

Michał Piechowicz 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

piechowicz@umk.pl

STAŁA WSPÓŁPRACA STRUKTURALNA ORAZ WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA W DYNAMICE PROCESÓW INTEGRACJI W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

ABSTRACT: **Permanent Structured Cooperation and Enhanced Cooperation in the Dynamics of Integration Processes in the EU's Security and Defence Sphere**
The 20s of XXI century is a time of intensifying European integration in security and defence. The dilemmas related to this process stand out from others due to their complexity, diverse political narratives in the Member States and relations between governments and supranational institutions. Hence, the evolution of the Common Security and Defence Policy and its adaptation to contemporary challenges becomes the axis of the integration dynamics. The article analyses the diverse approaches in the integration process in the discussed sphere, and the discussion is initiated by the conditions of creation, principles of functioning and the role of enhanced cooperation and permanent structured cooperation (PESCO). Both mechanisms are used to increase the EU's potential in areas that remain the competence of the Member States. The analysis will allow us to answer whether PESCO has proven to be a necessary complement in security and defence in strengthening cooperation, and why the enhanced cooperation mechanism was considered insufficient. It is also essential to demonstrate the relationship between PESCO and the European Defence Fund.

Keywords: PESCO, enhanced cooperation, Common Security and Defence Policy, CSDP, European Defence Fund, EDF.

Słowa kluczowe: PESCO, wzmocniona współpraca, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, CSDP, Europejski Fundusz Obrony, EDF.

WPROWADZENIE

Kiedy Federacja Rosyjska zaanektowała Krym w 2014 r. i rozpoczęła konflikt w południowo-wschodniej Ukrainie, wielu uważało to za główną przyczynę globalnej destabilizacji. Spojrzenie z szerszej perspektywy pozwala jednak dostrzec, że regionalne konflikty oraz kryzysy polityczno-społeczne w byłych republikach Związku Radzieckiego na wschodzie, w krajach Maghrebu na południu oraz na Bliskim Wschodzie powodują, że państwa Unii Europejskiej (UE) od dawna sąsiadują z nieprzewidywalnym i niestabilnym bliższym otoczeniem zewnętrznym. Dlatego rozważając dynamikę polityk UE w latach 20. XXI w. można zauważyć, że aspekty sfery bezpieczeństwa i obrony wyróżniają się na tle innych ze względu na ich złożoność, zróżnicowaną narrację polityczną w państwach członkowskich (PCz) oraz relacje między rządami a instytucjami ponadnarodowymi. Jeśli dodamy do tego stan sojuszniczych zależności transatlantyckich oraz fakt intensyfikacji wojny w Ukrainie w lutym 2022 r., to oczywiste się wydaje, że proces ewolucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ang. Common Security and Defence Policy – CSDP) i jej adaptacji do najnowszych wyzwań staje się jedną z głównych sił napędowych integracji. Na podstawie europejskich agend politycznych można z całą pewnością wnioskować, że sposób na skuteczne wykorzystanie możliwości i narzędzi polityki bezpieczeństwa jest ściśle uzależniony od interakcji między rządami PCz oraz podmiotami państwowymi i niepaństwowymi. Zasadniczy element toczącej się debaty stanowi fakt, że nie ma w UE możliwości zarządzania wyzwaniami bezpieczeństwa bez kooperacji oraz budowania współzależności¹.

Celem artykułu jest ukazanie zróżnicowanego podejścia w procesie integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony. Badaniu poddano mechanizmy wzmocnionej współpracy (ang. *enhanced cooperation*) oraz stałej współpracy strukturalnej (ang. *Permanent Structured Cooperation* – PESCO) jako narzędzi „elastycznej integracji” (ang. *flexible integration*) wykorzystywanych do wzmocnienia potencjału UE w obszarach, które pozostają domeną PCz. Ponadto artykuł zawiera analizę współlistnienia obu wskazanych mechanizmów w polityce, która nie jest uwspólnotowiona i dotyczy zasadniczych aspektów planowania strategicznego, funkcjonowania sił zbrojnych oraz w dłuższej perspektywie możliwości poszerzania współpracy w celu zwiększenia zdolności operacyjnych.

W związku z powyższym problem badawczy obejmuje różnice w podejściu polityczno-instytucjonalnym przy zacieśnianiu integracji w mechanizmie wzmocnionej współpracy oraz PESCO, a postawione pytania badawcze dotyczą relacji i zależności między tymi dwoma mechanizmami. Czy ich założenia i cele są zbieżne i się uzupełniają? Czy oba mechanizmy w obszarze bezpieczeństwa i obrony mogą dotyczyć różnych aspektów i są niezależnymi inicjatywami, które należy postrzegać jako alternatywę? Przedstawiona analiza pozwoli zweryfikować hipotezę zakładającą, że PESCO okazało się koniecznym uzupełnieniem w zacieśnianiu współpracy między PCz, gdyż mechanizm wzmocnionej współpracy uznano za niewystarczający.

¹ G. Ikłody, *The European Union and CSDP – State of Affairs*, [w:] *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union (third edition)*, red. J. Rehr, Vienna 2017, s. 42.

Artykuł jest oparty na metodach jakościowych stosowanych w naukach społecznych, a w szczególności naukach o bezpieczeństwie. Badania skupiają się na analizie porównawczej obu koncepcji, teorii integracji, założeń traktatowych i praktycznego stosowania obu mechanizmów.

W pierwszej kolejności przedstawiono koncepcję CSDP w kontekście funkcjonowania omawianych mechanizmów oraz znaczenia systemu instytucjonalno-agencyjnego dla realizacji idei zacieśniania integracji. Następnie przybliżono podstawy traktatowe, a także poddano analizie ramy tworzenia i funkcjonowania wzmocnionej współpracy oraz PESCO. Dodatkowo uwaga zwrócona została na ich ograniczenia w praktycznym funkcjonowaniu. Rozważania na temat znaczenia i roli PESCO poszerzono o przedstawienie go w odniesieniu do funkcjonowania Europejskiego Funduszu Obrony (ang. European Defence Fund – EDF). Na końcu opracowania przeprowadzona została dyskusja dotycząca pytania i problemu badawczego oraz znaczenia PESCO w dynamice integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony na poziomie ponadnarodowym UE.

ROLA CSDP W KONTEKŚCIE WSPÓLNEJ OBRONY

CSDP jest precyzyjnie określona w traktatach polityką UE. Zapisy art. 42 TUE mówią, że *Państwa Członkowskie, w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Postanowienia tej polityki są przyjmowane przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy Państwa Członkowskiego. Wysoki przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii.*

Istotnym dla tego opracowania jest w szczególności art. 42 ust. 6 TUE, według którego *Państwa Członkowskie spełniające wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii.* Sam proces ustanowienia PESCO zapisano w art. 46 TUE. Pragnące wziąć udział w tego rodzaju współpracy PCz, które spełniają kryteria i zaakceptowały zobowiązania w zakresie zdolności wojskowych, notyfikują swój zamiar Radzie i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (ang. *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* – HR), przy czym Rada stanowi większość kwalifikowaną po konsultacji z HR.

Mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu umożliwia Radzie Europejskiej podjęcie decyzji w sprawie CSDP, nawet jeśli nie ma jednomyślności i jedno lub więcej PCz UE (do jednej trzeciej) wstrzyma się od głosu. Członkowie niebiorący udziału w głosowaniu nie są zobowiązani do stosowania decyzji, ale akceptują, że

decyzja zobowiązuje Unię i *powstrzymują się od wszelkich działań, które mogą kolidować z działaniem Unii opartym na tej decyzji lub je utrudniać* (art. 31 ust. 1 TUE)².

