

Europejska ofensywa w obszarze obronności – EDF, PESCO i CARD



Europejska ofensywa w obszarze obronności – EDF, PESCO i CARD

Program Bezpieczeństwo i Obronność

Warszawa 2018

Autor:
Kamil Mazurek

Redakcja:
Tomasz Smura

Projekt i skład:
Rafał Lipka

Materiały graficzne na okładce:
Leopard 2a6: Broń Pancerna, Flickr.com
Dassault Rafale: Jason Smith, defenseimagery.mil
Parlament Europejski: David Iliff, CC-BY-SA 3.0
Pozostałe zdjęcia: European Defence Agency, Flickr.com

Europejska ofensywa w obszarze obronności – EDF, PESCO i CARD
© Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

Copyright © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

ISBN 978-83-61663-15-7

Wydawca: Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa
www.pulaski.pl

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| Wprowadzenie | 6 |
| 1. Europejski Fundusz Obrony kluczem do współpracy zbrojeniowej na Starym Kontynencie | 6 |
| 1.1 Przyczyny utworzenia EDF..... | 7 |
| 1.2 Okno badań | 7 |
| 1.3 Okno zdolności | 8 |
| 1.4 Zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego – wspólna droga | 10 |
| 1.5 Polski przemysł zbrojeniowy wobec EDF | 11 |
| 1.6 Długofalowe konsekwencje ustanowienia Funduszu | 12 |
| 2. Stała współpraca strukturalna – blaski i cienie nowej inicjatywy | 13 |
| 2.1 Polityczno-prawne podłoże PESCO | 14 |
| 2.2 Awangarda czy inkluzywność? | 15 |
| 2.3 Dotychczas zaproponowane projekty..... | 15 |
| 2.4 Zarządzanie i rola instytucji wspierających | 17 |
| 2.5 PESCO wobec NATO | 18 |
| 2.6 Polska w procesie PESCO | 19 |
| 3. Nowy mechanizm koordynacji planowania obronnego w Europie – CARD | 20 |
| 3.1 Planowanie obronne na Starym Kontynencie – NATO i UE | 20 |
| 3.2 Założenia CARD | 21 |
| 3.3 Test nowego mechanizmu | 23 |
| 3.4 CARD wobec EFD i PESCO | 24 |
| 4. Wnioski i rekomendacje | 24 |



O Fundacji

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”.

Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperti Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę „Rycerz Wolności” dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner, Richard Lugar, prezydent Vaira Vīķe-Freiberga oraz prezydent Mikheil Saakashvili.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

Zbigniew Pisarski

Prezes Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego
zpisarski@pulaski.pl / Twitter: @Pisarski
www.pulaski.pl

Wprowadzenie

Od niemal dwóch lat jesteśmy w Europie świadkami ofensywy Komisji Europejskiej i grupy najbardziej wpływowych państw członkowskich (m.in. Francji, Niemiec i Włoch) w kwestii rozwoju nowych inicjatyw w zakresie obronności. Kamieniem milowym w tym zakresie było zaprezentowanie w czerwcu 2016 roku Strategii Globalnej Unii Europejskiej, w której znalazło się wiele zapisów dotyczących potrzeby wzmocnienia bezpieczeństwa Starego Kontynentu i roli UE w tym obszarze. Wydarzenia, które miały miejsce później jedynie nasiliły obserwowany trend w zakresie woli budowy czegoś na kształt europejskiej unii obronnej. Spośród nich do najważniejszych należy zaliczyć referendum o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, nasilenie się agresywnej postawy Federacji Rosyjskiej względem sąsiadów i państw Zachodu, wybór Donalda Trumpa na urząd Prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także konflikty zbrojne i niepokoje w południowym sąsiedztwie UE i spowodowany nimi kryzys migracyjny.

Niniejszy raport stanowi zebranie w całość analiz poszczególnych elementów nowego pakietu działań w dziedzinie obronności, które ukazywały się w numerach specjalistycznego miesięcznika „Wojsko i Technika” w pierwszym półroczu 2018 r. Jest to o tyle istotne, iż wchodzące obecnie w życie inicjatywy są ze sobą ściśle związane i powinny być oceniane w sposób łączny. Ich autorzy wskazywali wielokrotnie na powiązanie występujące pomiędzy Europejskim Funduszem Obronnym, stałą współpracą strukturalną oraz skoordynowanym corocznym przeglądem w zakresie obronności. Sukces bądź porażka któregośkolwiek z nich będzie miał poważny wpływ na funkcjonowanie pozostałych i tym samym na szanse powstania europejskiej unii obronnej, której powstanie wydaje się być w zasięgu ręki a niewykorzystanie istniejącej szansy może spowodować „wpadnięcie” spraw bezpieczeństwa i obrony w kolejne lata inercji, z jakimi mieliśmy do czynienia w Europie jeszcze nie tak dawno.

1. Europejski Fundusz Obrony kluczem do współpracy zbrojeniowej na Starym Kontynencie

Przedstawiona 7 czerwca 2017 r. propozycja utworzenia Europejskiego Funduszu Obronnego (ang. European Defence Fund, EDF) jest realizacją zapowiedzi działań, do których Komisja Europejska zobowiązała się w ogłoszonym 30 listopada 2016 r. Europejskim planie działań w sektorze obrony (ang. European Defence Action Plan, EDAP). Celem EDF jest wzrost efektywności wydatków państw członkowskich Unii Europejskiej w obszarze obronności za pomocą wsparcia inwestycji we wspólne projekty badawczo-rozwojowe. Komisja ma również nadzieję, że fundusz będzie platformą realizacji długofalowego planu stworzenia w Europie wspólnego rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz dalszej konsolidacji przemysłów obronnych, co z kolei miałyby znacząco wzmocnić globalną konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw działających na międzynarodowym rynku zbrojeniowym.

Z najnowszego projektu rozporządzenia Komisji Europejskiej wynika, że pod względem finansowym utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego oznaczać będzie dodatkowe 13 mld EUR w perspektywie finansowej lat 2021-2027 przeznaczonych na badania i rozwój technologii obronnych, z czego ponad 550 mln EUR rocznie przeznaczonych zostanie na badania, a pozostałe ponad 1200 mln EUR rocznie na rozwój zdolności. Te ponad 550 mln EUR uplasuje KE jako czwarty – po rządach Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec – największy podmiot publiczny w Europie pod względem wydatków na badania naukowe w obszarze obronności¹. Biorąc zaś pod uwagę, że 27 państw członkowskich UE (wszyscy członkowie UE oprócz Danii) wydaje na ten cel łącznie 7,5 mld EUR

¹ A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities, European Commission – Press release, Brussels, 7 June 2017, s.1. <http://europa.eu>.

na poziomie 64 mld EUR jest sumą stosunkowo niewielką), kwota ta stanowić będzie poważny bodziec do realizacji wspólnych projektów. Jeżeli zaś chodzi o 1,2 mld EUR rocznie na rozwój zdolności, to KE szacuje, że pieniądze te przyczynią się do realizacji konkretnych projektów zbrojeniowych do kwoty nawet 5 mld EUR rocznie. Jeżeli polskie firmy skorzystałyby z funduszu choćby w kilku procentach, dałoby to każdego roku setki milionów złotych na badania i rozwój w sektorze obronności.

1.1 Przyczyny utworzenia EDF

Chociaż Unia Europejska od co najmniej 1999 r. (ustanowienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, EPBiO) dąży do wzmocnienia swojej aktywności w obszarze bezpieczeństwa i obrony, w praktyce dotychczasowe działania przyniosły w najlepszym razie niewielkie rezultaty. Zarówno utworzenie Europejskiej Agencji Obrony (ang. European Defence Agency, EDA) i zainicjowanie Grup Bojowych UE w 2004 r. czy uchwalenie dyrektyw pakietu obronnego w roku 2009 nie doprowadziły do stworzenia wspólnego rynku uzbrojenia zbliżonego do tego, z którym mamy do czynienia w sektorze cywilnym. Niechęć ze strony poszczególnych państw, protekcjonizm rynkowy, brak zaufania pomiędzy rządami, różne cykle planowania w zakupach sprzętu wojskowego czy wreszcie niemoc i niechęć Komisji Europejskiej do angażowania się w kwestie obronności doprowadziły do sytuacji, w której przy spadających jeszcze do niedawna rokrocznie wydatkach obronnych w większości państw, zmniejszało się zaangażowanie członków UE we wspólne, europejskie projekty zbrojeniowe. Jak wynika z danych KE, obecnie ponad 80 proc. środków na zakup uzbrojenia i ponad 90 proc. kwot przeznaczanych na badania w sferze obronności jest wydatkowany na poziomie krajowym. Biorąc zaś pod uwagę, że dublowanie projektów występują w niemal wszystkich obszarach,

szacuje się, że łączny koszt braku współpracy wynosi od 25 do 100 mld EUR rocznie. Nawet 30 proc. wszystkich środków przeznaczanych na nowe uzbrojenie mogłoby zostać zaoszczędzonych (i tym samym wydanych np. na dodatkowe zakupy), gdyby państwa Europy współpracowały przy zakupach uzbrojenia.

Oprócz wspomnianego dublowania i niskich wydatków na badania i rozwój zdolności, podstawowym problemem z jakim spotykają się podmioty prowadzące prace badawczo-rozwojowe w obszarze obronności jest sprawne przejście od fazy badawczej do fazy rozwoju. Porażka w tym zakresie, nazywana również wejściem do „doliny śmierci”, jest główną bolączką systemu rozwoju nowych systemów uzbrojenia. Aby tego uniknąć fundusz zakłada standaryzację rozwiązań i technologii od możliwie najwcześniejszego momentu i utrzymanie jej przez wszystkie etapy rozwoju. Stąd też Europejski Fundusz Obronny został pomyślany w taki sposób, aby nie tylko wspomagać finansowo obie fazy, ale przede wszystkim zbudować pomost w przechodzeniu z jednej do drugiej oraz finalnie – do fazy zakupu danego systemu uzbrojenia. EDF podzielony został na prawnie odrębne elementy, tzw. okna, tj. okno badań i okno rozwoju zdolności. Nad całością czuwać ma specjalnie powołana Rada Koordynacyjna, złożona z przedstawicieli KE, Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, państw członkowskich, Europejskiej Agencji Obrony oraz zaangażowanych w dany projekt firm.

1.2 Okno badań

Chociaż KE formalną propozycję utworzenia EDF złożyła w czerwcu 2017 r., to pierwsze środki (1,4 mln EUR) w ramach „okna badań” zostały zakontraktowane w projektach pilotażowych z lat 2015–2016 i uitorowały drogę do utworzenia tzw. działania przygotowawczego (ang. Preparatory Action on Defence Research, PADR),

za pośrednictwem którego rozpoczęte zostaną projekty badawcze na łączną kwotę 90 mln EUR w perspektywie trzech lat licząc od 2017 roku. Instytucją odpowiedzialną za jego implementację jest Europejska Agencja Obrony, działająca w imieniu Komisji Europejskiej. Na podstawie doświadczeń z wykorzystania tych środków KE planuje aby docelowe, działające od 1 stycznia 2021 r., okno badań dysponowało kwotą ponad 550 mln EUR rocznie (łącznie 4,1 mld EUR w całym okresie finansowania), pochodzącą w całości z budżetu UE.

