

Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju

Łukasz Maślanka

26 czerwca Rada UE po raz drugi w tym roku zmieniła pułap finansowania Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), podnosząc go o 3,5 mld euro. Łącznie wyniesie on 10,5 mld euro według cen z 2018 r., czyli ok. 12 mld euro według cen bieżących (tj. po uwzględnieniu inflacji). EPF zaprojektowano jako pozabudżetowy mechanizm finansowania wspólnych kosztów zewnętrznych operacji i misji wojskowych UE oraz pomocy dla jej partnerów. Po 24 lutego 2022 r. stał się on w przeważającej mierze instrumentem udzielania pośrednio wsparcia wojskowego Ukrainie. Ta wciąż utrzymująca się zmiana przeznaczenia EPF zaczyna budzić niepokój państw członkowskich skupionych na południowym sąsiedztwie Unii, wcześniej głównych orędowników powołania Instrumentu. Istnieje więc ryzyko, że niektóre kraje UE będą traktowały poparcie dla dalszego zwiększania finansowania EPF jako kartę przetargową w ważnych dla siebie sprawach lub uzależniały je od silniejszego powiązania Instrumentu z inicjatywami wzmocnienia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej.

Fundusz na reagowanie kryzysowe w południowym sąsiedztwie

Z inicjatywą powołania EPF wystąpiła w 2018 r. wysoka przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini. Był to jeden z elementów realizacji Globalnej strategii UE z 2016 r., której celem było podniesienie ambicji Unii w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Umieszczenie mechanizmu poza budżetem UE tłumaczono koniecznością szybkiej i elastycznej reakcji na kryzysy bezpieczeństwa w otoczeniu Unii. EPF miał scalać i rozszerzać finansowanie działań w ramach już istniejących pozabudżetowych mechanizmów WPBiO: Athena (finansującego operacje i misje wojskowe UE) i Instrumentu wspierania pokoju w Afryce (finansującego operacje wspierania pokoju Unii Afrykańskiej i innych organizacji regionalnych). Inicjatywa nie spotkała się z jednoznacznie pozytywną reakcją wszystkich państw członkowskich¹, obawiano się m.in. zbyt mocnego wzmocnienia pozycji Wysokiego Przedstawiciela i nadmiernego skupienia działań na południowym sąsiedztwie Unii.

¹ J. Gotkowska, *W stronę sojuszu wojskowego? Perspektywy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony*, OSW, Warszawa 2019, osw.waw.pl.

Ostateczny kształt EPF został ustanowiony Decyzją Rady UE z 22 marca 2021 r., po dwóch latach negocjacji². Składa się on z dwóch filarów: operacyjnego (finansującego wspólne koszty operacji wojskowych UE) i środków pomocy (działania na rzecz państw i podmiotów trzecich). Jego budżet na lata 2021–2027 ustalono na 5,69 mld euro (5 mld euro według cen z 2018 r.), choć Mogherini proponowała, by wynosił 10,5 mld euro. Państwa członkowskie płacą składki proporcjonalnie do ich dochodu narodowego brutto. Sposób zarządzania EPF jest wynikiem kompromisu i ma dość złożony charakter (zob. Aneks). Cechami funduszu są jego osobna od UE zdolność prawna oraz – występująca w całym obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) – możliwość „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” przez państwo członkowskie. Oznacza to, że można wyłączyć się z uczestnictwa w operacji czy misji wojskowej lub z dostarczania środka pomocy (m.in. amunicji, uzbrojenia i sprzętu wojskowego, materiałów wojskowych) bez jednoczesnego blokowania działań innych członków UE. Zatwierdzona w marcu 2022 r. unijna strategia bezpieczeństwa, tzw. Kompas Strategiczny, podkreśla znaczenie EPF jako mechanizmu zachęcającego państwa członkowskie do wystawiania własnych sił w ramach UE oraz budującego zdolności partnerów.

