

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER

Poznań

## **Mechanizmy finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej – ewolucja, uwarunkowania, perspektywy**

### **Wprowadzenie**

Podstawą efektywności realizacji operacji wojskowych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jest właściwy mechanizm ich finansowania. Stworzenie takiego mechanizmu, ustalenie zasad regulujących finansowanie kosztów ponoszonych w ramach operacji to zadanie, któremu sprostać musiały państwa chcące budować zdolności operacyjne Unii Europejskiej. Finansowanie operacji zarządzania kryzysowego jest istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność prowadzonych działań zewnętrznych, jak i spójność wewnętrzną prowadzonej polityki w obszarze bezpieczeństwa i obrony<sup>1</sup>. Jednym z kluczowych problemów na drodze do znalezienia właściwej metody prawidłowego zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na operacje był podział wydatków na te pokrywane z budżetu Unii i te z budżetu państw członkowskich. Prawdziwym wyzwaniem dla państw członkowskich na drodze do efektywnego mechanizmu modelu zarządzania finansowego operacjami stało się przyjęcie właściwych podstaw prawnych regulujących system, ustalenie reguł wykonawczych i praktyki administracyjnej zarządzania kosztami, a także ustalenie drogi realizacji polityki w międzyinstytucjonalnym sporze kompetencyjnym toczonym przez Radę, Parlament Europejski i Komisję Europejską.

Celem artykułu jest przedstawienie procesu kształtowania się mechanizmu finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej, analiza czynników warunkujących ten proces, a także perspektyw związanych z jego rozwojem. Omawiając mechanizm finansowania operacji wojskowych UE musimy skupić uwagę na zmianach prawnych stymulowanych doświadczeniami kolejnych operacji, a także uwzględnić dostępne dane dotyczące zakończonych i prowadzonych operacji. Warto także dokonać szczegółowej analizy wspólnego działania ustanawiającego mechanizm finansowania operacji o implikacjach wojskowych i obronnych i prześledzić jego kolejne zmiany. Tak zarysowany obszar badawczy da nam podstawy do kreowania wniosków w odniesieniu do trzech głównych pytań: 1) Jakie są główne uwarunkowania wpływające na skuteczność zastosowania mechanizmu finansowania operacji wojskowych UE?; 2) Na czym w praktyce polega zastosowanie mechanizmu ATHENA?; 3) Jakie zmiany mechanizmu finansowania operacji wojskowych są możliwe w przyszłości?

---

<sup>1</sup> A. Missiroli, *Euros for ESDP: financing EU operations*, Occasional Papers, n. 45, June 2003, s. 3.

## Proces kształtowania mechanizmu finansowania operacji wojskowych

Od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Lizbony mechanizm finansowania operacji w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>2</sup> zmieniał się, co było konsekwencją uwarunkowań związanych z rozwojem tej polityki, a w szczególności jej zdolności do działań operacyjnych. Na mocy Traktatu z Maastricht ustanowiono regulacje dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ze wspólnego budżetu Unii Europejskiej lub w zakresie wybranych działań z budżetu państw członkowskich. Traktat o Unii stanowił, że wydatki administracyjne po jednomyślnej decyzji Rady będą pokrywane z budżetu Wspólnoty, a wydatki operacyjne zasadniczo będą pokrywane z budżetu państw członkowskich<sup>3</sup>. Ten sposób finansowania operacji od początku stał się przedmiotem dyskusji. Kontrowersje budziło przypisanie wydatków do konkretnej kategorii. Rada musiała stosować rozszerzającą definicję wydatków administracyjnych<sup>4</sup>. Taka interpretacja nie zawsze spotykała się z aprobatą Parlamentu Europejskiego<sup>5</sup>. Trudności w określeniu kompetencji do ingerencji w określanie sposobu interpretacji wydatków administracyjnych i operacyjnych widoczne były nie tylko na linii Parlament Europejski – Rada, ale także na łonie Parlamentu Europejskiego, między poszczególnymi komisjami parlamentarnymi<sup>6</sup>. Tego rodzaju dyskusje miały wpływ na tempo przeprowadzenia operacji. Do opóźnień przyczyniała się także opieszałość państw członkowskich w finansowaniu operacji z ich własnych budżetów. Nieobligatoryjność zaangażowania w działania operacyjne, to zasada, której podstawą jest różnorodność wizji prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obrony przez poszczególne państwa członkowskie. Zasada ta uwidoczniona zostaje w mechanizmach prowadzenia działań (co w konsekwencji wpływa na zakres podmiotowy i przedmiotowy operacji),

---

<sup>2</sup> Nazwa polityki w obszarze bezpieczeństwa i obrony ewaluowała. W artykule zastosowane zostały terminy Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – EPBiO oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO. Pierwszy termin dotyczy początków kształtowania współpracy państw członkowskich w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony, po 1998 roku. Drugi termin, użyty także w traktacie lizbońskim, stosuje się do opisu obowiązującego dziś stanu prawnego. W pierwszych wnioskach Prezydencji przyjętych podczas spotkań Rady Europejskiej, między innymi, w Wiedniu w dniach 11–12 grudnia 1998 roku, przyjęto używać nazwę „europejska polityka w zakresie bezpieczeństwa i obrony”. Wnioski Prezydencji ze szczytów w Kolonii, w Helsinkach, w Santa Maira de Feira również odwołują się do tego terminu. Podczas szczytu w Helsinkach proklamowano ustanowienie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Stopniowo rozpoczęto stosować drugą nazwę, która nie miała już przydomku „wspólna”. Podczas szczytu w Santa Maria de Feira używano jeszcze nazwy z przydomkiem „wspólna”. We wnioskach Prezydencji po szczycie Rady Europejskiej w Nicei użyto pojęcia Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, a w Raplocie Prezydencji Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Podczas szczytu w Göteborgu, zastosowano już jedną, uproszczoną nazwę Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

<sup>3</sup> Art. J.11.2 TUE – wersja z Maastricht.

<sup>4</sup> W przypadku trudności z zakwalifikowaniem wydatku, Rada Unii Europejskiej przypisywała wydatek do kategorii wydatków administracyjnych.

<sup>5</sup> A. Missroli, *op. cit.*, s. 6.

<sup>6</sup> Parlament ma bardzo ograniczone kompetencje w zakresie WPZiB, pełni głównie funkcję kontrolną i bada sposoby wydawania pieniędzy już wydanych. Jednakże, poprzez swoje kompetencje budżetowe, wywierał wpływ na kwestie finansowania WPZiB z budżetu Unii. Także na jego łonie zarysowały się różnice w stanowiskach Komisji Budżetowej i Komisji Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa.

a także mechanizmie ich finansowania. Komplikacje na drodze do budowy efektywnego mechanizmu finansowania operacji budziło także zaangażowanie UZE w ramy UE. W okresie od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Nicei, należy zwrócić uwagę na ustalenia dotyczące zasad podziału kosztów zawartych w dokumencie UZE CM (95) 5, załącznik 1<sup>7</sup>.