Założeniem utworzenia „okna badań” jest uzupełnienie narodowych programów badawczych, a nie ich zastąpienie. Projekty realizowane w jego ramach skupiać się mają na działaniach kooperatywnych – i tym samym stymulować współpracę w obszarze badań oraz technologii w Europie – oraz dotyczyć mają priorytetów w rozwoju zdolności obronnych kluczowych z punktu widzenia państw członkowskich UE. O ile jednak jasne jest, że PADR realizowany jest głównie za pomocą grantów na badania (pierwsze kontrakty podpisane pod koniec zeszłego roku), o tyle nie wypracowano jeszcze decyzji odnośnie do mechanizmu finansowania badań po roku 2020. Także nieznana pozostaje relacja pomiędzy nowym programem finansowania a następcą instrumentu Horyzont 2020², przy czym zakłada się, że cywilne projekty w ramach następcy tego drugiego nie mogą mieć wpływu na inicjatywy wojskowe „okna badań”. Co ciekawe, jak wynika z obecnie procedowanej propozycji rozporządzenia, zakłada się m.in. przeznaczenie 5 proc. środków na finansowanie badań nad przełomowymi i ryzykownymi technologiami, co ma wzmocnić pozostałe działania realizowane przez UE i jej państwa członkowskie w budowie pozycji globalnego lidera technologicznego.

Wielonarodowe projekty badawcze w obszarze obrony finansowane z unijnego budżetu już od poziomu niezbędnego do stworzenia demonstratora technologii mieć będą cechą

wysokiego stopnia zharmonizowania z potrzebami sił zbrojnych państw, których firmy uczestniczyć będą w danym projekcie. Stanowić to będzie dobrą bazę do dalszych kroków, tj. wejścia w projekty z „okna rozwoju zdolności”, tym razem jednak już tylko współfinansowane z budżetu UE.

1.3 Okno rozwoju zdolności

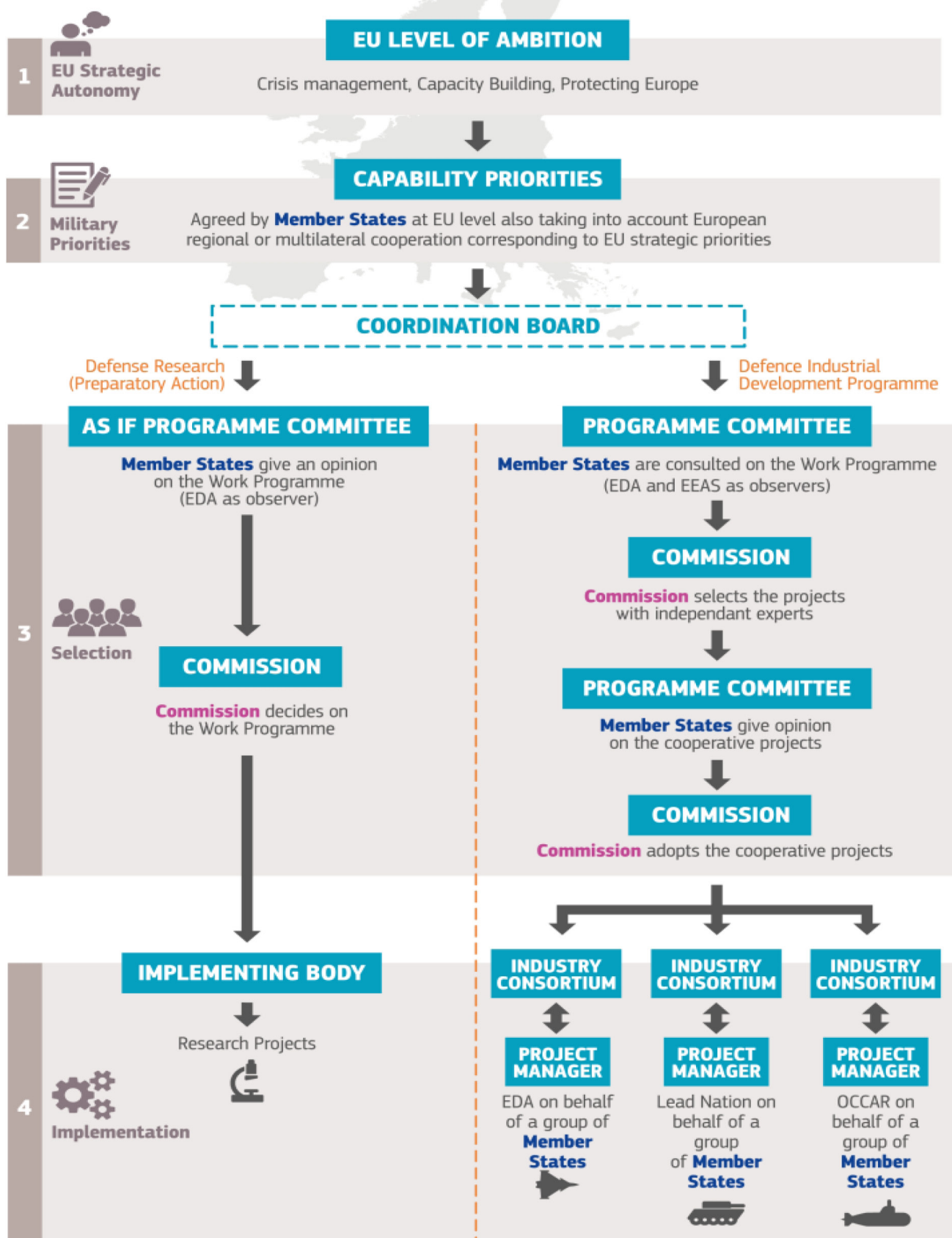
Druga faza przewidziana przez twórców EDF w swojej wstępnej odsłonie przewiduje wydatki z budżetu UE na poziomie 500 mln EUR rocznie w latach 2019-2020 za pośrednictwem instrumentu o nazwie europejski program rozwoju przemysłu obronnego (ang. European Defence Industrial Development Programme, EDIDP). Oprócz samej kwoty, kwestią kluczową jest to, że mechanizm finansowania „okna rozwoju zdolności” ma współfinansować projekty do poziomu 20 proc. przewidywanych kosztów jeżeli działanie ma na celu opracowanie prototypu. Wyjątkiem od tej reguły mają zostać objęte projekty realizowane w ramach tzw. stałej współpracy strukturalnej i wtedy możliwe będzie uzyskanie wsparcia unijnego do poziomu 30 proc. kosztów jego wytworzenia. Wszystkie inne działania w ramach realizacji projektu mogą być finansowane ze strony UE w sposób całkowity.

Jak wynika z propozycji rozporządzenia, które Komisja Europejska przedstawiła w czerwcu 2017 r. celami EDIDP są:

- wsparcie konkurencyjności i innowacyjności europejskiego przemysłu obronnego;
- wspieranie współpracy pomiędzy firmami, włączając to małe i średnie przedsiębiorstwa;
- wsparcie lepszego wykorzystania wyników badań w obszarze obronności i wypełnienie luki pomiędzy fazą badawczą i rozwojową.

² Horyzont 2020 jest 8. Programem Ramowym Unii Europejskiej na rzecz badań i innowacji realizowanym w latach 2014-2020 z budżetem na poziomie niemal 80 mld EUR. Ów instrument finansowy stanowi jeden z podstawowych środków UE do realizacji celu zwiększenia globalnej konkurencyjności Unii, tworzenia nowych miejsc pracy i jej wzrostu gospodarczego.

EUROPEAN DEFENCE FUND - GOVERNANCE (UNTIL 2020)



Grafika 1. Europejski Fundusz Obrony – zarządzanie do roku 2020. Źródło: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund, Brussels 7.6.2017, COM (2017) 295 final.

Przewiduje się udzielanie pomocy finansowej w postaci: dotacji, zamówień publicznych i instrumentów finansowych (tj. inwestycji kapitałowych oraz quasi-kapitałowych, pożyczek i gwarancji, a także instrumentów opartych na podziale ryzyka). Ponadto KE proponuje, aby beneficjentami środków mogły być co do zasady przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę na terenie UE, których państwa członkowskie lub ich obywatele są właścicielami w co najmniej 50 proc. lub sprawują nad nimi skuteczną kontrolę. W obecnie procedowanym projekcie rozporządzenia wskazuje się, że poza państwami UE o środki z EDF mogłyby starać się państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Islandia, Lichtenstein i Norwegia, a także, po opuszczeniu Unii – Wielka Brytania. Kwestią wywołującą liczne spory są również prawa własności intelektualnej do rozwiązań powstałych w ramach projektów finansowanych z EDF. Aktualna propozycja rozporządzenia stanowi o tym, że Komisja Europejska nie będzie właścicielem technologii i produktów, jak również nie może rościć sobie praw w zakresie własności intelektualnej. Krótko- i średniookresowymi celami „okna rozwoju zdolności” jest: wsparcie podjęcia politycznych decyzji w państwach odnośnie do realizacji programów kooperacyjnych, przyśpieszenie ich realizacji, promocja innowacyjności w łańcuchu dostaw oraz wzmocnienie strony popytowej rynku zbrojeniowego w Europie. W perspektywie czasu efektem tych działań powinny być natomiast wspólne inicjatywy ze strony przemysłu i dalsza konsolidacja sektora. Co ważne w tym kontekście, z EDIDP skorzystać będą mogły tylko projekty realizowane w sposób kooperacyjny, tj. takie, w których uczestniczą co najmniej trzy firmy z minimum trzech państw członkowskich UE. Innym istotnym wymogiem przewidzianym przez KE jest potrzeba wykazania ze strony uczestniczących w projekcie przedsiębiorstw, że państwa należące do UE planują dokonać zakupu efektów prac w ramach projektu. Ma to na celu ograniczenie sytuacji, w której pieniądze unijnego podatnika przeznaczone są na realizację pochłaniających miliony lub miliardy euro programów zbrojeniowych, których rezultaty nie trafiają finalnie do wyposażenia sił zbrojnych państw członkowskich, a co za tym

idzie nie uzyskują one potrzebnych zdolności. Doświadczenia zebrane z realizacji projektów finansowanych za pośrednictwem EDIDP będą podstawą do rozwiązań przyszłego programu, co do którego KE przewiduje finansowanie na poziomie ponad 1,2 mld EUR rocznie w ramach nadchodzących wieloletnich ram finansowych (łącznie 8,9 mld w ciągu 7 lat). Wydatki z budżetu unijnego na takim poziomie mają w perspektywie przyczynić się do corocznego finansowania wspólnych projektów rozwojowych w sektorze obrony na łączną kwotę 5 mld EUR.

1.4 Wspólne zakupy uzbrojenia i sprzętu

Twórcy EDF widzą też potrzebę przekucia gotowych prototypów wytworzonych w projektach realizowanych w ramach „okna rozwoju zdolności” w zakup realnego sprzętu. Na tym etapie KE nie przewiduje jednak jakichkolwiek środków z budżet UE, o które mogłyby starać się państwa członkowskie chcące dokonać zakupu danego systemu uzbrojenia, co jest całkowicie zrozumiałe biorąc pod uwagę niechęć KE do bezpośredniego angażowania się w zakupy na rzecz sił zbrojnych. Jednocześnie planuje się szereg działań wspierających państwa w podjęciu decyzji o ewentualnym wspólnym zakupie sprzętu powstałego ze środków Europejskiego Funduszu Obronnego i znalezienia możliwie najlepszego sposobu finansowania.

