



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
SEC(2011) 1482 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Инструмент за стабилност

{COM(2011) 845 окончателен}

{SEC(2011) 1481 окончателен}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Кризите и конфликтите засягат страните по света и представляват риск за световната сигурност и стабилност. Конфликтите често са свързани с уязвимостта на държавата и се изострят в резултат на слабо управление и бедност. За да се отговори на тези структурни предизвикателства, се изискват значителни колективни усилия, основани на силни партньорства с другите държави, с представителите на гражданското общество, с многостранните и регионалните партньори, за да се създадат условия за подпомагане на държавите, за да се избегне възобновяването на конфликтите.

За да подкрепи държавите, поразени от политически конфликти или природни бедствия, ЕС основно се нуждае от повече гъвкавост, освен хуманитарната помощ и помощта за гражданска защита, насочени към спасяването на живот и облекчаване на човешкото страдание, за да отстрани бързо недостатъците в отговора при кризи, за да допълни операциите за управление на кризи (включително тези в рамките на ОВППС) и за да улесни по-добрата връзка между ранното възстановяване, реконструкция и дългосрочното развитие, които са необходими за трайното стабилизиране на засегнатите държави.

Освен това природните или предизвиканите от човека бедствия, трафикът на наркотици, организираната престъпност, тероризмът, заплахите за киберсигурността спъват развитието, отслабват правовата държава и допринасят за нестабилност в целия свят. Рисковете за хората, за околната среда, за изменението на климата и за сигурността, свързани с химични, биологични, радиоактивни и ядрени материали (ХБРЯ), също надхвърлят националните и регионалните граници.

За справяне с многобройните източници на нестабилност, която може да доведе до конфликти и нарастващи предизвикателства за сигурността, както и за да може ЕС да изпълни изцяло своята роля на световната сцена за насърчаване на ценностите и интересите си, ефективността на Инструмента за стабилност трябва да се подобри по отношение на:

- a) Бързината на предоставяне на помощта в отговор на ситуация на криза или на възникваща криза.
- б) Развитието на собствения капацитет на ЕС и на капацитета на партньорите на ЕС за предотвратяване на конфликти, готовност за действие при кризи и укрепване на мира, както и
- в) **в)** Посрещането на по-широк спектър от глобални транснационален заплахи за сигурността.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Като фактор от световно значение ЕС разполага с кредит на доверие и се възприема за неутрален като „честен посредник“, което му осигурява конкурентно предимство, за да се намесва, за да се избегне конфликт. Когато се реагира при кризи на равнище ЕС, се постигат максимална съгласуваност на реакцията и ефективност на помощта. В това отношение следва да се отбележи, че много малък брой държави-членки на ЕС

използват инструмент за реакция при кризи и укрепване на мира, който е сравним по обхват с Инструмента за стабилност.

В условията на все по-сложни предизвикателства нито един от приоритетите на ЕС във вътрешен план — сигурност, растеж и създаване на работни места, изменение на климата, достъп до енергия, здравеопазване и пандемии, миграция — няма да бъде постигнат в изолация от света.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

В новия Договор за Европейския съюз (член 21) се определят общи първостепенни принципи и цели за външните действия на Съюза, сред които *„опазване на мира, предотвратяване на конфликти и укрепване на международната сигурност, както и подпомагане на населението, страните и регионите, пострадали от природни или причинени от човека бедствия“*.

Конкретните цели на новия Инструмент за стабилност са:

1. **В ситуации на криза или на възникваща криза, причинена от човека или в резултат на природно бедствие**, да се допринесе за стабилността, като се осигури ефективен отговор, който да помогне да се запазят, установят или възстановят условията, които са от съществено значение за правилното изпълнение на политиките на Съюза за развитие и сътрудничество.
2. да се **осигури подготвеност на ЕС и неговите партньори за предотвратяване на конфликти и справяне с предкризисни и следкризисни ситуации** в тясно сътрудничество с международни, регионални и подрегионални организации, държавни и недържавни субекти.
3. да се **посрещнат глобалните и трансрегионалните заплахи за сигурността**, които представляват риск за мира и стабилността.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

За да се повишат **ефективността, ефикасността и съгласуваността** на действията на ЕС за мир и сигурност, като по този начин се увеличи присъствието на ЕС, бяха разгледани **четири** варианта.

