

PRZYSZŁOŚĆ MECHANIZMU STAŁEJ WSPÓŁPRACY STRUKTURALNEJ (PESCO)

Adam Martofel

4 MARCA 2020



Źródło: <http://ine.org.pl/przyszlosc-mechanizmu-stalej-wspolpracy-strukturalnej-pesco/>

Artykuł w skrócie

1. Na obecnym etapie rozwoju inicjatywa PESCO nie wzmacnia integracji narodowych sił zbrojnych, jak również nie przyczynia się w znacznym stopniu do rozwoju ich zdolności militarnych. Ponad połowa przedsięwzięć dotyczy kwestii szkoleniowych, treningowych czy harmonizacji, lub też inicjatyw funkcjonujących jeszcze przed powstaniem stałej współpracy strukturalnej, a włączonych do niej po powołaniu PESCO.

2. Jednym z egzystencjalnych problemów PESCO jest możliwa marginalizacja, podobnie jak miało to miejsce w przypadku wcześniejszej inicjatywy *POOLING & SHARING* z 2011 r. Na korzyść PESCO przemawia jednak jej ogólny charakter i umocowanie w unijnych instrumentach traktatowych.

3. Sprawą problematyczną pozostają wciąż niedookreślone relacje na linii PESCO-NATO. Pomimo ogólnych nastrojów dążących do zachowania zgodności pomiędzy nimi, jednym z wyzwań dla przyszłości PESCO będzie wypracowanie kompromisu pomiędzy interesami Stanów Zjednoczonych w kwestii wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa, a kluczową rolę NATO dla części państw UE, w tym Polski. Ponadto, brak jest porozumienia w sprawie uczestnictwa państw NATO spoza UE w PESCO z racji obaw dotyczących ewentualnego dofinansowywania tych krajów z budżetu unijnego.

4. Wyzwaniem, które może pociągać za sobą najpoważniejsze konsekwencje dla przyszłości stałej współpracy strukturalnej, jest zgłoszona przez fińską prezydencję propozycja ograniczenia europejskiego budżetu obronnego o ponad połowę, co przyczyni się do znacznego obniżenia atrakcyjności inicjatywy, jak również jej wpływu na kształtowanie europejskiego bezpieczeństwa.

5. Nie bez znaczenia pozostają również różne interesy narodowe państw unijnych i realizowana przez nie polityka bezpieczeństwa. Część państw tzw. wschodniej flanki wciąż uznaje NATO jako główny czynnik kształtujący ich bezpieczeństwo. Główną osią francuskiej aktywności zaś, pozostaje rozwijanie zdolności reagowania kryzysowego w niestabilnym sąsiedztwie basenu Morza Śródziemnego. Problem stanowią również inne inicjatywy państw europejskich, realizowane poza unijnym czy natowskim formatem, które ze względu na swój charakter mają wysokie znaczenie operacyjne.

14 maja 2019 r. Rada Europejska dyskutowała o stałej współpracy strukturalnej w rok od jej ustanowienia. Rada przyjęła wówczas zalecenie oceniające postępy uczestniczących państw w wypełnianiu zobowiązań wynikających z zaangażowania w ramach PESCO. Podkreślono postępy w zakresie zwiększania budżetów obronnych oraz wspólnych inwestycji, które w 2018 r. wzrosły o 3,3%, a w 2019 r. o 4,6%. W trakcie posiedzenia podkreślono również pozytywną tendencję wzrostu zainteresowania państw członkowskich w wykorzystywaniu narzędzi, instrumentów i inicjatyw unijnych w ramach CDP^[1], CARD^[2] czy też EDIDP^[3]. Zapoczątkowały one przygotowania do Europejskiego Funduszu Obronnego w latach 2021-2027, który ma być następcą programu EDIDP.

Stała współpraca strukturalna (*PERMANENT STRUCTURED COOPERATION*, PESCO) stała się w 2017 r. priorytetową inicjatywą w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO), której celem jest znaczące zwiększenie wkładu państw członkowskich w zapewnienie europejskiego bezpieczeństwa. Ustanowienie jej w grudniu 2017 r. miało ponadto umożliwić zacieśnianie współpracy wojskowej państw uczestniczących w przedsięwzięciu. Po kilkumiesięcznych dyskusjach akces do nowej inicjatywy zgłosiło 25 spośród 28 państw członkowskich UE, za wyjątkiem Danii posiadającej klauzulę wyłączającą ją z unijnej współpracy wojskowej, Malty, oraz Wielkiej Brytanii, która w wyniku referendum dotyczącego dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej opuszcza struktury unijne.