Chociaż obecnie nie sposób przewidzieć jakie konkretnie narzędzia stosować będzie KE w celu wspomżenia państw we wspólnych zakupach sprzętu wojskowego, pojawiły się cztery obszary możliwego wsparcia:

- Bodźce służące do łączenia zasobów państw do realizacji specyficznych projektów kooperacyjnych. Przykładem mechanizmu służącemu

temu celowi jest, ustanowiony przez EDA w maju 2017 r., tzw. kooperatywny mechanizm finansowy.

- Wehikuły finansowe dla wybranych projektów, w ramach których państwa uczestniczące w rozwoju danego systemu otrzymywałyby kompensację w sytuacji chęci jego zakupu przez państwa, które nie uczestniczyły w fazie badawczo-rozwojowej, a zatem tam gdzie dotychczasowi uczestnicy projektu już środki zainwestowali.
- Instrumenty finansowe jak np. gwarancje dla poddostawców, które umożliwiłyby małym i średnim przedsiębiorstwom zaangażowanie się we wspólne projekty.
- Nowe formy własności w zakresie dysponowania zakupionym sprzętem, np. współwłaścicielstwo czy leasing.

Planowane narzędzia, choć nie stanowią gwarancji zaangażowania państw we wspólne zakupy sprzętu wojskowego, w połączeniu z finansowaniem w ramach „okien badań i rozwoju zdolności” będą kolejnym elementem zwiększającym liczbę wspólnych projektów zbrojeniowych w UE.

W perspektywie krótkoterminowej KE wspólnie z państwami członkowskimi planuje utworzenie komitetu ad-hoc, który opracuje zestandaryzowane instrumenty (jak np. wnioski, regulaminy, szablony) mające służyć skorzystaniu z planowanych instrumentów, gdy państwa wyrażą taką wolę. Ponadto powołana zostanie grupa zadaniowa dysponująca niezbędną ekspertyzą i wspomagająca państwa w skorzystaniu z wybranego instrumentu.

1.5 Szansa dla polskiego przemysłu zbrojeniowego

Podczas dyskusji związanych z EDF powracającym tematem była – i jest nadal – sprawa możliwego

zaangażowania się w projekty i tym samym skorzystania z finansowania przez małe i średnie przedsiębiorstwa (oraz tzw. mid-caps, do których zalicza się np. Polską Grupę Zbrojeniową S.A.) działające na europejskim rynku zbrojeniowym. Zbudowanie dla nich odpowiedniej oferty w ramach EDF będzie kluczowym elementem pozyskania poparcia dla idei funduszu ze strony państw członkowskich, które nie dysponują efektami działalności globalnych podmiotów takich jak: Airbus, BAE Systems, Leonardo, czy Thales.

Komisja Europejska deklaruje, że zarówno PADR, jak i EDIDP będą w znacznym stopniu realizowały projekty gdzie uczestnikami są mniejsze i mniej konkurencyjne firmy sektora. Obecnie planowane propozycje KE (część z nich będąca już w trakcie realizacji) obejmują m.in.: wsparcie w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; finansowanie ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego czy krajowych banków rozwojowych; jak również wsparcie rozwoju klastrów w ramach inicjatywy europejskiej sieci regionów związanych z obronnością.

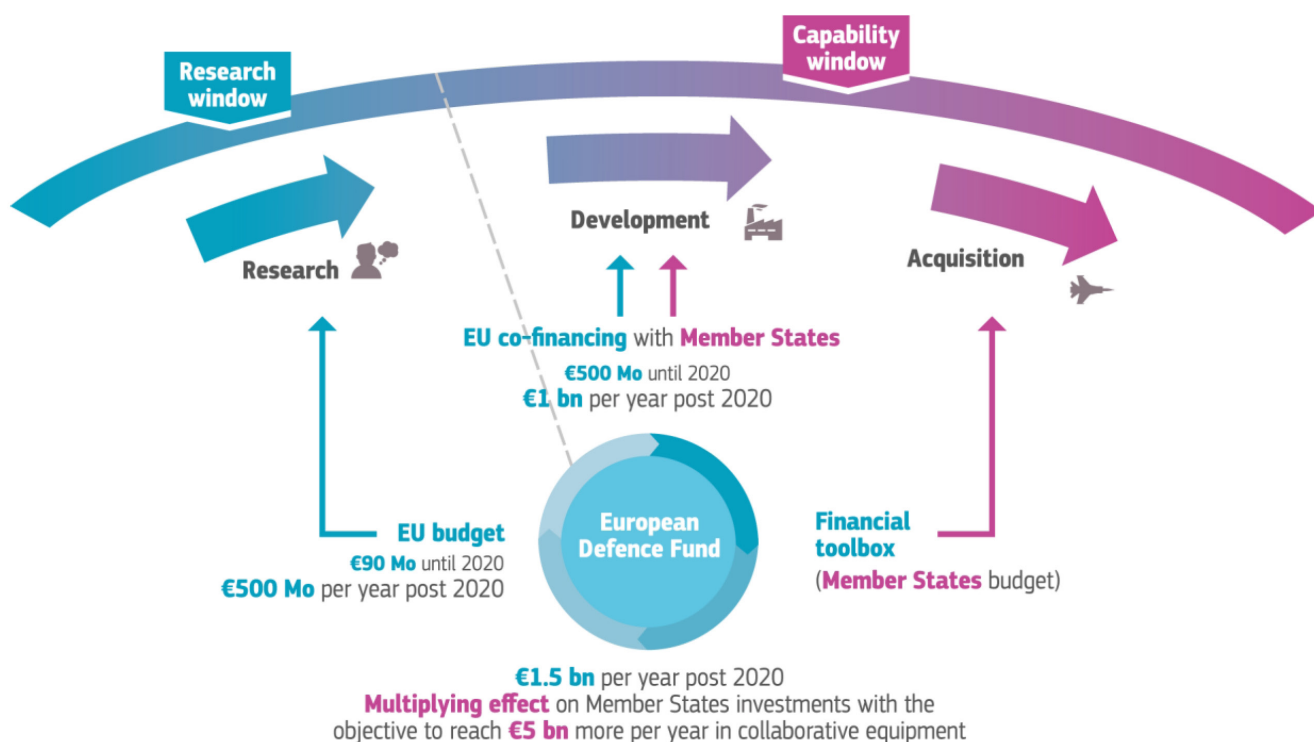
Czas pokaże czy realizacja międzynarodowych projektów zbrojeniowych ze środków EDF w latach 2017-2020 faktycznie uwzględni potrzeby oraz możliwości mniejszych podmiotów przemysłowych i na ile np. polskie firmy korzystają z proponowanych mechanizmów. Najbliższe trzy lata pozwolą zebrać niezbędne doświadczenia aby odpowiednio finansowany po roku 2020 Fundusz możliwie w pełni zadowalał wszystkie rodzaje podmiotów operujących na rynku uzbrojenia w Europie. Od tego zależy wszak w dużej mierze powodzenie całej inicjatywy i zgoda na nią ze strony większości państw członkowskich UE. Szczęśliwie, pierwsze oznaki co do woli zaangażowania się polskiego przemysłu w inicjatywę finansowane z EDF już są widoczne. Kilka miesięcy temu EDA podjęła decyzję o przyznaniu kontraktu na rozpoczęcie programu OCEAN 2020 w ramach okna badań funduszu.

Dwa polskie przedsiębiorstwa – Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. (PGZ) oraz Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A. (OBR CTM) są częścią nowo utworzonego programu, którego liderem został włoski gigant zbrojeniowy Leonardo. 42 partnerów z 15 europejskich państw będzie realizować program, którego celem jest podniesienie zdolności marynarek wojennych państw uczestniczących w prowadzeniu rozpoznania i realizacji misji nadzoru z udziałem morskich i powietrznych systemów bezzałogowych. PGZ i OBR CTM wniosą do niego doświadczenie i know how w zakresie budowy i integracji morskich systemów obserwacji (instalowanych na okrętach oraz na lądzie), które są opracowywane dla Marynarki Wojennej RP. Efektem programu ma być sprawdzenie integracji bezzałogowców z centrami dowodzenia i kontroli znajdującymi się pokładach okrętów oraz wymiany danych za pomocą łączy satelitarnych z analogicznymi centrami na lądzie. Także działająca w sektorze kosmicznym poznańska prywatna spółka ITTI korzysta z finansowania EDF poprzez uczestnictwo w projekcie pn. Generic Open Soldier Systems Reference Architecture, którego liderem jest niemiecki Rheinmetall.

Co się zaś tyczy rozwiązań po 2020 roku, to warto wspomnieć, że aktualny projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Obrony zawiera konkretne rozwiązania mające wspomóc udział małych i średnich firm oraz mid-caps w staraniu się i absorpcji środków z Funduszu. Stanowi to dobrą informację dla wszystkich państw posiadających stosunkowo niewielkie przedsiębiorstwa (większość w UE) działające w branży zbrojeniowej. Chociaż zaproponowane rozwiązania nie stanowią panaceum na obawę jaką jest przejęcie zdecydowanej większości środków funduszu przez głównych europejskie firmy zbrojeniowe, to z całą pewnością jest to krok w dobrą stronę.

1.6 Długofalowe konsekwencje ustanowienia EDF

Pierwszy raz w historii budowy zrębów europejskiej unii obronnej jesteśmy świadkami sytuacji, w której budżet UE będzie miał poważny udział w realizacji programów zbrojeniowych.



Grafika 2. Proces Europejskiego Funduszu Obronnego. Źródło: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund, Brussels 7.6.2017, COM (2017) 295 final.

Lata niepowodzeń lub ograniczonych sukcesów przy realizacji całego szeregu pomysłów na podwyższenie poziomu obrony Starego Kontynentu doprowadziły do sytuacji, w której Komisja Europejska zmuszona została podjąć konkretne finansowe kroki na rzecz europejskiej obronności. Oprócz wzmocnienia sił zbrojnych państw członkowskich UE nowymi typami uzbrojenia, głównymi długofalowymi celami twórców EDF jest stworzenie jednolitego rynku zbrojeniowego w Europie i skonsolidowanie przemysłu sektora, który – z wyjątkiem części lotniczo-rakietowej – pozostaje nadal wysoce rozdrobniony. Obydwa cele służyć mają zarówno ograniczeniu duplikacji programów zbrojeniowych (i tym samym zaoszczędzeniu miliardów euro) oraz umocnieniu konkurencyjności sektora w perspektywie globalnej.

Polska jako państwo jak i przedsiębiorstwa krajowej branży obronnej z jednej strony powinny z całą stanowczością zabiegać o korzystne dla nas uregulowania prawne przy docelowych mechanizmach wydatkowania EDF po roku 2020 (m.in. ułatwienia w przyznawaniu środków, czy możliwie rozległe wsparcie techniczno-prawne ze strony UE dla małych i średnich firm), z drugiej zaś nabywać zdolności do sprawnego korzystania z tych zasobów. Jest to niepowtarzalna szansa na skokowy wzrost innowacyjności polskiego sektora zbrojeniowego i włączenia się w najpoważniejsze projekty zbrojeniowe w Europie.

