

ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ВОЕННО-ИНДУСТРИАЛНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО - НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ОСОБЕНОСТИ

Любомир Монов, Министерство на отбраната¹

Резюме

Настоящата статия разглежда някои национални и съюзни особености на европейската отбранителната индустрия и на отбранителния пазар на ЕС. Статията твърди, че от една страна държавите от ЕС споделят обща позиция за необходимостта от военно-индустриално коопериране, което те виждат като инструмент за постигане на стратегическата автономност на съюза, но от друга на национално ниво те разглеждат въпроса през призмата на собствения си суверенитет и независимост. Правителства и бизнес са изправени пред алтернативи – да изгубят част от независимостта си, но да развият и придобият съвместно с други държави ново въоръжение и техника, което в общият случай означава по-ниски разходи или да запазят суверенитета си, но да заплатят висока финансова цена. В последствие статията представя политическите ангажименти на ЕС и разглежда Европейския фонд за отбрана, като средство за задълбочаване на военно-индустриалното сътрудничество на ЕС.

Ключови думи: Европейски съюз, отбрана, способности, отбранителна индустрия, европейски фонд за отбрана.

EU POLICY FOR DEEPENING MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION - NATIONAL AND EUROPEAN FEATURES

Lyubomir Monov, Ministry of Defense, Sofia²

Abstract

This article examines some national and allied features of the European defense industry and the EU defense market. The article claims that on one hand, the EU countries share a common position for the importance of military-industrial cooperation, which they see as a tool for achieving the EU's strategic autonomy. On the other hand, this research insists that at national level the EU countries see the issue through the prism of their own sovereignty and independence. There are some alternatives before EU governments and businesses. The first option is to lose some of their

¹ Любомир Монов работи в Министерство на отбраната. Защишава докторска дисертация на тема „Усъвършенстване на подходите за противодействие при хибридна заплаха срещу националната сигурност на Република България“ във Военна академия „Георги Стойков Раковски“. Има повече от 30 години стаж в областта на сигурността. Автор и съавтор на множество публикации свързани с националната сигурност.

² Lyubomir Monov is a native Bulgarian, an active duty military officer with more than 30 years of military service. Colonel Monov is a graduate from the US National War College, Washington, DC. He holds a PhD in national security from Defense Advanced Research Institute/G. S. Rakovski National Defense College, Sofia, Bulgaria. Colonel Monov has extensive experience in the area of national security and strategy. He is the author and co-writer of several articles in Bulgarian and English language about contemporary war, gray zone conflicts, hybrid threat and Russia hybrid model.

independence, but to develop and acquire with other countries new weapons and equipment, which in general means lower costs. The other option is to preserve their sovereignty but to pay a high financial price. Finally, this paper presents some aspects of the EU's political commitments and examines the European Defense Fund as a tool for defense-industrial cooperation.

Keywords: *European Union, defense, capabilities, defense industry, European Defense fund*

През месец ноември 2018 г. канцлерът на Федерална Република Германия - Ангела Меркел прави едно от забележителните си изказвания пред Европейският парламент. Нейната реч е важна поради няколко обстоятелства. На първо място канцлер Меркел се обявява за разработване и изпълнение на визия, чиито резултат в бъдеще е създаването на обща европейска армия. На второ място тя отбелязва, че в постигането на тази цел – по дълбока интеграция в областта на отбраната - Европа се изправя пред разнородни предизвикателства включително и обстоятелството, че в ЕС се експлоатират многобройни и различни оръжейни системи. Според нея това води до неефективно използване на финансовите ресурси. По-голямата интеграция, твърди канцлера, неминуемо ще доведе и до съвместното разработване на оръжейни системи, което следва да промени и политиката на ЕС в областта на експорта. (Merkel 2018)

Нейното изказване идва в подкрепа на позицията на френския президент Емануел Макрон. В началото на ноември 2018 г. президентът не само се застъпва за създаване на обща европейска армия, но и набляга върху важноста от производството и купуване на европейско въоръжение и продукти, което ще има и директен принос към стратегическата автономност на ЕС. (Hrszenhorn 2018)

Разбира се и двете позиции не са посрещнати еднозначно, поради обстоятелството, че темата за политиката, ролята и мястото на ЕС в областта на отбраната е твърде многопластова. Нейната сложност, включваща външно политическа комплицираност и многобройни национални оттенъци я превръщат в трудно балансиран въпрос. Истината е, че след 2016 г. съществува сериозна европейска амбиция за задълбочаване на отбранителното сътрудничество, като една от темите е развиване на военно-индустриалното коопериране.

Факт е, че в последните четири години индустриалното сътрудничество в областта на отбраната получи съществен тласък. Примери са: стартирането на Постоянното структурирано сътрудничество в областта на отбраната, създаването на Европейския фонд за отбрана, формирането на генерална дирекция „Отбранителна индустрия и космос“ в новата Европейската комисия, както и представянето през м. март 2020 г. на промишлена стратегия за конкурентоспособна, екологична и цифрова Европа. Следва да бъде пояснено, че и четирите примера имат една обща цел, а тя е да се стимулира стратегическа автономност на Европа. Елемент от постигането на тази цел е и подпомагане изграждането на интегрирана индустриална база в ЕС и задълбочаване на отбранително-индустриалното сътрудничество чрез развитие на Европейския фонд за отбрана. (European Commission 2020)

Тези примери показват още, че на нивото на европейския политически живот съществува сериозно желание за по-дълбоко и всеобхватно военно-индустриално сътрудничество. Зад тази амбиция се намира желанието на ЕС за независимост и намерението му да действа като гарант на сигурността в глобален аспект. Нейното изпълнение наред с всичко останало предполага засилване на партньорството по линията търсене и предлагане в един силно фрагментиран и тесен европейски пазар на отбранителни продукти. Ето защо, новият европейски комисар с отговорности по вътрешния пазар Тиери Бретон, счита че страните от ЕС изразходват бюджетите си за отбрана основно за национални цели, при което самостоятелно дефинират технически изисквания на тяхното

военно оборудване. Комисар Бретон настоява че, липсата на сътрудничество в областта на индустриите за сигурност и отбрана струва между 25 милиарда и 100 милиарда евро всяка година. Европейските държави, твърди комисар Бретон, експлоатират 17 различни типа основни бойни танкове, за разлика от САЩ с един тип. Това неефективно използване на ресурсите създава условия за изоставане в областта на технологиите и може да доведе до невъзможност за произвеждане на следващо поколение въоръжение. (European Commission 2019)

Европейският съюз, според електронното издание Политико, е твърдо решен да поеме повече отговорности по въпросите на собствената си сигурност, което всъщност е амбициозен план за развитието на отбранителното сътрудничество и за финансиране развитието на военните технологии. Отбраната, продължава Политико, е в основата на националният суверенитет, при което и най-големите ентусиасти като Франция се въздържат да предоставят своите сили, оборудване или индустрии, докато централно европейските държави виждат НАТО и САЩ като единствените надеждни гаранции. (Taylor 2020)

С други думи, от една страна на ниво ЕС държавите споделят обща позиция за необходимостта от военно-индустриално коопериране, като инструмент за постигане на стратегическата автономност на ЕС, от друга на национално ниво те виждат въпроса през призмата на собствения суверенитет и независимост. Правителства и бизнес са изправени пред алтернативи – да изгубят част от независимостта си, но да развият и придобият съвместно с други държави ново въоръжение и техника, което в общият случай означава по-ниски разходи или да запазят суверенитета си, но да заплатят висока финансова цена. Европейски политики и инструменти, национални избори, споделени ценности и разнопосочни икономически и социални стимули съществуват едновременно, което предполага, че вземането на рационални държавни решения е сложен процес.

