendael, октомври 2017 г.

<sup>188</sup> Burkard Schmitt, „The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence“ („Европейският фонд за отбрана – потенциален фактор за промяна на замисъла за европейската отбрана“) в *European Files*, Европейската асоциация на авиокосмическата и отбранителната промишленост, юни 2018 г.

<sup>189</sup> ЕСП, Информационно-аналитичен документ „Предложение на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г.“, юли 2018, точка 33.

**141** Развиването на европейското сътрудничество в областта на отбраната, по-конкретно посредством нови инициативи, като например ПСС, КГПО и Европейския фонд за отбрана, вероятно ще породи допълнителна сложност. Въпреки че инициативите следва да се подсилват взаимно, те са отделни и обособени и имат различни правни основания и поради това може да подлежат на различни механизми за одит и освобождаване от отговорност (вж. [приложение VI](#)). Това би могло да попречи на ефективния и всеобхватен контрол върху политиката на ЕС за отбрана и сигурност. Европейският парламент многократно е призовавал държавите членки да увеличат прозрачността, отчетността и парламентарния контрол на ОПСО в съответствие с правомощията му в други области<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Резолюция на Европейския парламент от 12 декември 2018 г. относно годишния доклад относно изпълнението на общата политика за сигурност и отбрана (2018/2099(INI)), точки 60 – 63.

## Заклучителни бележки

**142** До неотдавна действията в областта на отбраната на равнището на ЕС бяха ограничени и понастоящем не съществува Европейски съюз за отбрана. В отговор на новата трудна глобална обстановка обаче ЕС е развил нови амбиции и е дал старт на нови инициативи за повишаване на сътрудничеството между държавите членки.

**143** С настоящия преглед Сметната палата цели да открие някои от основните предизвикателства, свързани с новото равнище на амбиция на ЕС в областта на отбраната и предложеното увеличение на финансирането. Тъй като е твърде рано да се оцени въздействието на последните инициативи на ЕС, добавената стойност от действията на равнището на ЕС в областта на отбраната предстои да бъде доказана на практика.

