

# **INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN UNION FOR COLLABORATION AND COOPERATION IN THE FIELD OF DEFENSE INDUSTRY AND TECHNOLOGY DEVELOPMENT: CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR, PESCO**

**Maxim Alashki**

***Abstract:** The new initiatives and related programs and projects of the European Defense Agency (EDA) are presented briefly in order to promote collaboration and cooperation in the field of defense industry, science and research and technology development: CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR and PESCO.*

***Key words:** European Defense Agency, initiatives, instruments, collaboration, cooperation, defense industry, CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR, PESCO.*

# **ИНСТРУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И КООПЕРАЦИЯ В ОБЛАСТТА НА ОТБРАНИТЕЛНАТА ИНДУСТРИЯ И РАЗВИТИЕТО НА ТЕХНОЛОГИИТЕ: CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR, PESCO**

**Максим Алашки**

***Резюме:** Представени са накратко новите инициативи и свързаните с тях програми и проекти на Европейската агенция по отбрана (EDA) с цел насърчаване на сътрудничеството и кооперацията в областта на отбранителната индустрия, науката, изследванията и развитието на технологиите: CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR, PESCO.*

***Ключови думи:** Европейската агенция по отбрана, инициативи, инструменти, сътрудничество, кооперация, отбранителна индустрия, CDP, CARD, EDIDP, EDF, PADR, PESCO.*

Съвременните предизвикателства през последните години в световен мащаб предизвикаха адекватна реакция в рамките на Европейския съюз (ЕС), Европейската комисия (ЕК) и в частност на Европейската агенция по отбрана (European Defence Agency - EDA). Тя се изрази в производството на модерни и по своя характер радикални решения за създаването на нови инициативи и/или инструменти, и свързани с тях програми и проекти, както и насочването им да работят по съгласуван и ефикасен начин, което пък чисто организационно и практически представлява още

по-голямо предизвикателство. Тези инициативи, инструменти, програми и проекти са все с цел насърчаване на сътрудничеството и кооперацията в областта на отбранителната индустрия, науката, изследванията и развитието на технологиите, които трябва да се съсредоточат върху съвместно договорени приоритети, да бъдат ориентирани към резултатите (тоест да задействат съвместни проекти, произвеждащи нови технологии и оборудване), както и да бъдат съгласувани с процесите на НАТО в областта на отбранителното планиране.

Логиката на процеса показва, че всички елементи от този нов „пъзел за отбрана на ЕС“ [9] трябва да намерят своето точно място и да се поберат заедно за да изпълняват специфичните си задачи в правилната си последователност и да взаимодействат като цяло, което означава: редовно актуализираният План за придобиване на способностите (Capability Development Plan - CDP) да определя приоритетите за способност за отбрана, върху които страните-членки трябва да се съсредоточат; Координираният годишен преглед на отбраната (Coordinated Annual Review on Defence - CARD) да предоставя преглед на съществуващите възможности в Европа и да определя възможностите за бъдещо сътрудничество; Постоянното структурирано сътрудничество (Permanent Structured Cooperation - PESCO) да предлага опции относно развитието на приоритетните способности в подходящо сътрудничество; Европейския фонд за отбрана (European Defence Fund - EDF) да осигурява финансиране от ЕС за стимулиране и подпомагане на трансграничното сътрудничество, със специален бонус за проекти по PESCO, а Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната (European Defence Industrial Development Programme - EDIDP) и т.нар. „Подготвителните действия за научни изследвания в областта на отбраната“ (Preparatory Action on Defence Research – PADR) да ги подпомагат това да се случи. EDA играе централна роля във функционирането на тези шест инструмента и осигурява съгласуваност между тях, включително и с НАТО.

Целта на настоящия доклад е да разгледа най-общо посочените инструменти - връзките помежду им, как те се допълват и доразвиват, различията и спецификите в тях, за да се внесе яснота в използването им в ежедневната работа на Министерството на отбраната, Министерството на икономиката и в другите свързани с участието и в тяхната реализация ведомства и институции от страната.