Това е и целта на настоящата обзорна статия – да представи някои от особеностите на европейският отбранителен пазар, както и да дискутира общите национални характеристики, които стоят зад решенията на правителствата. Настоящият обзор е базиран на анализ на основни документи на ЕС, на мнения на политици и изследователи на проблема, отразяват синтезирана авторска гледна точка и не следва да се асоциира като позиция на Министерство на отбраната. Статията няма претенция за всеобхватност на анализите, но за да се изпълни целта и за по-голяма яснота и прегледност е използвана дефинираната от Адам Бранденбургер и Бари Нейлбъф карта на зависимостите в бизнес играта наречена - Value Net – мрежа на стойността. (Brandenburger и Nalebuff 1996) Изследването е структурирано в три части. Първо се прави общ коментар на отбранителната индустрия и на отбранителния пазар. В последствие се представят националните алтернативи и се разглежда европейският политически ангажимент. В края на анализа се представят основните характеристики на Европейския фонд за отбрана. Статията завършва с твърдението, че са необходими компромисни решения както от Европейската комисия така и от правителствата на страните. Тези решения следва да доведат до създаването на работещи механизми за подобряване на европейската отбранителна интеграция. В противен случай на карта е поставен самият въпрос за европейският мултилатерализъм.

Мрежата на европейската отбранителна индустрия

Европейският съюз слага тънка граница между индустриалната политика в сектора на сигурността и индустриалната политика в сектора на отбраната. Това, което е общо между тях е обстоятелството, че двете са в подкрепа на общата политика за сигурност и отбрана на ЕС. Другото общо, което споделят са многобройните участници, разнородните национални правила и процедури, обхвата на пазара и неговата сериозна фрагментация, подходите и тактиките, които участниците използват, за да постигнат конкурентно предимство. На

следващо място се нареждат високите разходи за изследвания и развитие, ограничените бюджети за отбрана и сигурност, бързото развитие на технологиите, влиянието на националните политики и тесните национални интереси. Не е тайна, че европейската отбранителна индустрия е особена, ясно е че промяната на част от правилата или на националния контекст може да доведе до пълна промяна на играта, но въпросът е какви са тези особености и как те се свързват.

Общите черти, които описват европейската отбранителна индустрия могат да бъдат открити при анализа на различните становища и позиции на Европейската комисия. Според становище на Европейския икономически и социален комитет (от 2012 г.) съществува директна връзка между външни работи и политика за сигурност, отбранителна политика и европейски индустриален потенциал. Същото становище разглежда индустрията в няколко направления. В контекстен аспект държавите-членки се различават, както по отношение на производствени възможности, така и по състоянието на силите им за сигурност, образците въоръжение и техника, което използват. Второ самият оръжеен пазар се характеризира с изключителна сложност, както по отношение на връзки, така и по отношение на конкуренти, клиенти, правила, интереси, доставчици и допълващи продукти и услуги. Именно правителствата на държавите са тези, които вземат решенията, отделят бюджет за отбрана, регулират пазара като определят правната рамка.

На ниво политика и интереси на ЕС основен клиент на отбранителната индустрия са държавите от съюза с техните въоръжени сили. Индустрията прави и всичко възможно да се ангажира и с държави извън ЕС, имащи интереси да закупят и експлоатират европейско въоръжение. Примери има и те не са малко. Произвеждания от Еърбъс самолет за тактически задачи С 295 се използва в държави от Европа, Азия, Южна Америка и Близкия Изток. (Airbus 2020) Регулациите на ЕС (чл. 346 от Договора за функционирането на ЕС) позволяват на държавите да предприемат такива мерки, каквито считат за необходими за защита на основните им интереси, свързани с производството или търговията с оръжие, муниции и военни материали; тези мерки не могат да влияят неблагоприятно на условията за конкуренция във вътрешния пазар относно стоките, които не са предназначени за строго военни цели. Следователно, въпреки приватизацията на отбранителната индустрия правителствата, съгласно правилата на ЕС, имат основна роля, както на регулатори, издаващи разрешения за внос и износ, така и на клиенти.

Ключов елемент по отношение на сътрудничеството и изграждането на обща индустрия е наличието на здрава връзка и политическа логика между основните национални интереси и тези свързани със сигурността и отбраната на ЕС. Ясно е, че държавите притежават различно усещане по отношение на заплахите, че всяка от тях има различни отбранителни нужди и икономически потенциал. Индустрията е разделена. Държавите като суверен могат не само да закупуват въоръжение, продукти и услуги от Европейската отбранителна индустрия, но и от основните ѝ конкурентни компании от САЩ, Китай или Русия.

Нещо повече, част от страните на ЕС все още експлоатират военна техника от времето на Съветския съюз, което директно ги поставя в зависимост от Русия. Типичен пример в това отношение е зависимостта на България за поддръжката на изстребителите МиГ-29 от руската компания РСК „МиГ“. Поради обстоятелството, че това е единственият самолет, който изпълнява задачи по охрана на въздушното пространство на България, което изисква непрекъснатост на поддръжката, както и поради фактът, че България не разполага с лиценз за ремонт, държавният бюджет плати през последните години над 275 млн. лв. без ДДС на руския доставчик. (Карачанов, 2020 [Karakachanov, 2020]) Един от основните рискове на тази зависимост е възможността в случаи на влошаване на средата или изостряне на отношенията тази поддръжка да бъде прекъсната, което практически води до отнемане на национален суверенитет.

