



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 43 (1975), 12 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Europejski Fundusz Obronny – między gospodarką a polityką

Marcin Terlikowski

Europejski Fundusz Obronny (EDF) to narzędzie polityki przemysłowej UE, służące dofinansowaniu z budżetu Unii badań naukowych nad innowacyjnymi technologiami obronnymi oraz programów rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Cel EDF to wzmocnienie przemysłu i potencjału obronnego UE. Wdrażany od 2017 r. w ograniczonej formie, Fundusz ma zacząć działać w pełnej skali w latach 2021–2027. Nie przyniesie założonych rezultatów, jeśli jego budżet zostanie ograniczony, a zarazem nie uda się znaleźć kompromisu w kwestii dostępu do EDF dla podmiotów z państw NATO spoza UE.

EDF w okresie pilotażowym. Komisja Europejska uruchomiła EDF 7 czerwca 2017 r. w pilotażowej formie – z ograniczonym budżetem i tylko na lata 2017–2020. Sumę 90 mln przeznaczono na granty na badania nad innowacyjnymi technologiami obronnymi (w ramach tzw. Akcji Przygotowawczej, PADR), a 500 mln euro na dofinansowanie programów rozwoju nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (w ramach Europejskiego Programu Rozwoju Przemysłu Obronnego, EDIDP).

Z PADR przyznano już siedem grantów (łącznie na 50 mln euro), dotyczących: integracji w całościowy system bezzałogowych pojazdów morskich i podwodnych, służących rozpoznaniu (największa dotacja, 35 mln euro); opracowania broni wysokoenergetycznej (laserowej); stworzenia europejskich standardów technicznych dla osobistych systemów walki żołnierza; opracowania kamizelek kuloodpornych nowej generacji; rozwoju technologii adaptacyjnego kamuflażu; prognozowania w zakresie technologii i przemysłu obronnego. W zwycięskich konsorcjach znalazła się m.in. warszawska Wojskowa Akademia Techniczna oraz gdyńskie Centrum Techniki Morskiej. W 2020 r. zostaną wyłonione kolejne projekty, m.in. w dziedzinie zastosowania sztucznej inteligencji i technologii kwantowych w systemach uzbrojenia czy rozwoju nowej generacji artylerii raketowej.

Do końca 2020 r. wyłonione zostaną też pierwsze programy, które otrzymają dotacje z EDIDP (łącznie 192 mln euro). KE przewidziała wsparcie dla przedsięwzięć z dziedziny nawigacji i łączności satelitarnej (największa dotacja, 44,1 mln euro); systemów rozpoznawczych wykorzystujących drony, balony i satelity; wielozadaniowych, bezzałogowych pojazdów lądowych; oprogramowania i sprzętu do rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni dla sieci wojskowych; elektronicznego systemu wspierającego planowanie i przygotowanie operacji oraz dowodzenie nimi; zaawansowanych rakiet przeciwpancernych; lotniczych systemów walki elektronicznej oraz symulatorów myśliwców bojowych. Na projekty realizowane przez małe i średnie przedsiębiorstwa przeznaczono specjalną pulę 7,5 mln euro.

Jeszcze w marcu 2019 r. KE zaproponowała też przyznanie dotacji poza procedurą aplikacyjną: 100 mln euro dla projektu Eurodrone (rozwój drona rozpoznawczo-uderzeniowego) oraz 37 mln euro dla ESSOR (rozwój cyfrowej łączności radiowej nowej generacji, w tym projekcie bierze też udział Polska). Komisja uzasadniła swoją propozycję szczególnym znaczeniem tych programów dla europejskiego potencjału wojskowego oraz faktem ich wprowadzenia do mechanizmu PESCO.

EDF na lata 2021–2027. Projekt rozporządzenia ustanawiającego EDF w docelowym kształcie na lata 2021–2027 został przyjęty przez Parlament Europejski (PE) 18 kwietnia 2019 r. Jednak jego sfinalizowanie przez Radę, oczekiwane do końca 2020 r., wymaga rozstrzygnięcia dwóch kontrowersyjnych kwestii.

Pierwsza to budżet Funduszu – PE utrzymał propozycję KE z 2018 r., zakładającą 13 mld euro łącznie na siedem lat, w tym 4,1 mld na badania nad nowymi technologiami obronnymi oraz 8,9 mld na wspólne programy rozwoju zdolności wojskowych. Jednak w grudniu 2019 r. prezydencja fińska przedstawiła projekt cięć w proponowanym, przyszłym budżecie UE, ograniczając m.in. środki na EDF do 6 mld euro. W lutym Charles Michel, stały przewodniczący Rady Europejskiej, zaproponował budżet Funduszu na poziomie do 7 mld euro. Część państw i PE podkreślają, że tak skromny budżet ograniczy znaczenie Funduszu, zwłaszcza w porównaniu z łącznymi wydatkami UE na badania nad innowacyjnymi technologiami obronnymi oraz rozwój nowych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które w 2018 r. wyniosły 8,7 mld euro (UE-27, bez Danii).

Po drugie, nierozstrzygnięte są warunki dostępu do EDF dla podmiotów spoza UE. Zgodnie z projektem rozporządzenia o dofinansowanie z Funduszu będą mogły ubiegać się konsorcja z takimi firmami w składzie, ale przedsiębiorstwa te nie będą mogły otrzymywać środków z dotacji, swobodnie korzystać z praw własności intelektualnej wytworzonych w projektach oraz posiadać dostępu do informacji niejawnych, związanych z realizowanym projektem. Natomiast od firm mających siedzibę w UE, ale zależnych od przedsiębiorstw spoza Unii (np. spółki córki), wymagane będą specjalne gwarancje, mające zapewnić, że sprawujące nad nimi kontrolę podmioty nieunijne nie będą miały dostępu do prowadzonego projektu i jego rezultatów. W praktyce przepisy te utrudnią (o ile nie uniemożliwią) dostęp do EDF zwłaszcza brytyjskim i amerykańskim firmom, mającym silną pozycję na rynku obronnym UE, oraz firmom unijnym, powiązanym z nimi kapitałowo. Z tego powodu projekt rozporządzenia EDF został mocno skrytykowany w maju 2019 r. przez USA, które argumentowały, że Fundusz powinien wprowadzać specjalny, dodatkowy status dla członków NATO spoza UE. Część państw UE (np. Polska, Szwecja) wzywa do wypracowania konsensu uwzględniającego stanowisko USA, a część (zwłaszcza Francja) oraz PE mocno się temu sprzeciwiają.

Perspektywy EDF. Im mniejszy będzie budżet EDF, tym bardziej ograniczony będzie jego wpływ na przemysł obronny. Logika działania Funduszu zakłada bowiem, że dotacje mają wesprzeć innowacyjne przedsięwzięcia w ich kluczowych, wstępnych fazach, które są kosztowne, a ich rezultaty – nieprzesądzone. EDF ma więc być narzędziem ograniczającym ryzyko inwestycji państw w rozwijanie nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, ułatwiającym ukończenie takich programów z sukcesem. Jednocześnie dotacje mają być swoistą dźwignią, która wygeneruje dodatkowe wydatki państw na dokończenie wspólnych programów (UE pokryje tylko do 55% najdroższej fazy programów, tj. budowy prototypu – resztę muszą wyłożyć państwa) oraz na inwestycje w nową broń (UE nie będzie współfinansować zakupów opracowanego uzbrojenia). Polska może przypominać swoim partnerom z UE, że mały budżet EDF będzie oznaczał niewielką liczbę wspartych inicjatyw, a w konsekwencji – proporcjonalnie mniejsze inwestycje państw członkowskich w nowe zdolności wojskowe.

Fundusz może jednocześnie przyczynić się do wzrostu napięć w relacjach transatlantyckich, w tym w NATO, oraz w stosunkach Wielka Brytania – UE, jeśli nie zostanie osiągnięty konsens w sprawie specjalnych praw dostępu do projektów EDF dla podmiotów z państw NATO. Istotą sporu nie jest chęć firm z USA i Wielkiej Brytanii do przejścia – ograniczonych przecież – środków z budżetu UE, lecz do utrzymania ich dostępu do rynku obronnego UE. Tymczasem podtrzymywanie zależności UE od nieunijnych – w praktyce amerykańskich – technologii obronnych jest sprzeczne z koncepcją budowy europejskiej autonomii strategicznej. Niemniej autonomia UE w przemyśle obronnym nie może być postrzegana w kategoriach absolutnych. Dlatego UE mogłaby uruchomić specjalny proces konsultacji z USA i Wielką Brytanią, zmierzający do określenia takich obszarów technologicznych, w których możliwe byłoby uruchomienie kilku wspólnych programów w ramach EDF. Dla powodzenia takich przedsięwzięć ostateczne rozporządzenie EDF powinno jednak przewidywać możliwość derogacji, każdorazowo i w precyzyjnie określonych warunkach, przepisów ograniczających uprawnienia podmiotów spoza UE w ramach wspieranych z Funduszu projektów.

Dla Polski EDF to szansa na włączenie się w europejską współpracę przemysłowo-obronną i pozyskanie technologii oraz know-how na warunkach innych niż stosowane dotąd w tym celu licencje i umowy offsetowe. Fundusz wymusza zacieśnianie wewnątrzunijnej współpracy w branży obronnej, wymagając, by w konsorcjach brały udział przynajmniej trzy podmioty z trzech państw członkowskich. Aktywnie poszukując miejsca w konsorcjach, nawet w relatywnie małych przedsięwzięciach, Polska może przygotować się do udziału w dużych europejskich programach zbrojeniowych, spodziewanych w drugiej połowie dekady i później. Zarazem w interesie Polski są działania na rzecz zwiększenia budżetu EDF do poziomu jak najbliższego wyjściowej propozycji KE oraz przynajmniej częściowego otwarcia Funduszu na podmioty z państw NATO spoza UE, przede wszystkim w celu ograniczenia napięć w Sojuszu. Polska może też wskazywać, że w długim okresie utrzymanie konkurencyjności europejskich firm obronnych (a zarazem wzmocnienie potencjału wojskowego UE) wymaga przede wszystkim wielomiliardowych inwestycji państw członkowskich w nowe zdolności wojskowe, a więc utrzymania wzrostu ich budżetów obronnych.