



Unia Europejska wchodzi na (długą) drogę zbrojeń

Marcin Terlikowski

W warunkach rosnącej niepewności co do zaangażowania USA w dalsze wojskowe wsparcie Ukrainy oraz zapewnianie bezpieczeństwa Europie, Unia Europejska stoi przed koniecznością określenia swojej roli i poziomu ambicji jako aktora strategicznego. Decyzje specjalnego szczytu Rady Europejskiej z 6 marca zapowiadają historyczny poziom finansowania inicjatyw UE w zakresie rozwoju zdolności wojskowych i przemysłu obronnego, jednak ich przełożenie na wzrost potencjału militarnego Europy potrwa nawet dekadę.

Uwarunkowania specjalnego szczytu Rady Europejskiej. Specjalny szczyt RE był bezpośrednią odpowiedzią na zatrzymanie pomocy wojskowej USA dla Ukrainy oraz powtarzające się sugestie prezydenta USA Donalda Trumpa i najmocniej wspierających go polityków z Partii Republikańskiej, że Stany Zjednoczone mogą szybko i drastycznie ograniczyć swoje zaangażowanie wojskowe w Europie. Państwa członkowskie UE stoją przed perspektywą przymuszenia Ukrainy przez USA do zawarcia zawieszenia broni bez udzielenia jej jakichkolwiek amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa. Oznacza to także prawdopodobne wycofanie się ze zobowiązań administracji Bidena w zakresie pomocy militarnej dla Ukrainy. W Europie przeważają jednocześnie oceny, że w takiej sytuacji – oraz wobec potencjalnego zdjęcia przez USA części sankcji – Rosja będzie w stanie szybko odbudować potencjał wojskowy. Dysponując wiarygodnymi zdolnościami do wejścia w konflikt, reżim Władimira Putina może sprowokować eskalację w Europie w celu uzyskania kolejnych ustępstw w szerszej kwestii europejskiej architektury bezpieczeństwa (rosyjskie cele strategiczne obejmują m.in. faktyczną demilitaryzację państw graniczących z Rosją, w tym członków NATO).

W UE pojawił się więc konsensus w sprawie konieczności wysłania strategicznego sygnału, że Europa jest gotowa do wzięcia znacznie większej niż dotąd odpowiedzialności za bezpieczeństwo Ukrainy i swoje własne. Wbrew narracji pojawiającej się w wielu europejskich mediach państwa członkowskie UE mają jednak świadomość, że ani w krótkiej,

ani w średniej perspektywie czasowej samodzielny europejski wysiłek obronny nie zastąpi ani amerykańskich gwarancji z art. 5. traktatu północnoatlantyckiego, ani zaangażowania wojskowego USA na Starym Kontynencie. Z tego powodu decyzja Rady może być postrzegana także jako zaproszenie dla Donalda Trumpa do konstruktywnego dialogu o zmianach podziału kosztów wspólnej obrony w NATO, a jednocześnie jako próba uzyskania zgody USA na uporządkowany i rozłożony w czasie proces ograniczania militarnego zaangażowania tego państwa w Europie.

Plan „ReArm Europe”. Głównym osiągnięciem szczytu było uzyskanie przez Radę Europejską politycznego konsensusu co do propozycji zawartych w liście przewodniczącej Komisji Europejskiej do państw członkowskich z 4 marca br. Ursula von der Leyen przedstawiła w nim plan „ReArm Europe”. Zbiera on i uszczegóławia omawiane dotąd w UE propozycje potencjalnych źródeł finansowania rozwoju nowych zdolności wojskowych państw członkowskich oraz rozbudowy europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej sektora obronnego. Pięć filarów tego planu może łącznie mieć wartość nawet 800 mld euro.

Pierwszy filar planu to utworzenie wartego 150 mld euro funduszu, który ma zostać zasilony na drodze emisji wspólnych, europejskich papierów dłużnych. Byłoby to ponowne wykorzystanie mechanizmu z art. 122 TFEU, który w 2020 r. posłużył do ustanowienia funduszu Next Generation EU, wspierającego odbudowę gospodarczą Unii po pandemii COVID-19. Przełomowość decyzji Rady polega

na tym, że dotychczas brakowało zgody na sięgnięcie po ten instrument po raz drugi. Był to głównie efekt oporu Niemiec, które obawiały się ekonomicznych i politycznych skutków powiększenia własnego zadłużenia. Wynik lutowych wyborów do Bundestagu i szybkie porozumienie zwycięskiej CDU/CSU z SPD w zakresie zdjęcia konstytucyjnego hamulca budżetowego otworzyły drogę do akceptacji tego pomysłu. Pozyskane środki posłużą najprawdopodobniej do zasilenia programu na rzecz przemysłu obronnego (EDIP), który przewiduje m.in. dofinansowanie przez UE projektów rozwoju zdolności wojskowych, realizowanych wspólnie przez państwa członkowskie Unii. Projekt rozporządzenia ustanawiającego EDIP jest negocjowany w Radzie UE od wiosny 2024 r.