- **Вариант 0:** Без нов инструмент след 2013 г.
- **Вариант 1:** Съществуващото положение: запазва се сегашното приложно поле на инструмента и финансов пакет, подобен на този за финансовата перспектива 2007—2013 г.
- **Вариант 2:** Преразгледан инструмент, в който се запазва като цяло сегашното приложно поле, но в който в подходящите случаи се увеличават разпоредбите за гъвкавост, с малко увеличение на финансовия пакет, даващо възможност на ЕС да поеме по подходящ начин своите нарастващи отговорности в областта на мира и сигурността;
- **Вариант 3:** Нов или нови инструменти, включващи следните съображения а) справяне с въпросите на ответната реакция и готовността при кризи отделно от въпросите, свързани със сигурността, по-специално тероризма, трансрегионалните заплахи и рисковете с ХБРЯ, б) включване на инструментите на ЕС за външна дейност, които в момента се осъществяват в рамките на други инструменти (напр. мисиите на ЕС за наблюдение на избори или Финансовия инструмент за мир в Африка).

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Съществува общ консенсус относно необходимостта ЕС да запази основните характеристики, които доведоха до успеха му. Разгледаните варианти на политиката са предназначени да укрепят и при възможност да подобрят сегашните характеристики на Инструмента за стабилност. Поради естеството на Инструмента изборът на всеки от четирите изброени по-горе варианта (с изключение на вариант 0) не е вероятно да доведе до съществени различия по отношение на „външните“ въздействия

(икономически, социални или екологични). Въпреки това окончателният избор ще има значителни последици по отношение на увеличаването на **ефикасността, ефективността и съгласуваността** с всички други външни инструменти.

Един по-ефикасен инструмент би трябвало да доведе до активизиране на дейността на ЕС за предотвратяване на кризи, опазване на мира и укрепване на международната сигурност, включително повишаване на способността на ЕС за готовност за действие при кризи.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В таблицата по-долу се обобщават предимствата и недостатъците на различните варианти.

Вариантите се оценяват по отношение на следните три критерия:

Съгласуваността тук означава възможностите за създаване на синергии по отношение на програмирането и резултатите при постигане на договорените цели и за да се избегнат отрицателните последици и ефектите на разпространение, които биха навредили на осъществяването на политиките. Това е особено от значение, когато два различни инструменти са с еднакво географско покритие.

Ефективността означава да се правят точните неща, да се определят подходящите цели и после да се гарантира, че са осъществени.

Ефикасността означава нещата да се осъществяват по правилния начин и да се извлече максималното от използваните ресурси: това включва организационните аспекти, както и очакваните ползи от опростяването на инструмента.

	Въздействие	Ефективност	Съгласуваност	Ефикасност
Варианти	0. - Без инструмент	–	–	–
	1. - Без промяна на сегашното положение	–	=	–
	2. - Преразгледан инструмент	+	+	+
	3. - Нов инструмент или инструменти			
	А) разделяне на сегашния инструмент	=	–	+
	Б) добавяне на ново приложно поле	+	+	–

Вариант 0: Поради задълженията за Европейския съюз съгласно член 21 от Договора и политическите насоки, предоставени от Съвета относно *inter alia* сигурността и развитието (2007 г.), Европейската стратегия за сигурност (2008 г.) и предотвратяването на конфликти (2011 г.), прибегването до тази възможност не е политически възможно, без да се изгуби доверието в ЕС в международен план и способността на ЕС да защитава интересите си.

Вариант 1: Инструментът за стабилност би могъл да продължи да предоставя отговори, както от 2007 г. насам. Ще бъде пропусната обаче възможността за подобряване и засилване на стойността на инструмента въз основа на натрупания опит, особено от гледна точка на ефективност и ефикасност.