2. Stała współpraca strukturalna – blaski i cienie nowej inicjatywy

11 grudnia 2017 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję powołującą do życia stałą współpracę strukturalną (ang. Permanent Structured Cooperation, PESCO). 25 państw członkowskich UE w tym Polska wyraziły wolę uczestniczenia w inicjatywie oraz realizacji

łącznie 17 kooperacyjnych projektów obronnych. Ten ustanowiony jeszcze Traktatem z Lizbony i stosunkowo mało znany na gruncie polskim mechanizm ma szansę stać się kluczowym, obok Europejskiego Funduszu Obronnego, elementem nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa i obrony na Starym Kontynencie. Określona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude Junckera „Śpiącą piękną Traktatu Lizbońskiego” stała współpraca strukturalna została wreszcie uruchomiona i stanowić ma wehikuł do osiągnięcia przez Unię i jej państwa członkowskie strategicznej autonomii w dziedzinie obronności. Rozpoczęcie tego przewidzianego podczas ostatniej reformy traktatów europejskich procesu możliwe było ze względu na nałożenie się kilku, niekoniecznie pozytywnych dla bezpieczeństwa europejskiego wydarzeń, na czele z brytyjskim referendum w sprawie wyjścia tego państwa z UE (tzw. Brexit), wyborem Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki, agresywną postawą Rosji względem swoich sąsiadów oraz państw Zachodu, jak również kryzysem bezpieczeństwa na obszarach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. W szczególności to pierwsze wydarzenie otworzyło drogę do przedsięwzięcia poważnych kroków w ramach Unii w zakresie budowy jej autonomicznych zdolności oraz, w dalszej perspektywie, ustanowienia europejskiej unii obronnej na wzór unii gospodarczej i walutowej.

Spośród państw UE, które nie zdecydowały się na włączenie się w PESCO są prowadząca negocjacje o wyjściu z Unii Wielka Brytania, nieuczestnicząca we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) Dania oraz Malta. Tym samym udało się zaangażować w proces niemal wszystkie państwa członkowskie w tym Polskę, choć z różnym stosunkiem wobec nowo powołanej inicjatywy. Samo ustanowienie stałej współpracy strukturalnej to jednak tylko pierwszy krok w budowie autonomii obronnej UE, a faktycznym jej wyrazem będzie rzeczywista (bądź nie) realizacja

zadeklarowanych 17 projektów. Chociaż niewątpliwą zaletą jest wiążący charakter zobowiązań państw w ramach PESCO i może on przesądzić o sukcesie całej inicjatywy, to jednak międzyrządowy charakter współpracy z potrzebą jednomyślności w przypadku większości decyzji już na wstępie może powodować rozliczne problemy. Ta skrajna inkluzywność i brak uwspólnotowienia mechanizmu PESCO spowodowały, że jeszcze przed listopadową notyfikacją państw o chęci ustanowienia współpracy, Francja (a więc państwo najbardziej zainteresowane powstaniem autonomii obronnej Europy) zaproponowała „pozaunijną” alternatywę w postaci europejskiej inicjatywy interwencyjnej (ang. European Intervention Initiative, EII), która umożliwi chętnym i posiadającym odpowiednie zdolności państwom na prowadzenie operacji wojskowych niezależnie od działań w ramach UE czy NATO. Czas pokaże czy EII będzie inicjatywą „konkurencyjną” w stosunku do PESCO, czy też ma być zaledwie „ubezpieczeniem” dla państw dążących do rzeczywistej europejskiej integracji w obszarze obrony wobec ewentualnej dysfunkcyjności PESCO ze względu na liczną grupę mniej lub bardziej sceptycznych uczestników.

2.1 Polityczno-prawne podłoże PESCO

Stała współpraca strukturalna posiada zasadniczy atut trwałości ze względu na umocowanie w traktatach. Mechanizm ten przewidziany w artykułach 42 (6) i 46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz protokole nr 10 do Traktatu przewiduje formalne ramy dla państw, które chciałyby wejść na wyższy poziom w zakresie wspólnych projektów w obszarze obronności, zarówno tych służących tworzeniu zdolności militarnych, jak i odnoszących się do kwestii operacyjnych. Chociaż Traktat wskazuje, że państwa chcące wziąć udział w PESCO powinny spełniać tzw. „wyższe kryteria zdolności wojskowej” zapisane we wspomnianym protokole,

w praktyce jednak, jak pokazała rzeczywistość, każde państwo członkowskie UE mogło dołączyć do stałej współpracy strukturalnej. Jednocześnie uczestniczące państwa, zgodnie z Traktatem, zaciągnęły na siebie pewne zobowiązania w zakresie rozwoju zdolności i chociaż obecnie są one jeszcze dosyć ogólne, najbliższe miesiące będą czasem ich ukonkretnienia.

Podstawową zaletą PESCO, szczególnie w stosunku do licznych wcześniejszych deklaracji państw zarówno w ramach UE jak i NATO, jest jej wiążący charakter (choć i tutaj sprawa nie jest prosta, o czym poniżej). W sytuacji, w której państwo decyduje się na uczestnictwo w danym projekcie w ramach PESCO składa wiążące zobowiązanie do wywiązania się z niego w formie tzw. narodowego planu implementacji, którego realizacja będzie corocznie monitorowana przez nowoutworzony Sekretariat PESCO wspierany przez Europejską Agencję Obrony, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ang. European External Action Service, EEAS) oraz Sztab Wojskowy UE (ang. European Union Military Staff, EUMS), na mocy uprawnień Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wraz z postępującą realizacją projektu państwa będą aktualizować swoje plany implementacji a na koniec każdej fazy (tj. w latach 2021 i 2025) przewiduje się przeprowadzenie strategicznego przeglądu odnoszącego się do postępów realizacji zobowiązań ze strony państw oraz potencjalnego uruchomienia kolejnej fazy lub rewizji deklaracji. Niestety ze względu na całkowicie międzyrządowy charakter PESCO, najdalej idącą sankcją, poza ewentualnymi konsekwencjami natury politycznej, jest usunięcie niewywiązującego się ze zobowiązań państwa z danego projektu. Ponadto, niezależnie od składanych deklaracji i zobowiązań, każde państwo może zdecydować o wystąpieniu z PESCO i ponownie jedynymi implikacjami mogą być te natury politycznej. Przyszłość pokaże na ile możliwe konsekwencje polityczne będą wystarczającym czynnikiem przekonywania państw do wywiązania się z własnych zobowiązań.

Pod względem politycznym uruchomienie procesu stałej współpracy strukturalnej odbyło się, co częste

w UE, z inicjatywy dwóch głównych graczy – Francji i Niemiec. Trwające negocjacje opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię otworzyły okno dla dwóch głównych pozostających we wspólnocie państw do rozpoczęcia negocjacji nad formułą PESCO. Jasnym było, że Berlin i Paryż zgadzają się niemal wyłącznie co do potrzeby ustanowienia stałej współpracy strukturalnej, podczas gdy główną osią niezgody pozostawały pytania o poziom ambicji i inkluzywność całej inicjatywy.

2.2 Awangarda czy inkluzywność?

Jak pokazała rzeczywistość państwem, które w większym stopniu przeforsowało swoją wizję PESCO są Niemcy a równowaga pomiędzy inkluzywnością i ambicjami nie została osiągnięta. Niezależnie od zapisów traktatu odnośnie do spełniania wyższych kryteriów zdolności wojskowej każde państwo UE mogło podjąć decyzję o przystąpieniu do procesu, z czego skorzystało aż 25 z nich. Chociaż w tej grupie znaleźć można tak chętne europejskiej współpracy obronnej państwa jak Finlandia, Estonia, Czechy, Grecja, czy Luksemburg, to jednocześnie deklarację uczestnictwa złożyły rządy państw stosunkowo niechętnych inicjatywie jak np. Litwy, Cypru, czy Polski. W jednym z komentarzy po podpisaniu notyfikacji o przystąpieniu do PESCO ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Witold Waszczykowski uznał mechanizm za „eksperyment” oraz zaznaczył, że możliwym jest wystąpienie z niego w sytuacji, gdy będzie niesatysfakcjonujący dla Warszawy. W takim kontekście trudno się dziwić, że jeszcze przed formalnym powołaniem PESCO Francja, opowiadająca się za modelem awangardy chętnych i posiadających zdolności państw, rozpoczęła budowę „pozaunijnej” europejskiej inicjatywy interwencyjnej.

Na problem nadmiernej inkluzywności wskazuje m.in. Parlament Europejski. W przygotowanym dla podkomisji bezpieczeństwa i obrony studium

na temat stałej współpracy strukturalnej wskazuje się, że w imię zachowania politycznej jedności państw w toku negocjacji nad PESCO obniżono poprzeczkę na dołączenie do procesu do najniższego wspólnego mianownika, czyli wyrażenia chęci udziału. Dodając do tego podejmowanie zdecydowanej większości decyzji w oparciu o zasadę jednomyślności oraz międzyrządowy, a nie wspólnotowy, charakter całego mechanizmu odnosi się wrażenie, że po raz kolejny państwa w rzeczywistości nie mają zamiaru poważnie współpracować w oparciu o UE. Ewentualny sukces PESCO nie będzie rozliczany na podstawie tego ile państw włączyło się w mechanizm, a wyłącznie w oparciu o liczbę udanych wspólnych projektów i autentycznego wzmocnienia sił zbrojnych państw Europy.

Powstaje zatem pytanie czy słabość towarzysząca powołaniu stałej współpracy strukturalnej może zostać jeszcze naprawiona. Wydaje się, że tak, choć wiele zależeć będzie od szeregu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz skuteczności pozostałych elementów nowej architektury bezpieczeństwa Europy budowanego w ramach UE, a w szczególności tych będących pod co najmniej częściową kontrolą Komisji Europejskiej. Naturalnie nie chodzi o wykluczanie kogokolwiek z grona państw uczestniczących w PESCO (byłoby to wysoce niepożądane), a o stworzenie oraz utrzymanie politycznych i finansowych bodźców, które spowodowałyby, że opłaca się być w awangardzie państwa tworzących zręby europejskiej obronności.