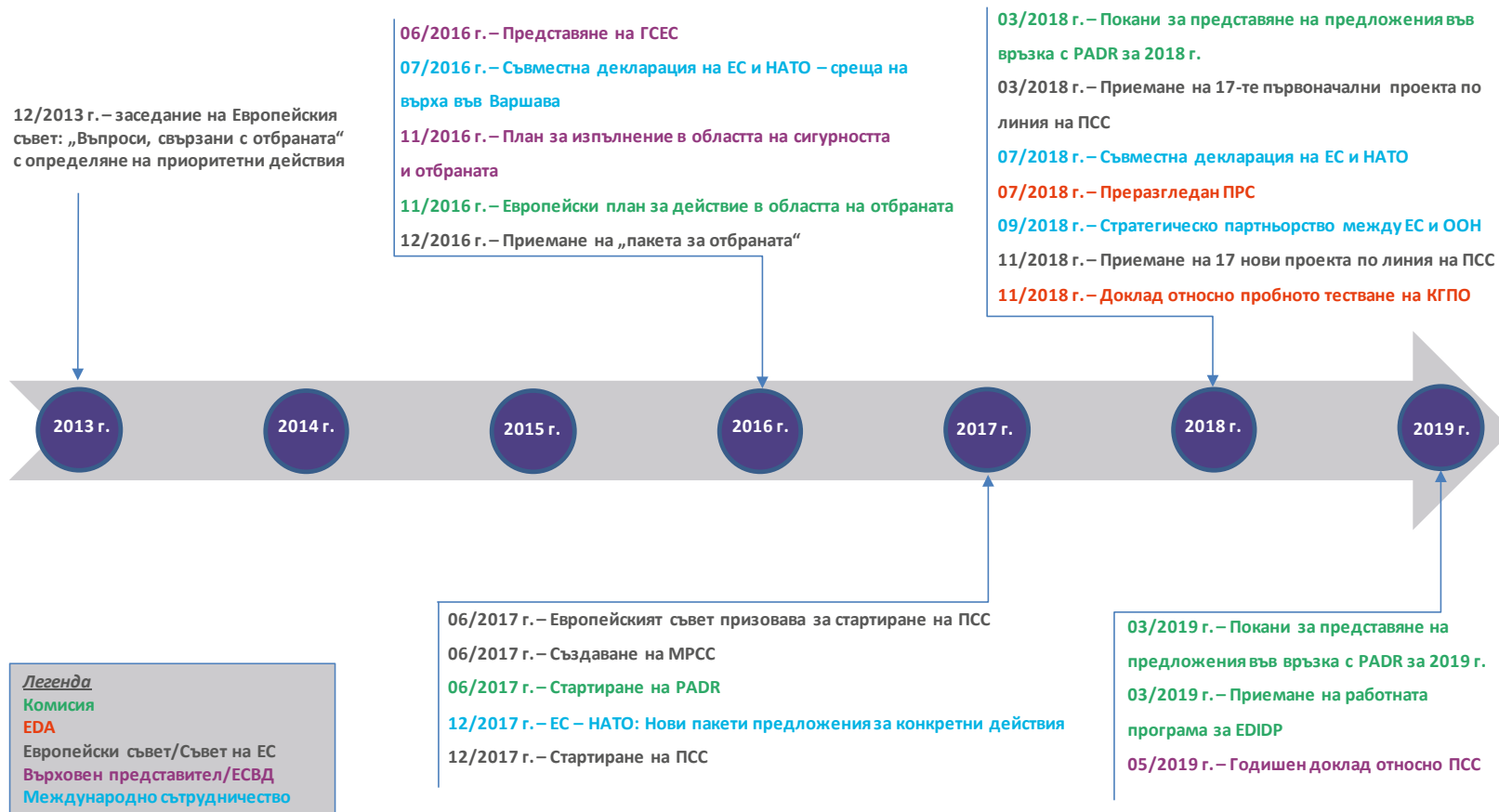
**144** Приносът за по-добра отбранителна способност в Европа означава да се премине от думи към дела и изисква ефективно осъществяване на реални инициативи, като целта е да се подпомогне една конкурентоспособна европейска отбранителна промишленост и да се повишат военните способности на държавите членки при пълно допълване с НАТО. В крайна сметка успехът и бъдещето на ЕС в сферата на отбраната зависят изцяло от политическата воля на държавите членки, тъй като те играят централна роля в отбранителната архитектура на Европа.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав III на заседанието му от 16 юли 2019 г.

