



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Strasburg, dnia 5.7.2016 r.
SWD(2016) 225 final

WSPÓLNY DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju

{COM(2016) 447 final}
{SWD(2016) 222 final}

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

BUDOWANIE ZDOLNOŚCI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA I ROZWOJU

A. ZASADNOŚĆ DZIAŁAŃ

Rada Europejska w swoich konkluzjach z 19-20 grudnia 2013 r. podkreśliła znaczenie wspierania krajów partnerskich i organizacji regionalnych poprzez zapewnienie w miarę potrzeb szkoleń, doradztwa, sprzętu i zasobów, aby mogły one same coraz lepiej zapobiegać kryzysom lub radzić sobie z nimi¹. W kwietniu 2015 r. Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przyjęły wspólny komunikat w sprawie budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju. W komunikacie tym wskazano, jakie luki istnieją w zdolnościach UE w zakresie wspierania budowania zdolności partnerów w sektorze bezpieczeństwa, i stwierdzono, że „nie ma obecnie w budżecie UE instrumentu stworzonego z myślą o zapewnieniu kompleksowego finansowania budowania zdolności w zakresie bezpieczeństwa w państwach partnerskich, w szczególności w jego aspekcie wojskowym”². Jest to kwestia problematyczna, gdyż „konflikty, brak bezpieczeństwa i stabilizacji [...] prowadzą do ludzkiego cierpienia, przymusowych wysiedleń i fatalnych wyników związanych z rozwojem, jak stwierdzono [...] w rezolucji ONZ »Przekształcamy nasz świat: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030« , w tym w celu 16.”³ dotyczącym pokoju i stabilności.

Stabilność i bezpieczeństwo są niezbędne, aby działania na rzecz rozwoju mogły być realizowane; są one częścią składową kompleksowych strategii na rzecz rozwoju, które obejmują stworzenie odpowiednich warunków dla pokoju i bezpieczeństwa ludzkiego. Braki, jakie stwierdzono w zakresie wspierania budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju, utrudniają osiągnięcie celów działań zewnętrznych, takich jak stworzenie warunków dla pokoju, bezpieczeństwa ludzkiego i zrównoważonego rozwoju.

Ogólne cele niniejszej inicjatywy są zgodne z celami określonymi w artykułach 21 TUE i 208 TFUE i obejmują w szczególności:

- zapewnienie, aby niestabilność i konflikty nie szkodziły pomocy rozwojowej UE dla niestabilnych krajów rozwijających się, poprzez umożliwienie wszystkim podmiotom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo, w tym wojsku, zapewnienia stabilności, pokoju i porządku publicznego;
- wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa, przy jednoczesnym przestrzeganiu zobowiązań oraz uwzględnianiu celów przyjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych.

Cele szczegółowe inicjatywy są następujące:

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

² JOIN(2015) 17 final z dnia 28 kwietnia 2015 r.

³ JOIN(2016) 31.

- przyczynianie się do poprawy zdolności krajów partnerskich do samodzielnego zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi,
- przyczynianie się do poprawy skuteczności działań podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, w tym wojska, w państwach partnerskich, poprzez budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju; oraz
- przyczynianie się do zapewnienia poszanowania praworządności, dobrych rządów oraz większej kontroli cywilnej i nadzoru cywilnego nad wojskiem w państwach trzecich.

Działanie UE jest konieczne i uzasadnione zarówno ze względu na cele określone w Traktacie (art. 21 TUE oraz art. 208 TFUE), jak i zasadę pomocniczości. Państwa członkowskie UE wezwały Komisję i Wysoką Przedstawiciel do przedstawienia wniosków, które umożliwią Unii szerokie zaangażowanie się w budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju. Kompleksowe i elastyczne wsparcie UE dla sektora bezpieczeństwa umożliwiłoby działania krótko- i długoterminowe skupiające wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo w danym kraju, a także pozwoliłoby na lepszą koordynację takiej pomocy.

B. ROZWIĄZANIA

Niezajęcie się tymi kwestiami spowodowałoby negatywne skutki w postaci braku skuteczności działań Unii i jej zdolności do przyczyniania się do stabilności i realizacji celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w państwach niestabilnych. Konieczne jest zatem przedstawienie wniosku, który umożliwia zapewnienie kompleksowego wsparcia finansowego dla wszystkich podmiotów sektora bezpieczeństwa, w tym wojska, jeżeli można wykazać, że cel i treść planowanego rodzaju działalności jednoznacznie przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki rozwoju.

Rozważane warianty obejmowały dostosowanie istniejących mechanizmów finansowania w obrębie budżetu ogólnego Unii lub poza nim oraz utworzenie kompleksowego specjalnego instrumentu finansowego. Warianty przewidują zmianę w różnym stopniu obowiązujących przepisów prawa wtórnego, różne są także harmonogramy ich wdrażania. Za konieczne uznano opowiedzenie się za najbardziej natychmiastowym rozwiązaniem, umożliwiającym stawienie czoła najpilniejszym wyzwaniom. Takie natychmiastowe rozwiązanie polegałoby na przyjęciu przez Komisję wniosku w 2016 r.

W ocenie skutków stwierdza się, że przegląd Instrumentu na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju⁴ (IcSP) byłby najbardziej odpowiednią i skuteczną opcją krótkoterminową. Kompleksowe i długoterminowe wdrożenie inicjatywy budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju (czyli obejmującej wsparcie dla wojska do celów związanych z obronnością) wymagałoby połączenia instrumentu budżetowego (w odniesieniu do zadań w zakresie rozwoju) z innym, potencjalnie pozabudżetowym, mechanizmem.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

Oprócz szeroko zakrojonych konsultacji z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami w 2015 r. w okresie od 1 kwietnia do 27 maja 2016 r. przeprowadzono internetowe konsultacje społeczne, aby umożliwić społeczeństwu przekazanie informacji zwrotnych. 94% respondentów stwierdziło, że skuteczny, działający zgodnie z prawem i odpowiedzialny sektor bezpieczeństwa w krajach partnerskich może przyczyniać się do pokoju, bezpieczeństwa ludzkiego i zrównoważonego rozwoju. Podobnie 85 % respondentów uważało, że wzmocnienie sprawowania dobrych rządów przez podmioty wojskowe, zwłaszcza w krajach niestabilnych, może doprowadzić do stabilizacji i osiągnięcia określonych przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju. Konsultacje społeczne, mimo że nie są w pełni reprezentatywne, wskazują, że respondenci zgadzają się co do konieczności działania. W dokumencie roboczym z dnia 15 kwietnia 2016 r. dziesięć państw członkowskich UE podkreśliło, że w perspektywie krótkoterminowej IcSP stanowi najodpowiedniejszy instrument w zakresie budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju.

C. SKUTKI WDROŻENIA PREFEROWANEGO WARIANTU

Przegląd Instrumentu na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju jest preferowaną opcją ze względu na czas, zasięg geograficzny i elastyczność wdrażania jako instrumentu kryzysowego. IcSP ma stanowić adekwatną odpowiedź w pilnych przypadkach, na wypadek kryzysu lub w sytuacji pojawiającego się kryzysu, umożliwiającą zapobieganie konfliktom, ale również oferować bardziej długoterminowe wsparcie w zakresie zapobiegania konfliktom, budowania pokoju oraz gotowości na sytuacje kryzysowe, a także radzenia sobie z globalnymi, transregionalnymi i pojawiającymi się zagrożeniami. IcSP jest instrumentem o zasięgu światowym i przede wszystkim umożliwia reagowanie w sytuacjach kryzysowych w państwach trzecich. W związku z tym ewentualny przegląd instrumentu byłby ograniczony do dodania w nim funkcji umożliwiającej zajęcie się kwestią obecnie istniejącej luki w zakresie zapewniania wsparcia wszystkim podmiotom (również wojskowym) odpowiedzialnym za bezpieczeństwo, w szczególności poprzez zapewnianie szkoleń i wyposażenia w celu zaspokojenia pilnych potrzeb krótko- i średnioterminowych w kontekście osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Wsparcie dla sił zbrojnych państw trzecich z instrumentów UE z wykorzystaniem art. 209 TFUE jako podstawy prawnej miałoby nadal charakter wyjątkowy. Miałoby ono zastosowanie wyłącznie w określonych krajach partnerskich w jasno określonych sytuacjach, kiedy budowanie zdolności podmiotów wojskowych przyczynia się do realizacji celów rozwoju.

Odpowiednią kwotą przeznaczoną na ten cel w okresie 2017 – 2020 byłyby środki budżetowe w wysokości 100 mln EUR. Inicjatywa ma być finansowana dzięki przesunięciom w ramach działu IV („Globalny wymiar Europy”) budżetu ogólnego Unii. Żadne dodatkowe środki finansowe nie zostaną uruchomione. Wdrażanie odbywałoby się zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) nr 236/2014 ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych.

Nie przewiduje się żadnego dodatkowego wpływu na krajowe budżety państw członkowskich UE; działania nie dotyczą organów administracji publicznej w państwach członkowskich UE, nie są też wymagane środki transpozycji. Administracje publiczne w państwach trzecich mogą oczekiwać korzyści w postaci zwiększonej spójności, jaką przyniesie proponowana inicjatywa.

Długoterminowe skutki gospodarcze i rozwojowe niniejszej inicjatywy powinny być znaczące dla zainteresowanych krajów. Ze względu na ograniczone przedmiotowe kwoty oraz trudności z ustaleniem przyczynowości, nie dokonuje się oceny ex ante. Poszczególne działania powinny być mierzone w oparciu o wskaźniki specyficzne dla projektu. Stabilniejsze i bezpieczniejsze społeczeństwa są warunkiem koniecznym zrównoważonego rozwoju i większego dobrobytu i redukują przy tym obciążenia związane z niestabilnością i konfliktami.

D. DZIAŁANIA NASTĘPCZE

Zmienione rozporządzenie w sprawie IcSP ma mieć zastosowanie do dnia 31 grudnia 2020 r. Dalsze działania w ramach tej inicjatywy będą rozważane w kontekście dyskusji na temat wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r.