2.3 Awangarda czy inkluzywność?

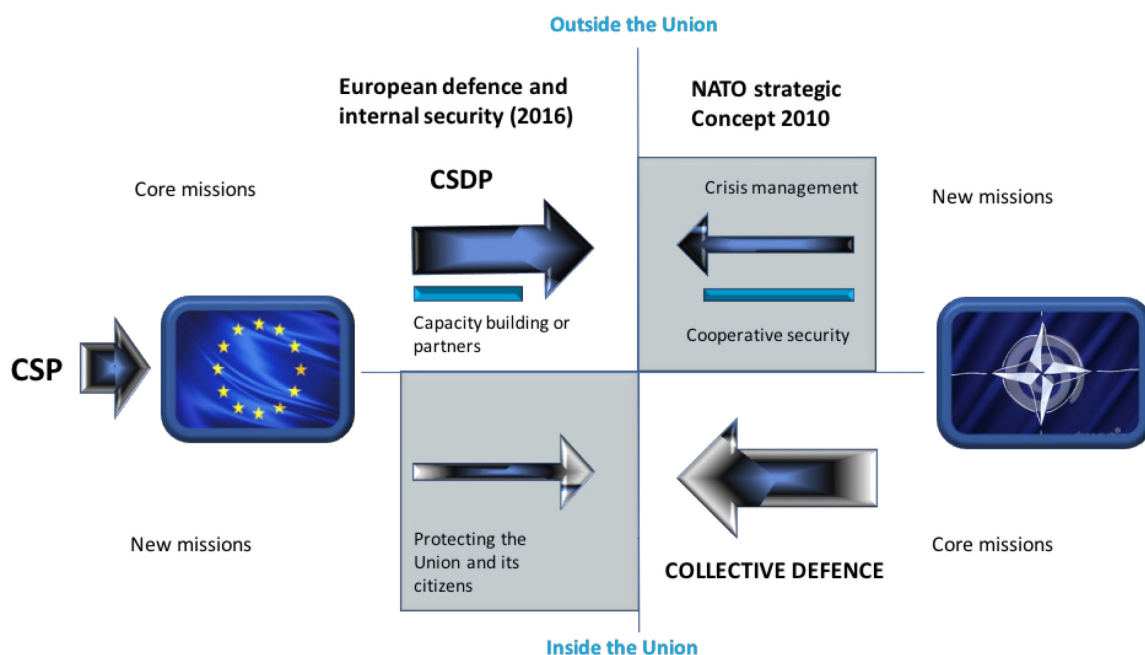
Jak wspomniane zostało na początku rozdziału, państwa podjęły decyzję o realizacji 17 projektów w ramach PESCO dotyczących:

- Europejskiego Dowództwa Medycznego;
- radia programowalnego (ESSOR, Polska uczestnikiem);
- sieci centrów logistycznych w Europie i wsparcia operacji;

- mobilności wojska (Polska uczestnikiem);
- Centrum Kompetencyjnego UE ds. Misji Szkoleniowych (EU TMCC);
- Europejskiego Centrum Certyfikacji Szkoleń dla Sił Zbrojnych;
- funkcji operacyjnych energii (EOF);
- pakietu środków wsparcia wojskowego w przeciwdziałaniu skutkom katastrof;
- morskich systemów autonomicznych posiadających zdolności przeciwminowe (MAS MCM);
- ochrony oraz monitorowania portów i wód (HARMSPRO);
- wzmocnienia monitorowania obszarów morskich;
- platformy dzielenia się informacjami w zakresie zagrożeń w cyberprzestrzeni i odpowiadania zagrożeniom;
- zespołu natychmiastowego reagowania na zagrożenia w cyberprzestrzeni i wzajemnego wsparcia w tym zakresie;
- systemu dowodzenia i kontroli (C2) w misjach i operacjach WPBiO;
- bojowych wozów opancerzonych / bojowych pojazdów amfibijnych / lekko opancerzonych pojazdów;
- systemu wsparcia artyleryjskiego (EuroArtilley);
- rdzenia operacji kryzysowych (EUFOR CROC).

Biorąc pod uwagę liczbę państw uczestniczących, taka ilość projektów wydaje się stosunkowo niewielka, jednak trwają obecnie rozmowy nad powołaniem nowych. Nie jest to zatem lista zamknięta a nowe projekty będą się pojawić z czasem, gdy państwa dogadają się co do chęci ich realizacji (kolejne propozycje padną najprawdopodobniej już na jesieni br.). Polski rząd do tej pory nie wyszedł jeszcze z propozycją własnego projektu, zdecydował się natomiast o wzięciu aktywnego udziału w dwóch z nich, z czego jeden (ESSOR) jest już w praktyce realizowany od lat w ramach „pozaunijnej” organizacja współpracy w dziedzinie uzbrojenia (fr. Organisation conjointe de coopération en matière d’armement, OCCAR), drugi zaś dotyczy mobilności wojsk i będzie z całą pewnością ściśle koordynowany z NATO ze względu na potrzebę odbudowy zdolności przemieszczania się jednostek wojskowych (w tym amerykańskich) po terytoriach państw Sojuszu. Jak jednak wynika z zapowiedzi ówczesnego Ministra Obrony Narodowej Antoniego Macierewicza, Polska przygotowuje własne projekty, które służyć mają wzmocnieniu wschodniej flanki NATO. Nie jest jednak wiadomym kiedy mają paść konkretne propozycje w tym zakresie. Co więcej, na spotkaniu ministrów obrony

NEW GOALS ASSIGNED TO PESCO AND THE LINKS WITH NATO



Grafika 3. Cele dla PESCO i powiązania z NATO. Źródło: Directorate-General For External Policies, Policy Department, SEDE, „Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play”, 2017.

państw UE na początku marca 2018 r. padła deklaracja, iż Polska rozważa włączenie się (początkowo jako obserwator) w kilku innych projektach, dotyczących m.in. sieci centrów logistycznych, morskich bezzałogowych środków przeciwnowoczesnych, czy europejskiego systemu wsparcia artyleryjskiego.

2.4 Zarządzanie i rola instytucji wspierających

Jak się wydaje, najważniejszą i perspektywnie najgroźniejszą dla sukcesu PESCO cechą jest międzyrządowy charakter współpracy oraz związana z nią potrzeba jednomyślności w przypadku zdecydowanej większości decyzji. Instytucje wspólnotowe (z wyjątkiem Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) nie posiadają szerokich kompetencji w zakresie realizacji projektów czy kontrolowania państw w odniesieniu do wywiązywania się ze swoich zobowiązań. Jak zaś pokazały dotychczasowe doświadczenia w ramach UE, tam gdzie współpraca opiera się o metodę międzyrządową a nie wspólnotową, inicjatywy mają tendencję do częstego wydawania w najlepszym razie mieszanych rezultatów, częściej okazuje się natomiast porażkami (jak np. inicjatywa grup bojowych UE, które nigdy nie zostały wykorzystane pomimo wielu istniejących ku temu okazji).

Zarządzanie procesem stałej współpracy strukturalnej odbywać się będzie na czterech poziomach:

- Poziom Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, gdzie Rada Europejska i czasami Rada UE podejmować będą decyzje o charakterze definicyjnym i ustanawiającym ogólne wytyczne. Głosowania w zakresie WPBiO i tym samym PESCO są przyjmowane na zasadzie jednomyślności,

azatem każde państwo unijne, które nawet nie uczestniczy w stałej współpracy strukturalnej, będzie miało prawo weta.

- Poziom samego PESCO, gdzie państwa uczestniczące podejmować będą decyzje i uchylać rekomendacje odnoszące się do konkretnych kwestii jak np. wzmocnienie czy osłabienie zobowiązań w ramach jakiegoś projektu, ustanowienie nowego, dopuszczenie kolejnego państwa do stałej współpracy strukturalnej bądź wykluczenie takiego, które nie wypełnia swoich zobowiązań (co ważne, dwa ostatnie rodzaje głosowań przeprowadzane są kwalifikowaną większością głosów i tym samym nie wymagają jednomyślności).

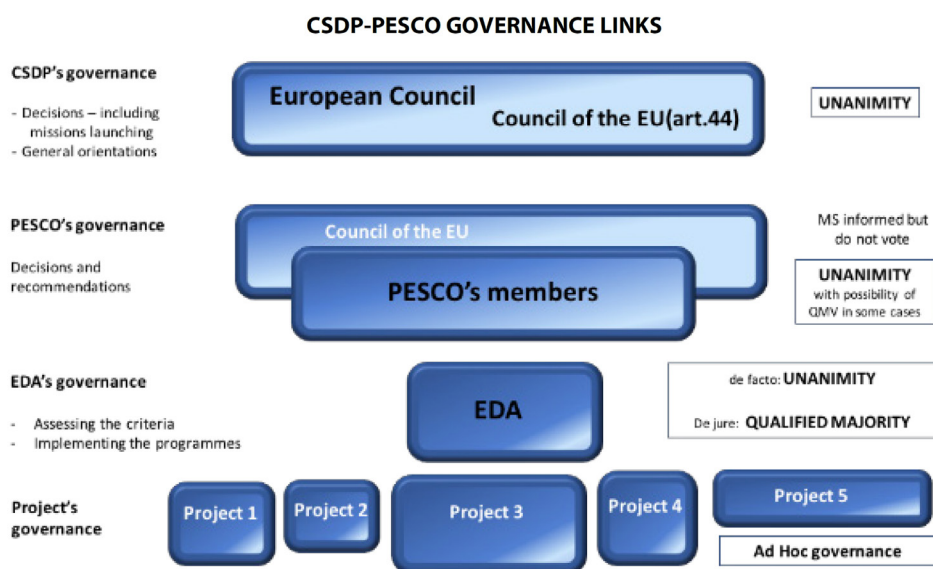
- Poziom Europejskiej Agencji Obrony. Na podstawie protokołu nr 10 do Traktatu EDA posiada dwojaką rolę w ramach PESCO. Po pierwsze, Agencja uczestniczyć będzie w ocenie zaangażowania państw członkowskich w realizacji zobowiązań a swoje wnioski prezentować Radzie UE co najmniej raz w roku. Po drugie, zadaniem EDA będzie implementacja wspólnych programów zbrojeniowych. Jeżeli chodzi o sposób podejmowania decyzji, to chociaż teoretycznie Rada Sterująca Agencji (złożona z przedstawicieli państw członkowskich Unii z wyłączeniem Danii) podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, w praktyce niemal zawsze dąży się do jednomyślności.

- Poziom zarządzania projektem, którego szczegóły funkcjonowania nie są jeszcze znane (brak uzgodnień pomiędzy państwami w tym zakresie). Prawdopodobnie każdy z realizowanych projektów będzie posiadał specyficzny dla siebie sposób organizacji działania, przy czym wzorem będą mechanizmy stosowane w ramach OCCAR.

2.5 PESCO wobec NATO

Dyskusja nad powołaniem do życia stałej współpracy strukturalnej w sposób naturalny obudziła kwestię ułożenia relacji pomiędzy tym procesem a Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego. Biorąc pod uwagę zarówno liczne wspólne wystąpienia przedstawicieli UE oraz Sojuszu (najczęściej Sekretarza Generalnego Jensa Stoltenberga) na szczytach obydwu organizacji, ogólny klimat potrzeby zachowania zgodności pomiędzy nimi, a w szczególności konkluzje Rady EU z czerwca 2017 r. na temat tworzonej PESCO, gdzie jednoznacznie stwierdzono, że wszelkie działania muszą być zgodne planowaniem obronnym i zobowiązaniami państw w ramach NATO, jasnym jest, że zachowanie spójności pomiędzy PESCO i Sojuszem pozostaje sprawą najwyższej wagi. Z jednej strony zarówno samo NATO, jak i jego główny filar – Stany Zjednoczone – są zainteresowane wzmocnieniem Europy w dziedzinie obrony, z drugiej strony dla większości państw UE (zwłaszcza Polski) ważnym jest, aby działania w ramach Unii nie osłabiły więzi transatlantyckiej i amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa.