Вариант 2: да се запазят основните свойства и характеристики на Инструмента за стабилност, като същевременно се рационализират разпоредбите му, така че да се увеличи гъвкавостта и ефективността му, като по този начин се дава възможност на ЕС

бързо да отговори на бъдещи предизвикателства за международния мир и сигурност. Един по-ефикасен инструмент би трябвало да доведе до активизиране на дейността на ЕС за предотвратяване на кризи, опазване на мира и укрепване на международната сигурност, включително повишаване на способността на ЕС за готовност за действие при кризи.

По Инструмента за стабилност ще продължат да се финансират действия, допълващи или подкрепящи мерките, финансирани по други външни инструменти и ако е необходимо, използвани като заместител, когато последните не могат да бъдат приложени бързо. Като пример могат да се посочат непредвидени избори, чието наблюдение не може да бъде предварително планирано или чието подготовка изисква незабавната подкрепа на ЕС, за да се осигурят по-добри условия за свободни и справедливи резултати, приемливи за по-голямата част от населението, за да се избегне оспорване на резултатите, което да доведе до потенциални конфликти (Тунис, Египет през 2011 г.)

Вариант 3: Нов инструмент или инструменти, предвиждащ(и)

- а) създаването на два нови инструмента за разделяне на реакцията при кризи и готовността за действие при кризи, от една страна, и глобалните и транснационалните заплахи за сигурността, от друга страна, не бе препоръчано.

Важно е да се подчертаят връзките, които съществуват между реакцията при кризи и изграждането на предкризисен и следкризисен капацитет, от една страна, и посрещането на глобални и транснационални заплахи, от друга. Заедно те образуват основата на външната дейност на ЕС по въпросите на мира и сигурността (заедно с други инструменти, като ЕИДЧП). Не бива да се подценяват възможните разходи от гледна точка на загуба на съгласуваност при разделянето на тези компоненти един от друг.

Освен че би противоречал на общата цел за рационализиране на броя на съществуващите инструменти, този вариант би могъл да доведе до намаляване на съгласуваността и допълнителността на взаимодействието при справяне с причините за конфликти;

- б) разширяването на приложното поле на новия инструмент за постигане на по-голяма съгласуваност в разгръщането на различните интервенции на ЕС може също да бъде отхвърлено, като се имат предвид трудностите за съчетаване на различни правни основания и процеси на вземане на решения в рамките на единствен правен инструмент. Този вариант не би бил ефикасен.

Напротив, съществува риск част от гъвкавостта, постигната при сегашните договорености, да бъде загубена, ако други инструменти и работни методи бъдат обединени в една и съща регулаторна рамка. Процесите на вземане на решения за мисиите за наблюдение на избори например са несъвместими със скоростта, която се изисква за справянето с непредвидени избори след политическа криза. Някои от действията, финансирани в рамките на Финансовия инструмент за мир в Африка (напр. изплащане на надбавки за африканските войници в мироопазващите операции на Африканския съюз), които са възможни по ЕФР, би било невъзможно да се финансират от бюджета

на ЕС. Това са само два примера, показващи, че би било твърде сложно да се приложи на практика такова сливане.

В обобщение, **вариант 2 изглежда е оптималният избор.**

Въз основа на изложения по-горе анализ вариант 2 изглежда е оптималният избор. **Преразгледан инструмент**, чието сегашно приложно поле се запазва като цяло, но се повишава гъвкавостта му, за да може ЕС да отговори по-ефективно и бързо на бъдещи международни предизвикателствата за мира и сигурността.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Системите за мониторинг и оценка на Европейската комисия са все по-насочени към резултатите. Те включват вътрешен персонал, както и външни експертни становища. Тези оценки допринасят за отчетността и за подобряване на текущите интервенции; при тях също така се извличат поуки от миналия опит, който да послужи за изготвянето на бъдещите политики и дейности, като се отчетат критериите на INCAF¹.

¹ Международна мрежа на ОИСР/КПР в областта на конфликтите и нестабилността (INCAF)