Pierwszymi beneficjentami Instrumentu w okresie od lipca do grudnia 2021 r. były Unia Afrykańska (130 mln euro na operacje wspierania pokoju), Mozambik (45 mln

euro na wyposażenie sił wyszkolonych przez unijną misję szkoleniową) oraz Bośnia i Hercegowina (10 mln euro na rozminowanie). W grudniu 2021 r. Rada UE postanowiła przeznaczyć pierwsze środki dla państw wschodniego sąsiedztwa Unii: 31 mln euro dla armii ukraińskiej na sprzęt medyczny, logistyczny i poprawę cyberbezpieczeństwa, 12,75 mln euro dla Gruzji (sprzęt medyczny, inżynieryjny, transport), 7 mln euro dla Mołdawii (wsparcie medycyny wojskowej i wojsk inżynieryjnych). Ponadto 24 mln euro przeznaczono na wsparcie dla malijskich oddziałów szkolonych przez misję szkoleniową UE w Mali.

” **Początek pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę znacząco wpłynął na funkcjonowanie EPF, zarówno jeżeli chodzi o skalę wydzielanych środków, jak i kierunki geograficzne ich dystrybucji.**

Rosyjska agresja jako przełom

Początek pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę znacznie wpłynął na funkcjonowanie EPF, zarówno jeżeli chodzi o skalę wydzielanych środków, jak i kierunki geograficzne ich dystrybucji. 27 lutego 2022 r. Rada UE zdecydowała o pośrednim sfinansowaniu z EPF dostaw broni i innego sprzętu wojskowego dla Kijowa do wysokości 500 mln euro, co stanowiło 90% zaplanowanego na 2022 r. budżetu Instrumentu. Aż 450 mln euro miało zostać przeznaczonych na refundację przekazanej przez państwa członkowskie Ukrainie śmiertelnej broni (pozostałe 50 mln na innego rodzaju wyposażenie), co uznano za pewnego rodzaju przełom psychologiczny. EPF przewidywał bowiem taką możliwość, lecz przed rosyjską inwazją postrzegano to za najbardziej kontrowersyjną formę wsparcia wojskowego.

Kolejnych siedem dodatkowych transz po 500 mln euro na refinansowanie pomocy wojskowej państw członkowskich dla Ukrainy zostało zatwierdzonych między marcem 2022 a lutym 2023 r. Zaakceptowanie ósmej blokują od maja br. Węgry, które w zamian za odstąpienie od weta domagają się skreślenia węgierskiego banku OTP z ukraińskiej listy „międzynarodowych sponsorów wojny”. W rzeczywistości ich weto wpisuje się w ogólną politykę obstrukcji pomocy wojskowej dla Kijowa ze strony Budapesztu w celu wywarcia presji na partnerów unijnych w innych kwestiach³. Oprócz tego EPF będzie refundował państwom członkowskim koszty przekazanej Ukrainie amunicji (1 mld euro na

² J. Gotkowska, *Polityka bezpieczeństwa UE: w poszukiwaniu kompasu*, „Komentarze OSW”, nr 408, 17.09.2021, osw.waw.pl.

³ I. Gizińska, A. Sadecki, *Kolejne węgierskie weto wymierzone w Ukrainę*, OSW, 23.05.2023, osw.waw.pl.

podstawie decyzji Rady UE z 13 kwietnia br.), a także sfinansuje wspólne zakupy amunicji i pocisków rakietowych z europejskich zakładów przemysłowych (1 mld euro na podstawie decyzji Rady UE z 5 maja br.). Ze środków EPF opłacana jest również misja szkoleniowa EUMAM Ukraine. Jej celem jest szkolenie żołnierzy ukraińskich na terytorium Polski i Niemiec, m.in. z obsługi czołgów Leopard, ale też w zakresie rozminowywania, budowy mostów, medycyny wojskowej itp. Do czerwca wyszkolono ich 24 tys.⁴

Dotychczas zatwierdzona pomoc wojskowa dla Ukrainy w ramach EPF sięga 5,6 mld euro, podczas gdy dla wszystkich innych kierunków geograficznych (Afryka,

Bliski Wschód, Bałkany Zachodnie, Gruzja i Mołdawia) – tylko ok. 1,3 mld euro. Przekroczenie pierwotnego pułapu finansowania EPF na siedmioletni okres zmusiło państwa członkowskie do jego podwyższenia w grudniu ub.r. o 2 mld euro, a następnie – w czerwcu br. – o 3,5 mld euro. Łączne środki budżetowe EPF na lata 2021–2027 (wykorzystane i nie) to obecnie 10,5 mld euro według cen z 2018 r., czyli ok. 12 mld euro według cen bieżących. Wydzielanie środków beneficjentom jest jednak rozciągnięte w czasie, co budzi niezadowolenie państw najbardziej zaangażowanych w pomoc dla Ukrainy. W 2022 r. górna granica wypłat z EPF wyniosła 590 mln euro, zaś na ten rok zaplanowano 980 mln euro. Największe roczne sumy refundacji zostały przewidziane na lata 2024–2027 (kolejno: 2,785 mld euro, 2,38 mld euro, 2,425 mld euro i 2,48 mld euro).

