

Wdrażanie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz zarządzanie nią

PESCO, ustanowiona w 2017 r., jest określonym w traktacie mechanizmem współpracy wojskowej i obronnej obejmującym 25 państw członkowskich UE. Ma ona stanowić kluczowe narzędzie zwiększające zdolność Unii Europejskiej do przyjęcia większej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo poprzez zmniejszenie rozdrobienia przemysłu obronnego i zwiększenie zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego za pomocą projektów opartych na współpracy. Ponieważ w 2020 r. PESCO została poddana strategicznemu przeglądowi, Parlament Europejski ma głosować podczas drugiej październikowej sesji plenarnej nad projektem zalecenia w sprawie wdrażania i zarządzania PESCO.

Czym jest PESCO?

PESCO to określone w traktacie ramy i proces pogłębiania współpracy obronnej między państwami członkowskimi UE. Została oficjalnie [ustanowiona](#) 11 grudnia 2017 r. Przystąpienie do PESCO jest opcjonalne i obecnie 25 państw członkowskich UE (wszystkie z wyjątkiem Danii i Malty) dołączyło do tych ram, zobowiązując się (prawnie) do zwiększenia wspólnych inwestycji obronnych, wspólnego planowania i wspólnego rozwoju zdolności obronnych. [Celem](#) PESCO jest osiągnięcie spójnego i pełnego spektrum zdolności obronnych dostępnych dla państw członkowskich na potrzeby misji oraz operacji krajowych i wielonarodowych (UE, NATO, ONZ itp.). Konkretnie oznacza to wyposażenie uczestniczących państw członkowskich UE w wymagane zdolności do wzmocnienia roli UE jako podmiotu zapewniającego bezpieczeństwo i ochronę swoich obywateli w sposób bardziej racjonalny pod względem kosztów.

Co doprowadziło do powstania PESCO?

Z geopolitycznego punktu widzenia UE zaczęła doświadczać szeregu wstrząsów w swoim [środowisku bezpieczeństwa na początku tej dekady](#), czego przykładem jest w szczególności nielegalna aneksja Krymu przez Rosję w 2014 r. Od tego czasu zwiększyła się różnorodność zagrożeń, które obejmują nie tylko konwencjonalne konflikty zbrojne, ale także zagrożenia o charakterze hybrydowym, takie jak cyberataki, dezinformacja i naciski gospodarcze. Do tego dochodzą globalne wyzwania, takie jak zmiany klimatu i pandemie. Zwieńczeniem strategicznych rozważań UE na temat rozwiązania tych problemów było przyjęcie w 2016 r. [globalnej strategii UE](#) oraz „[pakietu zimowego](#)” w sprawie obrony, co uutorowało drogę PESCO i zainicjowało opracowywanie zarysu strategicznej autonomii UE.

Jak funkcjonuje PESCO?

Przepisy prawne PESCO są zawarte w [art. 46](#) Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz w [protokole nr 10](#), natomiast PESCO ustanowiona jest na mocy [art. 42 ust. 6](#) TUE. PESCO zapewnia możliwość zróżnicowanej integracji w dziedzinie obronności między tymi państwami członkowskimi, które wyrażają taką wolę i są w stanie to zrobić. Organem koordynującym PESCO jest jej [sekretariat](#), w skład którego wchodzi Europejska Agencja Obrony i Europejska Służba Działań Zewnętrznych, w tym Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, podlegający wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa / wiceprzewodniczącemu Komisji Europejskiej. Dwa główne filary PESCO to wiążące zobowiązania i projekty oparte na współpracy.

To, co odróżnia PESCO od innych zobowiązań obronnych na szczeblu UE, to jej **prawnie wiążący charakter**. Państwa członkowskie uczestniczące w PESCO są prawnie zobowiązane do realizacji [20 wiążących zobowiązań](#) do wspólnego inwestowania, planowania, rozwijania i eksploatacji zdolności obronnych w ramach Unii. W szczególności zobowiązania określone w protokole nr 10 obejmują: osiągnięcie wyższego poziomu inwestycji i wydatków na badania i rozwój w dziedzinie obronności, m.in. w świetle wniesienia wkładu do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO); zwiększenie interoperacyjności systemów obronnych państw członkowskich; zmniejszenie stwierdzonych niedoborów w zdolnościach obronnych oraz tworzenie zdolności obronnych istotnych ze strategicznego punktu widzenia.

Nadrzędnymi celami wiążących zobowiązań są: wspieranie uczestniczących państw członkowskich we wspólnym osiągnięciu pełnego zakresu zdolności, wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-

EPRS Wdrażanie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz zarządzanie nią

przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) oraz stymulowanie bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego, w którym nie dochodzi do marnotrawienia zasobów.