От 2008 г. EDA изготвя CDP [8] за справяне с дългосрочните предизвикателства пред сигурността и отбраната. Той разглежда бъдещите сценарии за сигурност и дава препоръки относно отбранителните способности, които страните-членки на ЕС трябва да придобият, за да реагират адекватно на различни потенциални сценарии в областта на отбраната. CDP е комплексен метод за планиране, осигуряващ картина на европейските отбранителни способности във времето, който може да бъде използван от страните-членки при определяне на приоритетите и възможностите за сътрудничество. EDA редовно актуализира CDP в тясно сътрудничество със страните-членки и с активния принос на Военния комитет на ЕС (EUMC) и Военния секретариат на ЕС (EUMS). Целта на това периодично преразглеждане, което е ключова задача на EDA, е да предостави пълна картина на способностите, която да подкрепя вземането на решения на равнище ЕС и на национално ниво по отношение на развитието на отбранителните способности. Общата цел е да се увеличи съгласуваността между отбранителното планиране на страните-членки и да се насърчи европейското сътрудничество, като се разгледат заедно бъдещите оперативни нужди и се определят общи приоритети за развитие на способностите на съюза. Периодичното преразглеждане на CDP е на база поуки от практиката, проучвания за дългосрочни тенденции, уроци от операции и информация за текущите планове и програми. Последната версия на CDP е одобрена от Направляващия съвет на EDA през юни 2018 г. Тази версия има особено стратегическо значение, тъй като служи за база и ориентир за прилагането на основните европейски инициативи за отбрана, стартирани след 2016 г. и свързани с Глобална стратегия на ЕС (EUGS): CARD, PESCO и EDF.

Най-осезаемите резултати от преразглеждането на CDP през 2018 г. са 11-те нови приоритета на ЕС за развитие на способности, разработени съвместно със страните-членки. Те са резултат

от задълбочена оценка, извършена въз основа на приноса на страните и EUMS за краткосрочните, средносрочните и дългосрочните тенденции: налични способности, анализи и изводи от последните операции в областта на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО); планирани възможности и потенциал за бъдещо европейско сътрудничество във всяка от областите на способности; и проучване на дългосрочните тенденции и дефицити, свързани със способности (до 2035 г. и след това).

В изводите на Съвета на ЕС от ноември 2016 г. относно прилагането на EUGS в областта на сигурността и отбраната страните-членки се обърнаха с покана към Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и вицепрезидент на ЕК, който е и ръководител на EDA, да представи предложения за обхвата, условията и съдържанието на CARD [7], които да спомогнат за „насърчаване на развитието на капацитета за справяне с недостатъците, за задълбочаване на сътрудничеството в областта на отбраната и за осигуряване на по-оптимално използване на планове за разходи за отбрана, включително тяхната съгласуваност“. Въз основа на политическата рамка за едно систематично и дългосрочно сътрудничество в областта на отбраната, целта на CARD е „да развие на доброволен принцип по-структуриран начин за предоставяне на идентифицирани способности, основани на по-голяма прозрачност, политическа видимост и ангажираност от страна на страните-членки“. EDA в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност (EEAS) впоследствие изготвя концептуален документ, в който подробно се описват различните елементи на CARD. Този документ получава одобрение и инструкции от EUMC и е обсъден от директорите по отбранителна политика, директорите по способностите и националните директори по въоръжения на страните-членки, както и в няколко работни органи на Съвета на ЕС и EUMC. Въз основа на това на 18.05.2017 г. Съветът одобрява условията за създаване на CARD, започвайки с т.нар. „пробен период“, включващ всички страни-членки, стартиращ от есента на 2017 г. През следващите месеци EDA, в ролята си на секретариат на CARD, събира цялата налична информация за разходите за отбрана и развитие на способностите на участващите страни-членки, групирайки я по трите линии, посочени в заключенията на Съвета: 1.) обобщени планове за отбрана на страните-членки, 2.) изпълнение на приоритетите на ЕС за развитие на способностите, произтичащи от CDP, и 3.) развитието на европейското сътрудничество.