Określany traktatowo mechanizm był niedoskonały. Niezbędna zatem była reforma, którą zapoczątkowała Konferencja Międzyrządowa z 1996 roku. Jej efektem były zmiany ujęte w traktacie amsterdamskim. Dla zapobieżenia problemom związanym z opóźnieniami w płatnościach ze strony państw i trudności interpretacyjnych wydatków ustalono nowy mechanizm finansowania. Po pierwsze, wydatki operacyjne mogły zostać sfinansowane z budżetu Wspólnoty, z wyjątkiem tych przeznaczonych na operacje o implikacjach militarnych lub obronnych, lub w przypadku gdy Rada jednogłośnie zdecyduje inaczej. Wcześniej, wydatki administracyjne były pokrywane z budżetu Unii, a wydatki operacyjne pokrywane z budżetów państw członkowskich lub, w przypadku jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej, z budżetu Unii. Zatem sytuacją wyjątkową staje się finansowanie z budżetów państw wydatków operacyjnych. Wprowadzono także możliwość uniknięcia udziału w finansowaniu wydatków operacyjnych, tych o implikacjach obronnych i wojskowych, przez państwa członkowskie, które wstrzymają się od głosu (konstruktywne wstrzymanie się od głosu). Ustalono także mechanizm wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie, w przypadku gdy wydatki nie są pokrywane z budżetu Wspólnoty. Kryterium podstawowym dla określenia udziału finansowego poszczególnych państw został wskaźnik PKB, za wyjątkiem sytuacji gdzie Rada zadecyduje inaczej. Stworzony system był wynikiem próby rozwiązania sporu kompetencyjnego między Radą a Parlamentem. Istotne znaczenie w rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych miało Porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999 roku między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską<sup>8</sup> wraz z deklaracją dotyczącą finansowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w zgodzie z treścią Porozumienia<sup>9</sup>. Stworzony system nadal jednak pozostawiał duże pole do interpretacji wydatków o charakterze operacyjnym. W tym kontekście warte

---

<sup>7</sup> Patrz także: Decyzja Rady z dnia 10 maja 1999 r. dotycząca uzgodnień mających na celu pogłębienie współpracy między Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską (1999/404/WPZiB). Dokument ten określa ramy uczestnictwa wszystkich państw członkowskich w zadaniach zgodnie z art. 17 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w odniesieniu do których Unia korzysta z Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Ustalono także zaangażowanie finansowe państw obserwatorów. Państwa obserwatorzy biorący udział w działaniach, w których Unia Europejska korzysta z UZE, powinny pokrywać część wspólnych kosztów oraz wszelkie inne dodatkowe koszty wobec budżetu UZE, zgodnie z zasadami podziału kosztów UZE.

<sup>8</sup> Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, Dz. U. C 172 z 18 czerwca 1999, s. 1–22. Porozumienie międzyinstytucjonalne weszło w życie 1 stycznia 2000 roku. Nakazywało ono Radzie, Przewodnictwu Rady terminowe dostarczanie do Parlamentu Europejskiego kwartalnych sprawozdań i prognoz finansowych, a Komisji przedstawianie kwartalnych informacji na temat realizacji WPZiS.

<sup>9</sup> Declaration of the European Parliament, Council and Commission on the financing of the Common Foreign and Security Policy in accordance with the Interinstitutional Agreement of 6 May 1999. Deklaracja przyjęta została 19 grudnia 2002 roku.

uwagi są rekomendacje zawarte w Specjalnym Raporcie Trybunału Obrachunkowego opublikowanym 30 listopada 2001 roku<sup>10</sup>.

Momentem przełomowym dla reformy systemu finansowania stał się szczyt Rady Europejskiej w Sewilii w dniach 21–22 czerwca 2002 roku<sup>11</sup>. W Raporcie Prezydencji na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (aneks II) zawarto wytyczne dotyczące finansowania operacji zarządzania kryzysowego o implikacjach wojskowych i obronnych, w tym listę wspólnych kosztów wraz z ich definicją<sup>12</sup>. W oparciu o postanowienia szczytu w Sewilii i wcześniej przyjęte przez Radę do Spraw Ogólnych zasady finansowania operacji mających implikacje wojskowe lub obronne wydatki dzieli się na dwie grupy: koszty wspólne i pozostałe koszty<sup>13</sup>. Do pierwszej grupy „koszty wspólne” zaliczamy koszty, które podlegają zawsze finansowaniu z budżetu UE, m.in.: transport (koszty podróży), infrastruktura, zakwaterowanie, personel lokalny, administracja. W drugiej grupie „pozostałe koszty”, znajdują się te, które stanowią indywidualne wydatki, ponoszone przez państwa członkowskie. Utrzymano zatem zasadę, że wydatki są pokrywane tam, gdzie powstają (ang. costs lie where they fall). Rada, odnosząc się do poszczególnych przypadków, decydowała czy koszty transportu, zakwaterowania i ulokowania sił zbrojnych są ponoszone wspólnie. To rozwiązanie bardzo sformalizowało mechanizm finansowania operacji. W procedurę zaangażowana zostać musiała Komisja Europejska, która przedstawiała budżet w zakresie wydatków nieobowiązkowych do zatwierdzenia przez Parlament Europejski<sup>14</sup>. Mechanizm finansowania operacji został poddany odrębnym regulacjom prawnym, jednakże problem nie został w pełni rozwiązany.

Proces integracji europejskiej w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony postępuje. Stopniowo kształtują się zdolności wojskowe UE w oparciu o ustalony Europejski Cel Zasadniczy<sup>15</sup>. Wiąże się to z licznymi zmianami obowiązującego

<sup>10</sup> Court of Auditors Special Report on the management of the Common Foreign and Security Policy, together with the Council's replies and the Commission's replies, no. 13/2001, Dz. U. C 338 z 30 listopada 2001.

<sup>11</sup> Zagadnieniem tym zajmowała się także Rada Europejska w Goeteborgu 15–16 czerwca 2001 roku.

<sup>12</sup> Annex II, Presidency Report on European Security and Defense Policy, Financing of EU-Led Crisis Management Operations having military and defense implications, European Council, (10160/2/02), Sewilla, 21–22 czerwca 2002.

<sup>13</sup> ESDP-financing of operations having military implications, 2437th Council meeting – General Affairs, Luksemburg, 17 czerwca 2002, s. 15, a także dokument 10155/02 w sprawie finansowania operacji zarządzania kryzysowego prowadzonych pod kierunkiem UE, mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne z dnia 17 czerwca 2002.

