



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 163 (1736), 5 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Rok po uruchomieniu PESCO: perspektywy europejskiej obronności

Marcin Terlikowski

Unia Europejska przyjęła drugą transzę projektów do realizacji w ramach mechanizmu stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności (PESCO). Jego długoterminowy wpływ na europejski potencjał wojskowy będzie zależał od konsekwencji we wdrażaniu tych inicjatyw, a przede wszystkim od uruchomienia nowych, które uzupełnią główne luki w tym potencjale. Szczególne znaczenie będą miały programy rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego nowej generacji, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). Udział Polski w takich projektach przyniósłby jej korzyści przemysłowe, operacyjne i polityczne.

Kolejne projekty PESCO. Druga transza projektów do realizacji w ramach PESCO została przyjęta 19 listopada br. [Podobnie jak pierwsza, zaakceptowana w marcu br.](#), zawiera ona 17 przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze. Najliczniej (9) reprezentowane są inicjatywy współpracy przemysłowej w zakresie nowych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Dotyczą one: opracowania autonomicznego pojazdu lądowego; systemu neutralizującego mini- i mikrodrony; balonu rozpoznawczego; rodziny rakiet przeciwpancernych nowej generacji; systemu małych dronów latających i lądowych do wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych; systemu śledzenia i obserwacji obiektów na orbicie Ziemi; wojskowych urządzeń lokalizujących, wykorzystujących sygnał z satelitów Galileo; modernizacji śmigłowców szturmowych Tiger; budowy dużego, rozpoznawczego „eurodrona”. Standaryzację procedur testowania i oceny nowego uzbrojenia zapewni osobny projekt. Z kolei aktywność operacyjną UE mają wspierać trzy przedsięwzięcia zakładające zbudowanie nowych wielonarodowych jednostek (do walki elektronicznej, jednostki pływającej oraz mobilnej komórki dowodzenia siłami specjalnymi), a także inicjatywa wspólnego wykorzystywania baz i infrastruktury logistycznej na terytorium UE i poza nią. Przyjęto także projekt zakładający usprawnienie wymiany danych meteorologicznych i hydrograficznych m.in. poprzez wspólne zakupy oprogramowania i systemów elektronicznych oraz dwie inicjatywy zacieśnienia współpracy w edukacji, szkoleniu i treningu: treningu załóg śmigłowców w gorącym klimacie i warunkach górskich oraz szkolenia służb wywiadowczych.

Znaczenie PESCO dla europejskiej obronności. Niemal rok po uruchomieniu (11 grudnia 2017 r.) PESCO obejmuje już 34 projekty. Perspektywy wzmocnienia europejskiego potencjału wojskowego poprzez PESCO są jednak niepewne. Wśród projektów nadal brakuje przedsięwzięć, które uzupełniłyby najważniejsze braki w europejskich zdolnościach wojskowych, wskazywanych w kontekście zarówno potrzeb obrony terytorium, jak i misji zarządzania kryzysowego (niemniej istnieje licząca kilkadziesiąt pozycji pula projektów do zaproponowania w kolejnych transzach). Poza PESCO pozostają np. francusko-niemieckie inicjatywy budowy myśliwca oraz czołgu nowej generacji czy planowana wspólna jednostka samolotów transportowych C-130. Zaakceptowane w tym roku projekty rozwoju nowych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego dotyczą więc w większości niszowych zdolności, a co więcej, potrzebują przynajmniej 5–10 lat, aby zaowocować prototypami, i jeszcze więcej czasu, aby weszły one do służby.

Z kolei przedsięwzięcia zwiększające interoperacyjność sił zbrojnych państw UE przez wspólne programy edukacyjne, szkolenia, treningi i ćwiczenia wiążą tylko kraje uczestniczące w nich (na razie są to często 2–4 państwa). Natomiast projekty usprawniające prowadzenie misji wojskowych UE mają ograniczoną wartość wobec wciąż zbyt małej puli sił zdolnych do podejmowania interwencji wojskowych.

Pełne i sprawne wdrożenie projektów PESCO nie jest też przesądzone. Zdecydowana większość z nich nie jest nowa. Zanim zaczęła się debata o PESCO, prowadzono już choćby francusko-niemiecko-włosko-hiszpański program „eurodrona”, projekty związane z technologiami kosmicznymi czy raketowe. Trudno więc ocenić, czy włączenie ich do PESCO przyniesie przełom.

Co najważniejsze, PESCO nie doprowadzi do pogłębienia integracji obronnej w UE, rozumianej jako powołanie wielonarodowych czy wręcz ponadnarodowych sił. Dlatego niedawne komentarze prezydenta Emmanuela Macrona i kanclerz Angeli Merkel o „armii europejskiej” należy postrzegać jako wezwanie do pełnego zaangażowania państw UE w rozwijanie PESCO oraz innych instrumentów współpracy obronnej, zarówno w UE (szczególnie przeglądu obronnego CARD), jak i poza nią (dla Francji szczególnie ważna jest jej [Europejska Inicjatywa Interwencyjna](#)).