Не на последно място, може с голяма увереност да се твърди, че икономическото-отбранително сътрудничество функционира на фона на специфична политическа обстановка. Тя включва освен политическите партии с техните връзки и послания, но и различните лобистки групи и групи по интереси, чиито действия комбинирани с интересите на приватизираната национална военна индустрия води до забавяне на процесите и по същество намалява икономическата ефективност на сътрудничеството и поставя под натиск военните способности. Така националната сложност се проявява чрез различни процедурни трикове, бюрократични спънки, правни пречки, промяна в изискванията към продуктите, което води до забавяне на поръчките с години, повишаване на цената, а понякога и загуба на бюджет. Във вътрешно политически аспект кооперирането с други държави често се извършва на фона на политически договори, трудни компромиси без да се отчитат такива важни критерии като икономическа ефективност и постигане на конкурентно предимство. (Hartley 2019)

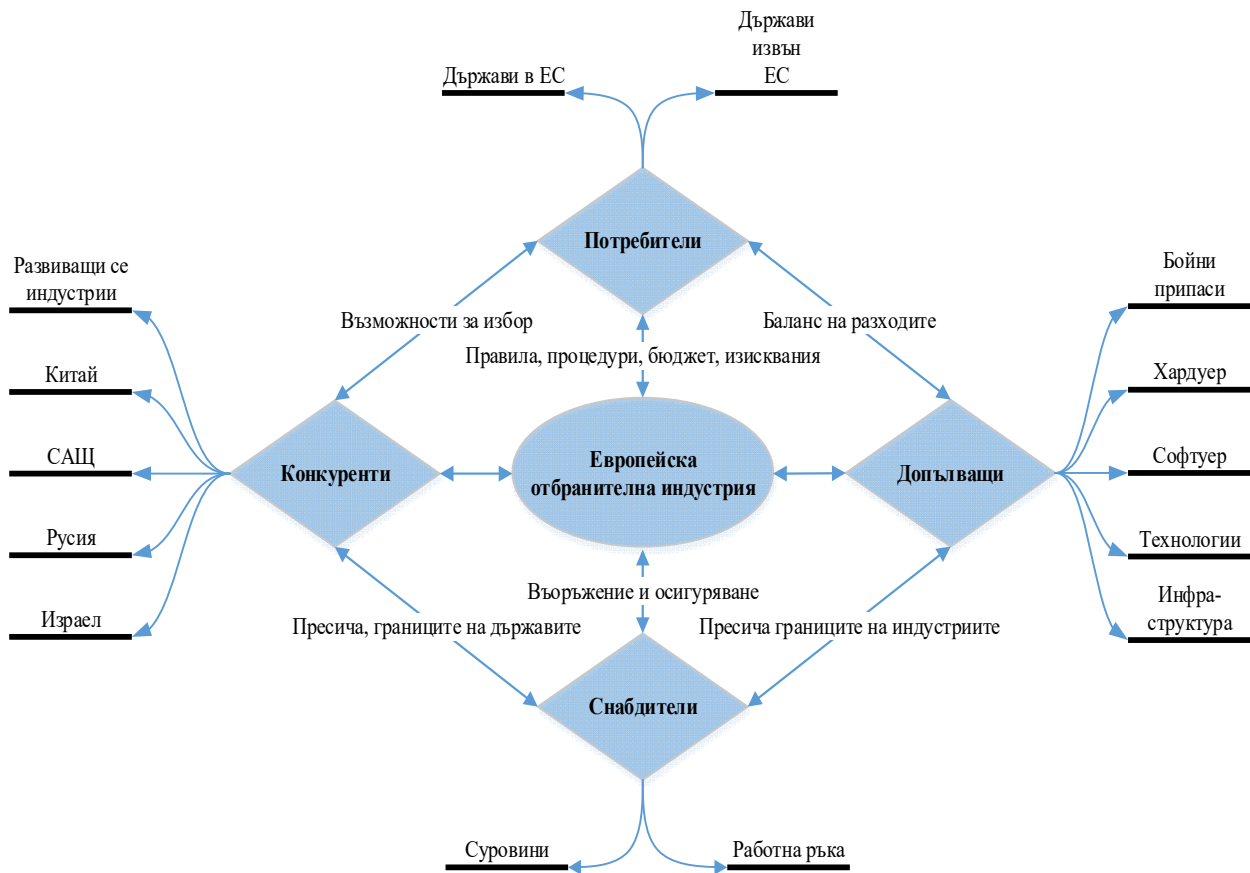
Друга важна особеност, е обстоятелството, че страните от ЕС могат да се разделят на две основни групи - тези, които произвеждат модерно въоръжение (Франция, Италия, Германия, Испания, Швеция), инвестират в изследвания и нови технологии и тези, чиято индустриална база и бюджет не позволяват реализирането на съвременна научноизследователска и развойна дейност. Факт е, че още от 1998 г. с декларацията от Сен-Мало се поставят основите за задълбочаване на сътрудничеството на отбранителните индустрии на държавите, но до приемането на Постоянното структурирано сътрудничество и Европейския фонд за отбрана, това коопериране е по-скоро ограничено без надеждни предложения за рационализация или консолидация. С други думи, основен участник на пазара на въоръжение са националните компании и фирми, което поставя акцент върху националното производство, запазване на съществуващите пазари като се търси и увеличаване на експорта извън ЕС. Междувременно конкурентите влагат все повече инвестиции за отбрана, разработват нови оръжия като например САЩ, чийто бюджет за развойна дейност е съществено по-голям от целия европейски бюджет за изследвания и развитие на въоръжението.

Доставчиците на Европейската отбранителна индустрия също са разнородни, те също се конкурират, борят се за влияние и повече печалба. Те включват както работната сила, така и доставката на суровини. Тяхната роля е изключително специфична, тъй като тя пресича както националните граници, така и границите на индустриите. Така високо технологичната европейска отбранителна индустрия, според данни на ЕС, гарантира работата на над 600 хиляди високо квалифицирани служители, а от там непряко подпомага живота на над два милиона души. От тук може да се направи извода, че правителствата имат специфичен интерес за запазване на текущата заетост, с което се гарантира работа, осигуряват се социални функции и се осигурява приток на доходи в националния бюджет. Ето защо вътрешният икономически и политически интерес може да възпрепятстват или да ограничат апетита към широко отбранително сътрудничество като например се опита да регулира пазара на труда и осигури запазването на високо подготвените национални специалисти. Резултат от тези притеснения е отново силно фрагментиране, припокриване и наличие на многобройни, понякога сходни предприятия.

Капсулирането на тези предприятия и фирми за строго национални цели е също рисков подход, който може да доведе до загуба на конкурентно предимство, на ноу хау и работни места. Много често доставчиците на специализирани суровини са и представители на конкурентите или в тяхна връзка с тях, което им позволява индиректно да влияят и манипулират отбранителните индустрии. Съществува и вариант, при който доставчиците да са и клиенти, особено що се отнася до развиващите се държави. Те могат да разчитат на еднократен внос на отбранителни продукти и технологии, за да се копират новите технологии, да ги развият и предложат на пазара в друг вид и атрактивна цена. Така

например между 1992 г и 2000 г. Китай закупува от Русия 37 бойни самолета Су-27 СК малко по късно – през 1995 г. Китай закупува от Русия лиценз за производство на самолета, но с условието двигателите и част от компонентите да са внос. Сделката довежда до производството на 200 самолета J-11. През 2004 г. Китай, след производството на стотния самолет, прекъсва договора с мотива, че Су -27 вече не отговаря на военните им изисквания. Няколко години по-късно се появява J-11В изцяло произведен в Китай и почти напълно идентичен със Су-27. (Roblin 2019) Крайният резултат е подкопаване на един цял сектор от отбранителната индустрия.