Przekroczenie pierwotnego pułapu finansowania EPF zmusiło państwa członkowskie do jego podwyższenia w grudniu ub.r. o 2 mld euro, a następnie – w czerwcu br. – o 3,5 mld euro.

Sukces EPF i nowe dylematy

EPF spełnił oczekiwania tych, którzy uważali, że nowy mechanizm powinien cechować się elastycznością i umożliwiać UE podejmowanie szybkich działań w regionach szczególnie istotnych dla jej interesów strategicznych. Państwa członkowskie, które obawiały się, że środki z Instrumentu będą kierowane przede wszystkim do kryzysowych obszarów w południowym sąsiedztwie, stały się – na skutek rosyjskiej inwazji na Ukrainę i wspólnego postanowienia państw UE o znaczącej pomocy dla Kijowa – głównymi beneficjentami funduszy z EPF. Na podstawie decyzji przyjętych do marca br. Polska spodziewa się wypłat rzędu 800–900 mln euro.

Dotychczasowe funkcjonowanie Instrumentu wzbudziło jednak również kontrowersje. Część państw członkowskich (Francja, Włochy, Hiszpania, Węgry) obawia się, że zdominowanie EPF przez pomoc dla Ukrainy może doprowadzić do niedofinansowania innych obszarów geograficznych, w tym zwłaszcza południowego sąsiedztwa UE, którego wspieranie miało być priorytetem Instrumentu i racją jego powstania. Efektem dyskusji nad drugim powiększeniem pułapu finansowania z czerwca br. stało się zawarcie zastrzeżenia w decyzji Rady UE z 26 czerwca br. (zmieniającej decyzję w sprawie powołania EPF), że ma on być wykorzystywany „w sposób pozwalający zachować globalny zasięg geograficzny Instrumentu”, przy czym rozstrzygnięcie w tej sprawie ma należeć do Komitetu EPF (zob. Aneks). Innym tematem spornym była wysokość refundacji kosztów przekazanego Ukrainie przez państwa członkowskie uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Pojawiły się oskarżenia, że część krajów zawyża wartość dostarczonego sprzętu, by za środki z EPF kupić jego nowoczesne odpowiedniki dla swoich armii. Zaniepokojenie członków UE wspierających rozbudowę europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej (przede wszystkim Francji) wzbudzają w tym kontekście zakupy zbrojeniowe dokonywane poza Unią.

⁴ A. Wilk, P. Żochowski, *Intensyfikacja dostaw uzbrojenia i szkoleń armii ukraińskiej. 344. dzień wojny*, OSW, 3.02.2023, osw.waw.pl.

Trudności na horyzoncie

Komitet EPF ma do września br. podjąć decyzję w sprawie przyporządkowania podwyższonego ostatnio pułapu finansowania poszczególnym misjom i środkom pomocy – także w wymiarze geograficznym. Istnieje ryzyko, że dla Ukrainy przeznaczona będzie mniejsza część z 3,5 mld euro. Osiągany dotąd konsensus w sprawie dalszego wykorzystania EPF jako funduszu refinansującego pomoc wojskową dla Kijowa będzie napotykał coraz większe przeszkody – świadczy o tym choćby wciąż niezatwierdzona ósma transza. W obszarze WPZiB, gdzie co do zasady wymagana jest jednorodność, kwestia środków dla Instrumentu i ich przeznaczania może okazać się polem rozgrywki własnych interesów przez poszczególne państwa członkowskie. Ten ostatni element może z kolei stać się argumentem w toczącej się obecnie dyskusji o reformie instytucjonalnej UE, w tym poszerzeniu głosowania większością kwalifikowaną o obszar WPZiB.