Najbardziej widocznym elementem PESCO są **projekty oparte na współpracy**. Są one inicjowane przez państwa członkowskie, które dla poszczególnych projektów łączą się w różne konfiguracje. Początkowo uczestniczące państwa członkowskie [przyjęły](#) w marcu 2018 r. wykaz 17 projektów, uzupełniony o [dodatkowe](#) 17 projektów w listopadzie 2018 r. i o kolejne 13 projektów [zatwierdzonych](#) w listopadzie 2019 r., co daje obecną liczbę 47. Projekty te obejmują szeroki zakres zdolności i wykorzystują [plan rozwoju zdolności](#) jako punkt odniesienia dla uzupełnienia istniejących braków. Różnorodne projekty obejmują m.in. obiekty szkoleniowe, cyberobronę i reagowanie, bezzałogowy sprzęt powietrzny, lądowy i morski, mobilność sił zbrojnych, systemy powietrzne czy rozpoznanie i przestrzeń kosmiczną. Wśród projektów cieszących się największym uznaniem znajdują się [mobilność wojskowa](#) i Centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego ([EUFOR CROC](#)).

Wszelkie zdolności obronne powstałe w ramach PESCO będą należały do tych państw członkowskich, które w nie zainwestowały. W ten sposób byłyby one dostępne do wykorzystania we wszelkich ramach międzynarodowych uznanych za odpowiednie przez poszczególne państwa członkowskie, czy to w UE, NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy też w „koalicji chętnych”. W tym celu w [notyfikacji w sprawie PESCO](#) podkreśla się zasadę [komplementarności z NATO](#) i jej potencjalną wartość dodaną we wzmacnianiu europejskiego filaru i wkładu w NATO.

Postępy PESCO są corocznie oceniane za pomocą krajowych planów wdrożenia składanych przez państwa członkowskie, w których wskazują, w jaki sposób wypełniają 20 wiążących zobowiązań. Wynikająca z tego analiza ma formę rocznego sprawozdania sporządzanego przez wysokiego przedstawiciela / wiceprzewodniczącego, w którym podkreśla się zarówno osiągnięcia, jak i obszary wymagające poprawy.

W którą stronę zmierza PESCO?

Pierwsza faza PESCO trwa od 2018 do 2020 r. i kończy się **procesem przeglądu strategicznego**. Obecnie jest on w toku i ma być sfinalizowany do końca 2020 r., być może podczas listopadowego posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych, kiedy to trzeba będzie również uzgodnić cele kolejnej fazy PESCO (2021–2025). Do rozwiązania pozostaje jeszcze szereg nierozstrzygniętych kwestii. Jedną z nich jest uzgodnienie zasad uczestnictwa stron trzecich (spoza UE) w projektach PESCO, co jest bardzo [delikatne](#) politycznie. W [konkluzjach](#) Rady do Spraw Zagranicznych z 17 czerwca 2020 r. wzywa się do szybkiego osiągnięcia porozumienia w tej sprawie. Nie wiadomo również, w jaki sposób związek PESCO z Europejskim Funduszem Obrony będzie wyglądał po jego wdrożeniu od 2021 r., zwłaszcza że projekty PESCO kwalifikują się do otrzymania dodatkowych 10% [finansowania](#) z programu. Reakcje ekspertów i naukowców na PESCO są różne. Niektórzy [autorzy](#) kwestionują siłę zachęt do realizacji stwarzanych przez PESCO, inni idą dalej i proponują utworzenie [międzyrządowego systemu wzajemnej weryfikacji](#) w celu lepszego motywowania członków PESCO i zwiększenia konwergencji postrzegania zagrożeń. [Eksperci](#) wskazali również, że prawdziwym testem dla PESCO będzie wspólna identyfikacja konkretnych celów, a następnie stworzenie możliwości niezbędnych do ich osiągnięcia, czy też wyrażenie jasnego [poczucia celu](#) PESCO.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Parlament [wielokrotnie](#) wzywał do ustanowienia PESCO. W związku z tym szybko [przyjął z zadowoleniem](#) notyfikację w sprawie PESCO w grudniu 2017 r., a w styczniu 2020 r. [odniósł się przychylnie](#) do skutecznego wdrożenia PESCO, ale skrytykował brak „strategicznego uzasadnienia” względów polityki obronnej.

W dniu 21 września 2020 r. Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego (AFET) przyjęła [sprawozdanie zawierające projekt zalecenia w sprawie wdrożenia PESCO i zarządzania nią](#) (art. 118 Regulaminu). Podkreślono w nim takie niedociągnięcia, jak brak zgodności z wiążącymi zobowiązaniami oraz ograniczone osadzenie PESCO w krajowych procesach planowania obronnego. Wskazano również na ryzyko ograniczenia ze strony „podejścia opartego na najniższym wspólnym mianowniku” i skrytykowano brak spójności i ambicji strategicznych na liście projektów PESCO, jak również brak zajęcia się niedoborami o najwyższym priorytecie. Aby temu zaradzić, zaleca się grupowanie, w stosownych przypadkach, projektów PESCO i odrzucenie tych, które nie mają wystarczających postępów lub znaczenia. Zaleca się zwiększenie uprawnień kontrolnych Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, jak również podejmowanie decyzji o współpracy ze stronami trzecimi na poziomie każdego projektu PESCO. Zauważono również potencjalną wartość projektów PESCO w kryzysach takich jak pandemia koronawirusa. W sprawozdaniu wzywa się ponadto do stworzenia „białej księgi bezpieczeństwa i obrony UE” na podstawie wyników trwającego procesu [„strategicznego kompasu”](#).

Zalecenie (art. 118 Regulaminu): [2020/2080\(INI\)](#); Komisja przedmiotowo właściwa: AFET; sprawozdawca: Radosław Sikorski (PPE, Polska).