Влияние върху европейската отбранителна индустрия имат фирмите, които допълват и осигуряват нейната дейност. Освен осигуряване на инфраструктура, комуникации, горива влияние имат и развитието на новите технологии, фирмите и предприятията произвеждащи защитни средства, боеприпаси и взривни вещества. За разлика от преди двадесет години, много често днес откритията се случват в малки или средни компании, като съществуват условия за тяхното бързо прилагане на практика. Достъпът до ключови технологии, както и някои материали като тези за произвеждане на електронни компоненти и средства за лична защита като кевлар също оказва своето влияние. Много често военната индустрия изостава, поради необходимостта от значителни инвестиции във време и ресурси за изследване, дългото време за изпитване, покриване на определени стандарти, което води до закъснения в разработването и производството на ново въоръжение. Намалява и кръгът от предприятия, произвеждащи конкретни продукти (например боеприпаси), което е резултат от ограниченията, свързани с опазването на околната среда и обществената безопасност.



Фигура 1 – Европейска отбранителна индустрия – връзки и зависимости

Съществуващите хоризонтални, вертикални и диагонални връзки между клиенти, доставчици, конкуренти и допълващи индустрии предполагат по-добро разбиране на сложната обстановка, в която съществува европейската отбранителна индустриална база. Възможен нов подход е на ниво ЕС да се организира цялостно сътрудничество, което да намали първоначалните разходи за разработване, изследване и развитие, да наложи общи европейски стандарти, да осигури стимули и гаранции, както на държавите така и на производителите и да облекчи процедурите за въвеждането на новите технологии. Само тогава ще се засили стремежът на държавите за развитие на съвременна обща европейска индустрия.

Реализирането на този подход зависи както от способността на клиентите (държавите) бързо да се адаптират към новите реалности, да осигуряват адекватен бюджет за отбрана, така и от възможностите на доставчиците да осигурят дейността на индустрията в новите условия. Изследванията, развитието на отбранителните системи и поддържането им по време на жизнения цикъл е дълъг и сложен процес, а финансовите разходи са твърде големи, за да бъдат поети само от индустрията. Като се има предвид, колко са скъпи отбранителните продукти и новото въоръжение е логично да се очаква, че фирмите, които го произвеждат не обичат финансовия риск и като цяло ще търсят начини да го избягват. Конкурентите, от своя страна също ще се стремят да влияят на индустрията, като предлагат алтернативни варианти. С други думи, състоянието на отбранителната индустрия и нейната посока на развитие почти никога не е отговорност само на индустрията, а е задължение и на държавите.

Националните алтернативи

Обективна истина е, че правителствата на държавите от ЕС остават разделени, а може би и въздържащи се от вземането на решения за съществено окрупняване на индустриалната база, свързана с отбраната и сигурността. Този проблем идва като допълнение към вече съществуващите сложни за разрешаване въпроси по политиката за бежанците, санкциите към Русия, бъдещето на монетарния съюз, използването на фондовете и др. Някои от изследователите на ЕС, считат, че единството на организацията е подложено на натиск, който е обоснован на дълбоките исторически, политически, географски и стратегически разлики между държавите. Държавите не само се различават по отношение къде, кога и как да се използва военния инструмент на ЕС, но и по това какъв конкретен отговор да се даде на специфична заплаха пред съюза. Нещо повече, страните членки на ЕС все още силно се въздържат да погледнат извън собствените си държавни граници и извън възможностите на собствените си военно-индустриални комплекси в случаите когато става въпрос за придобиване или поддържане на въоръжение. Това въздържане се обоснова на желанието да поддържат такива способности, които съответстват на техните стратегически национални интереси както и да гарантират сигурността на доставките по отношение на техните критични способности. Не на последно място това е свързано и с гарантиране на заетостта на месния пазар на труда. В края на краищата, според Ян Киърс става въпрос за смесица от месни политики, предназначени да облагодетелстват определени области или отрасли и липса на доверие между самите членове на ЕС. (Kearns 2018)

Държавите определят и националните политики за придобиване на необходимото им въоръжение. В глобален мащаб, за да се справят с предизвикателствата правителствата правят сложни избори, като сваляне от употреба на скъпо за поддържане и експлоатация въоръжение, съкращаване на числеността на въоръжените сили, внос на ново въоръжение, придобиване на използвано от други държави, поддържане на старото, влагане на средства в модернизация, или международно сътрудничество. Опитът от практиката показва, че всяка една от тези опции има положителни и отрицателни страни. Така например вноса на оборудване може да спести разходите за изследване и развитие на продукта, но включва

риск от зависимост от конкретна страна или доставчик, който във време на конфликт или криза може да се възползва от това предимство. Допълнително поставянето в абсолютна зависимост от един доставчик, позволява и засилване на неговото вътрешно политическо и икономическо влияние, осъществено чрез лобистки групи. Не на последно място, държавата вносител губи в областта на развитието на технологии и поддържането, развитието на работни места. От своя страна постигането на независимост изисква сериозни национални инвестиции в изследване и развитие, разработване на инфраструктура и производство, което тесният национален пазар не може да осигури.

Възможна средна опция е производството на лицензирано въоръжение, което осигурява известна независимост, но изисква плащане на лиценз, което може да доведе до повишена цена на единица продукция. Едновременно с това тази опция осигурява работа, използването на нови технологии, независимост на доставките и гарантиране на поддръжката и ремонта, дори и в условията на криза.