<sup>14</sup> Parlament ma ograniczone uprawnienia w zakresie WPZiB. Chce on wywierać wpływ na WPZiB, rozszerzając ich zakres. W przypadku określania wydatków nieobligatoryjnych wymusza na Radzie konsultacje przedwstępne przy okazji zwracania się o środki z budżetu UE. Nadal ważnym elementem pozostaje mechanizm nadzoru w ramach debat Parlamentu po wydatkowaniu środków budżetowych.

<sup>15</sup> Europejski Cel Zasadniczy, czyli plan dotyczący rozwijania zdolności wojskowych UE, powstał podczas szczytu w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 roku. Podczas tego spotkania Rady Europejskiej zapadła decyzja o utworzeniu do 2003 roku Europejskich Sił Szybkiego Reagowania w liczbie 50 000–60 000 żołnierzy, które w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji politycznej mogłyby być rozmieszczone na obszarze wymagającym wykonywania misji petersberskich. Siły miały prowadzić działania w rejonie kryzysu przez co najmniej rok. Siły miały być samowystarczalne, a w ich składzie znajdowałyby się wszystkie rodzaje wojsk. W ramach operacji lotnictwo, wojska lądowe, marynarka wojenna miałyby dysponować wspólnym zapleczem logistycznym. Plan ten nie został w pełni zrealizowany.

prawa, co wymusza także reformę całego instrumentarium technicznego zarządzania kryzysowego, w tym mechanizmu finansowania. Po roku 2003, narastała liczba operacji cywilnych, zmieniał się także ich zakres<sup>16</sup>. Rozpoczął się także etap operacji wojskowych. Dotychczasowy mechanizm stał się w obliczu nowych wyzwań nieefektywny. Zwłaszcza operacje wojskowe stanęły przed barierą niewydolności istniejącego systemu, co stanowiło istotne zagrożenie dla powodzenia tych operacji i ich terminowości. Widoczne stały się różnice w finansowaniu misji cywilnych i operacji o implikacjach wojskowych lub obronnych. Operacje o implikacjach wojskowych i obronnych nie mogły być finansowane z budżetu ogólnego. Budżet ten był głównym źródłem finansowania operacji cywilnych. Początkowo w przypadku operacji wojskowych obowiązywał system finansowania *ad hoc*, ustalany na początku prowadzonych działań. Jednakże problemy z finansowaniem operacji CONCORDIA w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii i ARTEMIS w Demokratycznej Republice Konga pokazały jak zawodny był to system. Ciężar kosztów podczas operacji CONCORDIA spoczywał na uczestniczących w niej państwach członkowskich, które pokrywały ich „indywidualne” koszty, a także uczestniczyły w 84,5% w finansowaniu „wspólnych kosztów”, zgodnie ze wskaźnikiem PKB. Państwa trzecie uczestniczące w operacji pokrywały ich indywidualne koszty, a także uczestniczyły we współfinansowaniu kosztów wspólnych (15,5% udziału państw trzecich w kosztach wspólnych). Niezbędne okazało się stworzenie stabilnego systemu finansowania operacjami wojskowymi, który uwzględniłby zaangażowanie państw trzecich, a także finansowanie działań przygotowawczych. Potrzeba zastosowania wspólnych zasad i wytycznych finansowych miała przesądzić o powodzeniu każdej kolejnej operacji.

Na mocy decyzji 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 roku Rada Unii Europejskiej stworzyła nowy mechanizm finansowania operacji o implikacjach wojskowych lub obronnych<sup>17</sup>. Bogini mądrości Atena stała się jego patronką. Mechanizm został kilkakrotnie i w sposób zasadniczy zmieniony na mocy decyzji Rady 2004/925/WPZiB, 2005/68/WPZiB, 2007/91/WPZiB. Ostateczną formę mechanizm ATHENA przybrał na mocy decyzji Rady 2007/384/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r. i 2008/975/WPZiB z dnia 18 grudnia 2008 r.

W roku 2004 zatwierdzono Europejski Cel Operacyjny 2010<sup>18</sup>. Określając nowy cel państwa członkowskie zobowiązały się zapewnić Unii Europejskiej do 2010 roku

---

Ministrowie obrony państw Unii Europejskiej 19 maja 2003 roku oświadczyli, że cel operacyjny został osiągnięty, ale zdolność Unii Europejskiej do przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego jest ograniczona z powodu niewystarczającego wyposażenia. 18 czerwca 2004 roku podjęto decyzję o nowym Europejskim Celu Operacyjnym 2010.

<sup>16</sup> Szerzej patrz: B. Przybylska-Maszner, *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – dylematy dotyczące efektywności*, w: *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń 2009.

<sup>17</sup> Decyzja Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne, Dz. U. L 63 z 28.2.2004, s. 68–82.

<sup>18</sup> Plan, który został zatwierdzony na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 roku. Europejski Cel Operacyjny 2010 jest rozwinięciem Europejskiego Celu Operacyjnego z roku 1999, który nie został w pełni zrealizowany. Unia Europejska poprzez określenie nowego celu kładzie większy nacisk na budowę potencjału obronnego, co zwiększy jej rolę na arenie między-

zdolność do jednoczesnego prowadzenia kilku operacji o różnym stopniu trudności. Rozwijanie europejskiego potencjału obronnego miało być skupione na podwyższeniu jakości wspólnych sił, zwiększeniu stopnia ich interoperacyjności, co zwiększyłoby zdolność do ich wysyłania poza granice UE oraz zdolność do ich utrzymania na obszarze operacji. Realizacja celu zakłada utworzenie grup bojowych Unii Europejskiej zdolnych do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez Unię Europejską decyzji politycznej, wyspecjalizowanych w działaniu w trudnych warunkach terenowych i klimatycznych. Ponadto dla realizacji celu konieczne jest także pozyskanie środków transportu strategicznego oraz poprawa zdolności działania w ramach operacji poza granicami Europy<sup>19</sup>. W 2008 roku, w ramach Celu podstawowego 2010, Rada Sterująca Europejskiej Agencji Obrony zapoznała się z początkową wersją planu rozwoju zdolności, który ma na celu pomoc państwom członkowskim w ukierunkowaniu ich strategii krajowych. Po nieformalnym posiedzeniu ministrów obrony w Deauville w październiku 2008 roku osiągnięto kilka konkretnych porozumień w Radzie dotyczących między innymi: wielonarodowej grupy powietrznej na bazie A400M oraz europejskiej floty transportu powietrznego (EATF), kolejnej generacji satelitów rozpoznawczych w ramach wielonarodowego systemu nadzoru, rozpoznania i obserwacji satelitarnej (MUSIS), europejskiej inicjatywy planującej wykorzystanie lotniskowców w działaniach interoperacyjnych (ECGII)<sup>20</sup>. Nowe wyzwania w odniesieniu do wojskowych zdolności operacyjnych po raz kolejny wymuszały reformę ich finansowania.