Gotowość krajów unijnych do kolejnego podwyższania pułapu finansowania EPF w przyszłości może być uzależniona od postę-

pów ukraińskiej kontrofensywy, przebiegu ewentualnych rokowań pokojowych i sposobu rozdysponowania środków – mniej lub bardziej korzystnego dla poszczególnych regionów. Dodatkowe pieniądze dla Instrumentu mogą też stać się elementem równoległej dyskusji o postulowanym przez Komisję Europejską zwiększeniu środków na wieloletnie ramy finansowe UE w latach 2021–2027, które wzbudziło niechęć części państw członkowskich.

» Kwestia środków dla EPF i ich przeznaczania może okazać się polem rozgrywania własnych interesów przez poszczególne państwa członkowskie.

Wyrażona 26 czerwca br. przez wysokiego przedstawiciela Josepa Borrella sugestia wydzielenia z EPF tzw. funduszu obrony Ukrainy wpisywałaby się w realizację – ponownie zawartego w konkluzjach Rady Europejskiej z 29 czerwca br. – celu wspierania Kijowa „tak długo, jak to będzie konieczne”. Byłaby też, podobnie jak wysunięta w lutym br. propozycja premier Estonii Kai Kallas dotycząca wspólnych zakupów broni dla Ukrainy, elementem zasygnalizowanej przez UE woli wniesienia wkładu w przyszłe zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa tego państwa. Kraje skupione na stabilności południowego sąsiedztwa UE w zamian za ewentualne poparcie tych postulatów będą domagały się bardziej zrównoważonego – z ich punktu widzenia – podziału środków pomiędzy poszczególne obszary geograficzne. Z kolei państwa co do zasady niechętnie przeznaczaniu przez Unię środków na pomoc wojskową dla Ukrainy, takie jak Węgry, mogą nadal opóźniać ten proces, wykorzystując swój opór do osiągnięcia innych celów własnych w UE.

Ponadto, ze względu na stopniowe wyczerpywanie się możliwych do przekazania zasobów uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie, dalsze funkcjonowanie EPF będzie w coraz większym stopniu zależało od powodzenia innych inicjatyw europejskich mających za zadanie wspierać rozbudowę europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej w sektorze zbrojeniowym, w tym Aktu o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP).

ANEKS

Zarządzanie Europejskim Instrumentem na rzecz Pokoju

Strategiczne priorytety dla operacji i środków pomocy wyznaczają **Rada UE** i **Rada Europejska** (np. w konkluzjach). Uruchomienie operacji lub środka pomocy wymaga co do zasady decyzji Rady UE.

Strategiczne kierunki działania dla operacji i środków pomocy (tematyczne i geograficzne) wyznacza, w zgodzie ze strategicznymi priorytetami określonymi przez Radę UE i Radę Europejską, **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB)**, w którym zasiadają **ambasadorowie państw członkowskich**.

Zarządzanie EPF odbywa się pod kontrolą **Komitetu EPF**, w którego skład wchodzi przedstawiciele każdego wnoszącego wkład państwa członkowskiego. Obradom przewodniczy przedstawiciel państwa sprawującego aktualnie prezydencję w Radzie UE. Komitet przyjmuje roczny budżet Instrumentu i zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe. Dysponuje też dostępnym pułapem finansowania w sposób pozwalający zachować jego „globalny charakter”. Określa także ogólne kwoty przeznaczone na operacje oraz na środki pomocy w ramach EPF, tak „aby zapewnić stabilność jego finansowania”. Decyzje podejmuje jednogłośnie, poza kwestiami proceduralnymi. Jeżeli Komitet nie osiągnie porozumienia, może przekazać daną sprawę Radzie UE.

Bieżące zarządzanie EPF – z upoważnienia Komitetu EPF i pod jego kierownictwem – sprawują **dwaj administratorzy i dwaj księgowi** (administradora i księgowego ds. operacji powołuje Sekretarz Generalny Rady UE, zaś administradora i księgowego ds. środków pomocy – Wysoki Przedstawiciel).

Role **Wysokiego Przedstawiciela** oraz **KPiB** są istotne na różnych etapach skomplikowanej procedury przygotowywania noty koncepcyjnej misji lub środka pomocy, a następnie ich zatwierdzania, oraz procesu negocjacyjnego z beneficjentem tego wsparcia.