*За Сметната палата*

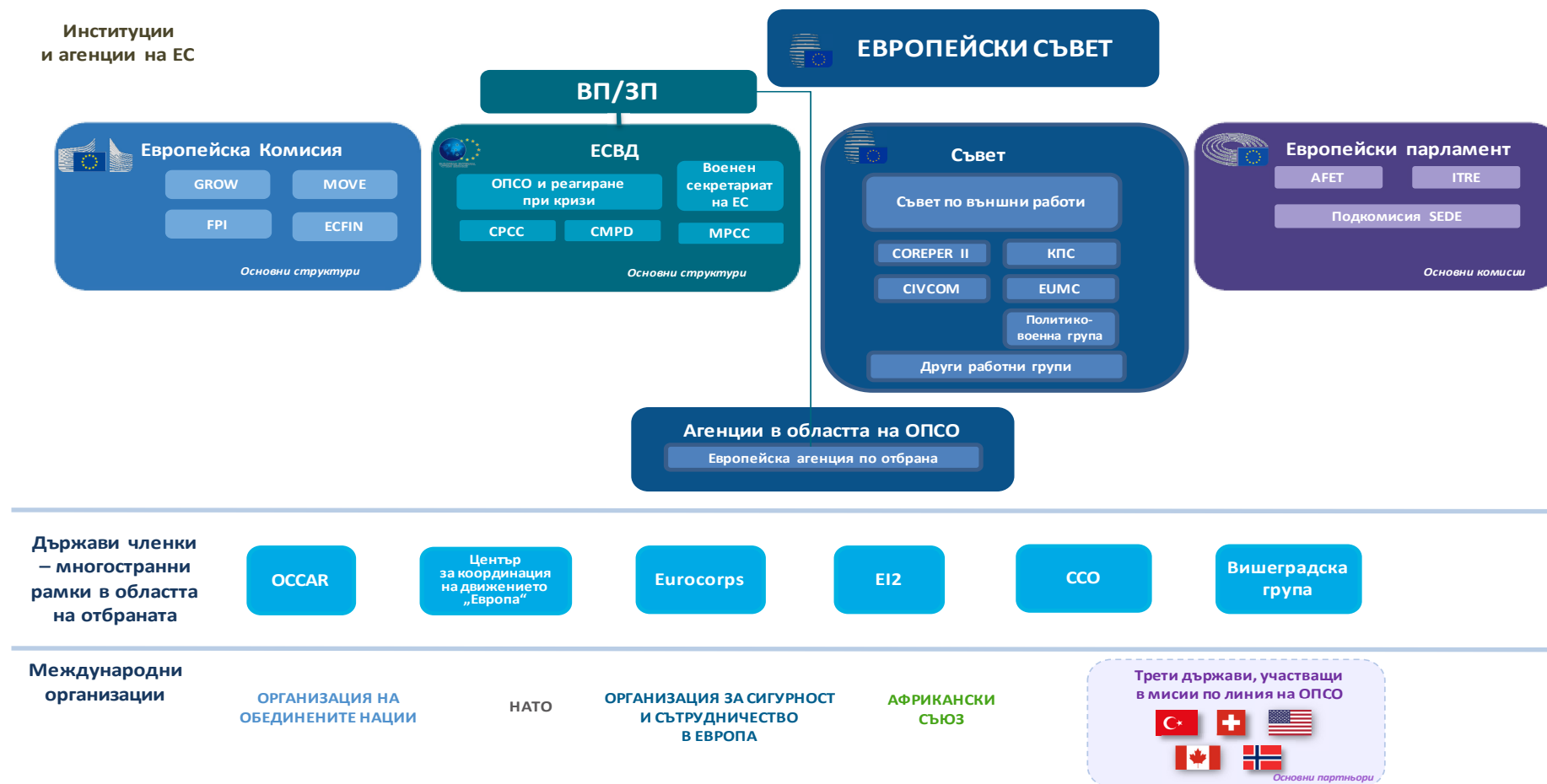
Klaus-Heiner LEHNE  
*Председател*

## Приложение I – Хронология



Източник: ЕСП.

## Приложение II – Европейска институционална рамка в областта на отбраната — сложна област с множество участници



Източник: ЕСП.

### Приложение III – Приоритети по отношение на способностите, определени в ключови документи на ЕС, 2013 – 2019 г.

	Европейски съвет 2013 г.	ПРС 2014 г.	Глобална стратегия на ЕС от 2016 г.	ПРС 2018 г.
<b>Въздушни</b>	Безпилотни летателни апарати (UAV)  Зареждане с гориво във въздуха	Въздушни способности по време на действия  Изследване на управлението на въздушния трафик „Единно европейско небе“ (SESAR)		Въздушна мобилност  Военновъздушно превъзходство  Интегриране на военновъздушни способности в един променящ се сектор на въздухоплаването
<b>Командване, контрол, информация и киберсфера</b>	Киберотбрана  Сателитна комуникация	Противодействие на киберзаплахи (киберотбрана)  Базирано в космическото пространство информационно обслужване  Повишаване на информационните и комуникационните услуги за бойното пространство  Дистанционно управляеми летателни апарати, предоставящи наблюдение  Осигуряване на способности за SATCOM	Разузнаване, наблюдение и войсково разузнаване  Автономен достъп до космическото пространство и постоянно наблюдение на Земята  Цифрови способности и кибертехнологии  Системи за дистанционно управляеми летателни апарати	Способности за реагиращи на киберзаплахите операции  Базирано в космическото пространство информационни и комуникационни услуги  Информационно превъзходство
<b>Сухопътни</b>		Въздушни способности по време на действия  Повишаване на логистичната подкрепа за развърнатите сили  Предоставяне на медицинска помощ за операции		Бойни способности на терен  Повишени логистични способности и способности за медицинска помощ
<b>Морски</b>		Морско патрулиране и ескортиране  Системи за военноморско наблюдение		Военноморска способност за маневри  Подводен контрол, допринасящ за устойчивостта в морето
<b>Общи</b>		Енергетика и опазване на околната среда  Моделиране, симулиране и експериментиране	Пълен спектър сухопътни, въздушни, космически и морски способности, включително инструменти за стратегическа подкрепа	Междусекторни способности, помагачи за постигането на равнището на амбиция на ЕС

Източник: ЕСП, въз основа на:

Заключенията на Европейския съвет от декември 2013 г.