### Mechanizm ATHENA

Mechanizm ATHENA dotyczy zarządzania finansowaniem wspólnymi kosztami operacji Unii Europejskiej mających implikacje wojskowe lub obronne. Od momentu podjęcia decyzji o tworzeniu sił szybkiego reagowania istotne było określenie mechanizmu finansowania operacji prowadzonych pod kierunkiem Unii. 17 czerwca 2002 roku Rada zatwierdziła dokument 10155/02 w sprawie finansowania operacji zarządzania kryzysowego, mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. 22 września 2003 roku Rada zadecydowała, że Unia Europejska powinna wypracować

---

dowej. Ponadto, nowy cel ma służyć pozyskaniu nowoczesnych zdolności niezbędnych dla skutecznej realizacji założeń określonych w Europejskiej strategii bezpieczeństwa.

<sup>19</sup> W ramach realizacji Europejskiego Celu Operacyjnego 2010 przyjęto także wiele celów szczegółowych, wśród nich: utworzenie w 2004 r. komórki cywilno-wojskowej w Sztapie Wojskowym UE; utworzenie w 2004 roku Europejskiej Agencji Obrony; wprowadzenie w 2005 roku na szczeblu Unii Europejskiej koordynacji użycia środków transportu strategicznego; osiągnięcie pełnej zdolności w dziedzinie lądowego, lotniczego i morskogo transportu strategicznego do 2010 roku; zakończenie do 2007 roku tworzenia grup bojowych UE, utworzenie do 2010 roku jednolitego europejskiego dowództwa transportu lotniczego; zagwarantowanie do 2008 roku siłom UE możliwości korzystania z lotniskowca wraz z eskortą; zapewnienie do 2010 roku kompatybilności krajowych systemów łączności wojskowej. Program realizacji celu uwzględnia zmiany w sytuacji międzynarodowej, jakie dokonały się po 11 września 2001 roku, a także doświadczenia z prowadzonych przez Unię operacji.

<sup>20</sup> Dokument Rady dotyczący głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie WPZiB przedstawiony w Parlamencie Europejskim w ramach zastosowania pkt G, ust. 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 roku, Bruksela 5 czerwca 2009, s. 49–50.

umiejętność zarządzania finansowaniem wspólnymi kosztami operacji wojskowych o dowolnej skali, stopniu złożoności lub pilności, w szczególności przez ustanowienie, do dnia 1 marca 2004 roku, stałego mechanizmu finansowania obciążeń ponoszonych z tytułu wspólnych kosztów wszelkich przyszłych operacji wojskowych Unii. System umożliwiający wcześniejsze finansowanie był planowany przede wszystkim na użytek operacji szybkiego reagowania. Jednakże w określonych warunkach wkład wpłacony mógł zostać wykorzystany do wcześniejszego finansowania zwykłych operacji.

W mechanizmie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Danii<sup>21</sup>. Na mocy szczególnych regulacji Dania jest wyłączona ze współpracy dotyczącej wojskowych aspektów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zgodnie z art. 6 Protokołu w sprawie stanowiska Danii załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie uczestniczy ona w opracowywaniu oraz wprowadzaniu w życie decyzji i działań Unii, które mają wpływ na kwestie polityczno-obronne. Dania nie uczestniczy we wprowadzaniu instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i nie współfinansuje tych instrumentów oraz działań Unii realizowanych w ich oparciu.

Środki pozyskiwane w mechanizmie są ze składek (wkładów) państw członkowskich UE według klucza PNB. Mechanizm ATHENA działa w imieniu uczestniczących państw członkowskich lub, w odniesieniu do konkretnych operacji, państw wnoszących wkład. W kosztach operacji mogą uczestniczyć państwa trzecie. Mechanizm ATHENA ma zdolność prawną niezbędną w szczególności do posiadania rachunku bankowego, nabywania, posiadania lub zbywania mienia, zawierania umów i porozumień administracyjnych oraz występowania jako strona w postępowaniach sądowych. ATHENA jest mechanizmem o charakterze niezarobkowym. Mechanizmem Athena zarządzają, z upoważnienia Specjalnego Komitetu, następujące organy: administrator, dowódca każdej z operacji, księgowy. Specjalny Komitet, w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego z uczestniczących państw członkowskich sprawuje nadzór nad zarządzaniem mechanizmem ATHENA. Specjalny Komitet ustala przepisy finansowe mające zastosowanie do wszystkich wydatków finansowanych przez mechanizm ATHENA, w tym przepisy dotyczące zamówień, a także mające zastosowanie do wydatków finansowanych poprzez mechanizm ATHENA: 1) bez udziału kwatery głównej operacji zapewnionej przez państwo członkowskie lub środków i zdolności NATO; 2) w operacjach wojskowych UE, w których kwaterę główną zapewniają państwa członkowskie UE; 3) w operacjach wojskowych UE z udziałem środków i zdolności NATO<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Konstytucja Danii przewiduje szczególną procedurę wyrażania zgody na przekazanie przez władze tego państwa wykonywania przysługujących im uprawnień organom międzynarodowym. Po negatywnym wyniku referendum w 1992 roku, które zostało zwołane w związku z procedurą ratyfikacji Traktatu z Maastricht, Rada Europejska w Edynburgu w grudniu 1992 roku przyjęła wniosek Danii i ustanowiła dla tego państwa regulacje wyjątkowe. Postanowienia te zostały włączone do Traktatów i przekonały społeczeństwo Danii do późniejszej ratyfikacji Traktatu z Maastricht.

<sup>22</sup> Szerzej patrz: Przepisy finansowe mające zastosowanie do wszystkich wydatków finansowanych przez mechanizm ATHENA z 9 grudnia 2005 roku (wejście w życie 15 grudnia 2005 roku). Rada (w dok. 14956/04) wezwała Specjalny Komitet mechanizmu ATHENA do przyjęcia do końca 2005 roku przepisów finansowych dotyczących wykonywania wydatków związanych ze wspólnymi

Przedstawiciele państw trzecich nie mają prawa udziału w głosowaniu w Komitecie. Komitet ten jest powoływany dla zarządzania każdą nową operacją. W jego pracach uczestniczy także przedstawiciel Komisji Europejskiej, bez prawa udziału w głosowaniu. Mechanizm pokrywa koszty wspólne operacji wojskowych UE, ponoszone od etapu przygotowań do etapu zakończenia operacji, zgodnie z kategoriami wymienionymi w załącznikach do decyzji Rady (tab. 1).