Друг вариант е международно сътрудничество, който позволява споделяне на разходите за изследвания и разработване, комбиниране на поръчките, поддръжка на националната икономика, въвеждане на нови технологии, баланс в разходите и синхронизиране на националната законодателна база. (Hartley 2019)

Съществува и нещо друго, което забавя кооперирането и индустриалното отбранително сътрудничество и то е свързано с различните национални практики, процедури и интерпретации на самото понятие отбранителна аквизиция. По същество на национално ниво се смесват бюрократични управленски процеси, включително такива, като управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти, на научноизследователската дейност в полза на отбраната и отбранително-индустриалната политика, на проектите за модернизация и други. Според експерти, налице е сложена комбинация от процеси и процедури, включващи наука, управление на инженеринг, случващо се в контекста на националното законодателство. Следователно когато говорим за отбранителна индустрия е необходимо да е ясно, че се изправяме пред една много консервативна национална система, която обединява няколко системи включително: планиране, проектиране, бюджетиране, разработване, изпитване, договаряне, снабдяване, производство, внедряване, използване, поддръжка и снемане от употреба, което затруднява само по себе си интеграцията на индустрията. (Алашки 2016 [Alashki, 2016])

Факт е, че след Глобалната стратегия за сигурност на ЕС бе направено много за издигане на ролята на Съюза в областта на отбраната и сигурността. Укрепи се мястото и ролята на Европейската отбранителна агенция и се даде началото на много инициативи за сътрудничество в областта на развитие на военните способности. По същество, тук основният въпрос е доколко страните са готови да се интегрират в областта на отбраната. Според министър Каракачанов *„интеграцията би означавала както обща политика, общи способности, общи действия и общ бюджет, така и поне частичен отказ от суверенитет, по подобие на редица други общи политики на европейско равнище, което пък на свой ред ще изисква и различен от консенсуса начин на вземане на решенията. Затова моето мнение е, че дали ще се стигне до обща европейска отбрана в обозримо или по-далечно бъдеще зависи от цялостния ход на европейския интеграционен процес. При негово задълбочаване страните ще вървят към повече интеграция в отбраната и обратно – при застои или напускания на други страни членки, както се случва сега с Обединеното кралство, ще наблюдаваме спад в сегашната политическа инерция. На настоящия етап говорим само за междуправителствено сътрудничество, при което решенията се вземат с консенсус.“* (Каракачанов, 2018 [Karakachanov, 2018])

Все пак, ако страните от ЕС имат желание да си сътрудничат, какви биха били мотивите за това? На първо място това е обстоятелството, че нито една от европейските държави не е в състояние сама да инвестира в изследване и разработване толкова ресурси,

че да покрие всички нужди на въоръжените сили. Колкото повече технологиите се развиват и стават по-сложни и съвършени толкова повече следва да се увеличават и разходите за изследвания, при което малките национални пазари не могат да гарантират реализиране на печалба. Казано по друг начин споделянето на разходите за изследователска и развойна дейност води до намаляването им на национално ниво и падане на производствената цена за единица продукция. Анализите показват, че колкото повече държави се кооперират, толкова повече пада цената за придобиване на въоръжението.

В допълнение към икономическите стимули кооперирането в производството води и до военни, стратегически и индустриални ползи. Тук се включва подобряване на стандартизацията, обща логистика, оперативна съвместимост и оперативна ефективност. От технологична гледна точка сътрудничество води и до обмен на технологии, реструктуриране на индустрията и то не само на тази произвеждаща оръжие, но и на свързаните с нея отрасли. По същество това означава и работа и за националната отбранителна индустрия и свързаните с нея печалби. Ползи има и по отношение на поддръжката на оборудването по време на жизнения цикъл като споделяне на разходите за обучение, поддръжка, ремонт и модернизиране.

Друга важна причина за коопериране идва под натиска на САЩ Европа да инвестира повече в собствената си отбрана и по този начин да се постигне правилно споделяне на товарите. Повечето инвестиции в отбраната не означава, че страните следва да купуват американско въоръжение, затова държави със силни военно-промишлени комплекси като Франция и Германия експлоатират основно въоръжение родно производство. Разбира се съществуват и примери на коопериране като съвместното производство на бойния самолет Юрофайтър Тайфун или на военнотранспортния самолет А400. Цената им обаче е доста висока. Така тук идва и ролята на ЕС и на Европейската комисия за подобряване на сътрудничеството, чрез въвеждане на инструменти за насърчаване на инвестициите и сътрудничеството за придобиване на съвместни способности.

Пример за такова сътрудничество е взетото решение за установяване на Постоянното структурирано сътрудничество. Друга такава е представеният от Европейската комисия „Европейски план за действие в областта на отбраната“ Планът има за цел да повиши ефективността на разходите за отбрана, да засили сътрудничеството между държавите членки на ЕС и между техните индустрии в сферата на отбраната и да допринесе за изграждане на единна, силна и конкурентоспособна европейска отбранително-технологична и индустриална база.

Подобно на индустриалната политика в областта на сигурността действията на ЕС, свързани с индустрията за отбрана са насочени към укрепване на единния пазар за отбрана, насърчаване на инвестициите в отбранителната промишленост, стимулиране на държавите и фирмите да се кооперират и създаване на инструменти и правила в рамките на ЕС.

Европейският ангажимент

Нормално съществува страх, че при дълбоко коопериране в областта на отбранителната индустрия финансовите загуби и нестабилност в една фирма или държава автоматично ще генерират съществени загуби на друго място. Поради това индустриалното обединяване изисква и наличието на европейски политически и финансови инструменти с ясни правила. От ключово значение за европейската отбранителна индустрия е даването на възможност на държавите, които не са основни производители да участват в релевантни проекти и да имат стимули за участие и коопериране в съвместни проекти. Със същата сила това е важно и в обратната посока, при която по-развитите ще предоставят нови технологии и иновации с риск да генерират загуби при тяхното изтичане или копиране. Това предполага наличието на споразумения, хармонизация на правни норми, общи стандарти, които биха

подобрили финансовите и икономическите условия и биха повишили конкурентоспособността на отбранителната индустрия.

Всичките тези фактори, намират своето място в Становището на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) относно необходимостта от европейска индустрия в областта на сигурността от м. октомври 2012 г. В него ЕИСК предлага да се разработи Европейска Индустиална Политика за Отбранително Сътрудничество, която да обхване всички фази от проектирането на системите до оперативното им приложение. Като специфична индустриална политика, тя следва да подпомогне научно изследователската и развойната дейност, да се идентифицират ключови европейски индустриални капацитети, както и да се разработят инвестиционни политики за насърчаване на европейското производство. Определена е необходимостта от обединяване на национални и европейски цели, финансови и индустриални ресурси и способности. Най-общо казано тази политика трябва да свърже инвестициите на европейско и национално равнище като стимулира съгласуваността, и подпомага намаляване на фрагментирането, дублирането на усилията и свиване на разходната част. (Европейския икономически и социален комитет 2012)

Идеята за европейска индустриална политика не е нова и многократно е дискутирана през годините. Пример в това отношение може да бъде изготвеното през 2012 г. съобщение на Европейската комисия към Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейския Икономически и Социален Комитет. Документът представя основите на индустриалната политика за отрасъла на сигурността и предлага План за действие за иновативен и конкурентоспособен отрасъл на сигурността. В основата на тези документи се намира разбирането, че отрасълът на сигурността в ЕС е свързан с три основни проблема – фрагментираност на пазара, несъответствие между научните изследвания и пазара, общественото изменение на технологиите в областта на сигурността.