Събирането на информация е последвано от двустранни диалози между участващите страни-членки и EDA с цел приключване, обсъждане и изясняване на данните. Това дава основа за аналитичната работа, довела до обобщен анализ на CARD, на база който е синтезиран окончателният доклад за изпитване на CARD, представен и обсъден по време на Направляващ съвет на EDA във формат министри на отбраната на 20.11.2018 г.

Според доклада EDA действа като секретариат на CARD. За да може CARD да предостави реална добавена стойност е от голямо значение да се осигури възможно най-актуална и подробна информация, събирана от страните-членки относно планове за отбрана (вкл. планове за разходите), както и прилагането на възможностите на ЕС и приоритетите за развитие, произтичащи от CDP. EDA разработва методология, одобрена от директорите по способностите на страните-членки, която се прилага по време на пробния период на CARD (2017-2018 г.). Тя включва следните елементи и процедурни стъпки:

- Първоначална информация: отправната точка на EDA е анализ на цялата информация, свързана с CARD, която вече е налична в базите данни на EDA или е предоставена от страните-членки, включително доклада на НАТО за инвестиции в отбраната.

- Двустранни диалози: с всяка страна-членка поотделно, за да се утвърди, допълни и консолидира първоначалната информация, събрана в предишната фаза, в съответствие с процеса на планиране на отбраната на НАТО.

- CARD анализ на приноса на страните-членки: съдържа обобщени данни и идентифициране на тенденциите по отношение на планове за отбранителни разходи, изпълнението на прио-

ритетите, произтичащи от CDP и свързаните изследователските програми за отбрана както и възможности за сътрудничество в областта на отбраната.

- CARD отчет: основните резултати от прегледа, съответните препоръки и поуки.

Констатациите от пробното изпълнение на CARD потвърждават, че има положителна тенденция в общите разходи за отбрана на участващите страни-членки (за периода 2015-2019 г.). Инвестициите като цяло и по-специално разходите за обществени поръчки са се увеличили във всички страни-членки, но с много различни темпове и мащаби, например 12 страни-членки представляват 81% от общите инвестиции в отбрана на ЕС. EUMC установява, че ЕС не разполага с всички необходими отбранителни способности за прилагането на военното ниво на амбиция на ЕС за ОПСО, получено от EUGS. Като цяло индивидуалните възможности за сътрудничество, представени на отделните страни-членки, са приети добре. В препоръките от пробното изпълнение на CARD се предлага страните-членки да включват в своите многогодишни планове за отбрана доброволни национални цели по отношение на годишните темпове на растеж на техния бюджет за отбрана и разходи за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), както и конкретни мерки насочени към балансиране на разходите за отбрана в полза на инвестиции в програми и засилване на участието им в съвместни проекти. Така CARD се превръща в крайъгълен камък на последващите инициативи на ЕС за сигурност и отбрана и съществена междинна стъпка в цялостния процес на развитие на способностите на ЕС. Веднага стартират няколко такива инициативи на ЕС, съгласуването на които трябва да бъде гарантирано, както и начинът, по който те влияят една върху друга, който от своя страна трябва да бъде разбран и целенасочено планиран и координиран. Кохерентният подход през целия цикъл - от определянето на приоритетите за действие на тези инициативи до техния изход - е особено важен, а адекватното им поддръждане във времето е от решаващо значение, за да се гарантира, че различните стъпки от цялостното действие на подхода се подсилват и надграждат взаимно.

Така пробното изпълнение на CARD предоставя основата за последващи повторения на прегледа. Работата, извършена до този момент, е обсъдена между всички заинтересовани страни за да се извлекат съответните уроци и поуки за да се идентифицират потенциални корекции на методологията на CARD с оглед на първия пълен цикъл. Като цяло, може да се каже, че CARD предлага на страните-членки инструмент за увеличаване на съгласуваността между техните национални планове за отбрана от европейска гледна точка, както и за по-систематично участие в отбранителното сътрудничество между тях.