Плановите за развитие на способностите за 2014 г. и 2018 г.

Глобалната стратегия на ЕС от 2016 г.

## Приложение IV – Основни характеристики на подсекторите в отбранителната промишленост на ЕС (авиокосмически, сухопътен, военноморски) 1/2

	Оборот (млрд. евро)	Заетост	Пример за продукти	Основни местоположения	Основни дружества от ЕС	Основни заинтересовани страни извън ЕС	Основни характеристики на промишлеността на ЕС
Авиокосмически	45	187 000	Летателни апарати Авиационни двигатели Хеликоптери Ракети Космически системи	Франция Германия Италия Швеция Обединеното кралство	BAE Systems (Обединеното кралство) Airbus (ЕС) Thales (Франция) Leonardo (Италия) MBDA (ЕС)	Lockheed Martin Corp. (САЩ) Boeing (САЩ) Raytheon (САЩ) Northrop Grumman Corp. (САЩ) General Dynamics Corp. (САЩ)	Секторът включва малък брой големи промишлени групи и много МСП и дружества със средна капитализация във веригата за доставки.  Той има висока степен на консолидация на национално и европейско равнище със световни дружества, като например Airbus и EADS. Основните дружества от ЕС обаче са сравнително малки в сравнение с конкурентите им от САЩ.  Секторът е свързан с много голяма научноизследователска и развойна дейност (до 30% от общите разходи за боен самолет) и е силно взаимосвързан с гражданския сектор. С изключение на няколко случая (като например BAE Systems, MBDA и Saab), основните водещи дружества участват в дейности с двойна употреба и не са изцяло зависими от сектора на отбраната.
Сухопътни	28	258 000	Бронирани сухопътни транспортни средства (Основни бойни танкове и т.н.) Артилерия Малки оръжия и боеприпаси Двигатели Сензори C4ISR	Франция Германия Италия Обединеното кралство Финландия	BAE Systems (Обединеното кралство) Leonardo (Италия) Rheinmetall (Германия) Krauss-Maffei Wegmann (Германия) Nexter (Франция)	General Dynamics (САЩ) Oshkosh Corp. (САЩ) Textron (САЩ) Mitsubishi Heavy Industries (Япония) Indian Ordnance Factories (Индия) High Precision Systems (Русия) Uralvagonzavod (Русия)	Секторът не е толкова концентриран както космическия. Основните интегриращи елементи са концентрирани в държавите от Писмото за намерения. МСП обаче играят значителна роля като подизпълнители и доставчици на специализирани продукти, осъществяващи дейност в пазарни ниши в целия ЕС.  Създаването на съвместното предприятие KNDS между Nexter и Krauss-Maffei Wegmann илюстрира неотдавнашна консолидация на сектора в ЕС.  Секторът е сравнително по-зависим от отбраната и все още е налице публична собственост.  Секторът е и свързан в по-малка степен с научноизследователска и развойна дейност (< 15% за програмата за сухопътно въоръжение) от авиокосмическия и има по-малко възможности за двойна употреба.
Военноморски	22		Надводни кораби Кораби „амфибия“ Подводници Военноморски оръжия	Франция Германия Италия Обединеното кралство Испания Нидерландия	BAE Systems (Обединеното кралство) Naval Group (Франция) ThyssenKrupp (Германия) Fincantieri (Италия) Navantia (Испания) Damen (Нидерландия)	Northrop Grumman Corp. (САЩ) General Dynamics Corp. (САЩ) Huntington Ingalls Industries (САЩ) United Shipbuilding Corp. (Русия)	Европейските доставчици са концентрирани около шест основни военноморски дружества, които действат като основни изпълнители и системни интегратори. По природа секторът различава на разнообразна верига за доставки, съставена от голям брой специализирани доставчици, често с връзки с други сектори, по-конкретно с електрониката (Thales) или с авиокосмическия сектор за оръжия или двигатели (Rolls Royce и MBDA).  Секторът е сравнително зависим от отбраната (с изключение на Fincantieri). Държавната собственост е сравнително висока (Naval group, Fincantieri и Navantia) и основните дружества от ЕС (с изключение на BAE Systems) обикновено са специализирани във военноморския сектор.  Във веригата за доставки все повече се разглеждат възможностите, произтичащи от технологиите с двойна употреба.