Всяка от тези конфликтни области има и специфични характеристики и свързани с тях последици. Първата се дължи на уникалността на ЕС като организация на независими държави. Така се очертават толкова пазара на военна продукция, колкото страни членки има, при което всеки от тях със специфични особености. Пример за тази разпокъсаност е липсата на общи стандарти и общи правила и процедури. По този начин се вдига сериозно бариерата за навлизане в пазара и се прави почти невъзможно реализиране на икономия на мащаба.

Втората характеристика е обусловена от разходите за научноизследователска и развойна дейност. Тъй като пазарът на отбранителни продукти е специфичен, а в много отношения и затворен, фирмите и държавите се ограничават в инвестирането за изследвания, поради високата цена на разходите и ниската вероятност да ги възвърнат и реализират печалба.

Третата е свързана със условията за гарантиране на личните права и свободи на гражданите на ЕС, където новите технологии и тяхното въвеждане в сектора сигурност може да доведе до преки или косвени нарушения. По същество за отрасъла това означава риск от инвестиране в технологии, които впоследствие не се приемат от обществото, което води до загуба на инвестициите.

Комисията предлага решаването на тези проблеми да се извърши с комплекс от политически действия и икономически решения, с които да се подобри конкурентоспособността на отрасъла на сигурността в ЕС, да се стимулира неговият растеж и да се насърчи създаването на нови работни места. Тук следва да се прави и едно пояснение – когато говорим за икономическа политика в отрасла на сигурността в ЕС се обхващат сектори, които най-често имат индиректно влияние върху развитието на военните способности и са свързани с вътрешната сигурност, като: сигурност на въздухоплаването; сигурност на мореплаването; сигурност по границите; защита на критична инфраструктура; антитерористично разузнаване (включително сигурност в кибернетичното пространство и

съобщенията); управление на кризи/гражданска защита; защита на физическата сигурност, както и защитно облекло. (European Commission 2012)

Европейската индустриална политика в областта на отбраната също преминава през различни етапи, за да постигне нов тласък след приемането на Глобалната стратегия на ЕС през 2016 г. Нейното съществуване и по-скоро приемането на Европейски план за действие в областта на отбраната създават нужните условия за задълбочаване на интеграцията. Усилията са насочени към подпомагане на отбранителната индустрия и гарантиране, че европейската технологична и индустриална база ще отговори на текущите и на бъдещите нужди на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Един подходящ инструмент в тази посока е създаването на Европейския фонд за отбрана.

Европейският фонд за отбрана – инструмент на ЕС за индустриално сътрудничество

Въпросът за европейският фонд за отбрана, освен че е свързан със стимулирането на държавите да участват в Постоянното структурирано сътрудничество и да развиват общи способности е свързан и с виждането за необходимостта от обща европейска отбранителна индустрия и съответната индустриална политика за отрасла на отбраната.

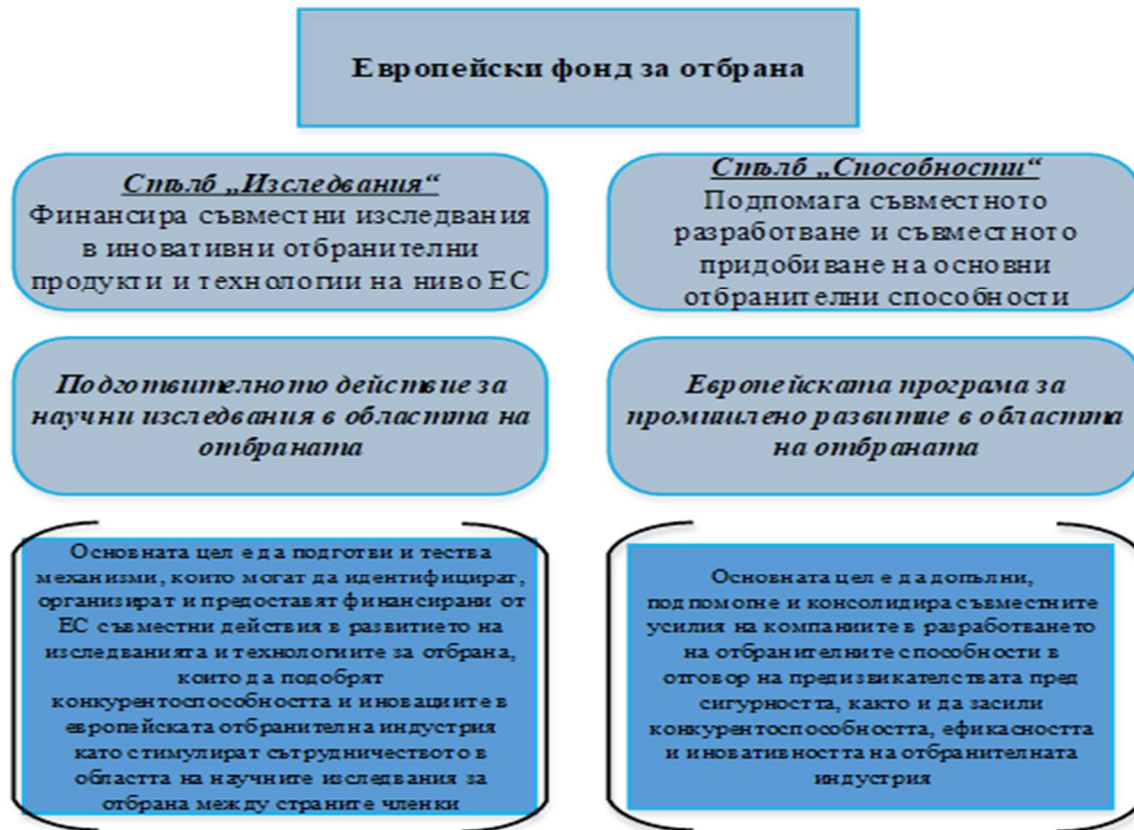
През м. септември 2016 г. Председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в речта си за състоянието на Съюза отделя съществено внимание на въпросите, касаещи общата сигурност и отбрана на европейските граждани. Отчитайки многопосочността на заплахите, господин Юнкер подчертава, че меката сила на ЕС вече не е достатъчна за справяне с тях. За да може да защитава интересите си и да отбранява своите граждани и територии, Европа се нуждае от силна отбрана, един от съществените елементи от която е наличието на иновативна отбранителна индустрия. Последното предполага засилване на инвестициите в изследванията и новите технологии, затова се предлага създаването на Европейски фонд за отбрана. (European Commission 2016)

Въпреки че конкретните инвестиционни решения остават в рамките на държавите, то е важно да се създаде инструмент, който да осигури необходимите стимули за задълбочаване на кооперирането в приоритетните области за развитие на способностите на ЕС. Евентуалното му реализиране ще допринесе за повишаване на ефективността в разходите за отбрана на национално ниво, ще увеличи прилагането на иновациите, като едновременно с това ще намали риска от дублиране на усилията, ще гарантира постигането на оперативна съвместимост и ще стимулира стандартизацията. (European Commission 2017)

На първо място е предвидено да се финансират проекти, в които влизат най-малко трима участници от три държави членки. Възможно е Съюзът да съфинансира разработването на общи прототипи, но при условие, че държавите-членки се ангажират да купят крайния продукт.