Warto zauważyć, że wspomniany art. 42 TUE (a dokładnie ust. 7), stanowiący podstawę CSDP, ma skutkować poprawą zdolności wojskowych PCz. Jest on ambitny i powinien być traktowany jak klauzula wzajemnej obrony, która zobowiązuje sygnatariuszy do udzielenia pomocy każdemu innemu uczestniczącemu PCz, które stanie się ofiarą zbrojnej agresji na swoje terytorium. Pod tym względem przypomina artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. W praktyce zastosowanie tych zapisów może być problematyczne. Aż 21 PCz UE należy do NATO, które stanowi podstawę współpracy europejskiej oraz euroatlantyckiej w sferze obrony. Ponieważ wszystkie duże PCz UE są również członkami NATO, tradycyjnie brakowało woli tworzenia nowych, nakładających się struktur w celu opracowania i wzmacniania zbiorowej obrony opartej na strukturach i zasobach UE. Tym bardziej, że artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego zapewnia wzajemną ochronę, a kluczowa rola USA jako dostawcy bezpieczeństwa w Europie nie ulega zmianie, czego przykładem jest zaangażowanie Waszyngtonu we wspieranie Ukrainy w jej wojnie obronnej. Stąd wydaje się, że możliwości daleko idących zmian u podstaw CSDP są ograniczone, co nie zmienia jednak faktu, że polityka ta ulega stałym i ewolucyjnym procesom dostosowywania do nowych realiów sfery bezpieczeństwa. Jest to tym bardziej intrygujące, że przynajmniej w teorii UE powinna być „znaczącą siłą militarną”. Łączny budżet wojskowy wszystkich PCz wynosi 168,5 mld euro (Eurostat 2021) i jest drugim – po USA – co do wielkości budżetem obronnym na świecie. Można by zatem mniemać, że dysponując ponad dwudziestoma armiami krajowymi i znacznymi środkami finansowymi, UE nie będzie miała problemu z tworzeniem i utrzymywaniem własnych struktur bezpieczeństwa. Samo spojrzenie na sumę wydatków nie ujawnia jednak organizacyjnych słabości europejskiej współpracy w tej dziedzinie. Problem związany z art. 42 ust. 7 polega na tym, że brakuje mu odpowiedniego poziomu operacjonalizacji, jaki ma NATO. Sama treść artykułu podkreśla fakt, że pomocy będą udzielać PCz, a nie instytucje UE. Chociaż te ostatnie mogłyby (teoretycznie) odgrywać rolę we wspieraniu i organizowaniu działań pomocowych, nie jest to zaznaczone w traktatach, a w UE istnieje bardzo niewiele struktur, które byłyby w stanie organizować i koordynować dostarczanie wsparcia militarnego zaatakowanemu PCz. Stoi to także w sprzeczności ze znanym również jako klauzula solidarności art. 222 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), który wymaga od UE i PCz wspólnej pomocy „w duchu solidarności” każdemu innemu członkowi, który jest ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub spowodowanej przez człowieka katastrofy. Artykuł zobowiązuje UE do mobilizacji wszystkich dostępnych jej instrumentów, w tym zasobów wojskowych udostępnionych przez PCz, aby pomocy takiej udzielić. W porównaniu z art. 42 ust. 7 TUE, art. 222 TFUE przypisuje UE znacznie większą rolę. Można zatem stwierdzić, że UE nie jest instytucjonalnie przygotowana do zorganizowania kolektywnej obrony, gdyby jedno z jej PCz stanęło w obliczu

² M. Siddi, T. Karjalainen, J. Jokela, *Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy*, „The International Spectator” 2022, vol. 57, nr 1, s. 108-112.

zbrojnego ataku z zewnątrz. Ponieważ instytucje UE odgrywają ograniczoną rolę, a rodzaju udzielanej pomocy nie określono w traktatach, jasne jest, że tej układance architektury bezpieczeństwa brakuje wymiaru europejskiego. W końcu pomoc, jakiej PCz może oczekiwać w przypadku zagrożenia, katastrofy czy ataku, zależy od faktycznego wsparcia zbrojnego, aż po pomoc humanitarną. Decyzja o tym, jakiego rodzaju pomocy udzielić, należałaby jednak do każdego rządu z osobna³.

Trzeba zauważyć, że Parlament Europejski w rocznych sprawozdaniach z realizacji CSDP aktywnie promuje potrzebę wypracowania elastycznego i niewiążącego planu uruchomienia art. 42 ust. 7. Rada i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ang. European External Action Service – EEAS) zwlekały jednak z reagowaniem na te żądania. Ponieważ cały czas jest mało prawdopodobne, aby dążenie do autonomii strategicznej doprowadziło w najbliższej przyszłości do europejskiej unii obronnej, nacisk systematycznie kładzie się na pogłębianie i wzmacnianie istniejących obszarów współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony na linii instytucje/agencje UE–PCz. Co ciekawe, przyjęty w 2022 r. *Kompas strategiczny EU* (ang. Strategic Compass of the EU – Compass) niewiele wniósł do art. 42 ust. 7 i kwestii wzajemnej obrony⁴.

PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY I SYSTEM AGENCJI W OBSZARZE OBRONY UE

Ze względu na systemowe i traktatowe ograniczenia i dylematy w rozwoju CSDP ewolucja integracji w tej sferze, w znacznym stopniu dzięki zaangażowaniu Komisji, ukierunkowana została na wspieranie oraz rozwój pojedynczych działań i projektów, a przez to kreowanie możliwości współpracy skupionej na integracji przemysłów obronnych jako kluczowym elemencie⁵. Ciężar decyzyjny przeniesiono zatem z poziomu polityczno-instytucjonalnego (makroskali) na poziom instytucjonalno-operacyjny (mikroskali). Ponadto w ramach wieloletnich ram finansowych utworzono EDF, dysponujący w latach 2021-2027 budżetem w wysokości 7,95 mld euro. Dzięki temu Komisja, będąca *par excellence* ponadnarodową instytucją, aktywniej angażuje się we wspieranie wysiłków PCz na rzecz rozwoju europejskich zdolności obronnych, ingerując w dominującą dotychczas międzyrządowość w tym obszarze⁶. Wreszcie, inwestycje w europejskie przedsiębiorstwa i wspieranie współpracy między nimi w celu rozwijania operacyjnych możliwości sił zbrojnych oraz wytwarzanie zdolności nowej generacji

³ H. Virkunnen, *The EU's Mutual Defence Clause? Article 42(7) of the Treaty on European Union*, „European View” 2022, vol. 21, nr 1, s. 23.

⁴ *Tamże*, s. 24-25.

⁵ Zob. S. Biscop, *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*, Boca Raton 2018, s. 77-98; S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, „European Foreign Affairs Review” 2021, vol. 26, numer specjalny, s. 87-110.

⁶ C. Håkansson, *The European Commission's New Role in EU Security and Defence Cooperation: The Case of the European Defence Fund*, „European Security” 2021, vol. 30, nr 4, s. 589-608.

mieszczą się też w założeniach *Kompasu strategicznego*⁷, który ma być przewodnikiem w procesie dalszej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz stopniowej ewolucji wspólnej kultury strategicznej⁸.

Warto także zauważyć, że w ciągu ostatniej dekady UE podjęła wyzwanie zwiększenia poziomu rozwoju, skali produkcji i zamówień zbrojeniowych na rynku wewnętrznym. Aspektem wiodącym ma być zasadność militarna i ekonomiczna tych zakupów oraz obniżanie kosztów na poziomie PCz poprzez kreowanie mechanizmów wspólnotowych w sferze planowania, wdrożenia i wreszcie obrony. Stąd istotna rola Europejskiej Agencji Obrony (ang. European Defence Agency – EDA) czy strategii rozwoju europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (ang. EU's Defence Technological and Industrial Base – EDTIB)⁹. Chociaż przemysł obronny w UE można uznać za nadal konkurencyjny, zauważa się, że jego sukces w dużej mierze zakorzeniony jest w technologiach opracowanych w ciągu ostatnich dekad. Stąd diagnozuje się ryzyko trwałego deficytu badań i rozwoju w dziedzinie obronności, który w perspektywie kolejnych lat wykroczy daleko poza kwestie samej konkurencyjności przemysłowej, a wpłynie na istotę bezpieczeństwa UE. Badania te, razem z zasługującym na szczególną uwagę komponentem rozwoju technologii, są kluczowym czynnikiem umożliwiającym przyszłe zdolności sił zbrojnych, mającym skutkować co najmniej dorównaniem, a optymalnie przewyższaniem zdolności potencjalnych przeciwników, zapewnianiem skutecznej odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia oraz zdolnością do współdziałania. Jeśli dodamy tu aspekty związane z dynamiką zmian w omawianych sferach (tj. sztuczna inteligencja czy cyberwojna), zauważymy, że druga i trzecia dekada XXI w. to czas przyspieszenia rozwoju technologii obronnych. Niemniej jednak zdiagnozowana na poziomie UE fragmentacja badań prowadzi do niedoinwestowania w technologię określaną jako przełomowe, które są kluczowe dla budowania przewagi. Biorąc pod uwagę poziom ryzyka inwestycji technologicznych i ograniczoną skalę budżetów większości PCz przeznaczaną na badania, zwykle priorytetowo traktuje się te ukierunkowane na zdolności i obciążone mniejszym ryzykiem niepowodzenia. Dlatego potencjalne negatywne skutki niedoinwestowania badań przełomowych mogą sięgać nawet poza sektor obronny. Nie można oczekiwać, że prywatne inwestycje zrekompensują ograniczone wydatki publiczne, gdyż popyt w tej branży pochodzi prawie wyłącznie od klientów państwowych oraz podlega regulacjom państwa, które kontroluje sprzedaż i często transfer technologii poza jego terytorium. W przeciwieństwie do przemysłu cywilnego przemysł obronny nie powinien korzystać z możliwości swobodnego zwracania się do dużej puli niezależnych klientów w celu odzyskania poniesionych nakładów

⁷ Zob. *A Strategic Compass for Security and Defense*, Council of the European Union, Brussels, 21 III 2022, s. 2-4, [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>, 14 III 2023.