Partycypowanie w inicjatywie przez niemal wszystkie państwa członkowskie wygenerowało naczelną problem rozmywania się zobowiązań w ramach PESCO, m.in. w kwestii deklarowanych wydatków na obronność, współpracy w rozwijaniu nowych zdolności militarnych czy też interoperacyjności i zaangażowania w programy zbrojeniowe realizowane przez Europejską Agencję Obrony. Na obecnym etapie PESCO nie wzmacnia integracji narodowych sił zbrojnych, jak również nie przyczynia się w znacznym stopniu do rozwoju ich zdolności militarnych. Ponad 1/3 przedsięwzięć realizowanych w ramach PESCO oscyluje wokół spraw dotyczących kwestii szkoleniowych, treningowych czy też zwiększania interoperacyjności sił zbrojnych państw biorących udział w programie (kilku uczestników) poprzez szeroko rozumianą harmonizację, począwszy od procedur i przepisów po harmonizację doktryn. Wyniki realizacji tych przedsięwzięć będą obserwowane na przestrzeni lat a z obecnej perspektywy trudno o precyzyjne oceny. Ponadto, wymierne korzyści dla narodowych sił zbrojnych oraz ich zharmonizowania mogą zapewnić inicjatywy skupiające jak największą ilość członków oraz dotyczące działań logistycznych czy zwiększania mobilności wojskowej. Ta ostatnia inicjatywa wyraża się w eliminowaniu

wszelkich czynników mogących mieć negatywny wpływ na proces przemieszczania żołnierzy i sprzętu wojskowego pomiędzy państwami unijnymi, z głównym uwzględnieniem aspektów prawnych i infrastrukturalnych. Z drugiej zaś strony połowa projektów dotyczy rozwoju innowacyjnych technologii obronnych, które najczęściej były realizowane jeszcze przed powstaniem stałej współpracy strukturalnej, a po jej utworzeniu zostały do niej włączone.

Przyszłość PESCO oraz jej wartość dla europejskiego bezpieczeństwa zależy zatem w głównej mierze od aktywności państw członkowskich, ale również od dalszych etapów rozwoju inicjatywy i od stopnia determinacji Komisji Europejskiej w kwestii egzekwowania zobowiązań członkowskich. Problemem egzystencjalnym inicjatywy wciąż pozostaje możliwość jej marginalizacji, tak jak miało to miejsce swego czasu w przypadku inicjatywy *POOLING & SHARING* z 2011 r.

PESCO – wartość dodana czy NATObis.

W porównaniu jednak do inicjatywy *POOLING & SHARING*, Stała współpraca strukturalna posiada zasadniczą zaletę w postaci umocowania jej w instrumentach traktatowych. Mechanizm ten wzmiankowany w artykułach 42 (6) i 46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Protokole nr 10 do Traktatu przewiduje formalne ramy dla państw, które chciałyby uczestniczyć we wspólnych projektach podnoszących zdolności wojskowe jak i odnoszących się do kwestii operacyjnych. Głównym atutem PESCO jest zatem jej charakter, o wiele bardziej wiążący w porównaniu do poprzednich deklaracji, zarówno w ramach UE jak i NATO. Państwo decydujące się na uczestnictwo w danym projekcie, składa wiążące zobowiązanie do wywiązania się z niego w formie tzw. narodowego planu implementacji, którego realizacja ma być corocznie monitorowana przez Sekretariat PESCO wspierany przez Europejską Agencję Obrony, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych a także Sztab Wojskowy UE.

Wraz z postępującą realizacją projektu państwa będą aktualizować swoje plany implementacji a na koniec każdej fazy (tj. w latach 2021 i 2025) przewidywane jest przeprowadzenie przeglądu strategicznego, obejmującego postępy w realizacji zobowiązań ze strony państw członkowskich oraz potencjalne uruchomienie kolejnej fazy lub rewizji deklaracji.

Ponadto, niezależnie od składanych deklaracji i zobowiązań, każde państwo członkowskie posiada możliwość wystąpienia z PESCO, co nie pociąga za sobą żadnych wymiernych konsekwencji, poza następstwami natury politycznej. Co więcej, ze względu na całkowicie międzyrządowy charakter PESCO, najdalej idącą sankcją, poza

wspomnianymi już ewentualnymi konsekwencjami natury politycznej, jest usunięcie niewywiążującego się państwa członkowskiego z zobowiązań związanych z danym projektem.

Powołanie do życia stałej współpracy strukturalnej obudziło kwestię ułożenia relacji pomiędzy inicjatywą unijną a NATO. Ogólny klimat potrzeby zachowania zgodności pomiędzy nimi, w szczególności zaś konkluzje Rady z czerwca 2017 r. gdzie podkreślono, że wszelkie działania muszą być zgodne z planowaniem obronnym i zobowiązaniami państw w ramach NATO, dają czytelny sygnał, że zachowanie spójności pomiędzy PESCO i NATO jest sprawą priorytetową. Jednym z największych wyzwań dla przyszłości europejskiej inicjatywy będzie natomiast wypracowanie pewnego kompromisu pomiędzy zainteresowaniem Stanów Zjednoczonych oraz NATO w kwestii dalszego wzmacniania Europy w dziedzinie obrony, a kluczową rolę Paktu Północnoatlantyckiego i amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla większości państw UE, w tym Polski.

Niezależnie od politycznych deklaracji przywódców UE i NATO wydaje się pewnym, iż w przyszłości będzie dochodziło do współzawodnictwa pomiędzy tymi organizacjami. Wraz z realizacją idei unijnej autonomii w dziedzinie obrony, zamazaniu ulegać będzie podział na zadania NATO w zakresie „twardego bezpieczeństwa” i Unii odnośnie zarządzania kryzysowego lub tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”. Ponadto, w Globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dokumencie bazowym dla WPBiO, NATO wskazywane jest jako główna organizacja realizująca zadania w wymiarze kolektywnej obrony^[4].