Друга основна характеристика на Фонда е неговата насоченост към стимулиране на участието на малки и средни предприятия и даването предимство на консорциуми, включващи такива предприятия. Важно да се отбележи ориентирането на Фонда към преломните иновации, като пет процента от средствата се заделят за нови и разрушителни технологии. Проектите от Постоянното структурирано сътрудничество също подлежат на финансиране, ако отговарят на условията за допустимост³.

³ European Commission. (18 June 2018 r.). EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4121



Фигура 2 – Структура на Европейския фонд за отбрана

През м. април 2019 г. Европейският парламент приема своята първа позиция по предложението за регламент за създаване на Европейски фонд за отбрана. Регламентът следва да дефинира структурата на Фонда, правната рамка, условията и критериите за отпускане на финансиране. Много от текстовете на регламента все още се дискутират, като важен момент от тях се явява бюджетът на Фонда и критериите за оценка. Намерението е Фондът да интегрира два различни същълба, свързани с цялостния процес по придобиване на отбранителни способности, със замисъл те взаимно да се допълват и подпомагат (фигура 2).

Първият компонент „Научни изследвания“ ще осигурява финансиране на съвместни изследвания в иновативни отбранителни продукти и технологии на ниво ЕС. В него се включва сега действащата програма „Подготвително действие за научни изследвания в областта на отбраната“ (PADR), чиято основна цел е да подготви и тества различни механизми, които могат да стимулират съвместни действия на страните в развитието на изследванията и технологиите за отбрана. Намеренията са, посредством финансиране от ЕС, да се подобри конкурентоспособността на отбранителна индустрия чрез сътрудничество в областта на научните изследвания за отбрана.

Вторият същълб „Способности“ ще подпомага съвместното разработване и съвместното придобиване на основни отбранителни способности. На базата на „Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната“ ще се подпомогнат и консолидират съвместните усилия на промишлеността в разработването на отбранителните способности, ще се засилят конкурентоспособността, ефикасността и иновативността на отбранителната индустрия.

Очакванията са Фондът не само да стимулира инвестициите в изследвания и разработване на отбранителни продукти и технологии, а и да насърчава придобиването и поддръжката от страна на държавите членки. Може би най-важната характеристика на Фонда е да способства за по-широкото използване на европейските отбранителни продукти

и технологии на вътрешния пазар на ЕС, като по този начин се допринася и за нарастване на независимостта на Съюза от външни източници. Основен приоритет на Фонда е да подпомага развитието на приоритетните за ЕС способности, определени от Плана за развитието им. Обект на Фонда могат да бъдат регионални и международни приоритети тогава, когато служат на интересите на Съюза и не водят до дублиране на усилията. Първоначалното намерение е Фондът да стартира своята дейност през 2021 г., като до 2027 г. се предвижда общ бюджет над тринадесет милиарда евро, от които по първия стълб за научни изследвания да бъдат отделени малко над четири милиарда евро. Останалите почти девет милиарда евро следва да бъдат отделени за развойна дейност.

Наред с положителните страни от стартирането на Фонда, все още са налице сериозни бариери, които в определен момент могат да доведат, както до блокаж на самата инициатива, така и до обезсмисляне на нейното съществуване. На първо място в ЕС все още съществува диалог относно синхронизирането на отделните инструменти в областта на придобиването на способности и резултатите от техните дейности. Може би най-големият проблем е липсата на общи цели в плановете за развитие на способности на страните-членки. Там където могат да се намерят общи цели излиза друг проблем – несинхронизирани бюджети и разлика в плановете за придобиване на въоръжение в зависимост от приоритетите на отделните държави. Казано по друг начин, страните имат различно финансово планиране, различни политически приоритети и различни системи за предварително планиране и осигуряване на финансовите средства. Преодоляването на този проблем, колкото и сложно политическо решение да е не означава, че всичко ще тръгне.

Възможна друга пречка е липсата на общи стандарти по отношение на процесите, процедурите, а и по отношение военните изисквания на отделния продукт. Негативен ефект има и липсата на общи правила в ЕС за износ на оръжие, тъй като тази регулация е национална компетентност. Дискусии са и въпросите как ще се регулира износа на оръжие извън ЕС, което е резултат от изпълнението на съвместни проекти както и кой и как извършва контрол върху инвестициите и разхода на средствата отпуснати от Европейската комисия. Практика на ЕС е отпускането на средства да се извършва след безкрайни бюрократични процедури, които могат да откажат участниците от малкия и средния бизнес поради липсата на административен капацитет.

След което се изправяме и пред друг проблем, който комбинира финансов риск и липсата на национално обособени структури и опит в съвместното придобиване и експлоатиране на военни способности. Тук мога да се споменат – времевата рамка за реализиране проектите, сложността в договарянето на многонационален проект, който да отговаря в пълна степен на нуждите и интересите на страните, процесите на взимане на решение, споделянето на отговорностите и тежестите, прозрачността и отчетността.

Съществуват и други особености, които могат да имат отрицателен ефект върху дейността на Фонда. Тук мога да се споменат как страните ще експлоатират съвместно придобити способности и чии заявки и приоритети ще се изпълняват с предимство. Ако на държавно ниво тези проблеми могат да бъдат преодоляни със сложни преговори, то винаги остава зависимостта от частния сектор, който в повечето от случаите е и собственик на индустриалната база.