⁸ O. Ditych, T. Kucera, *Defence Cooperation and Change: How Defence Industry Integration Fostered Development of the European Security Community*, „Cooperation and Conflict” 2022, vol. 58, nr 3, s. 1-2.

⁹ P. Haroche, *Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund*, „Journal of European Public Policy” 2020, vol. 27, nr 6, s. 853-872.

na inwestycje w badania. Schemat ten powoduje naturalne ograniczenia. Wyzwanie jest dodatkowo potęgowane przez dobrze udokumentowany długoterminowy trend eskalacji kosztów¹⁰.

Mając na uwadze kondycję sektora technologicznego w UE oraz dane dotyczące produkcji przemysłowej i inwestycji, EC opiera swoją argumentację na założeniach, według których wspólne programy obronne pozwalają dzielić się kosztami badań i rozwoju oraz przewyżczać ograniczenia budżetowe na poziomach krajowych. Współpraca ma zmniejszać również rozdrobnienie środków finansowych, a tym samym oczekuje się, że umożliwi osiągnięcie wyższych wielkości produkcji oraz korzyści skali. Dalszej poprawy efektywności można się spodziewać po połączeniu doświadczeń partnerów z różnych krajów, zwłaszcza gdy podział pracy opiera się na ich mocnych stronach i możliwościach porównawczych. Wreszcie, programy współpracy poprawiają interoperacyjność i umożliwiają dalsze oszczędności, jeśli współpraca jest prowadzona na późniejszych etapach cyklu życia technologii lub samego użytkownika produktu (np. konserwacja, naprawy i przeglądy).

WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA W PROCESIE INTEGRACJI SFERY BEZPIECZEŃSTWA

Aby zacieśnić integrację w sferach niebędących kompetencjami wyłącznymi UE, a jednocześnie dawać PCz ramy i możliwości wspólnego realizowania wyżej wymienionych założeń, traktaty wyposażyły UE w opcje wzmocnionej współpracy oraz PESCO. Są to różne narzędzia elastyczności w procesie integracji europejskiej. Wzmocniona współpraca, ustanowiona formalnie *Traktatem z Amsterdamu* i rozwinięta w *Traktacie z Lizbony*, może zasadniczo dotyczyć wszystkich obszarów polityki, które nie wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji UE. Sytuacja jest inna w przypadku PESCO, które ma zastosowanie tylko do określonych aspektów CSDP. Oba narzędzia opierają się jednak na dążeniu do jednolitej integracji w perspektywie długoterminowej¹¹ i umożliwiają przystąpienie do współpracy wcześniej nieuczestniczącym PCz, gdy tylko spełnią odpowiednie kryteria i zaistnieje taka wola polityczna¹².

Wśród zapisów traktatowych znajduje się art. 20 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który stanowi, że *celem wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu integracji. Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich Państw Członkowskich w dowolnym czasie, zgodnie z artykułem 328*

¹⁰ G. Ianakiev, *The European Defence Fund: A Game Changer for European Defence. Industrial Collaboration*, Paris 2019, s. 3-5, *Policy Paper*, 48, [online] <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/11/ARES-48.pdf>, 17 III 2023.

¹¹ L.M. Wolfstädter, V. Kreiling, *European Integration via Flexibility Tools: The Case of EPPO and PESCO*, Berlin 2017, s. 10, *Policy Paper*, 209, [online] <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstadter-nov17.pdf>, 10 III 2023.

¹² *Tamże*, s. 1-2.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (ang. Common Foreign and Security Policy – CFSP) według zapisów art. 329 ust. 2 TFUE wniosek PCz, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę, jest kierowany do Rady, a następnie przekazywany HR, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z CFSP, oraz Komisji, która wydaje opinię dotyczącą spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi wspólnymi politykami Unii. Wniosek podawany jest również do wiadomości Parlamentowi. Upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy udziela się na mocy decyzji Rady stanowiącej jednomyślnie, gdy ta ustali, że cele wzmocnionej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez UE jako całość.

Odnosnie do procesu zarządzania wzmocnioną współpracą i samej jej realizacji art. 330 TFUE wnosi jednak, że jednomyślność jest osiągnięta wyłącznie głosami przedstawicieli uczestniczących PCz, a większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ust. 3. Dodatkowy warunek stanowi uczestnictwo co najmniej dziewięciu PCz, a przyjmowane akty wiążą wyłącznie uczestniczące rządy. Warto także zauważyć, że akty regulujące ten mechanizm nie są traktowane jako dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do UE. Art. 326 TFUE wprowadza dodatkowo zastrzeżenia, że współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może także stanowić przeszkody i dyskryminacji w handlu ani powodować zakłóceń w wolnym przepływie usług, towarów i kapitału. Zastrzeżenia takie wydają się konieczne i potwierdzają, że z jednej strony wzmocniona współpraca powinna dotyczyć tylko aspektów niebędących wyłączną kompetencją UE, a jednocześnie realizacja współpracy nie może ingerować w wymienione wyżej kompetencje. Co istotne, wydatki wynikające z jej realizacji (art. 332 TFUE), inne niż koszty administracyjne ponoszone przez instytucje, obciążają uczestniczące PCz, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami wszystkich swoich członków – po konsultacji z Parlamentem – zadecyduje inaczej.

Wzwanie i zobowiązania do korzystania ze wzmocnionej współpracy w odniesieniu do różnych obszarów polityki wysuwano systematycznie, jednak praktyka pokazała, że narzędzie to było traktowane przez rządy jako „mechanizm ostatniej szansy”, stosowany, gdy przyjęcie środka czy spełnienie intencji w inny sposób było niemożliwe. We wszystkich propozycjach zainicjowania wzmocnionej współpracy zarówno Komisja, jak i Rada starały się zbudować konsensus między PCz na określony czas (tj. co najmniej 12 miesięcy), czego przykładem są prawo patentowe (2011), prawo rozwodowe (2012), sprawy podatkowe i własnościowe związane z rozwodami (2016) oraz wzmocniona współpraca w ramach urzędu Prokuratury Europejskiej (2021). Krytycy wskazywali jednak, że z prawnego punktu widzenia chęć niezawiedzenia mniejszości nie jest wystarczającym powodem, by stosować wzmocnioną współpracę jako *ultima ratio*¹³. Mechanizm ten ma być ustanawiany *w ostateczności, gdy [...] cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość* (art. 20 TUE), co oznacza, że wcześniej musiała nastąpić próba przyjęcia wspólnego ustawodawstwa dla

¹³ Tamże, s. 6.

wszystkich członków UE. Celem takiej procedury jest zatem wyjście z patowej sytuacji – gdy określona propozycja zostaje zablokowana przez jedno lub kilka PCz, które nie chcą w niej uczestniczyć. Wskazana procedura nie pozwala jednak na rozszerzenie uprawnień poza zakres dozwolony przez traktaty UE¹⁴.

W przypadku PESCO warunki uczestnictwa są wyraźnie wymienione w prawie pierwotnym, natomiast decyzja Rady w sprawie wzmocnionej współpracy może wymagać dodatkowych warunków ustanowienia. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by mogła ona zostać skierowana na sferę bezpieczeństwa i skutkować rzeczywistą integracją polityk obronnych i sił zbrojnych. Opisany instrument, nawet jeśli byłby aktywnie wykorzystywany, w niewielkim stopniu zwiększy europejskie zdolności operacyjne, doprowadzi do innowacji w europejskim przemyśle obronnym czy poprawi potencjał wojskowych i cywilnych misji zarządzania kryzysowego. Wynika to z ograniczonych środków, jakie PCz UE są skłonne przeznaczyć na politykę bezpieczeństwa i obrony, oraz wskazanych systemowych i proceduralnych ograniczeń tego mechanizmu¹⁵.