EDIDP е приета с Регламент (ЕС) 2018/10921 на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета от 18.07.2018 г. с цел насърчаване на конкурентоспособността и иновативния капацитет на отбранителната индустрия на ЕС. Тази програма е двугодишна пилотна програма (2019-2020 г.) с бюджет в размер на 500 млн. евро. Планирано е през следващия програмен период (2021-2027 г.) тя да бъде наследена от EDF, чиито бюджет по първоначални планове се предвиждаше да възлиза на 13 млрд. евро. Във връзка обаче с комплицираната обстановка при договарянето на многогодишната финансова рамка на ЕС 2021-2027 г., поради напускането на ЕС от Великобритания (един от най-големите нетни платци) и необходимостта от заделяне на допълни значителни финансови ресурси за т.нар. „Европейски инструмент за възстановяване от последиците от COVID-19“, предварително планираните средства за сектора отбрана са съкратени почти наполовина до 7,014 млрд. евро.

EDIDP<sup>5</sup> включва набор от мерки с икономическа и индустриална насоченост и цели да подпомогне страните-членки да разработят и придобият съвместно ключови отбранителни способности по-бързо и икономически по-ефективно, като се насърчават инвестициите в съвместни разработки и се стимулира развитието на единна европейска конкурентоспособна и иновативна индустриална база. Програмата осигурява безвъзмездна финансова помощ за консорциуми, съставени от най-малко три предприятия, основани в най-малко три държави-членки на ЕС.

В рамките на научноизследователската част на EDF ЕК е отделила 90 млн. евро за т.нар. „Подготвителните действия за научни изследвания в областта на отбраната“ (Preparatory Action

on Defence Research – PADR) [6]. Изпълнението на PADR се ръководи от EDA след мандат на Споразумение за делегиране между ЕК и EDA, подписан на 31.05.2017 г. С него ЕК поверява на EDA управление и изпълнение на изследователските проекти, стартирани в рамките на PADR. Бюджетът за дейности, свързани с PADR, е разделен на тригодишна рамка, както следва:

- 25 млн. евро през 2017 г.;
- 40 млн. евро през 2018 г.;
- 25 млн. евро през 2019 г.

Подготвителните действия за отбранителни изследвания са конкретна стъпка, насочена към оценка и демонстриране на добавената стойност на подкрепяните от ЕС отбранителни изследвания и технологии (R&T). Идеята е резултатите да задълбочат европейското сътрудничество в областта на отбраната, преодолявайки недостига на способности, както и да засилят заинтересовани страни в областта на отбраната. ЕК стартира PADR с оглед разработването на бъдеща европейска програма за отбрана като част от следващата многогодишна финансова рамка на ЕС (2021-2027 г.).

От своя страна PESCO [2] е създадено с решение на Съвета от 11.12.2017 г., в което участват 25 страни-членки на ЕС: Австрия, Белгия, България, Чехия, Хърватия, Кипър, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Холандия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Испания и Швеция. Възможността страните-членки да се включат в доброволния план на PESCO е въведена в чл. 42, § 6 от Договора от Лисабон за ЕС, който предвижда онези от тях, чиито отбранителни способности отговарят на по-високи критерии, и които са направили повече обвързващи ангажименти една към друга в тази област, да установяват постоянно структурирано сътрудничество в рамките на ЕС. По този начин PESCO позволява желаещи и с възможности страни-членки съвместно да планират, разработват и инвестират в проекти за споделени способности и така да подобрят оперативната готовност и приноса на своите въоръжени сили. Целта е съвместно да се разработи съгласуван пакет от цели области и да се предоставят на страните възможности за участие в национални и многонационални мисии (операции в областта на ОПСО, НАТО, ООН и т.н.).

Принципно PESCO е насочено към състоянието и подобряването на сътрудничеството между страните-членки на ЕС, докато целта на EDIDP, EDF и PADR е да насърчи участниците от индустриалната сфера и тези в областта на научните изследвания в отбранителния сектор да си сътрудничат [4]. PESCO, EDIDP, EDF и PADR са инициативи, които взаимно се допълват и постепенно преследват целта за по-добре структурирано и по-амбициозно сътрудничество в областта на отбраната в ЕС. Те се различават помежду си по отношение на правното основание, областите на приложение и специалната цел на съответните инструменти. По своята същност PESCO е правна и политическа рамка, обърната навътре към ЕС, обединяваща всички желаещи страни-членки да инвестират повече и по-ефективно в областта на отбраната и сигурността, за да подобрят съответните си военни активи и отбранителни способности чрез добре координирани инициативи и конкретни проекти, основани на по-обвързващи ангажименти. PESCO се счита за решаваща стъпка и най-важен инструмент за задълбочаване на сътрудничеството на страните-членки на ЕС при развитието на отбранителни способности и насърчаване на общата политика за сигурност и отбрана.