Заклучение

Очевидно е желанието в ЕС за развитие на индустриалното и отбранително сътрудничество между държавите членки, но всъщност фонът, на който това се случва е твърде сложен. Политическите и бизнес отношенията, връзките между участниците и специфичните индустриални способности са част от нещата, които усложняват сътрудничеството. Факт е, че към момента не съществува консолидирана и ясно разписана индустриална политика за отрасла на отбраната. Истина е, че все пак основите на това

сътрудничество са поставени със стартирането на Постоянното структурирано сътрудничество и на Европейския фонд за отбрана. Вече съществуват 47 общи проекта, които са насочени към повишаване на военния капацитет на ЕС и задълбочаване на кооперирането на отбранителните индустрии, чрез финансиране от ЕС. Обаче, не всичко е наред с тези проекти. Според някои критици е налице тенденция към размиване на идеята за широко сътрудничество и коопериране, тъй като вземането на решение за стартиране на проектите зависи от интереса на минимум две държава, които в общият случай често делят общи граници. Така например от две държави са основани единадесет проекта, а други десет проекта са реализирани от три страни. Прави впечатление и участието на Франция в 30 от проектите, което съответства на амбицията ѝ за изпълнение на ролята на своеобразен център, контролиращ не само проектите, но и влияещ върху икономическите връзки, европейската отбранителна индустрия и европейската отбрана като цяло. Нещо повече такива важни проекти като европейският боен хеликоптер, бронираната бойна машина неизменно включват Франция или Италия или и двете държави. Такъв проект е и патрулната корвета, при който Франция планира да построи между девет и единадесет кораба, а Италия предвижда да построи осем. Въпреки, че проектът е общ, всяка държава ще строи корабите си в собствените си заводи (Mackenzie 2020)

Ето как съществува реална възможност, поради малкото количество участващи държави в тези проекти, да не се осъществи намерението за засилване на съвместното развитие на способностите и развитие на отбранителното коопериране или коопериране само на развитите икономики. Това от своя страна води и до изпълнение, но с ниска ефективност на поставените от ЕС цели, като бавното им развитие и липса на видим напредък може да има и отрицателен политически ефект върху бъдещето не само на отбранително индустриалното сътрудничество, но и върху амбицията на ЕС да повиши глобалното си влияние.

Дискусиите по бъдещето развитие, механизмите за работа, контрол и отчетност на Европейския фонд за отбрана продължават. На ход са важни решения, при които държавите членки следва да постигнат до общ компромис. Достигането му означава вземането на сложни правителствени решения, избор между алтернативи, при което вероятността всички национални интереси да бъдат удовлетворени се стеснява. Консервативното, основано на реализма мислене в държавите в повечето случаи ще означава подкопаване на общите ценности на ЕС, а от там и на идеята за Европа основана на мултилатерализма. На хода са както Европейската комисия така и правителствата на страните да създадат правилните, работещи механизми за подобряване на европейската отбранителна интеграция.

БИБЛИОГРАФИЯ

Airbus. 2020. „The most versatile and efficient tactical transport aircraft.“ C 295. Отваряно на 7 Юни 2020 г. <https://www.airbus.com/defence/c295.html#missions>.

Brandenburger, Adam, и Barry J Nalebuff. 1996. *Co-opetition*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.

European Commission. 2012. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee*. 26 July. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0417:FIN:EN:PDF>.

European Commission. 2020. „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new Industrial Strategy for Europe.“ 10 March. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf.

European Commission. 2019. „Questionnaire to the Commissioner-Designate Thierry BRETON Commissioner-designate for the Internal Market.“ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/commissioner-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-breton.pdf.

Hartley, Keith. 2019. „The Political Economy of Arms Collaborations.“ От *The Political Economy of Defence*, редактор: Ron Matthews, 235-257. Cambridge: Cambridge University Press.

Hrszenhorn, David M. 2018. „Macron wants Europe to buy its own military hardware.“ November 11. <https://www.politico.eu/article/macron-wants-europe-to-build-its-own-military-hardware/>.

Kearns, Ian. 2018. *Collaps: Europe After the European Union*. Biteback Publishing. Kindle Edition.

Mackenzie, Christina . 2020. *Spain joins European Patrol Corvette program in which nations can customize ships*. 15 May. <https://www.defensenews.com/naval/2020/05/15/spain-joins-european-patrol-corvette-program-in-which-nations-can-customize-ships/>.

Merkel, Angela . 2018. „Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg, 13 November 2018.“ 13 November. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>.

Roblin, Sebastien . 2019. „Aircraft Theft: Why China's J-11 Fighter Looks Like Russia's Su-27 'Flanker'.“ 19 December. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/aircraft-theft-why-chinas-j-11-fighter-looks-russias-su-27-flanker-106231>.

Taylor, Paul . 2020. „European defense plans: What could possibly go wrong?“ 13 February. <https://www.politico.eu/article/european-defense-plans-what-could-possibly-go-wrong-security-nato/>.

Алашки, Максим. 2016. „Управление на основните процеси в системата за отбранителна аквизиция.“ *Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната*. София: Военна Академия "Георги Стойков Ръковски". 174-179. https://rncd.bg/wp-content/uploads/2020/01/Sbornik-FNSO-2016_vol2.pdf. [Alashki, Maksim. 2016. „Upravlenie na osnovnite protsesi v sistemata za otbranitelna akvizitsia.“ *Savremenni predizvikatelstva pred*

sigurnostta i otbranata. Sofia: Voenna Akademia "Georgi Stoykov Rakovski". 174-179. https://rncd.bg/wp-content/uploads/2020/01/Sbornik-FNSO-2016_vol2.pdf.]

Европейския икономически и социален комитет. 2012. *Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Необходимост от европейска отбранителна индустрия: промишлени, иновационни и социални аспекти" (становище по собствена инициатива)*. 4 Октомври. <http://www.eulaw.egov.bg/DocumentDisplay.aspx?ID=407910>. [Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet. 2012. Stanovishte na Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet ot nosno "Neobhodimost ot evropeyska otbranitelna industria: promishleni, inovatsionni i sotsialni aspekti" (stanovishte po sobstvena initsiativa). 4 Oktomvri. <http://www.eulaw.egov.bg/DocumentDisplay.aspx?ID=407910>.]

Каракачанов, Красимир, интервю от Тодор Кондаков. 2018. *Истинското предизвикателство е, как да сме по-организирани и ефективни в противодействието на заплахите пред националната сигурност* (31 Януари). <https://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/165-2017/broi6-2017/2753-krasimir-karakachanov-istinskoto-predizvikatelstvo-e-kak-da-sme-po-organizirani-i-efektivni-v-protivodeystviето-na-zaplahite-pred-natsionalnata-sigurnost>. [Karakachanov, Krasimir, intervyyu ot Todor Kondakov. 2018. Istinskoto predizvikatelstvo e, kak da sme po-organizirani i effektivni v protivodeystviето na zaplahite pred natsionalnata sigurnost (31 Yanuari). <https://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/165-2017/broi6-2017/2753-krasimir-karakachanov-istinskoto-predizvikatelstvo-e-kak-da-sme-po-organizirani-i-efektivni-v-protivodeystviето-na-zaplahite-pred-natsionalnata-sigurnost>.]

Каракачанов, Красимир, 2020. „Отговор на въпрос, зададен от народния представител Христо Гаджев.“ 1 Юни. <https://parliament.bg/pub/PK/388190054-06-562.pdf>. [Karakachanov, Krasimir, 2020. „Otgovor na vapros, zadaden ot narodnia predstavitel Hristo Gadzhev.“ 1 Yuni. <https://parliament.bg/pub/PK/388190054-06-562.pdf>.]