PESCO W PROCESIE INTEGRACJI SFERY BEZPIECZEŃSTWA¹⁶

Wzmocniona współpraca okazała się oferować niewystarczające ramy integracji obszarów bezpieczeństwa i obrony. Stąd PESCO jako charakterystyczne narzędzie wspierające kształtowanie tej idei ma uzupełniać proces budowania zdolności operacyjnych chętnych do uczestnictwa PCz. Punktem wyjścia i inspiracją była tu konieczność możliwie skutecznego prowadzenia misji zarządzania kryzysowego poza Unią, co jest jednocześnie istotnym elementem realizacji zadań CSDP¹⁷. Współpraca została formalnie ustanowiona przez Radę w grudniu 2017 r.¹⁸ i przystąpiło do niej 25 PCz (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii, Danii i Malty)¹⁹. Podstawy traktatowe PESCO znajdziemy w TUE w art. 42, art. 46 oraz protokole nr 10 *w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej*²⁰.

¹⁴ *Wzmocniona współpraca*, EUR-Lex, [online:] <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/enhanced-cooperation.html>, 26 II 2022.

¹⁵ J. Gotkowska, *A European Defence Union?: The EU's New Instruments in the Area of Security and Defence*, „OSW Report” 2019, XI, Centre for Eastern Studies, s. 7, [online] https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Report_A%20European%20Defence%20Union__net_0.pdf, 11 III 2023.

¹⁶ *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, [online] <https://consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, 13 III 2023.

¹⁷ F. Mauro, *European Defence: Challenges Ahead*, IRIS – Analyses, 27 I 2020, [online] <https://www.iris-france.org/143892-european-defence-challenges-ahead/>, 22 II 2023.

¹⁸ *Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States*, Dz.U. UE 331, 14 XII 2017, s. 57-77, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017D2315>, 20 II 2022.

¹⁹ J. Gotkowska, *A European Defence Union...*, s. 27.

²⁰ *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. C 202, 7 VI 2016.

PESCO jest ambitnym, wiążącym prawnie mechanizmem inwestycji w sferę bezpieczeństwa i obrony terytorium UE i jej obywateli, który ma zapewniać kluczowe ramy polityczne dla PCz chcących współdzielenia zadań, interoperacyjności ich sił zbrojnych i wspólnego rozwoju technologii, aktywów i zdolności obronnych. Cele te realizowane są poprzez skoordynowane i konkretne projekty. Zamierzonymi skutkami funkcjonowania PESCO są: zwiększenie zdolności UE jako podmiotu bezpieczeństwa międzynarodowego i – co zasadnicze – optymalizowanie wydatków na obronę. Różnica między PESCO a innymi formami współpracy polega na prawnie wiążącym charakterze zobowiązań podjętych dobrowolnie przez uczestniczące rządy PCz²¹. PESCO jest częścią ogólnego pakietu na rzecz wzmocnienia CSDP i zapewnia ramy polityczne dla tych PCz, które chcą się zobowiązać do pogłębienia struktur współpracy obronnej²².

Od momentu ustanowienia inicjatywa PESCO – wraz z innymi konkretnymi inicjatywami sfery bezpieczeństwa, jak EDF – jest angażującym i dynamicznym aspektem współczesnych procesów integracji. Opiera się na zobowiązaniach politycznych do większych inwestycji w obronę, co w efekcie ma wspierać gotowość do rozmieszczenia większej liczby sił i wspomagać w ten sposób realizację celów UE w zakresie bezpieczeństwa. Założono, że poprzez niwelowanie zdiagnozowanych braków PESCO przyczyni się do wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i jego możliwości technologicznych, oferując rozwiązania, sprzęt i systemy europejskiej produkcji siłom zbrojnym PCz. Pośrednio ma to wzmacniać ich zdolności operacyjne. Powiązanie PESCO z EDF i EDA jest jasnym sygnałem, że inicjatywy te są praktycznym i zorientowanym na wyniki przedsięwzięciem,²³ o czym świadczą programy pilotażowe EDF z lat 2017-2021, częściowo związane z PESCO, tj. Działanie Przygotowawcze w Zakresie Prac Badawczych w Sektorze Obronności (ang. *The Preparatory Action on Defence Research – PADR*) oraz Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (ang. *European Defence Industrial Development Programme – EDIDP*). Oba programy udowodniły, że potencjał rozwojowy w tak przygotowanej strukturalnie, instytucjonalnie, agencyjnie układance jest pożądany i w praktyce realny.

PESCO można zatem postrzegać jako „parasol” dla zróżnicowanych, indywidualnych projektów mających na celu wzmocnienie zdolności wojskowych uczestników. Ważne jest odpowiednie rozpoznanie zapotrzebowania i potencjału wyjściowego. Stąd zaangażowane PCz zobowiązane są do przedstawiania planów krajowych wkładów i wysiłków, które zgodziły się podjąć. Co ważne, krajowe plany wdrażania podlegają regularnym ocenom. W codziennym zarządzaniu PESCO ma dwupoziomową strukturę. Podejmowanie kluczowych decyzji politycznych oraz ocenianie PCz odbywa się na poziomie UE i należy do Rady, a w tzw. formacie PESCO do ministrów krajowych. Decyzje podejmuje się jednomyślnie, z wyjątkiem dotyczących zawieszenia członkostwa

²¹ *Permanent Structure Cooperation – PESCO: Deepening Defence Cooperation Among EU Member States*, [online] https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_2021-12.pdf, 27 II 2023.

²² L.M. Wolfstädter, V. Krelinger, *European Integration via...*, s. 7.

²³ P. Serrano, *Truth and Dare: A Personal Reflection on 20 Years of CSDP*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 29-30.

w PESCO oraz przyjęcia nowych członków (są one podejmowane większością kwalifikowaną). Dodatkowo zarządzanie każdym indywidualnym projektem powierza się PCz wnoszącemu do niego wkład²⁴.

Warto dodać, że jeśli projekty będą rozwijane na podstawie systematycznego Planu Rozwoju Zdolności (ang. Capability Development Plan – CDP), przyczynią się one również do osiągnięcia celów uzgodnionych w ramach NATO. Jeśli jednak większy nacisk będzie położony na przyjmowanie projektów, których celem jest budowanie potencjału dla misji szkoleniowych i operacji zarządzania kryzysowego, to może dojść do przekierowania koncentracji i zasobów PCz na niekorzyść kolektywnej obrony w ramach NATO. Istnieje również ryzyko, że PESCO stanie się ramą do nakładania coraz większych zobowiązań na uczestniczące PCz. Może to oznaczać zwiększenie presji na rządy w celu zmobilizowania PCz do udziału w misjach i operacjach wojskowych UE, w projektach EDA i harmonizacji rozwoju sił zbrojnych. Ponieważ nie ma jednoznacznych odpowiedzi na wspomniane obawy, zaangażowanie PCz UE w projekty PESCO jest rozłożone nierównomiernie pod względem geograficznym. Aby uniknąć rozbieżności między UE a NATO, trzy kwestie są istotne dla przyszłości: szeroka definicja priorytetów rozwoju zdolności UE, wyważony wybór projektów przez sekretariat PESCO i Radę oraz zaangażowanie Polski i innych krajów wschodniej flanki w promowanie projektów PESCO korzystnych dla kolektywnej obrony²⁵.

Obecnie realizowanych jest ponad 60 zróżnicowanych w swoim zakresie projektów, opartych na 20 zobowiązaniach i dotyczących obszarów szkoleń oraz wsparcia sił lądowych, morskich, powietrznych, kosmicznych i cybernetycznych. Celem wymienionych wiążących zobowiązań jest poprawa niedociągnięć w zakresie zdolności określonych w CDP i skoordynowanym rocznym przeglądzie sił zbrojnych (ang. Coordinated Annual Review on Defence – CARD). Projekty w zakresie zdolności mogą zwiększyć strategiczną autonomię EU i wzmocnić europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego (ang. The EU's Defence Technological and Industrial Base – EDTIB). Ostatnią część pakietu obronnego stanowi EDF. Fundusz ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju zdolności i wspiera PCz w pracach nad materiałami, produktami i technologiami obronnymi. Celem jego działania jest zmniejszenie zależności od podmiotów spoza UE w zakresie opracowywania nowych i przełomowych technologii. Co najważniejsze, fundusz obronny o wartości prawie 8 mld euro zmienia reguły gry w europejskiej integracji w sferze obrony. Przyczynia się do tego fakt, że za jego realizację odpowiada Komisja, co jest wyraźnym znakiem modyfikacji tradycyjnej dychotomii między międzyrządowym i ponadnarodowym procesem decyzyjnym²⁶ w tej sferze, a to dodatkowo współgra z założeniami teorii integracji neofunkcjonalnej²⁷.

²⁴ L. M. Wolfstädter, V. Kreiling, *European Integration via...*, s. 8-9.

²⁵ J. Gotkowska, *A European Defence Union...*, s. 29.

²⁶ C. Håkansson, *The European Commission's New Role...*, s. 5-6.

²⁷ B.O. Knutsen, *A Weakening Transatlantic Relationship? Redefining the EU-US Security and Defence Cooperation*, „Politics and Governance” 2022, vol. 10, nr 2, s. 171.

Z politycznego punktu widzenia przyjęcie PESCO było posunięciem mającym na celu złagodzenie toczącej się od lat debaty dotyczącej europejskiej unii obronnej czy autonomii strategicznej. Biorąc pod uwagę dynamikę integracji – po latach nieudanych prób rozszerzenia współpracy w zakresie obronności i bezpieczeństwa – UE nie proponuje alternatywy dla NATO, a skupia się na kreowaniu ściślejszych ram współpracy. W obecnych warunkach potencjał, jaki niesie ze sobą PESCO, jest szczególnie ukierunkowany na doskonalenie i dostosowywanie systemu kooperacji wszystkich rodzajów sił zbrojnych²⁸. Każde uczestniczące PCz ma obowiązek co roku przekazywać swój krajowy plan wdrażania (ang. National Implementation Plan – NIP), informując pozostałych uczestników o postępach poczynionych we wprowadzaniu wiążących zobowiązań, które podjęło. Jak opisano w decyzji Rady ustanawiającej PESCO, NIP stanowi podstawę procesu oceny. HR co roku przedstawia Radzie roczne sprawozdanie na podstawie oceny przeprowadzonej przez sekretariat PESCO.

Współfinansowane projekty muszą mieć wyraźną wartość dodaną w zaspokajaniu potrzeb PCz w zakresie zdolności operacyjnych, zgodnie z priorytetami UE w zakresie rozwoju zdolności i wnioskami z CARD. Stąd PESCO to zarówno stałe ramy bliższej współpracy, jak i zorganizowany instytucjonalnie i agencyjnie proces jej pogłębiania. Dopiero w perspektywie czasu mechanizm ten może wzmocnić ewentualną strategiczną autonomię UE, aby w razie potrzeby działać samodzielnie i z partnerami w ramach UE, gdy tylko będzie taka konieczność i możliwość.

Warto także zauważyć, że PESCO opiera się na założeniach teorii integracji, mówiących, że suwerenność PCz UE może być efektywniej sprawowana poprzez współpracę w tych sferach, które nadal są domeną rządów. Dlatego idea angażowania się w taką współpracę nie godzi w suwerenność *sensu stricto*. Rozwijane zdolności pozostają w gestii PCz, które mogą je również udostępniać w innych formatach, takich jak NATO czy ONZ. Na etapie inicjowania procesów PESCO dużo uwagi poświęcono staraniom, aby instrument ten nie naruszał zobowiązań wobec paktu północnoatlantyckiego i nie wpływał na nie negatywnie²⁹.

Krytycy zauważają jednak, że nie wszystkie projekty ogłoszone do finansowania w dwóch pierwszych rundach odpowiadały na istniejące braki w zdolnościach sił zbrojnych PCz, a te, które były najbardziej zaawansowane i znaczące z punktu widzenia przemysłu, w rzeczywistości istniały wcześniej. Na przykład program Tiger Mark III był zarządzany przez OCCAR od 2001 r. To samo można powiedzieć o programie Eurodrone, w ramach którego OCCAR już w sierpniu 2016 r. przyznał kontrakty na studia projektowe, a więc zanim projekt znalazł się pod egidą PESCO. Takie praktyki rodzą pytania o wartość dodaną PESCO oraz o zagrożenie powielaniem funkcjonalnych ram instytucjonalnych. Z kolei trzecia runda projektów PESCO, ogłoszona w listopadzie 2019 r., nie była tak ambitna, jak zakładano i pozostawiła tylko cztery projekty przemysłowe z listy trzynastu, w tym dwa istotne z punktu widzenia operacyjnego: nową

²⁸ A.C. Apetroe, D. Gheorghe, *EU-NATO Cooperation: Is PESCO the Answer to the Balance of EU's Regional Priorities*, „Ukraine Analytica” 2018, vol. 3, nr 13, s. 59.

²⁹ *Permanent Structure Cooperation – PESCO: Deepening Defence Cooperation Among...*

francusko-włoską korwetę oraz program przechwytywania pocisków kierowany przez MBDA.

Wreszcie, wiążące zobowiązania PESCO wymagają stałej kontroli, ponieważ PCz mają tendencję do nierealizowania założonych poziomów dotyczących wydatków na zamówienia ze zrealizowanych już projektów (ustalonych na poziomie 35% całkowitych wydatków europejskich) i przeznaczania 20% na wydatki na badania i technologie³⁰.

EDF W PROCESIE INTEGRACJI SFERY BEZPIECZEŃSTWA

Rozważając znaczenie PESCO, trzeba zauważyć, że w czerwcu 2017 r. Komisja zaproponowała utworzenie EDF w celu skuteczniejszego wykorzystania budżetu UE na finansowanie badań obronnych oraz współfinansowanie wraz z PCz rozwoju ich zdolności militarnych. Do 2020 r. EDF opierał się na działaniu przygotowawczym w zakresie badań nad obronnością (PADR) z budżetem w wysokości 90 mln euro na trzy lata oraz na programie EDIDP, który rozpoczęto w 2018 r. z budżetem 500 mln euro na dwa lata. Stanowi to przykładowo trzykrotność poziomu wydatków na wspólne badania nad obronnością przeznaczanych przez PCz UE tylko w 2015 r. W ramach EDIDP Komisja zaproponowała dofinansowanie 20% kosztów wybranych projektów kooperatywnych i 30% w przypadku projektów PESCO. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2021-2027 przewidziano bardziej ambitne programy, w których 4,1 mld euro przeznaczono na badania i 8,9 mld euro na rozwój. Komisja przedstawiła również pomysł „zestawu narzędzi finansowych” z instrumentami mającymi na celu ułatwienie realizacji wspólnych projektów dotyczących zamówień publicznych³¹.

Funkcjonowanie EDF należy uznać za istotną zmianę w instytucjonalnym systemie bezpieczeństwa UE, ponieważ po raz pierwszy w historii część wspólnego budżetu została przeznaczona na inwestycje w obronność. EDF zapewnia współfinansowanie przemysłu, zaczynając od fazy badań, przez fazy rozwoju technologii (i tym samym zdolności) po ich wdrożenie. Założeniem Funduszu jest zwiększenie liczby prototypów i nowych patentów, co współgra z działaniami PESCO³². W zależności od ustalonych priorytetów i programów EDF dofinansowanie może wynieść maksymalnie 50% kosztów³³. EDF jest określany przez urzędników oraz ekspertów ds. bezpieczeństwa jako forma „zmiany zasad gry” czy „rewizja paradygmatu”.

Warto pamiętać, że art. 41 ust. 2 TUE nie zezwala na przeznaczenie budżetu UE na wydatki wojskowe i obronne. EDF inwestuje jednak fundusze UE w przemysł, co

³⁰ P. Béraud-Sudreau, *Integrated Markets? Europe's Defence Industry after 20 Years*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 69.

³¹ *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027*, European Commission, 2 V 2018, s. 76, [online] https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en, 27 II 2023.

³² D. Zandee, *No More Shortfalls? European Military Capabilities 20 Years on*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 54.

³³ *Permanent Structure Cooperation – PESCO. Deepening Defence Cooperation Among...*

stanowi innowację w podejściu do tego sektora. Ponadto sfera bezpieczeństwa jest nadal domeną zarządzania międzyrządowego, a EDF wprowadza ponadnarodowy proces decyzyjny i będzie miał tendencję do czynienia Komisji jednym z głównych aktorów i inicjatorów europejskiej polityki obronnej³⁴. Ustanowienie EDF (i funkcjonujących do 2021 r. jego instrumentów przygotowawczych) oznacza, że po raz pierwszy wspólne środki są wykorzystywane do bezpośredniego wsparcia europejskiego przemysłu obronnego, a pośrednio do budowy potencjału wojskowego PCz.

Prawdopodobnie szczególne uwarunkowania instytucjonalne EDF i przyjęta strategia (finansowania badań i rozwoju zamiast bezpośredniego zakupu uzbrojenia) są związane z faktem, że wiele PCz nadal przywiązanych jest do międzyrządowego podejścia na poziomie ponadnarodowym UE i cywilnej roli UE w polityce międzynarodowej. W tym kontekście Komisja wyraźnie podkreśla potrzebę uwspólnotowienia procesów, zwiększania konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego, a także własnych kompetencji i wiedzy jako sił współkształtujących rynek³⁵.

Niemniej jednak największym wyzwaniem jest utrzymanie spójności polityki obronnej UE, ponieważ istnieje ryzyko, że proces ten będzie zakłócał oddzielne ustalanie priorytetów, co zamiast do oszczędności doprowadzi do dalszego marnotrawstwa zasobów i wysiłków, a ostatecznie do zamieszania, co byłoby zaprzeczeniem postawionych celów. Podczas gdy EDF dostarcza fundusze, których we wcześniejszych latach brakowało we współpracy obronnej, obecnie kluczowe znaczenie ma sprawa zapewnienia jego funkcjonowania w harmonii z funkcjonowaniem PESCO. W idealnym przypadku projekty przemysłowe w ramach współpracy strukturalnej powinny otrzymywać finansowanie z EDF, przy założeniu, że oba te instrumenty mają nadal różne procesy decyzyjne. Dlatego ważne jest uzgodnienie procesu identyfikacji priorytetów, który będzie kierował decyzjami dotyczącymi zdolności zarówno w ramach PESCO, jak i EDF³⁶.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Lata 20. XXI w. to nowa dynamika projektu europejskiej koncepcji bezpieczeństwa. Regularnie pojawiają się inicjatywy finansowe, technologiczno-przemysłowe, operacyjne i strategiczne. Trzeba jednak zauważyć, że prawdziwe przejście z poziomu krajowego na poziom ponadnarodowy wymagałoby kilku zmian. Pierwszą byłoby polityczne uznanie przez wszystkie PCz, że takie posunięcie ma priorytet strategiczny. Drugą zmianę należałoby widzieć w skoordynowaniu oceny optymalnych i różnych konfiguracji zacieśnienia współpracy PCz w określonych celach bezpieczeństwa, gdyż idea ta zaczęła przybierać rozmaite formy, jednak w sposób przypadkowy i nieskoordynowany. Część

³⁴ P. Haroche, *Supranationalism Strikes Back...*, s.2.

³⁵ M. Hoijtink, H.L. Muehlenhoff, *The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in „Times of Crisis”*, „Political Studies Review” 2020, vol. 18, nr 3, s. 362-377.

³⁶ P. Serrano, *Truth and Dare...*, s. 35.

analitików skupiła się na PESCO jako nowatorskim i obiecującym w skutkach punkcie zwrotnym. Początkowo idea ta miała na celu wygenerowanie awangardy z bardziej kompetentnych militarnie państw, aby w formacie wielonarodowym rozwijać wspólne projekty. Jak na ironię jednak we wskazanym przypadku włączenie w ten instrument zdecydowanej większości PCz rozluźniło zamierzone więzi, w wyniku czego pojawiają się uwagi krytyczne, że „awangarda stała się konwojem”. Innym wymogiem dotyczącym zdolności obronnych na poziomie UE było funkcjonowanie mechanizmów mających na celu racjonalizację wydatków i ułatwienie planowania strategicznego. I tu uruchomienie EDF oraz zaangażowanie Komisji w oferowanie finansowania zarówno badań nad innowacyjnymi technologiami, jak i produktami obronnymi można uznać za spełnienie warunku³⁷.

Pewne jest jednak, że nawet jeśli wspólne projekty wiążą się z dodatkowymi kosztami, zwłaszcza ze względu na bardziej złożone struktury zarządzania i dodatkowe koszty transakcyjne niezbędne do realizacji takiej współpracy, dzielenie się pracami badawczo-rozwojowymi skutkuje obciążeniem finansowym każdego uczestnika danego projektu. Szacuje się, że suma ta jest jednak niższa niż w przypadku równoważnego projektu krajowego realizowanego indywidualnie. Dlatego współpraca generuje oszczędności budżetowe dla uczestniczących państw i umożliwia realizację projektów często nieosiągalnych na poziomie krajowym³⁸.

W kontekście funkcjonowania europejskiego rynku uzbrojenia i technologii obronnych warto zauważyć, że rozdrobnienie popytu współgra z rozdrobnieniem podaży na wielu małych producentów, którzy specjalizują się w podobnych obszarach. Co ciekawe, nie konkurują oni ze sobą o pierwszą partię produkcyjną ze względu na to, że funkcjonują na rynkach krajowych z barierą wejścia dla dostawców zagranicznych. Stąd uzależnienie rynków od krajowych dostawców jest wysokie. Badanie obejmujące 32 duże przedsiębiorstwa europejskie wykazało, że zdecydowana ich większość (20 przedsiębiorstw) wykazuje udziały w sprzedaży krajowej wahające się od 20% do 50%, podczas gdy w przypadku pięciu – udział ten przekracza 50%. Należy to określić jako szczególnie problematyczne ze względu na znaczenie ekonomii skali i wspólnego „uczenia się” w sektorze obronnym. Redukcja kosztów, którą można osiągnąć dzięki zwiększeniu poziomu produkcji, jest znaczna, a szacunki wskazują na potencjalne oszczędności rządu 10-20%. Przy obecnym poziomie rozdrobnienia w Europie skala produkcji pozostaje jednak ograniczona i stanowi niekorzystną sytuację konkurencyjną dla producentów z UE, w szczególności w porównaniu z udziałem korporacji z USA³⁹.

W porównaniu z zasadami wprowadzania wzmocnionej współpracy, która może zostać ustanowiona jedynie decyzją Rady jako *ultima ratio* w obszarach polityki, w których UE nie ma wyłącznych kompetencji, procedura ustanowienia mechanizmu PESCO jest prostsza, z mniejszą ilością koniecznych do spełnienia warunków.

³⁷ J. Howorth, *European Defence Policy and Subsidiarity: The Imperative of the EU Level*, „European View” 2019, vol. 18, nr 1, s. 66-67.

³⁸ G. Ianakiev, *The European Defence Fund: A Game Changer...*, s. 10.

³⁹ *Tamże*, s. 12-13.

W Radzie wystarczy większość kwalifikowana i ani Komisja, ani Parlament nie mają wiążących uprawnień w tym procesie. Zakres stosowania PESCO ogranicza się natomiast tylko do obronności. Warto zauważyć, że oba mechanizmy elastyczności wykorzystują ten sam konstruktywny model *opt-in*, który pozwala na zbudowanie adaptacyjnej struktury w ramach UE. Ponadto zarówno wzmocniona współpraca, jak i PESCO umożliwiają nieuczestniczącym PCz obserwowanie współpracy do czasu, aż zdecydują się przystąpić i spełnić określone kryteria, są zatem otwarte i mają na celu osiągnięcie jednolitej integracji w danej dziedzinie w dłuższej perspektywie⁴⁰.

Aby oczekiwania wobec omawianych mechanizmów sfery bezpieczeństwa zostały spełnione, konieczna wydaje się odpowiedź na pytanie w wymiarze politycznym: co rządy PCz chcą robić wspólnie w ramach UE? Czy chcą być w stanie powstrzymać Rosję przed atakiem na państwa bałtyckie? Czy zamierzają odpowiedzieć adekwatnie na wyzwanie postawione przez dżihadystów, np. w strefie Sahelu i Sahary? Czy dążą do efektywniejszej kontroli granicy śródziemnomorskiej? Czy wspólnie będą przygotowywać się do obrony w cyberprzestrzeni, a może w kosmosie? Aby można było podjąć decyzje w wymienionych sprawach, PCz oraz instytucje UE muszą zakończyć trudną debatę na temat tego, jakie instrumenty wojskowe chcą zbudować w perspektywie wieloletniej i na jakich płaszczyznach w ich zakresie zamierzają w pełni współpracować w formacie europejskim, a na jakich w ramach NATO. Innymi słowy: która sfera jest zarezerwowana dla formatu transatlantyckiego? To pytanie jest najprawdopodobniej największym wyzwaniem. Czy PCz UE chcą zdolności, jak również strategii poza NATO – nie konkurującej z nim, ale pozwalającej na samodzielne prowadzenie misji zarządzania kryzysowego – czy wołałyby europejski filar NATO? A może życzyłyby sobie obu rozwiązań jednocześnie, o ile to koncepcyjnie i praktycznie możliwe⁴¹?

Istotne jest natomiast, że PESCO nie zakłada odpowiedzi na żadne z powyższych pytań, ale pokazuje, że UE w ramach technicznej współpracy inwestuje w projekty wspólnego zainteresowania (jednocześnie na porządku dziennym ponownie znalazły się interesy na rzecz współdzielonego bezpieczeństwa)⁴². Potwierdza to fakt, że PESCO skupia się na projektach rozwojowych w branżach technologicznej i zbrojeniowej oraz że ma być praktycznym narzędziem na niższym poziomie instytucjonalno-operacyjnym, a nie na strategicznym poziomie polityczno-instytucjonalnym. W dalszej perspektywie warto postrzegać PESCO jako wzmocnienie narzędzi stosowanych przez UE w obronie interesów jej i samych PCz w regionach bezpośrednio wpływających na bezpieczeństwo europejskie. UE realizuje kilka znaczących projektów i działań społeczno-polityczno-gospodarczych (tj. polityka sąsiedztwa UE, w tym partnerstwo wschodnie). Ich założeniem jest zapewnienie bezpieczeństwa granic zwłaszcza w odniesieniu do wzrostu konfrontacyjnej polityki Rosji, zagrożeń terrorystycznych, hybrydowych

⁴⁰ L.M Wolfstädter, V. Kreiling, *European Integration via Flexibility Tools...*, s. 13.

⁴¹ F. Mauro, *European Defence...*, s. 4.

⁴² D. Palavenis, *Lithuania in European Union Common Security and Defence Policy Context*, „Security and Defence Quarterly” 2019, vol. 25, nr 3, s. 27.

i cybernetycznych⁴³. Stąd kolejne projekty PESCO mają wzmacniać skuteczność i odporność m.in. wobec wymienionych wyżej problemów.

Oczywiście trzeba także wymienić te elementy związane z zacieśnianiem współpracy i wspólnymi projektami w sferze bezpieczeństwa i obrony, które są trudne do przezwyciężenia, kładą się cieniem na przeważających zyskach i wymagają dużych umiejętności zarządczych. Doświadczenia pokazały, że istnieją czynniki mogące prowadzić do wzrostu kosztów i opóźnień oraz zmniejszające finalne korzyści netto ze współpracy. Należą do nich w szczególności dodatkowe koszty transakcyjne, w tym wynikające ze zwiększonej złożoności zarządzania międzynarodowymi, europejskimi programami. Dochodzą również trudności uczestniczących PCz w uzgodnieniu wspólnych wymogów i opracowaniu różnych wersji produktów o ograniczonym stopniu podobieństwa czy brak synchronizacji procedur budżetowych uczestników lub wspólnego planowania obronnego i niespójność kalendarzy zamówień. Często poleganie na praktykach takich jak np. mechanizm proporcjonalnego podziału pracy między partnerów na podstawie odpowiednich wkładów finansowych, prowadzących do wyników nieopartych na wydajności lub doświadczeniu, powoduje dodatkowe koszty i utrzymuje pewien poziom powielania. Istniejąca literatura nie zawiera jednak jednoznacznych informacji na temat projektów współpracy, które charakteryzowałyby się wyższymi kosztami i opóźnieniami niż projekty krajowe⁴⁴, co przemawia za wspólnymi inicjatywami. Trzeba mieć też na uwadze, że po pierwsze, nigdy nie ma możliwości porównania absolutnie identycznych projektów opracowanych w kraju i we współpracy międzynarodowej. Po drugie, porównania nie wykazują, żeby projekty krajowe były systematycznie mniej narażone na przekroczenia kosztów i opóźnienia. Zjawiska te są częste w programach obronnych i wpływają zarówno na projekty krajowe, jak i wspólne⁴⁵.

Zauważa się, że podstawową słabością może być tu czynnik ludzki. Jeśli zakładamy, że pełna ocena skuteczności CARD, PESCO i EDF jest rozłożona na około dekadę, to w najbliższym czasie trzeba też liczyć się z tym, że zasoby ludzkie przeznaczone przez UE do zadań związanych z planowaniem obronnym, czyli łącznie kilkadziesiąt osób, mogą się wyczerpywać. Sytuację dobrze obrazuje porównanie do zasobów ludzkich przydzielonych przez NATO do zbliżonego zakresu obowiązków – to około 350 osób. Pomimo tej ogromnej dysproporcji zauważamy, że na początkowych etapach procesu personel w agencjach i instrumentach UE jest w stanie wytworzyć wysokiej jakości efekty swojej pracy. Wreszcie proces europejski ma tę zaletę, że odpowiada na pytanie: „jak?”. Daje bowiem państwom będącym zarówno członkami UE, jak i NATO szereg możliwości wchodzenia w projekty współpracy rozwojowej i przemysłowej, pozwalając im na budowanie lub nabywanie zdolności, które mają spełniać cele wyznaczone również przez NATO. Zdolność do dostarczania rozwiązań jest szczególnie atrakcyjna, ponieważ wraz z utworzeniem EDF sfera obronności zarządzana przez UE ma do

⁴³ A.C. Apetroe, D. Gheorghe, *EU-NATO Cooperation: Is PESCO...*, s. 59.

⁴⁴ M. Piechowicz, *Przygotowanie i zarządzanie projektowe*, [w:] *Zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce*, red. M. Sikora-Gaca, M. Piechowicz, M. Kleinowski, Warszawa 2018, s. 235-270.

⁴⁵ G. Ianakiev, *The European Defence Fund: A Game Changer...*, s. 9.

dyspozycji rzeczywistą zachętę finansową, podczas gdy NATO dysponuje instrumentami przymusu – wskazywania i zawstydzania niepokornych członków niespełniających ogólnych wymagań. Wreszcie proces europejski ma charakter tak wojskowy, jak i cywilny, a zatem teoretycznie daje UE narzędzia do budowania globalnej zdolności do reagowania na szeroki zakres kryzysów.

Istnienie wymienionych wyżej zalet równowazy fakt, że proces europejski ma jednocześnie kilka zasadniczych słabości. Po pierwsze, wciąż nie jest powtarzalny (z wyjątkiem dwuletniego cyklu CARD). Dodatkowo jego wyjaśnienie wymaga czasu, gdyż architektura sfery bezpieczeństwa i obrony w UE, zadania podmiotów, podział zadań w realizacji celów i unikalny system finansowania powodują, że jest trudny do zrozumienia dla ludzi, którzy mają go wdrażać, nie tylko w Brukseli, ale także w szczególności w PCz. Po drugie, pojawiają się głosy, że proces europejski jest niekompletny i brakuje w nim wyraźnego powiązania między celami obronnymi określonymi na poziomie politycznym, a ich przełożeniem na warunki wojskowe. Po trzecie, wydaje się, że może być dotknięty błędami logicznymi. Chociaż Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (ang. European Union Military Committee – EUMC) i Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (ang. European Union Military Staff – EUMS) kolejno określają wymagania dotyczące oczekiwanych zdolności, a EDA czyni podobnie podczas wyznaczania priorytetów współpracy, nie zmienia to faktu, że ostatecznie prym oddaje się logice przemysłowej kosztem logiki operacyjnej⁴⁶.

ZAKOŃCZENIE

Mimo że nie można jeszcze ocenić w pełni rezultatów działań EDF ani projektów PESCO, dla których okresem pełnej inicjacji był rok 2021, należy się spodziewać, że efekty wprowadzenia narzędzi instytucjonalnych i regulacyjnych będą widoczne na przestrzeni najbliższych lat. Systematycznym badaniom warto poddać branżę zbrojeniową i technologiczną sektora obronnego⁴⁷. Dzięki temu pełniej będzie można odpowiedzieć na pytanie, czy i jak nowo aktywowane ramy PESCO i EDF zachęcą (lub nie) uczestniczące rządy do uruchamiania wspólnych projektów rozwoju zdolności i zarządzania nimi pod parasolem projektów UE⁴⁸.

Tak więc omawiane w tym artykule nowe inicjatywy, które zrodziły się w ramach Globalnej Strategii, dotyczą nie tylko obrony, ale także znacząco ogólnej spójności politycznej Unii. Nie jest dziś jasne, czy ich realizacja w perspektywie czasu zmieni niechęć części PCz do łączenia suwerenności (ang. *pooling sovereignty*) w obszarze obrony⁴⁹.

⁴⁶ M.F. Mauro, *EU Defence: The White Book Implementation Process*, Directorate-General for External Policies. Policy Department, 2018, s. 42-43, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf), 10 III 2023.

⁴⁷ P. Béraud-Sudreau, *Integrated Markets? Europe's Defence Industry...*, s. 63.

⁴⁸ *Tamże*, s. 72.

⁴⁹ C. Major, Ch. Mölling, *The EU's Military Legacy. Over-Institutionalised, Under-Equipped and Strategically Divided*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red.

Stąd zauważa się, że kolejnym krokiem po EDF, PESCO, CARD mogłoby być przejście w najbliższej dekadzie od współpracy przemysłowej do integracji systemów obronnych. Zwiększyłyby to oszczędności i zapewniły efektywność operacyjną. Zatrzymanie się na tym, co udało się osiągnąć do 2023 r., spowodowałoby po kilkuletnim ożywieniu (jakiego doświadczyliśmy w latach 2017-2022 – w trakcie realizacji programów przygotowawczych PADR i EDIDP) utrzymanie części fragmentacji i zachowanie sfer nieefektywności, których przez te 5 lat nie zdołano zreformować. Co istotne jednak, samo funkcjonowanie PESCO i EDF nie zmieni tego faktu. Dlatego kolejnym etapem integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony będzie ponowne przemyślenie efektywności zarządzania UE w polityce obrony i roli Komisji w tym procesie⁵⁰.

Przeprowadzona w artykule analiza wskazuje, że cele i sama idea wzmocnionej współpracy oraz stałej współpracy strukturalnej mogły być komplementarnymi mechanizmami sfery bezpieczeństwa i obrony tylko teoretycznie. Podczas dostosowywania ich do potrzeb i polityk rządów okazało się, że dedykowane mechanizmy PESCO są lepiej dopasowane i prostsze w oddolnej integracji. Ponieważ omawiana dziedzina ściśle wiąże się z aspektem suwerenności i jej współdzielenia, należy stwierdzić, że – jak wykazała polityczno-instytucjonalna analiza możliwości obu mechanizmów – to PESCO jest również bardziej adaptacyjne i elastyczne w integracji, zwłaszcza dla niezdecydowanych PCz. Postawiona hipoteza, zakładająca, że PESCO okazało się koniecznym uzupełnieniem w zacieśnianiu współpracy między PCz, gdyż mechanizm wzmocnionej współpracy uznano jako niewystarczający, zweryfikowana została częściowo pozytywnie. Wzmocniona współpraca, której spektrum celów jest szersze w realizacji, znalazła swoje zastosowanie w innych politykach UE, natomiast jej adaptacja do sfery bezpieczeństwa i obrony była od początku politycznie i instytucjonalnie osłabiona ograniczeniami traktatowymi i obowiązującymi mechanizmami decyzyjnymi. W praktyce zatem realizacja i finansowanie lepiej dostosowanego PESCO przebiegają sprawniej, oba zaś mechanizmy należy traktować jako niezależne, alternatywne działania integracyjne. Dlatego założenie, że PESCO mogło być uzupełnieniem wzmocnionej współpracy trzeba jednak zweryfikować negatywnie.

Pamiętajmy także, że mechanizm PESCO przez długi czas był uważany za politycznie niemożliwy do wykorzystania, ze względu na dominującą rolę rządów PCz w tej domenie. Na koniec tej analizy warto przytoczyć dyskusyjną tezę, która jest próbą odpowiedzi na pytanie: „co się zatem zmieniło?”. Sven Biscop stwierdził, że *PESCO było postrzegane jako politycznie problematyczne aż do połączenia trzech potężnych agentów: Putina, Brexitu i Trumpa*⁵¹. Jakkolwiek założenie to ma w sobie tyle samo prawdy, co daleko idących uproszczeń, nie zmienia jednak faktu, że połowa lat 20. XXI w. to już nie okres inicjacji i kreacji, a realizacji projektów oraz działania narzędzi i instrumentów polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W związku z tym PESCO i inne podobne

D. Fiott, Brussels 2020, s. 44.

⁵⁰ M.F. Mauro, *EU Defence: The White Book...*, s. 7.

⁵¹ S. Biscop, *European Strategy in the 21st Century...*, s. 3.

inicjatywy będą wymagały także rozważenia nad ich rolą w przekształceniach i ewolucji transatlantyckich relacji⁵².

BIBLIOGRAFIA

- Apetroie A.C., Alexandru C., Gheorghe D., *EU-NATO Cooperation: Is PESCO the Answer to the Balance of EU's Regional Priorities*, „Ukraine Analytica” 2018, vol. 3, nr 13, s. 55-61.
- Béraud-Sudreau L., *Integrated Markets? Europe's Defence Industry after 20 Years*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 59-73.
- Biscop S., *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*, Boca Raton 2018.
- Blockmans S., Macchiarini Crosson D., *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, „European Foreign Affairs Review” 2021, vol. 26, numer specjalny, s. 87-110, <https://doi.org/10.54648/eerr2021028>.
- Ditrych O., Kucera T., *Defence Cooperation and Change: How Defence Industry Integration Fostered Development of the European Security Community*, „Cooperation and Conflict” 2022, vol. 57, nr 3, s. 129-152. <https://doi.org/10.1177/00108367221099086>.
- Gotkowska J., *A European Defence Union?: The EU's New Instruments in the Area of Security and Defence*, „OSW Report” 2019, XII, Centre for Eastern Studies, [online] https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Report__A%20European%20Defence%20Union__net__0.pdf.
- Håkansson C., *The European Commission's New Role in EU Security and Defence Cooperation: The Case of the European Defence Fund*, „European Security” 2021, vol. 30, nr 4, s. 589-602, <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1906229>.
- Haroche P., *Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund*, „Journal of European Public Policy” 2020, vol. 27, nr 6, s. 853-872, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1609570>.
- Hoijtink M., Muehlenhoff H.L., *The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in „Times of Crisis”*, „Political Studies Review” 2020, vol. 18, nr 3, s. 362-377, <https://doi.org/10.1177/1478929919884876>.
- Howorth J., *European Defence Policy and Subsidiarity: The Imperative of the EU Level*, „European View” 2019, vol. 18, nr 1, s. 62-70, <https://doi.org/10.1177/1781685819838431>.
- Ianakiev G., *The European Defence Fund. A Game Changer for European Defence. Industrial Collaboration*, Paris 2019, *Policy Paper*, 48, [online] <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/11/ARES-48.pdf>.
- Iklody G., *The European Union and CSDP – State of Affairs*, [w:] *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union (third edition)*, red. J. Rehr, Vienna 2017, https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehr_federica_mogherini.pdf.

⁵² B.O. Knutsen, *A Weakening Transatlantic Relationship...*, s. 167.

- Knutsen B.O., *A Weakening Transatlantic Relationship? Redefining the EU–US Security and Defence Cooperation*, „Politics and Governance” 2022, vol. 10, nr 2, s. 165-175, <https://doi.org/10.17645/pag.v10i2.5024>.
- Major C., Mölling Ch., *The EU's Military Legacy. Over-Institutionalised, Under-Equipped and Strategically Divided*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 38-49.
- Mauro F., *European Defence: Challenges Ahead*, IRIS – Analyses, 27 I 2020, [online] <https://www.iris-france.org/143892-european-defence-challenges-ahead/>.
- Mauro F., *EU Defence: The White Book Implementation Process*, Directorate-General for External Policies. Policy Department, 2018, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf).
- Palavenis D., *Lithuania in European Union Common Security and Defence Policy Context*, „Security and Defence Quarterly” 2019, vol. 25, nr 3, s. 15-36, <https://doi.org/10.35467/sdq/108940>.
- Piechowicz M., *Przygotowanie i zarządzanie projektowe*, [w:] *Zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce*, red. M. Sikora-Gaca, M. Piechowicz, M. Kleinowski, Warszawa 2018, s. 192-209.
- Serrano P., *Truth and Dare: A Personal Reflection on 20 Years of CSDP*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 16-37.
- Siddi M., Karjalainen T., Jokela J., *Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy*, „The International Spectator” 2022, vol. 57, nr 1, s. 107-123, <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2026683>.
- Virkkunen H., *The EU's Mutual Defence Clause? Article 42(7) of the Treaty on European Union*, „European View” 2022, vol. 21, nr 1, s. 22-26, <https://doi.org/10.1177/17816858221089370>.
- Wolfstädter L.M., Kreilinger V., *European Integration via Flexibility Tools: The Case of EPPO and PESCO*, Berlin 2017, *Policy Paper*, 209, [online] <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstdter-nov17.pdf>.
- Zandee D., *No More Shortfalls? European Military Capabilities 20 Years on*, [w:] *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, red. D. Fiott, Brussels 2020, s. 50-58.

Dokumenty i akty prawne

- Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the list of Participating Member States*, Dz.U. UE 331, 14 XII 2017, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017D2315>.
- Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027*, European Commission, 2 V 2018, [online] https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.
- Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, [online] <https://consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

Permanent Structure Cooperation – PESCO, Deepening Defence Cooperation Among EU Member States, [online] https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_2021-12.pdf.

Strategic Compass for Security and Defense, Council of the European Union, Brussels, 21 III 2022, [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 202, 7 VI 2016.

Michał PIECHOWICZ – adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich na Wydziale Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie UMK w Toruniu. Autor publikacji z obszaru integracji europejskiej oraz bezpieczeństwa. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień związanych z procesami decyzyjnymi, agencjami UE oraz sferą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.