Източници: ЕСП, въз основа на:

ASD, Факти и цифри, 2017 г.

Проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент – „The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)“ („Развитието на европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ)“) –

Проучване, възложено от EDA, относно промишлените и технологичните компетентности във военноморския сектор – 2016 г.

TNO – Развитие на европейска отбранителна технологична и индустриална база – 2009 г.

IKEI Research and Consultancy – Study on the Perspectives of the European Land Armement sector („Проучване относно перспективите пред европейския сектор на сухопътното въоръжение“) – 2012 г.

## Приложение IV – Основни характеристики на подсекторите в отбранителната промишленост на ЕС (авиокосмически, сухопътен, военноморски) 2/2

	Сътрудничество в ЕС	Основни съвместни програми	Капацитет, компетентност, конкурентоспособност
<b>Авиокосмически</b>	<p>Основна характеристика на авиокосмическия сектор е сравнително високата степен на сътрудничество и интеграция в ЕС в сравнение с други сектори.</p> <p>През последните няколко десетилетия в ЕС са въведени значителен брой двустранни и многостранни съвместни програми за бойни самолети, хеликоптери, безпилотни летателни апарати, ракети и космически системи.</p> <p>В миналото обаче е имало дублирания на програми при бойните самолети (Rafale, Gripen и Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger</p>	<p>Секторът е в състояние да осигури ключови военни способности и авангардни технологии, като например съвременни бойни самолети, ракети, хеликоптери и способности за стратегически въздушен транспорт и въздушни танкери.</p> <p>Съществува технологичен недостиг при дроновете със средна височина и голяма продължителност на полета (MALE), които досега са закупвани основно от САЩ и Израел. Все пак понастоящем се осъществяват няколко съвместни проекта на равнище ЕС (European MALE RPAS)</p> <p>Понастоящем секторът е добре позициониран на световния пазар, като неговите представители заемат водещо място. За някои продукти от ЕС е имало силен износ, напр. бойни самолети (Rafale и Typhoon), ракети (MBDA) или хеликоптери (Eurocopter). Пазарът обаче все още се доминира от основни дружества от САЩ, а нововъзникващите конкуренти може да се окажат пречка за конкурентоспособността на промишлеността на ЕС в този сектор.</p>
<b>Сухопътни</b>	<p>Съвместните проекти на ЕС в сектора на сухопътните въоръжения са много ограничени. Секторът се характеризира с дублиране на способности по националните граници. Например през 2018 г. в ЕС е имало 17 вида бронирани пехотни транспортни средства.</p> <p>Възможности за повече съвместни проекти съществуват при европейските основни бойни танкове и при една бъдеща артилерийска система, която предстои да бъде разработена от Франция и Германия.</p>	<p>Boxer</p>	<p>Секторът е в състояние да проектира, произвежда, осъвременява и поддържа ключови военни способности за сухопътна война, като например основни бойни танкове и бронирани бойни транспортни средства, боеприпаси, боеприпаси с насочване, артилерийски системи и установки за зенитни ракети.</p> <p>Секторът има много силни резултати при износа (Leopard и бронирани транспортни средства) за Югоизточна Азия, Индия, държави от Близкия изток, Бразилия или Австралия.</p> <p>Конкуренцията на световния пазар включва участници от държави в цял свят (САЩ, Русия, Япония, Израел, Индия и Южна Корея). Конкурентоспособността на промишлеността на ЕС е повлияна от сравнително малката големина на основните дружества от ЕС, по-конкретно в сравнение с техните конкуренти от САЩ.</p>
<b>Военноморски</b>	<p>Опитът със съвместни проекти в ЕС е ограничен във военноморския сектор и те основно са се осъществявали на двустранна основа (FREMM между Италия и Франция).</p> <p>Секторът е останал организиран по националните граници, като между 60% и 80% от материалите, компонентите и системите се осигуряват на национално равнище от основни изпълнители. Този процент нараства до 95%, ако се вземе предвид сътрудничеството в ЕС във веригата за доставки.</p>	<p>FREMM</p>	<p>Европейският военноморски сектор може да проектира, интегрира и произвежда пълната гама от ключови способности във военноморския сектор – от кораби до почти всички основни системи и компоненти. Няма зависимост от държави извън ЕС по отношение на системите от критично значение.</p> <p>Секторът е силно конкурентоспособен на международните пазари, както показват силният пазарен дял и резултатите при износа, особено в пазарни сегменти с по-голяма добавена стойност, като например подводници, унищожители и фрегати.</p> <p>Военноморският сектор е все по-зависим от износа. Основните пазари за износ са Близкият изток, Африка, Азия и Южна Америка. Има нарастваща конкуренция от Китай, Южна Корея и Русия.</p>