Mając powyższe na uwadze rządy państw UE są świadome, że wraz z utworzeniem nowej administracji w Waszyngtonie i generalnym sceptycznym nastawieniem prezydenta Trumpa wobec Europy, Sojuszu i w ogóle multilateralizmu, nasiliła się potrzeba zbudowania alternatywnej formy gwarancji bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Aby było to możliwe rządy państw UE postanowiły powołać do życia właśnie PESCO. Niezależnie od deklaracji przywódców Unii i NATO jasnym jest, że będzie dochodziło do współzawodnictwa pomiędzy działaniami obydwu organizacji. Wraz z realizacją idei unijnej autonomii w dziedzinie obrony zamazaniu ulegać będzie nieformalny (i niezbyt ostry) podział na zadania NATO w zakresie „twardego bezpieczeństwa” i Unii odnośnie zarządzania kryzysowego lub tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”. Chociaż europejska koncepcja łączenia i dzielenia (ang. pooling and sharing) oraz NATO-wska – inteligentnej obrony (ang. smart defence) są do siebie bardzo zbliżone i w dużym stopniu kompatybilne, istnieje permanentny konflikt o alokację ograniczonych środków finansowych i osobowych, tzn. który podmiot i w jakim stopniu powinien realizować zadanie wzmocnienia wspólnych zdolności obronnych państw członkowskich.



Grafika 4. Powiązania na linii WPBiO-PESCO. Źródło: Directorate-General For External Policies, Policy Department, SEDE, „Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play”, 2017.

Wydaje się, że rozwiązanie powyższego konfliktu skupia się na dwóch elementach. Po pierwsze, na poziomie politycznym w Europie i Stanach Zjednoczonych musi zostać podjęta decyzja, że, aby transatlantycka więź w obszarze bezpieczeństwa funkcjonowała prawidłowo NATO musi zostać „zeuropeizowane”, tzn. państwa europejskie muszą przejąć odpowiedzialność (również finansową) za wiele inicjatyw i agencji Sojuszu i tym samym zrównoważyć amerykański wpływ na całą organizację. Po drugie, należy zadbać o zbudowanie szeregu formalnych więzi i kanałów komunikacji oraz konsultacji pomiędzy instytucjami WPBiO (w tym PESCO) a Sojuszem na poziomach średniego i niskiego szczebla. Obecnie ich niedostateczna ilość jest jedną z głównych przeszkód w zakresie sprawnej współpracy obydwu organizacji. Oczywiście owe więzi i kanały komunikacji to w dużej mierze kwestia techniczna, a najważniejsze pytanie brzmi, czy w Waszyngtonie i europejskich stolicach zapadnie decyzja o wzięciu przez Europę większej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo.

2.6 Polska w procesie PESCO

Władze RP, jak zostało to już wcześniej podkreślone, dosyć niechętnie dołączyły do grona uczestników stałej współpracy strukturalnej. Choć ostatecznie podjęły one dobrą decyzję, obwarowano ją jednak pewnymi warunkami, z których najważniejszym jest troska o zachowanie NATO, jako kluczowej organizacji bezpieczeństwa w Europie. Polska, jako jeden z „prymusów” w zakresie obronności na Starym Kontynencie nie mogła w zasadzie podjąć innej decyzji. Mając świadomość, że z jednej strony Stany Zjednoczone nalegają na wzrost odpowiedzialności ze strony państw Europy w zakresie bezpieczeństwa, z drugiej zaś europejscy sojusznicy Warszawy nie zareagowaliby entuzjastycznie na samowykluczenie Polski z budowy unijnej

obronności, co oznaczałoby otwarcie kolejnego obszaru konfliktu z Unią, podjęcie decyzji przez polski rząd o przystąpieniu do PESCO było czymś nieuniknionym. Oczywiście sama deklaracja i złożenie podpisu pod inicjatywą jeszcze niewiele znaczą i na test rzeczywistego zaangażowania przyjdzie jeszcze trochę poczekać.

Pomimo początkowego dystansu, raczej chłodnych opinii ze strony najwyższych rangą przedstawicieli państwa oraz decyzji o przystąpieniu do zaledwie 2 z 17 projektów i braku wyjścia z jakkolwiek własną propozycją, istnieje reana szansa na rzeczywiste włączenie się Polski do nowopowstałej inicjatywy. Chociaż negocjacje nad treścią notyfikacji i samej decyzji Rady o utworzeniu PESCO były w głównej mierze realizowane przez tandem Francja-Niemcy, konkretno rozwiązania dotyczące projektów i sposobów nimi zarządzania będą negocjowane w najbliższych miesiącach. Wtedy też, przy założeniu autentycznej chęci włączenia się w nie, Polska jako państwo poważnie traktujące zobowiązania w zakresie obronności, może przeforsować korzystne dla siebie rozwiązanie. Co więcej, popierana przez Polskę inkluzywność oraz znaczna elastyczność mechanizmu, dają szansę na stworzenie własnych, możliwie mocno dostosowanych do naszych potrzeb projektów, do których dołączyłyby inne państwa. Biorąc zaś pod uwagę skalę potrzeb w zakresie obronności i to nie tylko w Europie Środkowej i Wschodniej, obszar możliwych działań jest bardzo duży. Owe możliwości, w połączeniu z innymi powstającymi obecnie elementami unijnej obronności takimi jak Europejski Fundusz Obronny, nie mogą zostać zmarnowane a polskie Ministerstwo Obrony Narodowej nie powinno szczędzić sił i środków, aby współuczestniczyć w tych nowych inicjatywach, które będą realizowane niezależnie od nas postawy Warszawy. Jeżeli polski rząd nie chce dokonać samowykluczenia z budowy europejskich zdolności obronnych powinien aktywnie działać na rzecz sukcesu PESCO gdyż w alternatywa w postaci EII może być dla Polski nie do zaakceptowania.

3. Nowy mechanizm koordynacji planowania obronnego w Europie – CARD

Zaprezentowana w czerwcu 2016 roku Strategia Globalna Unii Europejskiej wzywa państwa UE do stopniowej synchronizacji i wzajemnej adaptacji narodowych systemów planowania obronnego i działań w zakresie rozwoju zdolności obronnych. Celem powyższego jest wzrost strategicznej konwergencji pomiędzy państwami członkowskimi i promowanie współpracy w obszarze obronności. Przekuwając słowa z poziomu dokumentu natury strategicznej na poziom operacyjny europejscy decydenci zdecydowali się na uruchomienie kolejnego, obok stałej współpracy strukturalnej i Europejskiego Funduszu Obronnego mechanizmu wzmacniania bezpieczeństwa na Starym Kontynencie znanego pod nazwą skoordynowanego corocznego przeglądu w zakresie obronności (ang. Coordinated Annual Review on Defence, CARD).

Uruchomione w zeszłym roku procesy stałej współpracy strukturalnej i okna badań Europejskiego Funduszu Obronnego wskazują na początek nowej jakości w europejskiej obronności. Obok dwóch powyższych inicjatyw, decydenci polityczni w UE, zupełnie zresztą słusznie, dążą do zmierzenia się z jedną z kluczowych przeszkód stojących na drodze szerszej współpracy zbrojeniowej na Starym Kontynencie, tj. różnic w zakresie cykli planowania obronnego. Właśnie dla zaadresowania tego problemu postanowiono o uruchomieniu procesu CARD, który stanowi trzeci i ostatni z nowoutworzonych mechanizmów wzmacniania obronności UE i jej państw członkowskich.

Mimo iż proces CARD ma swoje źródła w zaprezentowanej w czerwcu 2016 roku Strategii Globalnej Unii Europejskiej, w praktyce aż do maja 2017 r. trwały prace w ramach Europejskiej Agencji Obrony i we współpracy z szeregiem innych instytucji nad sformułowaniem

dokumentu koncepcyjnego poszczególnych elementów CARD. Wtedy to Rada UE zaaprobowała ustanowienie nowego mechanizmu i zdecydowano o jego próbnym uruchomieniu we wrześniu 2017 r. z założeniem, że owa próba zakończy się po nieco ponad roku tj. na jesieni roku 2018. Ów test ma na celu m.in. dać czas państwom członkowskim UE na prawno-administracyjne zaadaptowanie się do nowej inicjatywy.

3.1 Planowanie obronne na Starym Kontynencie – NATO i UE

Zanim wyjaśniony zostanie nowy mechanizm, warto wspomnieć o obecnej sytuacji związanej z planowaniem obronnym na poziomie NATO i Unii Europejskiej. W przypadku Sojuszu, skupia się on na wkładzie państw członkowskich w kolektywną obronę i odbywa się w czteroletnich cyklach. Ambicją NATO jest, aby organizacja była zdolna do prowadzenia 2 znaczących i maksymalnie 6 pomniejszych operacji jednocześnie. Biorąc pod uwagę, że planowanie obronne w Sojuszu jest realizowane odgórnie, państwa członkowskie otrzymują jasne informacje jakie zdolności i środki powinny przeznaczyć. Co do zasady, proces ten składa się z 5 faz:

1. przygotowania wytycznych na poziomie politycznym;
2. określenia wymagań;
3. podziału realizacji wymagań i określenia celów dla poszczególnych państw członkowskich lub grup państw;
4. wsparcia implementacji;
5. przeglądu całego procesu.

Jest on skonstruowany tak, aby planowanie obronne państw członkowskich Sojuszu uwzględniało przyszłe potrzeby NATO jako całości. Dbą się o harmonizację narodowych wysiłków planistycznych a regularna ocena implementacji przydzielonych państwom celów służy konstruktywnemu naciskowi w sytuacji ewentualnych opóźnień.

Kluczową sprawą w natowskim planowaniu obronnym jest to czy dane państwo jest w stanie wypełnić swoje zobowiązania w zakresie wspólnych operacji. Proces ten zawiera szereg etapów, podczas których NATO oraz sojusznicy sprawdzają i wywierają nacisk na realizację przez państwa własnych zobowiązań. Ze względu zaś na zobowiązania wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego, czyli w szczególności kolektywnej obrony, sojusznicy odpowiadają przed sobą nawzajem co zapewnia odpowiedni poziom presji politycznej. Zważywszy na wysoką efektywność tego procesu niektórzy europejscy członkowie NATO podchodzili do alternatywnych inicjatyw z dużym dystansem, szczególnie wobec tych realizowanych w ramach UE. Jednocześnie jednak nie jest to proces idealny. Będąc skonstruowanym dla Sojuszu nie nadaje się do zastosowania go do całościowej budowy zdolności wojskowych i pozamilitarnych z jakim mamy do czynienia w przypadku państw. Proces ten ma wyraźny ograniczony horyzont czasowy i poziom jego ambicji zależy od zobowiązań państw względem planowanych działań Sojuszu a nie odnosi się do całościowego planowania obronnego z jakim mamy do czynienia na poziomie narodowym. Z tego też powodu podejmowane są próby zmiany myślenia w natowskim planowaniu obronnym, aby w większym stopniu uwzględnić średnio- i długoterminowy horyzont czasowy.

Ze względu na to, iż Unia Europejska jest pomiotem znacząco odmiennym (swego rodzaju *sui generis* – jedynym w swoim rodzaju) od międzynarodowej organizacji stworzonej dla kolektywnej obrony, jaką jest NATO, proces wspólnego planowania obronnego w jej ramach opiera się na innych założeniach. Z uwagi na stosunkowo późne wprowadzenie do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) (dopiero Traktatem z Lizbony w roku 2009) klauzuli sojuszniczej (art. 42(7) TUE) i wieloletnie, sprawne funkcjonowanie planowania obronnego w ramach NATO, rozwój tego obszaru aktywności Unii związany był ściśle z ustanowieniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (obecnie WPBiO) w roku 1999 i dotyczy realizacji przejętych od Unii Zachodnioeuropejskiej misji petersberskich, tj. operacji typu zarządzania kryzysowego. Priorytetem po dziś dzień nie jest zatem budowa twardej siły

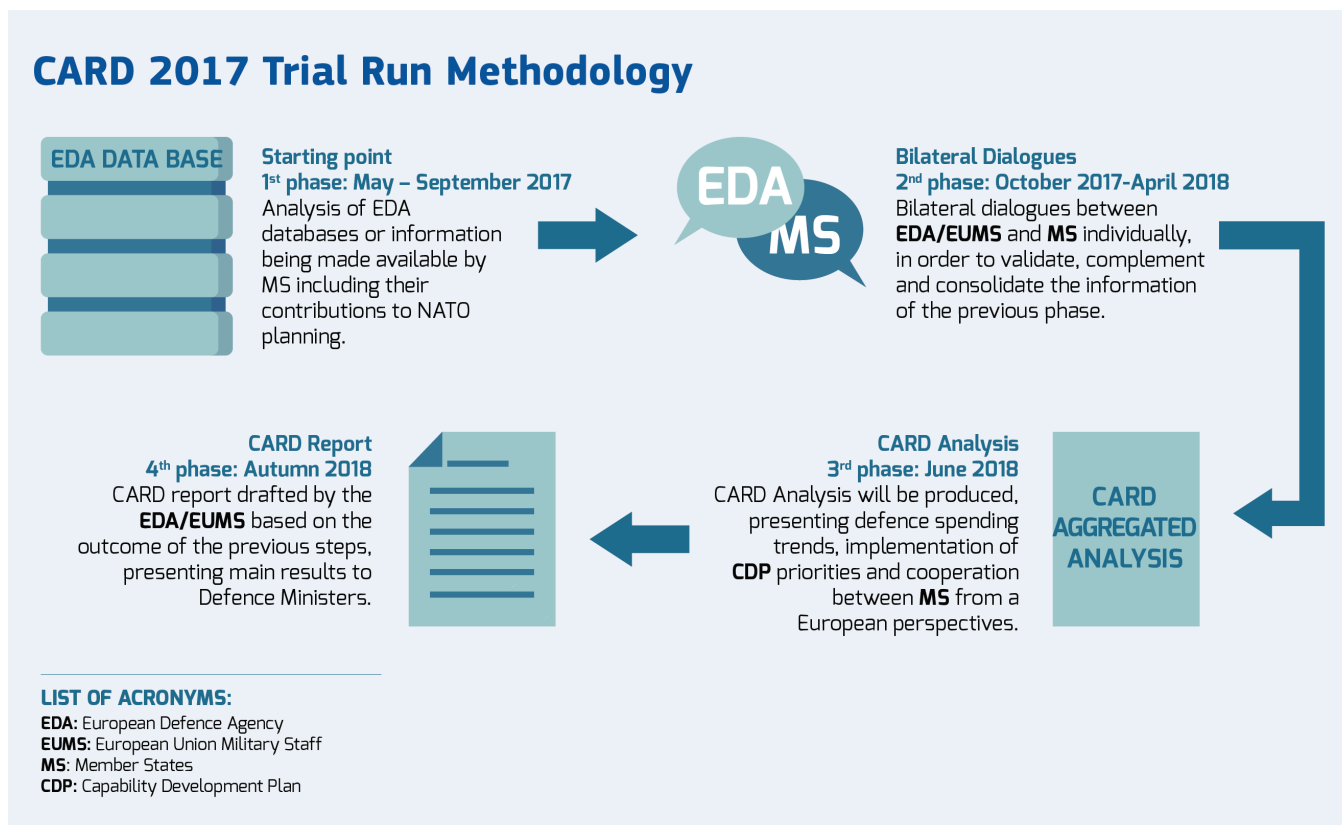
militarnej, a raczej zwiększanie inteoperacyjności, wspólne badania i rozwój zdolności dla misji o niższym stopniu intensywności niż otwarty konflikt zbrojny. Z tego też powodu, tj. relatywnego rozmycia celów, koordynacja planowania obronnego w ramach UE od samego początku swego istnienia napotykała liczne problemy i była w stanie osiągnąć jedynie ograniczone sukcesy. Nawet ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony nie poprawiło znacząco tego stanu rzeczy a międzyrządowy charakter tej instytucji, jej relatywnie słaba pozycja i istniejący de facto wymóg jednomyślności powodują, iż nie jest ona w stanie wyrzec na państwach członkowskich rzeczywistych decyzji w zakresie konwergencji w planowaniu obronnym. Pomimo niewielkich sukcesów EDA była w stanie doprowadzić do stworzenia i zaakceptowania przez jej państwa członkowskie planu rozwoju zdolności (ang. Capability Development Plan, CDP) co wskazuje na większą od NATO zdolność UE w zakresie długofalowego planowania obronnego.

3.2 Założenia CARD

Zważywszy na oczywistą słabość koordynacji planowania obronnego w ramach UE, podjęto decyzję o utworzeniu nowego procesu, który, zgodnie z założeniami, ma zapewnić dostęp Unii i jej państw członkowskich do systematycznego i całościowego przeglądu posiadanych, rozwijanych i planowanych zdolności militarnych uczestniczących stron. Co więcej, ów proces ma w przyszłości służyć do brania pod uwagę przez państwa przy planowaniu obronnym luk w zdolnościach UE związanych z prowadzonymi pod jej egidą operacjami. W marcu 2017 roku Rada UE wskazała, iż mechanizm CARD ma wspomóc państwa członkowskie w uzyskaniu krytycznych zdolności w oparciu o priorytety zawarte w CDP, jak również stanowić forum wymiany informacji na temat planów modernizacyjnych państw i ewentualnej koordynacji działań. Jako kluczową instytucję w bieżącym zarządzaniu procesem wskazano Europejską Agencję Obrony a co 2 lata będzie

Jak się wydaje, najważniejszą cechą CARD jest jego dobrowolny charakter. Oznacza to tyle, że cały mechanizm opierać się będzie o tzw. metodę międzyrządową (w przeciwieństwie do metody wspólnotowej obecnej w wielu unijnych politykach) a państwa w nim uczestniczące zachowają całkowitą suwerenność w zakresie przekazywanych w ramach CARD informacji. Tym samym nowy proces pod względem podstawy sposobu funkcjonowania nie różni się od dotychczasowych działań w tej mierze na forum UE, co może stanowić podstawowy problem dla jego rozwoju. Aby uniknąć znanej dobrze w Unii sytuacji głoszenia daleko idących deklaracji przez przedstawicieli rządów i późniejszego niewywiązywania się ze zobowiązań (zresztą prawnie niewiążących), kluczowym będzie stworzenie takiego systemu, który umożliwi elastyczność w zaciąganiu zobowiązań. Część bardziej ambitnych państw będzie mogła realizować obietnice w zakresie koordynacji planowania obronnego z innymi, równie zainteresowanymi, podczas gdy mniej ambitne w tym względzie państwa nie będą

przymuszone do niezgodnych z ich podejściem działań. Tym samym uniknie się sytuacji, w której zobowiązania wszystkich państw członkowskich zostaną ustawione na poziomie najniższego wspólnego mianownika, co byłoby porażką CARD. Jednocześnie dążyć się powinno do maksymalnej transparentności i widoczności dla obywateli Unii, co z kolei, wraz z ewentualnymi zachętami do współpracy np. w ramach PESCO, stanowić będzie bodziec dla państw aby zwiększać poziom swoich ambicji względem partnerów. Aby stworzyć taki system zdecydowano się od przeprowadzenia testu całego mechanizmu, który rozpoczął się na jesieni ubiegłego roku i ma potrwać kilkanaście miesięcy. Czas pokaże czy takie podejście do sprawy zda egzamin i będziemy świadkami nowej jakości w zakresie koordynacji planowania obronnego w UE w oparciu o metodę międzyrządową. Szybko nasuwa się pytanie w jaki sposób sensownie mierzyć sukces nowego mechanizmu. Jak dowodzą dane EDA, dotychczas państwa raczej podchodziły „luźno” do swoich zobowiązań i z ustanowionych w 2007 roku 4 „benchmarków”, tylko



Grafika 5. Metodologia programu testowego CARD. Źródło: Coordinated Annual Review on Defence (CARD), eeas.europa.eu.

1 (tj. co najmniej 20 proc. wydatków obronnych państw przeznaczanych na zakup nowego sprzętu) został osiągnięty. Ewaluacja CARD powinna z jednej strony skorzystać z dotychczasowego sposobu mierzenia rezultatów, z których korzysta EDA, przy jednoczesnym założeniu, że planowanie obronne to obszar gdzie średni i daleki horyzont czasowy są jedynymi uprawnionymi. Jeżeli zatem istnieje oczekiwanie od nowego procesu szybkich, dających się łatwo kwantyfikować rezultatów, powinno ono zostać zweryfikowane gdyż szanse na ich pojawienie się w przeciągu 2-3 lat są niewielkie, co niekoniecznie oznacza, iż podejmowane obecnie działania nie są słuszne.

3.3 Test nowego mechanizmu

W maju ubiegłego roku na forum Rady UE zapadła decyzja o rozpoczęciu testu nowoutworzonego CARD. EDA została zobowiązana do przygotowania metodyki działania z czego szybko się wywiązała i już we wrześniu zaprezentowano ją dyrektorom ds. zdolności państw członkowskich. Według przyjętych założeń próba mechanizmu trwać będzie kilkanaście miesięcy i składać się ma z 4 etapów:

1. Rozpoczętej w maju 2017 roku analizy bazy danych EDA dotyczących problematyki CARD oraz informacji dodatkowo udostępnionych przez państwa, czy też natowskiego raportu deklaracji inwestycji obronnych.
2. Trwającego od października 2017 roku do kwietnia 2018 roku bilateralnego dialogu Agencji z poszczególnymi państwami w celu ewentualnego uzupełnienia i skonsolidowania informacji zebranych w poprzednim etapie.
3. Analizy CARD, która zgodnie z planem ma rozpocząć się w czerwcu 2018 roku. Polegać będzie na zagregowaniu własnych danych i informacji przekazanych przez państwa, co ma dać pełny obraz obecnej sytuacji i istniejących trendów w planach wydatków obronnych, również w kontekście implementacji CDP i możliwości

ewentualnej współpracy w nadchodzących latach. Analiza ta zostanie poddana pod dyskusję z państwami członkowskimi i stanowić będzie podwalinę do ostatecznego raportu.

4. Raportu finalnego CARD przygotowanego przez EDA na jesieni 2018 roku na podstawie informacji i wniosków z poprzednich etapów. Zostaną w nim zaprezentowane ostateczne konkluzje z prowadzonego testu mechanizmu i rekomendacje zarówno w odniesieniu do problemów, potrzeb i możliwości z planowaniem obronnym w ramach UE, jak i samego procesu dochodzenia do nich, co z kolei stanowić będzie podstawę do ulepszenia już właściwego mechanizmu CARD, który rozpocznie się w roku 2019.

Podstawowymi celami owego testu jest z jednej strony sprawdzenie na ile zaprojektowany mechanizm jest skuteczny w dostarczaniu potrzebnych państwom oraz Agencji informacji, z drugiej zaś unaocznienie jego uczestnikom wagi wymiany informacji w kontekście programowania przyszłego współpracy. Z uwagi na dobrowolny charakter procesu, państwa w nim uczestniczące zachowują pełną kontrolę nad przepływem informacji i to od ich dobrej woli zależeć będzie jak daleko idące dane zostaną przekazane. Tego rodzaju system powoduje, że już teraz z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, iż raport finalny CARD nie będzie zawierał zbyt wielu informacji na temat problemów poszczególnych państw, a zwłaszcza wskazywania winnych braku danej zdolności. Znajdzie się w nim raczej przegląd niedociągnięć, z którymi borykają się państwa a nacisk położony zostanie na możliwości oraz propozycje kooperatywnych działań. Trzeba przyznać, że przeprowadzenie testu mechanizmu CARD jest dobrym znakiem dla powodzenia całości inicjatywy. Jego ewentualna porażka (w formie np. niechęci większości państw do dzielenia się większą ilością informacji niż dotychczas) nie byłaby tak politycznie dotkliwa dla całości działań UE w kontekście obronności aniżeli miałyby to miejsce przy klęsce mechanizmu mającego podłoże np. w unijnych aktach prawnych.

3.4 CARD wobec PESCO i EDF

Warto również przeanalizować powiązania nowego procesu z równoległe tworzonymi mechanizmami stałej współpracy strukturalnej i Europejskiego Funduszu Obronnego. Twórcy CARD podkreślają, że owe trzy elementy mają być kamieniami milowymi w realizacji zrewidowanego CDP i tym samym wehikułem do całościowego wzmocnienia współpracy zbrojeniowej w Europie w obszarach planowania, badań, rozwoju, zakupów, szkolenia i działań operacyjnych. Zgodnie z założeniami implementacja priorytetów zidentyfikowanych w ramach CDP ma podlegać analizie w ramach mechanizmu CARD, po czym tworzone będą wspólne projekty za pomocą różnych formatów współpracy – bilateralnego, wielostronnego, za pośrednictwem EDA, czy w ramach PESCO, które z kolei mają być finansowane ze środków m.in. Europejskiego Funduszu Obronnego. Wydaje się zatem, że reformatorom sfery obronnej w Europie udało się stworzyć logiczną, konsekwentną serię działań mających w perspektywie czasu wzmocnić bezpieczeństwo Unii i jej państw członkowskich.

Zarówno Europejska Agencja Obrony jak i liczni eksperci są przekonani, że kluczem do sukcesu CARD jest jego jak najściślejsze powiązanie z pozostałymi procesami w obszarze obronności realizowanymi w UE. Chociaż istnieje poważne ryzyko, że nowy mechanizm, tak jak PESCO, cierpieć będzie na podobne bolączki, które dotyczyły dotychczasowe elementy wspólnego planowania obronnego w ramach Unii, zaangażowanie elementu wspólnotowego w formie Komisji Europejskiej w ramach EDF (a zatem stosunkowo poważnych środków finansowych) może doprowadzić do większej skłonności państw do wywiązywania się z zobowiązań. Aby integracja procesów rzeczywiście miała miejsce potrzeba zbudować odpowiednią ilość silnych powiązań instytucjonalnych pomiędzy głównymi instytucjami UE, na których CARD będzie mógł oprzeć swoją działalność. Szczególnie istotne jest aby Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, będący jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej i szefem EDA,

miał wystarczająco silną obecność i głos we wszystkich kluczowych działaniach CARD. Stały, silny politycznie i biurokratycznie podmiot jakim jest Komisja Europejska nie może być pomijany w dyskusji o budowie zdolności wojskowych Unii i jej państw członkowskich, zwłaszcza, że będzie „płacił część rachunków” z tym związanych.

Proces CARD ma potencjał do zmiany sposobu myślenia w Europie na temat planowania obronnego i budowy zdolności. Jednak aby mogło się to stać, państwa członkowskie muszą się zaangażować bardziej aniżeli w formie deklaracji a „sekretariat” nowego mechanizmu – EDA – powinien skupić się na wypełnianiu luk w zdolnościach, co może zająć wiele lat. Jednocześnie należy pamiętać, że proste porównania CARD do będącego sukcesem natowskiego procesu planowania obronnego nie powinno mieć miejsca ze względu na poważne różnice w założeniach obu mechanizmów. Zamiast porównań ważnym jest zatem stworzenie powiązań między nimi aby mogły wzajemnie czerpać ze swoich mocnych stron. Niestety synchronizacja planowania obronnego nie jest prostym zagadnieniem i nie należy spodziewać się szybkich, przełomowych zmian, a raczej powolnego „docierania się” wszystkich zaangażowanych podmiotów. Szczególnie trudne w tej mierze jest zaś przebicie się z nowym podejściem do stosunkowo trudno reformowalnych i niechętnych do dzielenia się wszelkimi informacjami ministerstw obrony, które poczytują sobie planowanie obronne jako jeden z kluczowych elementów swojego *raison d'être*.

4. Wnioski i rekomendacje

Odnosnie do Europejskiego Funduszu Obronnego

1. Europejski Fundusz Obronny jest najważniejszą inicjatywą KE w zakresie rozwoju współpracy zbrojeniowej w Europie od czasów pakietu obronnego z 2009 roku i ma szansę zmienić wzorce postępowania firm oraz rządów w kontekście zaangażowania w projekty kooperatywne na Starym Kontynencie.

2. Fundusz jest jednym z elementów szerszych działań KE odnośnie do obronności i powinien być oceniany wraz z pozostałymi inicjatywami (w szczególności PESCO i CARD).

3. Biorąc pod uwagę relatywnie niskie środki przeznaczane na badania i rozwój w obszarze obronności w Polsce, EDF stanowi niepowtarzalną szansę dla polskich firm sektora zbrojeniowego na skokowy wręcz wzrost wydatków na ten cel i włączenie się w znaczące projekty tego typu w Europie.

4. Polskie władze, a w szczególności Ministerstwo Obrony Narodowej, powinny możliwie szybko podjąć działania w zakresie nabycia wiedzy i umiejętności poruszania się w meandrach mechanizmów funduszu, jak również aktywnie partycypować w przygotowaniach rozwiązań prawnych docelowej wersji okna badań i okna rozwoju zdolności. Być może warto rozważyć utworzenie odpowiedniej komórki w ramach MON lub NCBiR dla lepszej koordynacji działań państwa i firm w odniesieniu do projektów w ramach EDF.

5. Niezależnie od działań władz, kluczowym jest aby polskie przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego rozpoczęły intensywne działania mające na celu proponowanie wspólnych projektów wraz z europejskimi partnerami lub dołączenie do już istniejących inicjatyw. Zdobyte doświadczenia posłużą do skuteczniejszej rywalizacji o środki EDF po 2020 roku.

Odniesienie do stałej współpracy strukturalnej

1. Ze względu na umocowanie w Traktacie o Unii Europejskiej PESCO jest najbardziej trwałym i mającym najsilniejsze wsparcie polityczno-medialne elementem ze wszystkich 3 inicjatyw UE w zakresie obronności.

2. Ścisła współpraca obronna w Europie a nawet integracja w tym zakresie stają się faktem. PESCO, będąc mechanizmem w ramach UE jest lepszym rozwiązaniem dla państw małych i średnich (w tym Polski) aniżeli „pozaunijna” europejska inicjatywa interwencyjna. Tym samym w interesie Warszawy leży, aby kooperacja w obszarze obronności

była realizowana właśnie w ramach stałej współpracy strukturalnej.

3. Ze względu na swoją inkluzywność i międzyrządowy charakter PESCO istnieje poważne ryzyko, że podzieli ona los większości dotychczasowych działań w obszarze obronności w UE, tzn. będzie inicjatywą „głównie na papierze”. Brak wypracowania szerszego zaangażowania ze strony elementu wspólnotowego w UE (czyli Komisji Europejskiej) stanowi główną słabość PESCO.

4. Polskie władze podjęły dobrą decyzję angażując się w projekt stałej współpracy strukturalnej, jednak jednocześnie znalazły się w grupie „państw niechętnych”. Biorąc pod uwagę, że obecnie toczony są rozmowy co do szczegółowych rozwiązań związanych z poszczególnymi projektami Polska powinna podjąć wyzwanie i zaangażować się na poważnie w ich tworzenie aby jak najwięcej projektów było realizowanych zgodnie z polskim interesem bezpieczeństwa.

5. Oprócz powyższego, władze RP powinny wykorzystać nadchodzące miesiące na wyjście z nowymi inicjatywami (projektami), w których Polska powinna być liderem. Polska wraz z państwami bałtyckimi jest szczególnie narażona na niestabilność płynącą ze strony Rosji i najlepszą reakcją na ten problem jest jak najsilniejsze wciąganie europejskich partnerów we współpracę, co nie tylko zwiększy bezpieczeństwo państwa, ale również uwiarygodni RP jako sojusznika.

Odniesienie do skoordynowanego corocznego przeglądu w zakresie obronności

1. CARD jest najmniej znanym opinii publicznej elementem europejskiej ofensywy w obszarze obronności i sam z siebie nie będzie w stanie wytworzyć jakichkolwiek namacalnych efektów, a jego efekty będą widoczne wyłącznie w połączeniu z EDF i PESCO.

2. Biorąc pod uwagę charakter spraw jakich CARD dotyczy – planowania obronnego, które z założenia jest procesem długofalowym – na pierwsze widoczne efekty

3. Tak samo jak w przypadku PESCO, CARD jest mechanizmem opartym o zasady współpracy międzyrządowej, bez poważniejszego udziału elementu wspólnotowego co stanowi jego słabość i zagrożenie skutecznej realizacji w przypadku niechęci państw do rzeczywistego przekazywania informacji do EDA.

4. Potencjalnie to właśnie CARD jest mechanizmem, który przedstawia największą wartość dodaną odnośnie do współpracy państw członkowskich UE przy zakupach sprzętu dla wojska. Koordynacja działań może przynieść bardzo poważne oszczędności a to właśnie dublowanie projektów i programów są najpoważniejszą bolączką z jaką mamy do czynienia w Europie w obszarze obronności.

5. Koordynacja planowania obronnego w szerszej skali niż ma to miejsce w NATO jest rzeczą trudną do realizacji i bez politycznej woli decydentów trudno będzie nakłonić ministerstwa obrony państw aby uwzględniały w swoich planach również inne państwa UE. Ów opór administracji, obok międzyrządowości CARD jest potencjalnie największym problemem mechanizmu.

6. Proces planowania NATO nie nadaje się do prostej jego implementacji na poziomie UE. CARD powinno korzystać z dobrych praktyk systemu sojuszniczego, ale niezbędnym jest wypracowanie własnej metodyki działania.

7. Ze względu na brak znaczących sukcesów w planowaniu obronnym w UE, Polska może w łatwy sposób stać się liderem CARD. Biorąc pod uwagę środki finansowe i wagę jaką przywiązywana jest w naszym kraju do obrony państwa bez większych trudności (co jednak wymagać będzie woli politycznej) możemy stać się państwem modelowym w UE w zakresie współpracy przy koordynowaniu w planowaniu obronnym.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
posiada status partnerski przy Radzie Europy

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa

tel.: 022 658 04 01

faks: 022 205 06 35

e-mail: office@pulaski.pl

www.pulaski.pl

ISBN 978-83-61663-15-7