PESCO трябва да допринесе за постигане на съгласуваност, приемственост, координация и сътрудничество в целия спектър от способности за отбрана, разработени от страните-членки, включително тези, произтичащи от тяхното сътрудничество с други съюзници и стратегически партньори. Въз основа на принципите за споделяне и модулност PESCO следва да подкрепя взаимното допълване с НАТО и трети страни при разработване и развитие на отбранителни способности, за да се осигури пълен пакет от сили, като в същото време се запазва съответствието с разпоредбите на Договора за ЕС.

ЕК стартира EDF [3] през юни 2017 г., една година след като е обявен за неразделен елемент на Европейския план за действие в областта на отбраната. Въпреки че допълва PESCO, EDF има

своя специфична природа и цел. Той се основава на Договора за функционирането на ЕС и като такъв следва принципите и правилата на комитологията. В сравнение с PESCO, който е насочен пряко към насърчаване на междуправителственото сътрудничество в областта на отбраната между страните-членки, EDF насочва усилията си основно към Европейската отбранително-технологична индустриална база (ЕОТИБ). Това е инструментът, който ЕК възнамерява да използва заедно със страните-членки за подпомагане на инвестиции в съвместни изследвания и съвместно развитие на отбранителни продукти и технологии, да улесни създаването на силна, конкурентоспособна и иновативна отбранителна индустрия и интегриран отбранителен пазар в Европа, включително чрез консолидиране на европейската отбранителна промишленост и разширяване на трансграничното сътрудничество на малки и средни предприятия в областта на отбраната, и такива със средни капитали, като по този начин допринася за индустриалната и стратегическата автономия на ЕС.

PADR и EDIDP са стартирани от ЕК съответно през 2016 и 2019 г. като тестова проба за EDF. Поради вътрешната насоченост на ЕС и целта на тези инициативи, ЕК, ЕП и страните-членки въвеждат ограничения за участие в програмите на трети страни и други юридически образувания от трети страни, създавайки по този начин аргумента за изключителен характер на EDF, EDIDP и PADR. На практика тези програми се изпълняват доста добре и техните модели могат да се използват като еталон за европейски проекти с ниско и средно ниво на възможности за изследователска дейност в отбраната, като се вземат предвид и особеностите на отбранителния пазар, това че страните са единствените клиенти и гражданският режим на изследователската дейност трябва да бъде адаптиран към отбраната.

В заключение на направения преглед и кратък сравнителен анализ на основните инструменти за сътрудничеството и кооперацията в областта на отбранителната индустрия, науката, изследванията и развитието на технологиите, би могло да се обобщи по някакъв твърде опростен начин [9], че CDP казва върху какво да се насочат общите усилия, CARD дава преглед на това къде е междинното положение и определя следващите стъпки, PESCO от своя страна дава опции как да се направи съвместно, докато EDIDP/EDF биха могли да предоставят средствата за подкрепа на изпълнението на проектите за съвместна отбрана като цяло, но с бонус, ако са в PESCO.

## References

1. Регламент (ЕС) 2018/1092 на Европейския парламент и на Съвета от 18.07.2018 г.
2. [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)), 19.08.2020.
3. [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-\(edf\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-(edf)), 19.08.2020.
4. [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/pesco-and-other-eu-defence-initiatives](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/pesco-and-other-eu-defence-initiatives), 18.08.2020.
5. [https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp_en), 19.08.2020.
6. <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>, 20.08.2020.
7. [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)), 21.08.2020.
8. <https://eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/capability-development-plan>, 21.08.2020.
9. <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/josep-borrell-member-states-need-to-make-the-most-out-of-the-new-eu-defence-tools>, 21.08.2020.