Източници: ЕСП, въз основа на:

ASD, Факти и цифри, 2017 г.

Проучване за Подкомисията по сигурност и отбрана на Европейския парламент – „The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)“ („Развитието на европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ)“) – юни 2013 г.

Проучване, възложено от EDA, относно промишлените и технологичните компетентности във военноморския сектор – 2016 г.

TNO – Развитие на европейска отбранителна технологична и индустриална база – 2009 г.

IKEI Research and Consultancy – Study on the Perspectives of the European Land Armement sector („Проучване относно перспективите пред европейския сектор на сухопътното въоръжение“) – 2012 г.

## Приложение V – SWOT<sup>191</sup> анализ – ЕОТИБ

Силни страни	Слаби страни
Присъствие на европейски лидери на световните пазари	Фрагментиран пазар в областта на отбраната със свръхкапацитет, дублирания и пропуснати икономии от мащаба
Капацитет за проектиране и производство на широка гама от военни продукти в авиокосмическия, сухопътния, военноморския и електронния сегмент	Все по-големи разходи за отбранително оборудване и системи
Опит при многонационалното сътрудничество (по-конкретно в авиокосмическия сектор)	Сравнително ниско равнище на разходи за НИРД
Висококвалифицирана работна сила	Липса на съвместни доставки и НИРД в областта на отбраната
	Различия в политиките за износ на държавите членки
	Ограничен достъп до трансгранични пазари в рамките на ЕС, по-конкретно за МСП
Възможности	Заплахи
Нарастване на глобалните военни разходи	Конкуренция от традиционни и нововъзникващи конкуренти
Тласък за сътрудничеството на ЕС в областта на отбраната с подкрепата на държавите членки	Липса на иновативен капацитет и технологично превъзходство, което възпрепятства глобалната конкурентоспособност
Стартиране на нови големи съвместни програми (програмата Future Combat Air Systems, Eurodrone MALE, European Main Battle Tank)	Сигурност на доставките предвид все по-голямата зависимост от международни и сложни вериги за доставки
Потенциал за рационализация и реструктуриране, по-конкретно в сухопътния и военноморския сектор	Липса на предпочитание за използване на доставчици от ЕС от страна на държавите членки
Възможности за двойна употреба и все по-голямо взаимодействие с гражданския сектор	Високи бариери за влизане на пазарите извън ЕС

Източник: ЕСП.

<sup>191</sup> Силни страни, слаби страни, възможности и заплахи.

## Приложение VI – Основни механизми за одит в сферата на отбраната в ЕС

		ЕСП	Одиторска колегия	Национални одитни институции и органи
Настояща МФР (2014 – 2020 г.)	Глава в ОВППС, включваща граждански мисии по линия на ОПСО	X		
	Административни разходи на ЕСВД, включително военен персонал на ЕС	X		
	Военни мисии по линия на ОПСО Общи оперативни разходи (механизъм ATHENA)		X	
	Военни мисии по линия на ОПСО Индивидуални оперативни разходи			X
	Агенции в рамките на ОПСО, включително Европейската агенция по отбрана		X	X
	Механизъм за подкрепа на мира в Африка	X		
	ПСС – проекти без финансиране от бюджета на ЕС			?
	ПСС – проекти с финансиране от бюджета на ЕС	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
Изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието (финансира се по линия на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира)	X			
МФР 2021 – 2027 г.	Европейски фонд за отбрана*	X		
	Европейски механизъм за подкрепа на мира**	X		
	Военна мобилност*	X		

\* Въз основа на законодателните предложения на Комисията

\*\* По предложение на ВП/ЗП

Източник: ЕСП.