Rola Europejskiego Funduszu Obronnego. PESCO może być atrakcyjne przede wszystkim ze względów finansowych. Projekty PESCO polegające na rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego będą mogły korzystać ze zwiększonego poziomu współfinansowania z Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). Zasada ta została zapisana w rozporządzeniu Rady i Parlamentu Europejskiego z 18 lipca br. o ustanowieniu Europejskiego Programu Rozwoju Przemysłu Obronnego, największego elementu EDF. Zgodnie z rozporządzeniem projekty, które uzyskają współfinansowanie w ramach EDF, mogą liczyć na pokrycie 20% kwalifikowalnych kosztów prac nad prototypem, a więc najdroższej fazy prac badawczo-rozwojowych. Kwotą dofinansowania można jednak relatywnie łatwo zwiększyć do 30%, właśnie poprzez wprowadzenie projektu do PESCO. Uzyskanie wyższego dofinansowania jest już trudniejsze, bo wymaga, aby wśród członków konsorcjum były małe i średnie przedsiębiorstwa i/lub firmy zatrudniające do 3 tys. pracowników, którym będzie powierzona pewna określona część prac. Wówczas poziom dofinansowania może sięgnąć 55%. Niezależnie od tego pozostałe fazy prac badawczo-rozwojowych (np. opracowanie dokumentacji technicznej) mogą uzyskać nawet 100% pokrycia kosztów z budżetu EDF.

W 2019 r. dofinansowanie z EDF otrzymają pierwsze projekty i zapewne będą to w większości inicjatywy PESCO. Właśnie chęcią skorzystania ze zwiększonego wsparcia finansowego UE można tłumaczyć dużą liczbę projektów dotyczących rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego (przynajmniej 16 na 34). Znamienne jest także dominacja w nich największych producentów broni w UE – Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii. Państwa te stawiają sobie za cel maksymalne wykorzystanie EDF (i pośrednio PESCO) do wsparcia swojego przemysłu obronnego w celu nie tylko dokończenia projektów, lecz także wzmocnienia jego konkurencyjności wobec USA i innych producentów broni na świecie oraz umocnienia ich dominującej pozycji na rynku obronnym w Europie. Z tego samego powodu o specjalne prawa dostępu do EDF walczy Wielka Brytania. Do końca obecnej perspektywy finansowej budżet EDF na wspieranie rozwoju zdolności wojskowych wynosi 500 mln euro, ale w negocjacjach nad następną (2021–2027) dyskutuje się o kwocie nawet 8,9 mld euro.

Wnioski. W krótkim okresie większe znaczenie niż projekty będą miały podjęte w ramach PESCO zobowiązania państw do zwiększania wydatków obronnych, do przyspieszenia transformacji i modernizacji technicznej sił zbrojnych oraz do zacieśniania współpracy wojskowej z partnerami z UE. Rada UE przyjęła 15 października dokument regulujący szczegółowo, jakie elementy muszą znaleźć się w narodowych planach wdrożenia tych zobowiązań, w jaki sposób ma to być rozłożone w czasie i jak będzie oceniane przez instytucje UE.

W długiej perspektywie znaczenie PESCO będzie natomiast zależało od konsekwencji państw we wdrażaniu zaproponowanych projektów oraz skutecznego uruchomienia nowych przedsięwzięć, zwłaszcza tych bezpośrednio związanych z potrzebami zidentyfikowanymi w procesach planowania obronnego NATO (NDPP) oraz UE (CDM). Efektywne wykorzystanie EDF w połączeniu z PESCO może pozwolić na przyspieszenie rozwoju nowych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w Europie. Polska, która uczestniczy w siedmiu projektach i jest obserwatorem w kilkunastu innych, może priorytetowo traktować projekty o charakterze współpracy badawczo-rozwojowej i przemysłowej. Dotyczy to zwłaszcza kluczowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które będzie planowane do pozyskania przez Polskę po 2022 r. i w następnej perspektywie planistycznej 2035 r. Jeśli Polska zdecydowałaby się na udział w dużych europejskich projektach zbrojeniowych, mogłaby liczyć na korzyści przemysłowe oraz dostęp do rozwiniętych w ten sposób zdolności wojskowych, kluczowych dla UE i NATO. Wzmocniłoby to też pozycję Polski w UE i NATO, jako kraju inwestującego w europejską obronność. Jest to tym bardziej wskazane, że regulacje EDF uwzględniają długo forsowany przez Polskę postulat premiowania przedsiębiorstw średniej wielkości, a więc takich jak firmy wchodzące w skład Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Silna pozycja Polski w PESCO pozwoliłaby także zadbać, aby współpraca w UE rozwijała się komplementarnie wobec NATO.