Tabela 1

**Przykładowe koszty wspólne operacji wojskowych ponoszone przez mechanizm ATHENA**

Kategoria kosztów	Wybrane koszty w ramach kategorii
Wspólne koszty operacyjne związane z fazą przygotowawczą operacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty ewakuacji medycznej w nagłych przypadkach (Medevac) osób biorących udział w misjach rozpoznawczych i przygotowaniach sił zbrojnych do konkretnej operacji wojskowej Unii;</li> <li>– koszty transportu i zakwaterowania niezbędne do przeprowadzenia misji rozpoznawczych i przygotowania</li> </ul>
Wspólne koszty operacyjne związane z aktywną fazą operacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty dodatkowe kwatery głównej związane z prowadzonymi przez UE operacjami lub ćwiczeniami;</li> <li>– koszty dodatkowe poniesione na udzielenie wsparcia siłom zbrojnym jako całości;</li> <li>– koszty dodatkowe poniesione w związku z odwołaniem się Unii Europejskiej do wspólnych środków i zdolności NATO udostępnionych operacji prowadzonej pod kierunkiem UE;</li> <li>– koszty dodatkowe poniesione przez UE na towary, usługi lub prace wymienione w wykazie kosztów wspólnych i udostępnione w operacji prowadzonej pod kierunkiem UE przez jedno z państw członkowskich, instytucję UE, państwo trzecie lub organizację międzynarodową zgodnie z porozumieniem</li> </ul>
Wspólne koszty operacyjne związane z aktywną fazą konkretnej operacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty transportu;</li> <li>– koszty kwaterunku;</li> <li>– koszty pozyskiwania informacji (zobrazowania satelitarne, wywiad, rozpoznanie i obserwacja (ISR) na poziomie teatru działań, w tym obserwacja przestrzeni powietrze-ziemia (AGSR); wywiad osobowy (HUMINT)</li> </ul>
Wspólne koszty operacyjne ponoszone na wniosek dowódcy operacji i po zatwierdzeniu przez Specjalny Komitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszt krytycznych zdolności na poziomie teatru działań: zdolności na poziomie teatru działań (rozminowywanie w obrębie teatru działań, o ile jest to konieczne do przeprowadzenia operacji; ochrona chemiczna, biologiczna, radiologiczna i jądrowa (CBRN); obiekty przechowywania paliwa i zasilania w paliwo; przechowywanie i niszczenie broni oraz amunicji zebranej w obszarze operacji) zgodnie ze wspólnym działaniem</li> </ul>
Wspólne koszty operacyjne związane z likwidacją operacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty poniesione w celu znalezienia ostatecznego przeznaczenia dla sprzętu i infrastruktury wspólnie finansowanych w celu przeprowadzenia operacji;</li> <li>– koszty sporządzenia sprawozdań finansowych dotyczących operacji</li> </ul>
Inne wspólne koszty	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odszkodowania za straty i koszty wynikające z roszczeń i powództw;</li> <li>– opłaty bankowe;</li> <li>– koszty audytu</li> </ul>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie decyzji Rady 2007/384/WPZiB.

kosztami operacji wojskowych UE, „szczególnie w celu zapewnienia niedyskryminujących i skutecznych procedur zamówień publicznych (zwłaszcza zagwarantowania dostępu do procedur zamówień dla operacji wojskowych UE oferentom z wszystkich państw mających udział w finansowaniu danej operacji oraz z państwa przyjmującego), ułatwienia funkcjonowania kwatery głównej UE i określenia wydatków misji podlegających wspólnemu finansowaniu”.



Mechanizm finansuje także wspólne koszty ćwiczeń. Finansowane są one za pośrednictwem mechanizmu ATHENA zgodnie z przepisami i procedurami podobnymi do obowiązujących w przypadku operacji, w które wnoszą wkład wszystkie uczestniczące państwa członkowskie. Mechanizm zasadniczo nie pokrywa kosztów transportu i zakwaterowania sił zbrojnych wysłanych przez państwa członkowskie. Taka decyzja mogłaby być teoretycznie podjęta przez Radę. W poszczególnych przypadkach, Rada stanowiąc wspólne działania rozszerzała lub ograniczała koszty wspólne. Przykładem może być wspólne działanie 2004/570/WPZiB dotyczące operacji wojskowej w Bośni i Hercegowinie, w którym dla celów operacji przyjęto, że wydatki związane z transportem oraz wydatki dotyczące koszarowania i zakwaterowania sił jako całości nie kwalifikują się do zapłaty w ramach kosztów wspólnych<sup>23</sup>. Warto także zauważyć, iż procedury zamówień publicznych dla operacji wojskowych są otwarte zasadniczo dla oferentów pochodzących z państw uczestniczących finansowo w operacji.

Mechanizm ATHENA ma bardzo rozbudowany audyt i sprawozdawczość. Do 31 marca przypadającego po zakończeniu danego roku budżetowego lub w terminie czterech miesięcy od zakończenia operacji, każdy dowódca operacji przedstawia księgowemu mechanizmu ATHENA informacje niezbędne do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego w odniesieniu do kosztów wspólnych, rocznego sprawozdania finansowego w odniesieniu do wydatków prefinansowanych i zwróconych oraz rocznego sprawozdania z działalności. Do 31 lipca po zakończeniu roku budżetowego kolegium audytorów przedstawia Specjalnemu Komitetowi roczne sprawozdanie z audytu, a administrator, z pomocą księgowego i dowódców poszczególnych operacji, końcowe roczne sprawozdanie finansowe mechanizmu ATHENA. Do 30 września po zakończeniu danego roku budżetowego Specjalny Komitet analizuje roczne sprawozdanie finansowe porównując ze sprawozdaniem z audytu przedstawionego przez kolegium w celu udzielenia absolutorium administratorowi, księgowemu i dowódcom poszczególnych operacji.

### **Koszty operacji wojskowych Unii Europejskiej**

Artykuł 43 Traktatu o Unii Europejskiej określa misje, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmujących działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. W ramach stopniowo określonej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, możemy wyróżnić następujące rodzaje operacji: misje

---

<sup>23</sup> Art. 12 Wspólnego działania Rady 2004/570/WPZiB z 12 lipca 2004 w sprawie operacji wojskowej UE w Bośni i Hercegowinie.

cywilne<sup>24</sup> oraz operacje wojskowe. Operacje wojskowe są najbardziej zaawansowanymi logistycznie operacjami UE oraz jednymi z najdroższych działań wykonywanych w ramach tej polityki. Ze względu na swoją specyfikę są to operacje wymagające współpracy państw wysyłających swoje wojska na szczeblu wojskowym i politycznym. Operacje najwyraźniej pokazują także rosnącą siłę Unii jako aktora stosunków międzynarodowych. Nie będąc misjami interwencji zbrojnych, działając w zakresie zadań petersberskich, operacje wojskowe mają za zadanie utrzymywanie bądź wymuszanie swoją obecnością pokoju. Do roku 2010 operacje wojskowe rozpoczęto w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Czadzie, Demokratycznej Republice Kongo, Bośni i Hercegowinie, w Somalii (patrz tab. 2).

Wojskowe operacje mogą być finansowane z trzech źródeł: 1) przez mechanizm ATHENA; 2) przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą *cost lie where they fall*; 3) z budżetów agencji powołanych w ramach WPBiO<sup>25</sup>. Teoretycznie możliwe jest także finansowanie operacji z wkładów organizacji międzynarodowych czy przedsiębiorstw prywatnych<sup>26</sup>. Nie istnieje możliwość finansowania tych operacji z budżetu UE<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> W skład misji cywilnych wchodzi: misje policyjne, misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje dotyczące państwa prawnego, misje wsparcia kontroli granicznej, misje obserwacyjne. Dodatkowo, w roku 2005 przygotowano podstawy prawne do rozpoczęcia działania cywilno-wojskowego na rzecz Unii Afrykańskiej AMIS, a w roku 2008 podjęto decyzje o pierwszym wojskowym działaniu koordynującym Unii Europejskiej wspierającym rezolucję 1816 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ w Somalii. Unia Europejska prowadziła lub prowadzi działania w różnych regionach świata, między innymi: w zachodniej części Bałkan, na Kaukazie, Bliskim Wschodzie i Afryce. W misjach uczestniczą państwa Unii Europejskiej, które wyrażą na to zgodę, a także państwa trzecie, nie należące do Unii, które zapewnią odpowiedni wkład militarny, bądź finansowy. Do rozpoczęcia operacji UE w zakresie WPBiO nie jest wymagany mandat ONZ. Wyjątkiem jest tu sytuacja zamiaru użycia siły zbrojnej, dla której konieczna jest aprobata Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zwyczajowo, misje UE podejmowane są za zgodą zainteresowanych państw, z wyjątkiem sytuacji, gdy państwo na którego terytorium ma dojść do operacji zagrożone jest w kryzysie i nie dysponuje sprawną władzą wykonawczą.

<sup>25</sup> Agencje to zdecentralizowane organy podlegające europejskiemu prawu publicznemu, posiadające osobowość prawną, stanowiące na mocy Wspólnego działania Rady w celu wykonywania bardzo konkretnych zadań technicznych, naukowych lub zarządczych w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Do roku 2010 powstały trzy takie agencje: Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem Unii Europejskiej, Europejska Agencja Obrony.

<sup>26</sup> Patrz szerzej: A. Bendiek, H. Whitney-Steele, *The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy, Solving the Conundrum*, German Institute for International and Security Affairs, czerwiec 2006, s. 2–3.

<sup>27</sup> W 2008 r. budżet na WPZiB wynosił 285 mln euro. Znacząca część funduszy została przeznaczona na operacje i działania związane z cywilnym zarządzaniem kryzysowym, zwłaszcza na EULEX Kosowo (120 mln euro), EUPOL Afganistan (45 mln euro) oraz EUMM Gruzja (35 mln euro). W roku 2009 budżet ten wyniósł 242 mln euro, a w roku 2010 na WPZiB we wstępnym budżecie zaplanowano 281,5 mln euro, co stanowi 3,6% w dziale „UE jako partner na arenie międzynarodowej”. Większość tej kwoty będzie przeznaczona na działania misji EULEX w Kosowie, EUMM w Gruzji, EUPOL w Afganistanie.

Tabela 2

## Operacje wojskowe Unii Europejskiej

Skrót nazwy misji	Obszar misji	Czas trwania misji	Budżet/mechanizm (wspólne koszty)	Podstawa prawna
EUTM Somalia	Uganda/Somalia	7.04.2010– w trakcie	4,8 mln (ATHENA)	Decyzje Rady: 2010/96/ WPZiB z 15 lutego 2010, 2010/197/WPZiB z 31 marca 2010
ATALANTA EUNAVFOR Somalia	Wybrzeże Somalii	8.12.2008– w trakcie	8,3 mln euro (ATHENA)	Wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008
EUFOR Czad/RŚ	Czad, Republika Środkowo- afrykańska	15.03.2008– 14.03.2009	119,6 mln euro (ATHENA)	Wspólne działanie Rady 2008/101/WPZiB z 28 stycznia 2008
EUFOR-RD Congo	Demokratyczna Republika Konga	12.06.2006– 30.11.2006	16,7 mln euro (ATHENA)	Wspólne działanie Rady 2006/319 z 27 kwietnia 2006
EUFOR-ALTHEA	Bośnia i Hercego- wina	2.12.2004– w trakcie	71,7 mln euro (ATHENA)	Wspólne działanie Rady 2004/570/WPZiB z 12 lipca 2004
ARTEMIS	Demokratyczna Republika Konga	12.06.2003– 1.09.2003	7 mln euro	Wspólne działanie Rady 2003/423 z 5 czerwca 2003
CONCORDIA	Była Jugosłowiań- ska Republika Macedonii	31.03.2003– 15.12.2003	4,7 mln euro	Wspólne działanie Rady 2003/92/WPZiB z 27 stycznia 2003

Źródło: Opracowanie własne.

Do tej pory mechanizm ATHENA sfinansował wspólne koszty operacji ALTHEA w Bośni o Hercegowinie, operacji EUFOR DR Konga<sup>28</sup>, operacji EUFOR Tchad/RCA, morskiej operacji wojskowej ATALANTA (patrz tab. 2). W 2005 roku mechanizm ATHENA sfinansował także koszty pierwszego z etapów projektu „Łańcuch Płatności” realizowanego w ramach operacji o charakterze cywilno-wojskowym EUSEC-RD Congo. Koszt tego etapu przejściowego projektu sfinansowano z dobrowolnych wpłat do mechanizmu 6 państw członkowskich<sup>29</sup>.

### Konsekwencje wdrażania mechanizmu ATHENA

Sukcesem ATHENY jest wypracowanie sposobu na dzielenie się przez państwa członkowskie obciążeniami finansowymi związanymi z działaniami zewnętrznymi

<sup>28</sup> Koszty prowadzonej operacji EUFOR RDK to 16,7 mln euro w kosztach wspólnych i 19 mln euro w kosztach poniesionych przez poszczególne państwa.

<sup>29</sup> Szerzej o EUSEC RD Congo patrz: B. Przybylska-Maszner, *Misja doradcza i pomocowa Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Kionga EUSEC RD Congo – uwarunkowania, struktura, efekty*, w: *Misje cywilne Unii Europejskiej*, red. B. Przybylska-Maszner, Poznań 2009, s. 145–168.

Unii w dziedzinie obronnej. Mechanizm ATHENA sprawdził się także przy finansowaniu niektórych aspektów wojskowych Unii w zakresie działań wspierających. Przykładem na to może być wsparcie misji Unii Afrykańskiej w Sudanie (AMIS), w ramach której Unia pokryła koszty transportu, zakwaterowania i koszty komunikacji personelu wojskowego Unii, od czerwca 2005 do końca 2007 roku.

Jednakże państwa członkowskie, których siły zbrojne posiadają niezbędny potencjał, w szczególności związany ze strategicznym transportem powietrznym wciąż ponoszą największe obciążenia finansowe. Mechanizm ATHENA finansuje wspólne koszty tylko jeżeli stanowią one mniej niż 10% całkowitych kosztów wojskowych UE danej operacji<sup>30</sup>. W 2005 roku budżet ATHENY wyniósł około 60 mln euro, a w 2006 roku około 45 mln euro<sup>31</sup>.

Chociaż mechanizm ATHENA jest przydatny, to nie zachęca państw członkowskich do uczestnictwa w operacji. Biorąc pod uwagę ograniczenia w definiowaniu kosztów wspólnych, ciężar finansowania operacji spoczywa na zaangażowanych państwach, zgodnie z zasadą „costs lie where they fall”. Mechanizm może być uznany za ten, który „niewystarczająco zachęca do angażowania się w misje pokojowe, prowadzone w ramach EPBO przez UE jako całość, gdyż jest zależny od zdolności finansowej niektórych państw członkowskich i ich skłonności do zaangażowania się w operację, co w konsekwencji zmniejsza rangę udziału UE rozumianej jako całość, a zachęca do eksponowania roli poszczególnych państw, będących członkami UE”<sup>32</sup>.

Rozważając nad przyszłością mechanizmu finansowania operacji wojskowych UE trzeba wziąć pod uwagę trzy kwestie:

- czy należy uwzględnić wydatki na operacje wojskowe w budżecie ogólnym i poddać je procedurze związanej z uchwalaniem tego budżetu, czy też wystarczający jest odrębny mechanizm, którego budżet stanowią wpłaty poszczególnych państw uczestniczących w operacjach?
- czy należy rozszerzyć definicję kosztów wspólnych finansowanych z mechanizmu finansowania operacji o implikacjach wojskowych i obronnych?
- czy istniejący mechanizm jest wystarczająco efektywny?

### **Perspektywy zmian finansowania WPBiO po traktacie lizbońskim**

W chwili obecnej ATHENA jest narzędziem niedoskonałym, ale użytecznym i niezbędnym. W oparciu o doświadczenia z zastosowania mechanizmu możemy spodziewać się jego reformy. Traktat lizboński przewiduje możliwości zmiany mechanizmu finansowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nie uwzględnia jednak istotnych zmian dotyczących finansowania operacji wojskowych. Art. 41 TUE (dawny art. 28) potwierdza, iż wydatki administracyjne ponoszone przez instytucje w związku

<sup>30</sup> Financial aspects of EU crisis management: the ATHENA mechanism, Assembly Fact Sheet No. 9, Assembly of Western European Union, November 2008, s. 2.

<sup>31</sup> Financing of ESDP operations, EU Council Secretariat Factsheet, czerwiec 2006, s. 2.

<sup>32</sup> J. Pietras, *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów Unii*, Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 32.

z wykonywaniem WPZiB są nadal pokrywane z budżetu Unii. Wydatki operacyjne są również pokrywane z budżetu Unii, z wyjątkiem wydatków na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Kluczowym stał się zapis potwierdzający, iż jeśli wydatki nie są pokrywane z budżetu Unii, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Nadal w traktacie pozostawiono możliwość wyłączenia państwa członkowskiego, których przedstawiciele w Radzie złożyli formalne oświadczenie<sup>33</sup>. Państwo to nie jest zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne.

Zgodnie z zapisami lizbońskimi ustanowiono podstawy procedury szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii<sup>34</sup>. W procedurze uczestniczy Rada, która stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Środki te mają być przeznaczone na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Do działań, które wymagałyby takiej szybkiej reakcji możemy zaliczyć działania przygotowawcze do misji. Działania przygotowawcze do misji, nie obciążałyby budżetu Unii, a finansowane byłyby z funduszu początkowego utworzonego ze składek państw członkowskich. Fundusz początkowy ma być ustanowiony decyzją Rady podjętą większością kwalifikowaną, na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W decyzji Rada wskaże: warunki tworzenia i finansowania funduszu początkowego, w szczególności wysokość środków przekazywanych funduszowi; warunki zarządzania funduszem początkowym; warunki kontroli finansowej<sup>35</sup>. Upoważnionym do sfinansowania misji, której wydatki nie będą pokryte z budżetu Unii, jest Wysoki Przedstawiciel, który jest zobowiązany do złożenia Radzie sprawozdania z wykonania traktatowego upoważnienia.

Mechanizm „wcześniejszego finansowania operacji wojskowych” został już zaproponowany w Decyzji Rady 2005/68/WPZiB z 24 stycznia 2005 roku<sup>36</sup>. Miał on usprawnić operacje szybkiego reagowania. W odniesieniu do tych operacji, w określonych warunkach wkład wniesiony może zostać wykorzystany do wcześniejszego finansowania zwykłych operacji, szczególnie tych, w przypadku których odstęp czasu pomiędzy przyjęciem wspólnego działania a decyzją dotyczącą rozpoczęcia jest krótki. Do celów wcześniejszego finansowania operacji wojskowych szybkiego reagowania UE uczestniczące państwa wnoszą swój wkład na rzecz ATHENY z góry lub gdy Rada zadecyduje o przeprowadzeniu operacji wojskowej szybkiego reagowania UE, do której finansowania wnoszą one wkład, wpłacają swój wkład w ramach kosztów wspólnych takiej operacji w wysokości kwoty referencyjnej w terminie pięciu dni od daty przekazania wezwania, o ile Rada nie zadecyduje inaczej. To pozwala na przyspiesze-

<sup>33</sup> Oświadczenie na podstawie artykułu 31 TUE ustęp 1 akapit drugi.

<sup>34</sup> Tożsame rozwiązania zawarte były w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, art. III-313.

<sup>35</sup> Działania przygotowawcze do misji, które nie obciążają budżetu Unii, są finansowane z funduszu początkowego utworzonego ze składek państw członkowskich.

<sup>36</sup> Decyzja Rady 2005/68/WPZiB z dnia 24 stycznia 2005 r. zmieniająca decyzję 2004/197/WPZiB ustanawiającą mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

nie planowania i szybsze ustanowienie sił na obszarze operacji. Państwa członkowskie mają wybór sposobu płatności.

### Wnioski

Unia zmierza do wypromowania swojej roli jako gracza na arenie międzynarodowej, gracza wykorzystującego zasoby na płaszczyźnie handlowej, dyplomatycznej, rozwojowej, pomocy humanitarnej, a także wojskowej.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej stopniowo wypracowują mechanizmy koordynacji wydatków związanych z polityką obronną. Biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne, wspólne dzielenie się kosztami przeznaczonymi na istniejące zdolności operacyjne oraz wspólne rozwijanie nowych mogłoby stanowić podstawę dla budowy nowej roli Unii na arenie międzynarodowej w oparciu o zaistniały jej kształt prawny po traktacie lizbońskim. Politycznie takie rozwiązanie jest mało realne. Podejmowanie się wysiłków w celu eliminacji kosztów zbędnego pokrywania się działań państw członkowskich budzi niechęć. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, mając charakter międzyrządowy, jest prowadzona w odniesieniu do ram polityk narodowych poszczególnych państw członkowskich. Państwa członkowskie Unii Europejskiej są bardziej zainteresowane wykorzystaniem mechanizmu unijnego na rzecz prowadzenia misji ratunkowych, humanitarnych i pokojowych na świecie, niż wspólnego prowadzenia operacji o implikacjach wojskowych.

Budując zdolności do prowadzenia operacji wojskowych, z uwzględnieniem coraz lepszego mechanizmu zarządzania finansowego, należy wziąć pod uwagę realność zaangażowania w oparciu o analizę gotowości politycznej do większego uczestnictwa politycznego i finansowego oraz wzrost liczby operacji, a tym samym wzrost wydatków na operacje w ramach WPBiO w ujęciu kosztów wspólnych i krajowych.

Wart podkreślenia jest także fakt, iż w ramach Unii rozpoczynają się intensywne działania na rzecz współpracy w dziedzinie polityki zbrojeniowej, współpracy w dziedzinie B+R.

Tworząc jakkolwiek nowy, bądź reformując istniejący system zarządzania finansowego operacjami wojskowymi trzeba wziąć pod uwagę zwiększenie finansowania ze strony Unii (np. poprzez rozszerzenie katalogu kosztów wspólnych), przy jednoczesnym zmniejszeniu bezpośredniego zaangażowania finansowego poszczególnych państw. Stosując takie rozwiązanie należałoby znaleźć wsparcie polityczne dla uzasadnienia realizacji celów polityki UE poprzez uwspólnotowione działania operacyjne. Finansowane z budżetu UE powinny być cele wspólne państw członkowskich. Pozostawienie możliwości finansowania celów wspólnych z budżetu kilku państw zaangażowanych w operacje, działających pod szyldem UE, stoi w sprzeczności z ideą integracji europejskiej.

Pomimo nowych możliwości, które daje traktat lizboński w zakresie budowy zdolności operacyjnych Unii, nie należy spodziewać się znaczącego wzrostu wydatków na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Wynika to z braku woli politycznej do ponoszenia takich wydatków przez państwa członkowskie. Głównym problemem jest zadowalający dla wszystkich mechanizm obliczania partycypacji poszczególnych państw

w takich wydatkach. Ustanowieniem nowego mechanizmu zainteresowane będą z pewnością państwa, które ponoszą największe koszty zaangażowania operacyjnego<sup>37</sup>. Państwa te chcąc odciążenia finansowego mogą zabiegać o przeniesienie kosztów zaangażowania na płaszczyznę UE.

Skuteczny mechanizm finansowania jest kluczem do sukcesu każdej rozpoczętej w przyszłości operacji. Skuteczność takiego mechanizmu zależy od czynników w ujęciu proceduralnym takich jak:

- elastyczność w zakresie wypląt;
  - tempo przepływu środków – szybkość dostarczenia kolejnej transzy płatności;
  - długoterminowa stabilność finansowa dla prowadzonych działań;
  - spójność przepisów umożliwiających pobranie i rozliczenie środków;
  - stopień przejrzystości operacji finansowych
- oraz czynników w ujęciu instytucjonalnym takich jak:
- kompetencyjna równowaga instytucjonalna;
  - sprawność ośrodków w zakresie podejmowania decyzji dotyczących uruchomienia środków i wprowadzenia korekt finansowych.

Zakładając rosnącą rolę Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, trzeba wziąć pod uwagę tendencje dotyczące zaangażowania operacyjnego. Zjawiska które możemy zaobserwować warunkują perspektywy rozwoju operacji. Zaangażowanie przedmiotowe dotyczące operacji wojskowych, widoczne w mandacie operacji, jest coraz większe. Działania cywilne i wojskowe są z sobą korelowane, tak jak w przypadku pierwszego działania cywilno-wojskowego na rzecz Unii Afrykańskiej AMIS z roku 2005. Zakres wszystkich operacji, określonych traktatowo w ramach WPBiO nadal mieści się w zakresie zadań petersberskich, czyli misji humanitarnych i ratunkowych, misji utrzymania pokoju oraz misji zbrojnych zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju, jednakże katalog działań staje się bardziej kompleksowy i odpowiedni do sytuacji dzisiejszych relacji międzynarodowych. Traktat lizboński zakłada rozszerzenie tego katalogu o działania rozbrojeniowe, misje doradztwa wojskowego i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje zbrojne służące stabilizowaniu sytuacji po konfliktach. Określono także, że operacje UE mogą służyć walce z terroryzmem, a także wspieraniu państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. W praktyce, zakres przedmiotowy podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości finansowych prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Unia Europejska jest skłonna rozszerzać podstawy prawne stanowiące zabezpieczenie dla państw członkowskich, wierząc iż daleka jest droga do podejmowania na ich podstawie zobowiązań, których w obecnym stanie rozwoju WPBiO nie może wypełnić.

Odwaga w dążeniu do odgrywania roli skutecznego aktora stosunków międzynarodowych i gwaranta bezpieczeństwa na świecie, jest pochodną gotowości do podejmowania nowych operacji wymagających zaangażowania dużych sił, ich korelacji, a także podwyższonego ryzyka związanego z realizacją mandatu. UE zwiększa liczbę prowa-

---

<sup>37</sup> Do państw tych możemy zaliczyć Wielką Brytanię, Francję, Hiszpanię. Patrz także J. Wtorek, *Potencjalny wzrost wydatków na Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony w budżecie UE*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 18, s. 63.

dzonych operacji i podejmowanych działań w ramach poszczególnych typów operacji. Zwiększa się obszar terytorialny na którym UE interweniuje. Zaangażowanie terytorialne wynika z określonej przez UE szczególnej odpowiedzialności za utrzymywanie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie i w wybranych regionach świata, popartej prowadzoną polityką oraz wynikającą ze współpracy z ONZ, NATO, OBWE, organizacjami regionalnymi. W wielu przypadkach o zaangażowaniu w danym regionie decydowały partykularne więzi gospodarcze, polityczne i kulturowe poszczególnych państw członkowskich. W przyszłości zauważalna powinna być dotychczasowa tendencja podejmowania operacji w kolejnych regionach świata, zwłaszcza w kontekście sytuacji geopolitycznej, gdy zagrożenia dla obszaru Unii mają charakter globalny. Coraz większa liczba operacji warunkuje zwiększenie zaangażowania finansowego, a także potrzebę sprawnego mechanizmu zarządzania finansowego operacjami.