W kolejnym punkcie von der Leyen zadeklarowała ponowną aktywację specjalnej klauzuli z Paktu Stabilności i Wzrostu (przyjętego w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy z lat 2009–2010). Pozwala ona państwom członkowskim UE na czasowe odchodzenie od zrównoważonej polityki budżetowej. Dzięki temu zachęca je do zwiększenia narodowych wydatków na obronność, mimo że będą powodować realne zwiększanie długu publicznego.

Przewodnicząca KE zaproponowała także zmiany zasad wykorzystania istniejących środków z funduszy spójności na inwestycje powiązane z obronnością. Szczegóły nie są znane – Rada dopiero zleciła Komisji przedstawienie konkretnych w tym zakresie – ale von der Leyen sugerowała np. poluzowanie zasad wsparcia finansowego dla dużych firm, żeby mogły z niego korzystać także przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego. Rada pozytywnie odniosła się do kwestii zwiększenia akcji pożyczkowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB) dla sektora obronnego na inwestycje związane z obronnością, wzywając EIB do dalszego przeglądu i znoszenia przeszkód regulacyjnych w tym zakresie. W tym przypadku będą to jednak w praktyce inicjatywy podwójnego zastosowania, o przeważająco cywilnym charakterze. Odnosząc się do ostatniego filaru planu „ReArm Europe”, Rada zdecydowała także o przyspieszeniu budowy Unii Oszczędności i Inwestycji, z uwzględnieniem otwarcia nowych sposobów finansowania sektora obronnego.

Perspektywy wdrożenia i realne znaczenie przyjętych inicjatyw. W konkluzjach ze specjalnego szczytu Rada wskazała priorytetowe zdolności obronne, na rozwoju których powinny zostać skoncentrowane środki finansowe. Są to systemy obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, artyleria, broń precyzyjna dalekiego zasięgu, rakiety i amunicja, drony i systemy ich zwalczania, systemy o znaczeniu strategicznym (np. rozpoznania i łączności satelitarnej, transportu lotniczego), systemy walki radioelektronicznej, mobilność wojskowa, zdolności do walki w cyberprzestrzeni, a także technologia sztucznej inteligencji. Postęp w większości z tych obszarów wymaga

nie tylko finansowania na wysokim poziomie, ale czasu – na ustanowienie ram politycznych i administracyjnych dla nowych projektów, opracowanie nowych technologii, ich przetestowanie, wdrożenie, a następnie produkcję. Oznacza to, że oprócz niektórych kategorii zdolności (jak amunicja czy drony) realny postęp w rozwijaniu militarnego potencjału państw członkowskich UE będzie możliwy dopiero w perspektywie przynajmniej 5–10 lat (von der Leyen wskazywała perspektywę dekady).

Podobnie wsparcie dla Ukrainy w krótkiej perspektywie będzie wymagało od UE i państw członkowskich kontynuacji działań interwencyjnych, takich jak zwiększanie mocy produkcyjnych w zakresie niektórych rodzajów amunicji (zwłaszcza artyleryjskiej 155 mm) czy też pocisków przeciwlotniczych, przeciwrakietowych i ofensywnych dalekiego zasięgu. Dopiero w ciągu kilku lat dodatkowe środki z „ReArm Europe” mogą przełożyć się na ustrukturyzowanie i ustandaryzowanie europejskiego wsparcia wojskowego dla Ukrainy.

Wnioski dla Polski. Z perspektywy Polski jako kraju flankowego, a potencjalnie frontowego, rozwój zdolności wojskowych UE, a także wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego, mają fundamentalne znaczenie dla odstraszenia i obrony przed Rosją. Długa perspektywa czasowa realizacji tych planów oznacza, że dla Polski nie ma obecnie akceptowanej kosztowo lub wiarygodnej wojskowo alternatywy wobec gwarancji bezpieczeństwa z art. 5., popartych przede wszystkim zaangażowaniem militarnym i politycznym USA w Europie. Dlatego polska prezydencja w UE może przedstawiać decyzje w sprawie „ReArm Europe” jako wyjście Europy naprzeciw amerykańskim oczekiwaniom odnośnie do zwiększenia sojuszniczego udziału w zapewnianiu wspólnego bezpieczeństwa obszarowi transatlantyckiemu, a wysiłki UE prezentować jako w pełni komplementarne do potrzeb NATO. Długofalowość planu może w dyskusji z USA służyć jako argument na rzecz uporządkowanego, sukcesywnego i skoordynowanego z rozwojem europejskich zdolności wojskowych procesu zmieniania skali i charakteru amerykańskiej obecności wojskowej w Europie. W tym samym czasie Polska może angażować USA w dwustronny i regionalny dialog na temat wymogów skutecznego odstraszenia i obrony przed Rosją. Szczególną uwagę mogłaby poświęcić w nim zwiększonym rosyjskim zdolnościom nuklearnym oraz opcjom konwencjonalnej oraz jądrowej odpowiedzi na nie w formacie NATO oraz we współpracy polsko-amerykańskiej. Uzupełnieniem tych działań mogłaby być zacieśniona współpraca Polski z najsilniejszymi wojskowo państwami Europy. Powinny być one zachęcane do wzięcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo wschodniej flanki, w tym poprzez rozbudowaną wysuniętą obecność wojskową swoich sił na polskim terytorium.