Niemcy i Francja – dysonans pomiędzy europejską samodzielnością a zaangażowaniem USA w Europie.

Dyskusje o PESCO nie ograniczają się jedynie do kwestii wojskowo-technicznych, ale również spraw natury strategicznej. Poza problemami zamazywania się różnic pomiędzy zadaniami NATO, a zadaniami realizowanymi z inicjatywy europejskiej pojawiają się także rozbieżności wśród państw UE. Niemcy, pomimo agresywnej polityki Rosji realizowanej przez obecne władze wciąż nie odczuwają zagrożenia powodowanego dalszym jej rozwojem. Polityka bezpieczeństwa plasuje się daleko na liście priorytetów rządu, pomimo świadomości uzależnienia od amerykańskich gwarancji, zarówno w ujęciu bezpieczeństwa europejskiego, jak też funkcjonowania globalnego obiegu gospodarczego, niezbędnego dla stabilności niemieckiej ekonomii. Z perspektywy Berlina, administracja Donalda Trumpa zajmuje daleko odmienne stanowisko w kwestiach,

m.in. wielostronnej współpracy międzynarodowej, polityce klimatycznej, energetycznej, handlowej czy gospodarczej. Jeszcze przed wystąpieniem ostatnich napięć na linii Berlin-Waszyngton, niektórzy niemieccy politycy podkreślali konieczność swoistej emancypacji Europy w dziedzinie obronności. W podobnym tonie wypowiedział się, m.in. Sigmar Gabriel w swoim przemówieniu na konferencji *BERLIN FOREIGN POLICY FORUM* o „nowej europejskiej polityce zagranicznej”^[5].

Stanowisko Francji jest w tym kontekście nie mniej problematyczne. Paryż podkreśla w tej debacie kluczową rolę niestabilnego sąsiedztwa w basenie Morza Śródziemnego, jak również nieuchronne wycofywanie się Stanów Zjednoczonych z zaangażowania w Europie, co wymusza wypracowanie europejskiej samodzielności strategicznej.

Główną osią francuskiej aktywności pozostaje rozwijanie zdolności reagowania kryzysowego na rzecz obrony kolektywnej. Paryż dąży w pewnym sensie do realizacji celu, którym jest wykorzystanie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako uzupełnienia własnych zdolności militarnych dla utrzymania ich autonomii w podejmowaniu operacji wojskowych na obszarze MENA^[6]. Ponadto, operacyjny wymiar zaangażowania Unii ukierunkowany miałby być na budowę Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, zorientowanej właśnie na prowadzenie operacji o charakterze stabilizacyjnym przez koalicje chętnych państw, nie zaś w ramach WPBiO^[7].

Wschodnia flanką bliżej NATO.

Wobec zmieniającego się oblicza europejskiego pojmowania kwestii bezpieczeństwa i obrony, państwa wschodniej flanki NATO wciąż uznają Pakt Północnoatlantycki za instytucję pierwszoplanową. Podyktowane jest to wiodącą rolą Stanów Zjednoczonych, jako państwa o największych możliwościach i zdolnościach wojskowych oraz woli ich użycia. Problem wycofywania się USA, pojawiający się co pewien czas w debacie publicznej państw zachodnich, praktycznie w ogóle nie dotyczy państw wschodniej flanki. Sytuacja jest proporcjonalnie odwrotna, są one beneficjentami zwiększającej się obecności wojskowej sił amerykańskich. Polska w tym aspekcie stała się niejako centrum amerykańskich działań z zakresu obrony kolektywnej na cały region Europy Środkowo-Wschodniej, m.in. poprzez stacjonowanie na zachodzie kraju Pancerniej Brygadowej Grupy Bojowej i Brygady Lotnictwa Bojowego, a także Wielonarodowej Batalionowej Grupy Bojowej w Orzyszu. Relacje z Waszyngtonem nigdy nie były dla tych państw tak strategicznie istotne i zaawansowane, zarówno w wymiarze obronnym jak i energetycznym (dostawy LNG oraz sprzeciw wobec inwestycji Nord Stream 2).

Podsumowując zatem, przeciwnie do lat poprzednich, kiedy o rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony decydowały kolejne plany, deklaracje polityczne czy dokumenty, które nie wiązały się z realnymi działaniami, rok 2018 przyniósł fundamentalną, historyczną zmianę w koncepcji integracji europejskiego potencjału obronnego. Wdrożono wówczas decyzje, które w perspektywie kilku lat mogą stać się istotną wartością dodaną wzmacniającą europejskie zdolności obronne. Otwartą pozostaje kwestia, czy właściwą odpowiedzią na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa będą klarująca się obecnie nowa koncepcja europejskiej polityki bezpieczeństwa, czy też realne działania wzmacniające narodowe siły zbrojne oraz ich integracja w ramach NATO. Ponadto, poprzez budowanie koncepcji samodzielności strategicznej, Unia Europejska wysyła mylne sygnały polityczne, które w perspektywie najbliższych lat mogą podważyć istotę zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie i tym samym sukcesywnie zmniejszać zainteresowanie Waszyngtonu w zakresie relacji w ramach NATO, będącą najważniejszą platformą współpracy transatlantyckiej.

Z drugiej zaś strony, Polska, pomimo początkowego sceptycyzmu wobec dołączenia do stałej współpracy strukturalnej, staje się coraz bardziej aktywnym członkiem, podkreślając przy tym obecnie potrzebę otwartości projektów PESCO również dla państw pozaunijnych, należących do NATO. Takie stanowisko Polski wyraził minister Mariusz Błaszczak w trakcie spotkania ministrów obrony w Brukseli z maja 2019 r., podkreślając że „(...) *POWINNIŚMY STANOWIĆ JEDNOŚĆ, GDYŻ NATO JEST W NASZEJ OCENIE ZASADNICZYM CZYNNIKIEM ZAPEWNIAJĄCYM BEZPIECZEŃSTWO, RÓWNIEŻ PAŃSTW UNIJNYCH*”^[8]. Ponadto, podczas *WARSAW SECURITY FORUM 2019* w dniach 2-3 października, strona polska zaprezentowała propozycję dotyczącą utworzenia Centrum Szkolenia Medycznego Sił Specjalnych (ang. *SPECIAL OPERATIONS FORCES MEDICAL TRAINING CENTRE*), inicjatywy będącej wartością dodaną, zarówno dla NATO, jak i dla wzmocnienia obronności europejskiej. Co więcej, mając na względzie utrzymujący się wciąż duży poziom zapotrzebowania w zakresie obronności w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, zakres potencjalnych aktywności w ramach PESCO jest realnie bardzo duży, choć zaangażowanie Polski ogranicza się na chwilę obecną do dziesięciu spośród czterdziestu siedmiu projektów, z czego tylko w jednym Polska ma status państwa ramowego, prowadząc wraz ze stroną węgierską Wojskowe Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi. Dlatego też kluczowym jest utrzymanie obecnego kursu rządu polskiego, zorientowanego na aktywną budowę europejskich zdolności obronnych, ich pogłębianie oraz dalszą intensyfikację w kwestii współuczestnictwa w kolejnych inicjatywach, bez względu na optykę Warszawy i ocenę owych inicjatyw przez stronę polską. Wartym zauważenia jest przy tym fakt, że strona francuska jest

jedną z dominujących w projektach PESCO (status lidera w 10 projektach oraz uczestnika w 20).

Podsumowując zatem, rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony będzie zależał od dalszego rozwoju stosunków międzynarodowych, w tym przede wszystkim od rozwoju relacji transatlantyckich oraz postrzegania NATO jako wspólnej i najważniejszej platformy współpracy polityczno-wojskowej. Rada Europejska w nowym programie strategicznym na lata 2019–2024 przyjęła, że Unia musi przyjąć większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają wzrost wydatków na obronność oraz rozwój zdolności wojskowych. Ten ostatni element miałby być realizowany w kooperacji z NATO.

Nowa Komisja Europejska – nowy rozdział bezpieczeństwa i obrony

W kontekście wzmocnienia europejskiego potencjału obronnego, warto odnieść się do niedawnego formowania nowej Komisji Europejskiej oraz faktu, iż w jej nowej strukturze, zaprezentowanej przez Przewodniczącą KE, Ursulę von der Leyen, po raz pierwszy znalazła się Dykcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (*DG DEFENCE INDUSTRY AND SPACE*). W wymiarze obronnym, nowa Dykcja docelowo ma zajmować się przede wszystkim realizacją działań implementacyjnych dotyczących Europejskiego Funduszu Obronnego, zastępującego dotychczasowy EDIDP, wdrażaniem Planu działania na rzecz mobilności wojskowej, oraz zapewnieniu konkurencyjnego rynku zbrojeniowego. W ujęciu przestrzeni kosmicznej zaś, implementacją planowanego, europejskiego programu kosmicznego, ze szczególnym uwzględnieniem systemów nawigacyjnych Galileo oraz EGNOS (system wspomagania), czy też obserwacji Ziemi Copernicus.

Fakt powołania do życia nowej Dykcji, realizującej zadania z zakresu obronności jest czytelnym sygnałem wskazującym na rosnącą rolę polityki bezpieczeństwa i obrony w percepcji całej Unii Europejskiej, ale również odpowiedzią na oczekiwania wielu środowisk politycznych, dążących do zwiększenia kompetencji Unii w obszarze obrony. Ustanowienie *DG DEFENCE AND SPACE* należy postrzegać także jako swego rodzaju kompromis, uwzględniający sceptyczne stanowisko części państw członkowskich co do zwiększania kompetencji Komisji Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza jeśli chodzi o tworzenie jakichkolwiek alternatyw dla NATO. Mając na uwadze powyższe wątpliwości części państw unijnych, nowa Dykcja przejmuje kompetencje jedynie w wymiarze przemysłowym oraz programów kosmicznych, realizowanych dotychczas przez Komisję przy wsparciu DG GROW (rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość, MŚP). Niemniej jednak administrowanie środkami przeznaczonymi na wzmocnienie mobilności wojskowej prawdopodobnie pozostanie w gestii komisarz ds. transportu, Adiny Vălean z Rumunii, a także DG ds. Mobilności

i Transportu. Ponadto, nowa Komisja nie przewidziała miejsca dla odrębnego komisarza właściwego ds. obrony. Wartym podkreślenia jest fakt, iż Francja, od lat silnie lobbująca za pogłębianiem integracji przemysłu zbrojeniowego na kontynencie, przede wszystkim z udziałem francuskim i niemieckim, ale również pozostająca jednym z bardziej sceptycznych państw w kontekście uwspólnotowienia obszaru bezpieczeństwa i obrony, otrzymała jedną z najsilniejszych pozycji z trzema dyrekcjami generalnymi, w tym *DG DEFENCE AND SPACE* a także stanowisko przewodniczącego Podkomitetu ds. Bezpieczeństwa i Obrony Parlamentu Europejskiego.

Perspektywy

Problem ewentualnego ograniczenia budżetu

Wyzwaniem, które może pociągać za sobą najpoważniejsze konsekwencje dla przyszłości PESCO, jest zgłoszona przez prezydentkę Finlandii propozycja ograniczenia budżetu Unii Europejskiej na lata 2021-2027. Propozycja ta wiąże się z koniecznością osiągnięcia kompromisu w kwestii kolejnych ram finansowych. Przyjęcia okrojonego budżetu unijnego wiązałyby się natomiast z ograniczeniem budżetu EDF o ponad połowę, z planowanych 13 mld euro do 6 mld euro.

Konieczność wypracowania kompromisu dotyczącego udziału w PESCO państw spoza UE

Kwestią problematyczną pozostaje również współpraca w ramach PESCO z państwami spoza Unii. Dotychczas, przez dwa lata funkcjonowania inicjatywy nie udało się wypracować konsensusu. Tego typu współpraca wiąże się z możliwością znacznego rozwoju samego PESCO poprzez zaangażowanie państw o dużym potencjale obronnym. Skutkowałoby to uruchomieniem kolejnych projektów oraz być może zintensyfikowaniem tych już istniejących. Nawiązanie takiej współpracy z Wielką Brytanią (w wyniku brexit-u) czy Stanami Zjednoczonymi umacniałoby również współpracę na linii UE-NATO i minimalizowałoby skalę napięć euro-atlantycznych co do dublowania projektów czy braku dostępności do PESCO dla pozaunijnych partnerów z Paktu Północnoatlantyckiego. Kwestią problematyczną pozostaje jednak ewentualne powstanie sytuacji, w której partnerzy spoza Unii, współpracujący w ramach projektów przemysłowych byłiby dofinansowywani z budżetu UE. W tej materii nie ma zgody zarówno wśród państw sceptycznie nastawionych do rozszerzenia współpracy o państwa pozaunijne, jak też wśród dążących do otwarcia PESCO na zewnętrznych partnerów.

Inicjatywy państw europejskich dotyczące współpracy obronnej z wyłączeniem struktur unijnych

Kluczowe z punktu widzenia potencjału obronnego państwa europejskie, tj. Francja, Niemcy, Hiszpania czy Włochy realizują stosunkowo niewielkie, częstokroć również niszowe projekty, orientując się na współpracę w ramach innych mechanizmów. Dlatego też elementem stanowiącym pewnego rodzaju zagrożenie dla przyszłego znaczenia stałej współpracy strukturalnej są również inicjatywy współpracy w dziedzinie obronności państw unijnych pomiędzy sobą jak też z partnerami spoza Wspólnoty. Rozwój takiego modelu współpracy jest o tyle korzystniejszy, iż realizowany jest zazwyczaj w mniej sformalizowanych i niewielkich mechanizmach zarówno wielostronnych jak i bilateralnych. Innym ważnym czynnikiem stanowiącym o większej atrakcyjności takiej współpracy jest jej ogólna koncepcja, ułatwiająca państwom ramowym realizację określonych działań bez konieczności uzyskania zgody pozostałych państw członkowskich Unii, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii w stosunku do NATO.

Państwem najbardziej zainteresowanym współpracą w oparciu o mechanizmy inne niż unijne czy natowskie jest m.in. Francja. Zainicjowana w 2018 r. przez Paryż w uzgodnieniu z Berlinem Europejska Inicjatywa Interwencyjna, skupiająca łącznie kilkanaście państw ma w domyśle zwiększać europejskie zdolności interwencyjne za sprawą budowy wspólnych jednostek wojskowych czy też realizacji programów rozwojowych na bazie bilateralnych tandemów. Przykładami takiej współpracy są m.in. Połączone Wspólne Siły Ekspedycyjne (ang. *COMBINED JOINT EXPEDITIONARY FORCE*, CJEF) tworzone przez Wielką Brytanię i Francję, niemiecko-francuski program budowy czołgu nowej generacji (ang. *MAIN GROUND COMBAT SYSTEM*, MGCS) czy też dwa konkurujące ze sobą projekty nowego, lotniczego systemu bojowego: niemiecko-francusko-hiszpański projekt FCAS (ang. *FUTURE COMBAT AIR SYSTEM*), w którego skład, obok samolotu szóstej generacji (ang. *NEXT GENERATION FIGHTER*) mają wejść również współpracujące z nim bezzałogowe statki powietrzne, a także brytyjsko-szwedzko-włoski myśliwiec Tempest.

Dalsze postępy takich inicjatyw mogą wpływać na wzrost eskalacji napięć euroatlantyckich, jak i nasilenie się podziałów w samej Unii. Scenariuszem, który mógłby temu przeciwdziałać jest ściśle określone, ograniczone otwarcie PESCO dla partnerów z NATO spoza Unii. Biorąc pod uwagę wspomniany wcześniej problem braku konsensusu w kwestii ewentualnego dofinansowywania ze środków EDF państw pozaunijnych, otwarcie to mogłoby zostać ograniczone do projektów współpracy

wojskowej nieprzewidujących dofinansowania z unijnego budżetu. Koniecznym również jest nie tyle utrzymanie, co wręcz zwiększenie budżetu EDF, jako czynnika zachęcającego państwa europejskie do realizowania w ramach PESCO dużych, strategicznych programów rozwojowych. Obie koncepcje mogą mieć istotne znaczenie dla wzmocnienia efektywności działań UE oraz jej spójności, zarówno wewnętrznej, jak również z Paktem Północnoatlantyckim.

Aneks Priorytety rozwoju zdolności wojskowych UE na lata 2018–2025^{[9][10]} a Projekty PESCO (stan na listopad 2019 r.)^{[11][12]}

1. Zdolności do prowadzenia operacji reagowania w cyberprzestrzeni	<ul style="list-style-type: none"> • kooperacja i synergia cybernetyczna • badania i technologie cybernetyczne • inżynieria systemów dla operacji cybernetycznych • edukacja i trening cybernetyczny • specyficzne wyzwania obrony cybernetycznej w walce powietrznej, morskiej i lądowej
2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w kosmosie	<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie Ziemi • lokalizacja, nawigacja, synchronizacja • świadomość sytuacyjna w kosmosie • komunikacja satelitarna
3. Przewaga informacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • zarządzanie spektrum radiowym • taktyczny system łączności i transmisji informacji • zarządzanie informacją • wywiad, obserwacja i rozpoznanie (ISR)
4. Zdolności bojowe wojsk lądowych	<ul style="list-style-type: none"> • modernizacja i rozwój platform lądowych (załogowe/bezzałogowe pojazdy, uderzenia precyzyjne) • wzmocnienie ochrony sił (obrona przed bronią masowego rażenia CBRN, zwalczanie improwizowanych urządzeń wybuchowych, wyposażenie indywidualne żołnierza)
5. Wzmocnienie zdolności logistycznych i wsparcia medycznego	<ul style="list-style-type: none"> • mobilność sił • wzmocnienie logistyki • wsparcie medyczne

6. Manewrowość sił morskich	<ul style="list-style-type: none"> • morska świadomość sytuacyjna • przewaga jednostek nawodnych • projekcja siły
7. Kontrola podwodna przestrzeni morskiej	<ul style="list-style-type: none"> • wojna minowa • zwalczanie okrętów podwodnych • ochrona wybrzeża
8. Przewaga w powietrzu	<ul style="list-style-type: none"> • zdolności lotnictwa bojowego • powietrzne platformy ISR (wywiad, obserwacja, rozpoznanie) • zdolności antydostępowe (A2/AD) • tankowanie w powietrzu • obrona przeciwrakietowa (BMD)
9. Mobilność w powietrzu	<ul style="list-style-type: none"> • strategiczny transport powietrzny • taktyczny transport powietrzny (w tym ewakuacja medyczna)
10. Zintegrowanie zdolności sił powietrznych w zmieniający się sektor lotniczy	<ul style="list-style-type: none"> • wojskowy dostęp do przestrzeni powietrznej • zdolność do ochrony krytycznych informacji niejawnych na misjach • współdziałanie z urzędami lotnictwa cywilnego • adaptacja wojskowych zdolności dowodzenia i kontroli (C2) w przestrzeni powietrznej
11. Zintegrowanie zdolności na rzecz osiągnięcia poziomu ambicji UE	<ul style="list-style-type: none"> • innowacyjne technologie dla przyszłych wzmocnionych zdolności wojskowych • autonomia UE w zakresie testowania i kwalifikacji rozwijanych zdolności wojskowych • zdolności umożliwiające samodzielne działania na rzecz osiągnięcia poziomu ambicji UE

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
<i>Projekty zatwierdzone w marcu 2018 r.</i>		
1. Europejskie dowództwo medyczne (<i>European Medical Command, EMC</i>)	Niemcy	Belgia, Czechy, Francja, Holandia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Słowacja, Włochy
2. Europejskie bezpieczne radiostacje programowalne (<i>European Secure Software defined Radio, ESSOR</i>)	Francja	Belgia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Włochy
3. Sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji (<i>Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations</i>)	Niemcy	Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy
4. Mobilność wojskowa (<i>Military Mobility</i>)	Holandia	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy
5. Centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (<i>European Union Training Mission Competence Centre, EU TMCC</i>)	Niemcy	Austria, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Rumunia, Szwecja, Włochy
6. Europejskie centrum szkoleniowo- -certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich (<i>European Training Certification Centre for European Armies</i>)	Włochy	Grecja
7. Funkcja operacyjna w zakresie energii (<i>Energy Operational Function, EOF</i>)	Francja	Belgia, Hiszpania, Włochy

8. Pakiet dotyczący mobilnych wojskowych zdolności reagowania na katastrofy (<i>Deployable Military Disaster Relief Capability Package</i>)	Włochy	Austria, Chorwacja, Grecja, Hiszpania
9. Morskie (pół)autonomiczne systemy środków przeciwminowych (<i>Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures, MAS MCM</i>)	Belgia	Grecja, Holandia, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia
10. Nadzór portowy i morski oraz ochrona portów i wód morskich (<i>Harbour & Maritime Surveillance and Protection, HARMSPRO</i>)	Włochy	Grecja, Polska, Portugalia
11. Unowocześnienie nadzoru morskiego (<i>Upgrade of Maritime Surveillance</i>)	Grecja	Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Hiszpania, Irlandia, Włochy
12. Platforma wymiany informacji o cyberzagrożeniach i reagowaniu na cyberincydenty (<i>Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform</i>)	Grecja	Austria, Cypr, Hiszpania, Portugalia, Węgry, Włochy
13. Zespoły szybkiego reagowania na cyberincydenty i pomoc wzajemna w zakresie cyberbezpieczeństwa (<i>Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security</i>)	Litwa	Estonia, Chorwacja, Finlandia, Holandia, Polska, Rumunia, Włochy
14. System strategicznego dowództwa i kontroli (C2) na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO (<i>Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations</i>)	Hiszpania	Francja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy
15. Opancerzony bojowy wóz piechoty / amfibia wojskowa / lekki pojazd opancerzony (<i>Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle</i>)	Włochy	Grecja, Słowacja
16. Pośrednie wsparcie ogniowe, artyleria europejska (<i>Indirect Fire Support, EuroArtillery</i>)	Słowacja	Węgry, Włochy

17. Centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego (<i>EUFOR Crisis Response Operation Core, EUFOR CROC</i>)	Niemcy	Cypr, Francja, Hiszpania, Włochy
Projekty zatwierdzone w listopadzie 2018 r.		
18. Szkolenie na śmigłowcach latających w wysokiej temperaturze i na dużej wysokości (<i>Helicopter Hot and High Training, H3 Training</i>)	Grecja	Rumunia, Włochy
19. Wspólna szkoła wywiadu UE (<i>Joint EU Intelligence School</i>)	Grecja	Cypr
20. Centra testów i ocen UE (<i>EU Test and Evaluation Centres</i>)	Szwecja, Francja	Hiszpania, Słowacja
21. Zintegrowany bezzałogowy system naziemny (<i>Integrated Unmanned Ground System, UGS</i>)	Estonia	Belgia, Czechy, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Łotwa, Niemcy, Polska, Węgry
22. Unijne naziemne systemy rakietowe pola walki BLOS (<i>EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems</i>)	Francja	Belgia, Cypr
23. Mobilny modułowy pakiet zdolności do interwencji pod wodą (<i>Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package, DIVEPACK</i>)	Bułgaria	Francja, Grecja
24. Europejskie zdalnie kierowane systemy powietrzne o długiej autonomii działania, działające na średniej wysokości – MALE RPAS (<i>Eurodrone (European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS, Eurodrone)</i>)	Niemcy	Czechy, Francja, Hiszpania, Włochy
25. Europejskie śmigłowce uderzeniowe TIGER Mark III (<i>European Attack Helicopters TIGER Mark III</i>)	Francja	Hiszpania, Niemcy
26. System przeciwdziałania bezzałogowym statkom	Włochy	Czechy

powietrznym (<i>Counter Unmanned Aerial System, C-UAS</i>)		
27. Europejski sterowiec – platforma działająca w wyższej warstwie atmosfery – stała zdolność w zakresie wywiadu, obserwacji i rozpoznania (<i>European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability</i>)	Włochy	Francja
28. Pojedyncze mobilne stanowisko dowodzenia do celów dowództwa taktycznego i kontroli w ramach sił operacji specjalnych na potrzeby małych operacji sił połączonych (SJO) – dowodzenie i kierowanie operacjami specjalnymi na potrzeby SJO (<i>One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO)</i>)	Grecja	Cypr
29. Program dotyczący zdolności i interoperacyjności w zakresie walki elektronicznej na potrzeby przyszłej współpracy w zakresie wspólnego wywiadu, obserwacji i rozpoznania (<i>Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation</i>)	Czechy	Niemcy
30. Nadzór chemiczny, biologiczny, radiologiczny i jądrowy jako usługa (<i>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Surveillance as a Service, CBRN SaaS</i>)	Austria	Chorwacja, Francja, Słowenia, Węgry
31. Wspólne bazy (<i>Co-basing</i>)	Francja	Belgia, Czechy, Hiszpania, Holandia, Niemcy

32. Geo-meteorologiczny i oceanograficzny element koordynacji wsparcia (<i>Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)</i>)	Niemcy	Austria, Francja, Grecja, Portugalia, Rumunia
33. Rozwiązanie radionawigacyjne UE (<i>EU Radio Navigation Solution, EURAS</i>)	Francja	Belgia, Hiszpania, Niemcy, Włochy, Polska
34. Europejska wojskowa sieć orientacji sytuacyjnej w przestrzeni kosmicznej (<i>European Military Space Surveillance Awareness Network, EU-SSA-N</i>)	Włochy	Francja
Projekty zatwierdzone w listopadzie 2019 r.		
35. Zintegrowany europejski ośrodek wspólnych szkoleń i symulacji (<i>Integrated European Joint Training and Simulation Centre, EUROSIM</i>)	Węgry	Francja, Niemcy, Polska, Słowenia
36. Cyberakademia i centrum innowacji UE (<i>EU Cyber Academia and Innovation Hub, EU CAIH</i>)	Portugalia	Hiszpania
37. Ośrodek szkoleń medycznych w ramach wsparcia sił operacji specjalnych (<i>Special Operations Forces Medical Training Centre, SMTC</i>)	Polska	Węgry
38. Poligon szkoleniowy w zakresie obrony CBRJ (<i>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Training Range, CBRNDTR</i>)	Rumunia	Francja, Włochy
39. Unijna sieć ośrodków nurkowania (<i>European Union Network of Diving Centres, EUNDC</i>)	Rumunia	Bułgaria, Francja
40. Morski bezzałogowy system przeciw okrętom podwodnym (<i>Maritime Unmanned Anti-Submarine System, MUSAS</i>)	Portugalia	Francja, Hiszpania, Szwecja
41. Europejska korweta patrolowa (<i>European Patrol Corvette, EPC</i>)	Włochy	Francja

42. Powietrzne środki walki elektronicznej (<i>Airborn Electronic Attack, AEA</i>)	Hiszpania	Francja, Szwecja
43. Centrum koordynacji działań w zakresie cyberprzestrzeni i informacji (<i>Cyber and Information Domain Coordination Center, CIDCC</i>)	Niemcy	Czechy, Hiszpania, Holandia, Węgry
44. Terminowe ostrzeżenie i przechwytywanie poprzez nadzór satelitarny w teatrze działań wojennych (<i>Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance, TWISTER</i>)	Francja	Finlandia, Hiszpania, Holandia, Włochy
45. Materiały i komponenty służące konkurencyjności technologicznej UE (<i>Materials and components for technological EU competitiveness, MAC-EU</i>)	Francja	Hiszpania, Portugalia, Rumunia
46. Wspólne unijne zdolności zwalczania zagrożeń (<i>EU Collaborative Warfare Capabilities, ECoWAR</i>)	Francja	Belgia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Węgry
47. Europejski system ogólnego włączenia BSP do SES (<i>European Global Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS) Insertion Architecture System</i>)	Włochy	Francja, Rumunia

^[1] Plan Rozwoju Zdolności (ang. *CAPABILITY DEVELOPMENT PLAN, CDP*);

^[2] Skordynowany Roczny Przegląd w Zakresie Obronności (ang. *COORDINATED ANNUAL REVIEW OF DEFENCE, CARD*);

^[3] Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (ang. *EUROPEAN DEFENCE INDUSTRY DEVELOPMENT PROGRAMME, EDIDP*)

^[4] *A GLOBAL STRATEGY FOR THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN AND SECURITY POLICY*, s. 19-20, 2016, https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en

^[5] Ibidem, s. 14 za Przemówieniem ministra spraw zagranicznych RFN na konferencji *BERLIN FOREIGN POLICY FORUM*, Sigmar Gabriel, *EUROPE IN A LESS COMFORTABLE WORLD*, 5.12.2017 (dostępne na: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/Newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/909376>)

^[6] Gotkowska J., *CZYM JEST PESCO? MIRAŻE EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA*, „Punkt Widzenia” Nr 69, OSW, Warszawa 2018, s.13;

^[7] *ROCZNIK STRATEGICZNY 2018/2019*, t. 24, WNPiSM UW, Warszawa 2019, s. 73;

- ^[8] MARIUSZ BŁASZCZAK: *POLSKA ZA OTWARCIEM PESCO NA KRAJE NATO SPOZA UE*, Polskie Radio, 14.05.2019 (dostępne na: <https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2308962,Mariusz-Blaszczak-Polska-za-otwarcie-PESCO-na-kraje-NATO-spoza-UE>)
- ^[9] Priorytety rozwoju zdolności wojskowych UE (dostępne na <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-press-releases/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved>)
- ^[10] Gotkowska J., *W STRONĘ SOJUSZU WOJSKOWEGO. PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ UNII BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY*, Raport OSW, Warszawa 2019, s. 56-63 (dostępne na https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Raport_PL_W-stron%C4%99-sojuszu-wojskowego_net.pdf)
- ^[11] Decyzja Rady (WPZiB) 2019/1909 zmieniająca i aktualizująca decyzję (WPZiB) 2018/340 ustanawiającą listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO (dostępne na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D1909&qid=1574340848706&from=EN>)
- ^[12] Gotkowska J, op. cit.



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.

O AUTORZE



Adam Martofel

Wiceprezes Zarządu Instytutu Nowej Europy. Absolwent studiów licencjackich i magisterskich na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Studium Polityki Zagranicznej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych oraz Szkoły Podoficerskiej Wojsk Lądowych w Poznaniu. Autor artykułów i wystąpień naukowych związanych z tematyką bliskowschodnią oraz cyberbezpieczeństwem.

Kontakt: adam.martofel@gmail.com