

Niedoskonała równowaga: unijny mechanizm pożyczek na obronność (SAFE)

Łukasz Maślanka

Na posiedzeniu 27 maja Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie ustanawiające instrument nisko oprocentowanych pożyczek na wspólny zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) wyprodukowanego co do zasady przez firmy posiadające siedzibę na terenie państwa należącego do UE/EWG/EFTA lub na Ukrainie – *Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*. Mechanizm stanowi najważniejszą część przedstawionego w marcu planu Komisji Europejskiej ReArm Europe (zob. [Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej](#)) i ma na celu ułatwienie krajom członkowskim uzupełnianie luk w zdolnościach wojskowych. Polskiej prezydencji w Radzie UE udało się doprowadzić do uchwalenia rozporządzenia w bardzo krótkim czasie (około dwóch miesięcy) przy użyciu procedury omijającej konieczność procedowania go przez Parlament Europejski. Maksymalny pułap pożyczek zabezpieczonych unijnym budżetem w ramach instrumentu wyniesie 150 mld euro, a okres ich spłaty – do 45 lat. Projekty realizowane w ramach SAFE będą zwolnione z VAT-u.

Negocjacje dotyczące rozporządzenia pozwoliły osiągnąć – kosztem dużego skomplikowania przepisów – kompromisu między członkami UE w spornych kwestiach, takich jak obecność komponentów wytwarzanych w państwach trzecich, równość w dostępie do unijnego finansowania czy otwartość rozwiązań na państwa trzecie (zwłaszcza sojuszników z NATO). Bezprecedensowa w historii unijnego wsparcia celów obronnych jest również objęta mechanizmem suma środków.

Komentarz

- **Zachowano równowagę, choć niedoskonałą, pomiędzy potrzebą wspomagania europejskiego sektora obronnego a koniecznością szybkiego uzupełnienia luk zdolnościowych i dalszego dostarczania pomocy wojskowej Ukrainie.** W najbardziej kontrowersyjnej kwestii – udziału komponentów wytwarzanych poza państwami UE/EWG/EFTA i Ukrainą – w SAFE przyjęto ostatecznie zasadę, że nie może on przekraczać 35% wartości wszystkich podzespołów w końcowym produkcie. Od tej reguły przewidziano jednak pewne wyjątki. Do finansowania z mechanizmu dopuszczone będą produkty, z których podwykonawca spoza UE uzyskuje od 15% do 35% wartości umowy – pod warunkiem że zawarto ją jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia lub główny beneficjent przeprowadził studium wykonalności kontraktu bez partnera spoza UE/EWG/EFTA/Ukrainy. Zapis ten pozwoli rozszerzyć wachlarz produktów objętych finansowaniem z SAFE państwom, których przemysły zbrojeniowe

intensywniej współpracują z partnerami zagranicznymi (co dotyczy m.in. Polski). Został on wynegocjowany mimo oporu krajów o najbardziej protekcyjnym nastawieniu – Francji, Belgii i Luksemburga – do których dołączyły Niemcy. W rozporządzeniu znalazły się też postanowienia znane z poprzednich regulacji, zgodnie z którymi firmy działające na terenie Unii, ale kontrolowane przez centrale w państwach do niej nienależących muszą poddać się kontroli na okoliczność niezagrażania interesom bezpieczeństwa UE.

- **Rozporządzenie w większym stopniu niż poprzednie mechanizmy otwiera się na kraje trzecie – choć tylko warunkowo.** We wspólnych przetargach, których przedmiotem jest zakup europejskiego UiSW, oprócz państw UE/EWG/EFTA i Ukrainy będą mogły uczestniczyć kandydaci do UE, potencjalni kandydaci oraz kraje, które łączy z organizacją partnerstwo w obszarze bezpieczeństwa i obrony (zob. [Wyjście z impasu: unijno-brytyjskie partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony](#)). UiSW produkowane na terenie państwa spoza UE/EWG/EFTA i nie na Ukrainie będzie mogło zostać nabyte z wykorzystaniem pożyczek SAFE po zawarciu między takim krajem a UE oddzielnego porozumienia dwustronnego, w którym sprawy odsetka komponentów czy udziału w wartości produktów będą negocjowane indywidualnie. Jest to korzystne dla instytucji unijnych i najbardziej protekcyjnie nastawionych państw, gdyż decyzja co do zawarcia takiej umowy będzie wymagała jednomyślności wszystkich członków UE. Zawiązanie porozumień z najbliższymi sojusznikami krajów UE należącymi jednocześnie do NATO – np. Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Wielką Brytanią czy Turcją – mogłoby po części pomóc ominąć ryzyka dla relacji transatlantyckich i stosunków UE–NATO wynikające z nadmiernego protekcyjizmu niektórych unijnych stolic.
- **Polska najprawdopodobniej będzie mogła skorzystać z SAFE w większym stopniu niż z poprzednich mechanizmów unijnego wsparcia dla przemysłu zbrojeniowego.** Jeden z przepisów rozporządzenia wprowadza regułę antykoncentryczną, zgodnie z którą trzech największych beneficjentów mechanizmu nie może pożyczyć więcej niż 60% przewidzianej sumy 150 mld euro. Umowy podpisane do 30 maja 2026 r. będą mogły dotyczyć tylko jednego państwa członkowskiego, jeżeli podjęło ono starania znalezienia partnera. Ponadto forma finansowania – pożyczki (a nie bezzwrotne granty), które będzie musiało spłacić zaciągające je państwo – może wydawać się mniej atrakcyjna dla części krajów. Dodatkowa modyfikacja pierwotnego brzmienia projektu SAFE polega na oddelegowaniu do Rady UE kompetencji decyzyjnej w sprawie przyznawania wsparcia (Komisja Europejska rozpatruje jedynie zgodność wniosków z kryteriami formalnymi).