## Акроними и съкращения

**ВП/ЗП:** Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност

**ГСЕС:** Глобална стратегия на Европейския съюз

**ДЕС:** Договор за Европейския съюз

**ЕОТИБ:** Европейска отбранителна технологична и индустриална база

**ЕСВД:** Европейска служба за външна дейност

**ЕСП:** Европейска сметна палата

**КГПО:** Координиран годишен преглед на отбраната

**МИСП:** Международен институт за стратегически проучвания

**МФР:** Многогодишна финансова рамка

**НАТО:** Организация на Северноатлантическия договор

**НИРД:** Научноизследователска и развойна дейност

**НИТ:** Научни изследвания и технологии

**ОВППС:** Обща външна политика и политика на сигурност

**ОПСО:** Обща политика за сигурност и отбрана

**ОТИБ:** Отбранителна технологична и индустриална база

**ПН:** Писмо за намерения

**ПРС:** План за развитие на способностите

**ПСС:** Постоянно структурирано сътрудничество

**АРФ:** Механизъм за подкрепа на мира в Африка

**СВSD:** Изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието

**СIVCOM:** Комитет за гражданските аспекти на управлението на кризи

**СРСС:** Звено за планиране и провеждане на граждански операции

**EDA:** Европейска агенция по отбрана

**EDIDP:** Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната

**EUMC:** Военен комитет на Европейския съюз

**EUMS:** Военен секретариат на Европейския съюз

**FPI:** Инструмент в областта на външната политика

**GROW:** Генерална дирекция на Европейската комисия „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“

**IPSD:** План за изпълнение в областта на сигурността и отбраната

**MPCC:** Звено за планиране и провеждане на военни операции

**МСП:** Малки и средни предприятия

**NORDEFCO:** Скандинавско сътрудничество за отбрана

**OCCAR:** Организация за сътрудничество в областта на въоръженията

**PADR:** Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната

**SIPRI:** Стокхолмски международен институт за изследване на мира

## Екип на ЕСП

Прегледът на ЕСП относно европейската отбрана беше приет от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“ - Одитната задача беше извършена под ръководството на Juhan Parts, подпомогнат от Ken-Marti Vaher — ръководител на кабинета, и Margus Kurm — аташе в кабинета.

## **ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО АВТОРСКИТЕ ПРАВА**

©Европейски съюз, 2019 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимки или други материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение от самите притежатели на авторските права.

Фигура 1 – карта © [Сътрудници на OpenStreetMap](#). Картографията на полетата в картата е лицензирана по [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Отбраната е специфична област, която е в основата на националния суверенитет на държавите членки. До неотдавна действията в областта на отбраната на равнището на ЕС бяха ограничени. В отговор на новата трудна глобална обстановка обаче ЕС е дал старт на нови инициативи, свързани с отбраната, за повишаване на сътрудничеството между държавите членки. Поради това отбраната естествено влезе във фокуса на ЕСП, тъй като значителното и бързо нарастване на финансирането, свързано с новите амбиции и инициативи на ЕС, води до рискове при изпълнението. ЕСП изготви настоящия преглед, който не е одитен доклад, а по-скоро анализ, основаващ се на документна проверка на публикации по темата и на събеседвания със служители от структурите на ЕС и други институции и органи. В него се разглежда по-конкретно i) правната, институционалната и финансовата рамка в областта на отбраната и ii) актуалното състояние на отбранителните способности и отбранителната промишленост на държавите членки. Идеята на този преглед е да се опише съществуващата картина на сътрудничеството в областта на отбраната на ЕС и да се набележат някои от основите рискове, свързани с новото равнище на амбиция на ЕС и с инициативите в областта на отбраната, разработени в последните години. Приносът за по-добра отбранителна способност в Европа означава да се премине от думи към дела и изисква ефективно осъществяване на реални инициативи, като целта е да се подпомогне една конкурентоспособна европейска отбранителна промишленост и да се повишат военните способности на държавите членки при пълно допълване с НАТО. В крайна сметка успехът и бъдещето на ЕС в сферата на отбраната зависят изцяло от политическата воля на държавите членки, тъй като те играят централна роля в отбранителната архитектура на Европа.

## ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА