



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.6.2017 r.
COM(2017) 295 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego

WPROWADZENIE

Unia Europejska stoi w obliczu coraz większego braku stabilności i konfliktów w krajach sąsiadujących oraz nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Mało prawdopodobne jest, aby w najbliższej przyszłości sytuacja ta miała ulec zmianie. Mieszkańcy Europy w coraz większym stopniu oczekują, że UE zapewni im ochronę zarówno na jej terytorium, jak i poza jej granicami. Wynika to z faktu, że skala zagrożeń, o których mowa, jest tak duża, że poszczególne kraje nie są w stanie same się przed nimi obronić.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom UE jest kwestią o wymiarze głównie europejskim. Dlatego państwa członkowskie inwestują w obronność. 28 państw członkowskich należących obecnie do UE wydaje na obronność 1,34 % PKB (w przypadku UE-27 jest to 1,32 %), ale potrzebne są wyższe nakłady.

Aby przygotować się na zagrożenia, jakie mogą się pojawić w przyszłości, i chronić swoich obywateli, Europa musi zwiększyć swoją strategiczną autonomię. Wymaga to opracowywania kluczowych technologii w najważniejszych obszarach strategicznych i budowania zdolności strategicznych w celu zapewnienia przewagi technologicznej. Jedyną metodą spełnienia oczekiwań obywateli UE jest współpraca na wszystkich szczeblach. Poprzez zachęcanie do współpracy Unia Europejska może pomóc zmaksymalizować wydajność i jakość inwestycji państw członkowskich w dziedzinie obronności.

Z tego właśnie powodu w wytycznych politycznych przedstawionych przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera polityka w dziedzinie obronności została uznana za jeden z priorytetowych obszarów działania. W 2016 r. w Unii Europejskiej stworzono fundamenty silniejszej unijnej polityki obronnej. Jako część kompleksowego pakietu dokumentów dotyczących obronności, w następstwie globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, Komisja przyjęła europejski plan działań w sektorze obrony¹.

Ten plan działania określa środki niezbędne do zacieśnienia unijnej współpracy w dziedzinie obrony i wspierania konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego. W planie działania zaproponowano utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego. Fundusz powinien ułatwić państwom członkowskim współpracę, a tym samym opracowywanie i nabywanie kluczowych zdolności obronnych. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła zarówno tę inicjatywę, jak również to, że Komisja ma zamiar przedstawić wnioski w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Obronnego w pierwszej połowie 2017 r.²

Obecnie nadszedł odpowiedni moment na realizację tych planów. Czas nie stoi w miejscu. Wdrażanie Europejskiego Funduszu Obronnego musi być traktowane priorytetowo.

Postępują prace nad pionem badawczym Europejskiego Funduszu Obronnego. Dzisiaj Komisja przedstawia wniosek ustawodawczy w sprawie programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego. Ten wniosek jest owocem intensywnego dialogu z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie w państwach członkowskich, jak również ścisłej współpracy z wysokim przedstawicielem i Europejską Agencją Obrony (EDA). W niniejszym komunikacie przedstawiono także dodatkowe narzędzia służące propagowaniu wspólnego nabywania zdolności obronnych przez kraje UE. Na późniejszych etapach tworzenia funduszu podjęte zostaną dalsze działania.

¹ COM(2016)950.

² Zob. ust. 12 konkluzji Rady Europejskiej z dnia 15 grudnia 2016 r.

Europejski Fundusz Obronny musi stać się kluczowym czynnikiem rozwoju europejskiej obronności. Będzie on wspierać poziom ambicji Unii, który zostanie ustalony po rozważeniu różnych wariantów rozwoju Europejskiej Unii Obrony i Bezpieczeństwa, zgodnie z założeniami zawartymi w dokumencie w sprawie przyszłości europejskiej obrony.³

1. Dlaczego potrzebny nam Europejski Fundusz Obronny?

Pomimo wielu inicjatyw podejmowanych w ostatnich latach w europejskim przemyśle obronnym poziom inwestycji w opracowywanie i nabywanie przyszłych zdolności oraz jakość tych inwestycji są niewystarczające. Państwa członkowskie nie współpracują ze sobą w wystarczającym stopniu – ponad 80 % zamówień i ponad 90 % badań naukowych i technicznych przeprowadzanych jest w skali krajowej. Poziom rozdrobnienia jest wysoki – w Europie funkcjonuje 178 różnych systemów broni, a w USA 30. Niewystarczająca koordynacja w zakresie planowania obronnego prowadzi do nieefektywnego wykorzystania pieniędzy podatników, zbędnego powielania działań i nieoptymalnego rozmieszczenia sił obronnych. Poziom wydatków na obronność jest bardzo różny w poszczególnych państwach członkowskich. W celu realizacji wspólnych zdolności obronnych potrzebna jest większa solidarność, w tym również dzięki wykorzystaniu unijnego budżetu.

Poziom UE: Komisja, wysoki przedstawiciel/wiceprzewodniczący i Europejska Agencja Obrony mogą w znacznym stopniu pomóc państwom członkowskim w skoordynowanym planowaniu i wspólnym tworzeniu zdolności wojskowych. Duże znaczenie będą miały następujące działania:

- systematyczna identyfikacja europejskich priorytetów w dziedzinie zdolności obronnych na podstawie nowego poziomu ambicji UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Te założenia są oparte na globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, zatwierdzonej przez Radę Europejską⁴. Podstawowym punktem odniesienia na poziomie UE będzie plan rozwoju zdolności, który zostanie poddany przeglądowi w 2018 r. W stosownych przypadkach zostaną również wzięte pod uwagę inicjatywy współpracy regionalnej i międzynarodowej przyczyniające się do realizacji priorytetów UE;
- większa przejrzystość i ukierunkowanie polityczne w krajowym planowaniu zdolności. Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD) będzie sprzyjał lepszemu koordynacji krajowego planowania obronnego i ściślejszej współpracy w dziedzinie obronności w skali UE;
- mechanizmy wspólnego finansowania, zgodnie z założeniami dotyczącymi Europejskiego Funduszu Obronnego, powinny doprowadzić do zmian strukturalnych umożliwiających zacieśnienie współpracy w dziedzinie obronności.

Koordynacja decyzji inwestycyjnych wymaga wspólnego zdefiniowania potrzeb i priorytetów. To zadanie pozostanie w gestii państw członkowskich. Niektóre z tych priorytetów zostały już określone, jak na przykład zdalnie sterowane bezzałogowe systemy powietrzne (drony), zdolności w zakresie tankowania w powietrzu, łączność satelitarna oraz cyberobrona.⁵ Znaczenie tych priorytetów potwierdzono w globalnej strategii UE zawierającej dodatkowe obszary priorytetowe, w których Europa musi inwestować i wspierać

³ Zob. dokument w sprawie przyszłości europejskiej obrony, COM(2017) 315.

⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 15 grudnia 2016 r. i konkluzje Rady z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie wdrażania globalnej strategii UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony.

⁵ Zob. konkluzje Rady Europejskiej z dnia 20 grudnia 2013 r.

rozwój współpracy. Należą do nich: wywiad, obserwacja i rozpoznanie, autonomiczny dostęp do przestrzeni kosmicznej i stała obserwacja Ziemi, a także ochrona na morzu.

Lepsza koordynacja inwestycji w różnych krajach UE ma pierwszorzędne znaczenie w całym cyklu przemysłowym, od badań naukowych po opracowanie prototypów, kończąc na nabywaniu zdolności obronnych. Może ona prowadzić do zwiększenia efektywności krajowych wydatków na obronność, maksymalizacji skuteczności innowacji poprzez efekty skali, ograniczenia ryzyka dublowania działań, wspierania interoperacyjności sił zbrojnych i większej standaryzacji wyposażenia. Umożliwia ona również na podział ryzyka i kosztów.

Dlatego też w Europejski Fundusz Obronny ma na celu zapewnienie niezbędnych zachęt na każdym etapie cyklu przemysłowego. Główną miarą jego sukcesu będzie zatem to, czy w łącznych wydatkach na obronność znacząco wzrośnie odsetek wydatków przeznaczony na wspólne projekty w dziedzinie obronności.⁶ Fundusz musi pomóc w rozwijaniu umiejętności technologicznych i zapewnić zachęty do tworzenia zintegrowanych i konkurencyjnych międzynarodowych łańcuchów dostaw. Ewentualna komplementarność z zastosowaniami cywilnymi i odpowiednimi europejskimi programami wsparcia cywilnego będzie analizowana podczas całego cyklu programowania i realizacji. Pozwoli to zagwarantować jak najbardziej wydajne wykorzystanie i komplementarność europejskich zasobów, zarówno w cywilnych, jak i wojskowych działaniach w dziedzinie badań naukowych, innowacji i rozmieszczania. Szczególne znaczenie będzie miał uzupełniający charakter w stosunku do unijnej polityki w innych obszarach związanych z bezpieczeństwem, w tym cyberbezpieczeństwem.

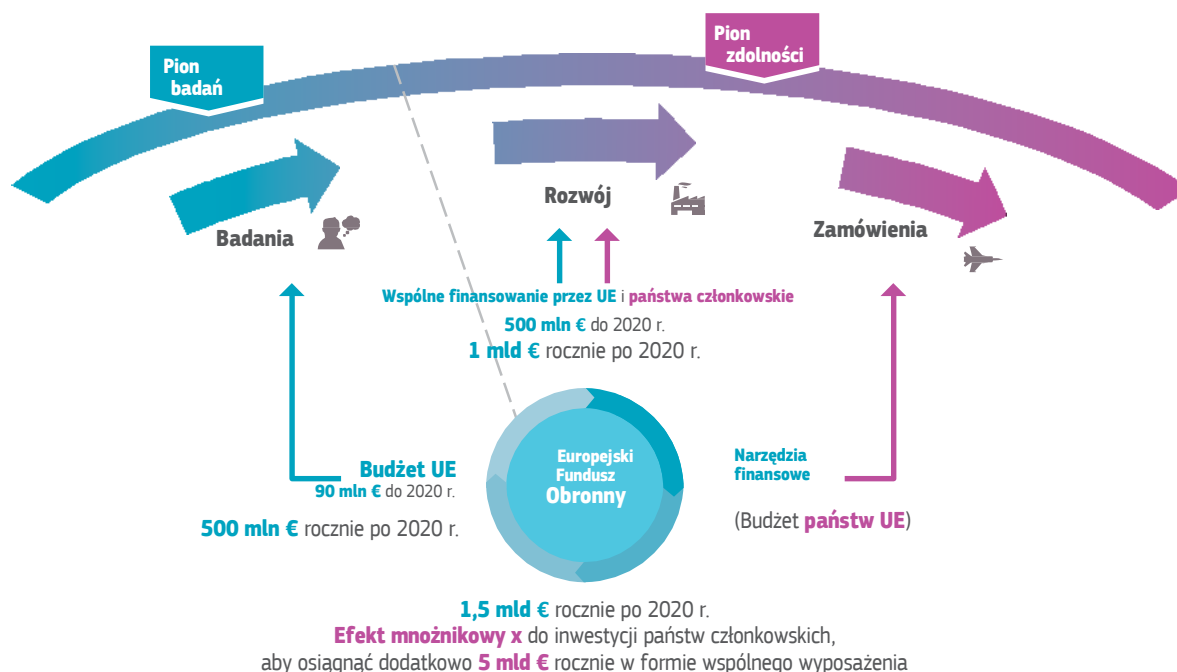
2. Czym jest Europejski Fundusz Obronny?

Europejski Fundusz Obronny obejmuje dwa piony, które z prawnego punktu widzenia są odrębne, lecz nawzajem się uzupełniają (zob. rys. 1). Obydwa piony są wdrażane stopniowo. Pionami zarządza rada ds. koordynacji, w której skład wchodzi przedstawiciele Komisji, wysokiego przedstawiciela, państw członkowskich, Europejskiej Agencji Obrony, a także przemysłu, stosownie do sytuacji. Wsparcie z budżetu UE zostanie dostosowane do fazy danego cyklu przemysłowego.

Różne programy i narzędzia opracowane w ramach pionu badań naukowych oraz pionu zdolności będą miały charakter integracyjny i otwarty na udział beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich. Istotne jest to, aby wszystkie firmy, niezależnie od ich wielkości i tego, w którym kraju UE mają swoją siedzibę, mogły korzystać z dostępnych narzędzi. W szczególności dotyczy to MŚP, które są fundamentem innowacyjności w Europie i mają zasadnicze znaczenie dla łańcuchów dostaw.

⁶ Obecnie udział projektów opartych na współpracy międzynarodowej w rynku europejskich zamówień publicznych dotyczących wyposażenia obronnego wynosi około 22,1 %. 90 % z nich to projekty realizowane w ramach współpracy europejskiej, co oznacza inwestycje rzędu 5,1 mld euro.

Rys. 1: Europejski Fundusz Obrony



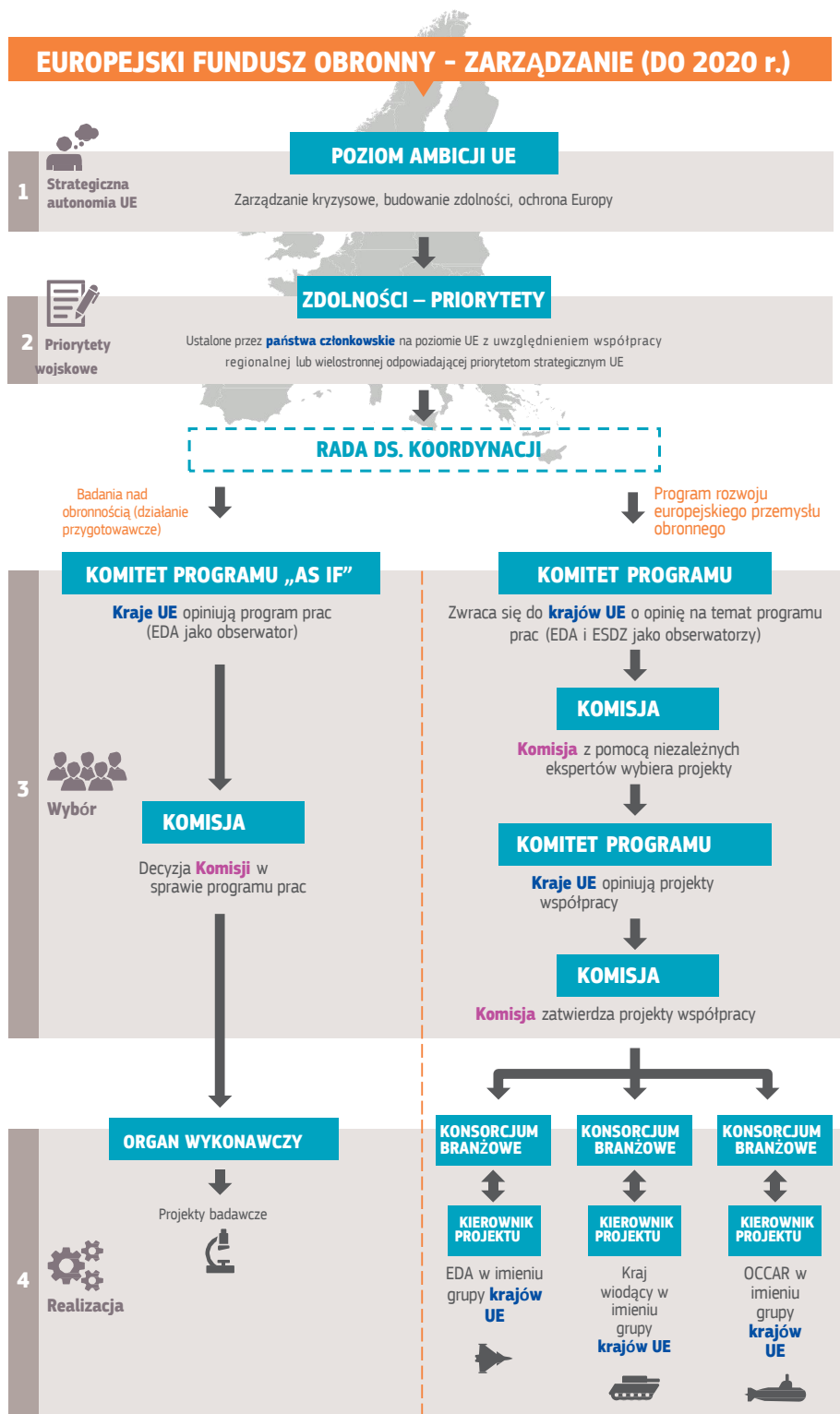
Pion badawczy już teraz zaczyna finansować współpracę na poziomie UE w zakresie badań naukowych w dziedzinie innowacyjnych produktów i technologii obronnych. Pierwsze kroki na rzecz realizacji przyszłego programu zostały już podjęte wraz z rozpoczęciem projektu pilotażowego i działania przygotowawczego dotyczącego współpracy na rzecz obrony i bezpieczeństwa, przy czym całkowity przewidywany budżet ma wynieść 90 mln EUR w okresie trzech lat.⁷ Z programu mogą być finansowane projekty, w tym opracowane w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), uwzględniające priorytety w zakresie zdolności obronnych uzgodnione przez państwa członkowskie w ramach UE. Będzie on w pełni finansowany z budżetu UE za pośrednictwem specjalnego unijnego programu w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych. Szacunkowy budżet będzie wynosił około 500 mln EUR rocznie. Wniosek w sprawie programu badań naukowych w dziedzinie obronności zostanie złożony w 2018 r., tak aby program mógł zacząć działać od 1 stycznia 2021 r. Przyszły program badań w dziedzinie obronności będzie miał specjalnie dostosowaną do jego potrzeb strukturę zarządzania, odzwierciedlającą specyfikę sektora obronności. Zostanie on opracowany w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas projektów pilotażowych, działania przygotowawczego oraz o strukturę zarządzania programem „Horyzont 2020”.

Pion zdolności, który w perspektywie średniookresowej powinien dążyć do osiągnięcia kwoty referencyjnej w wysokości 5 mld EUR rocznie, będzie wspierał wspólne opracowywanie i wspólne nabywanie kluczowych zdolności obronnych. Będą one zgodne z priorytetami w zakresie zdolności obronnych uzgodnionymi przez państwa członkowskie UE. Chociaż wkłady przeznaczone na pion zdolności pochodzić będą głównie z państw członkowskich, środki z budżetu UE będą stanowić zachętę do współpracy w dziedzinie obronności poprzez ograniczenie ryzyka na wcześniejszych etapach cyklu rozwoju przemysłowego. Wkłady pochodzące z programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego. Uzupełnią one wkłady uzyskane od państw członkowskich na wsparcie dla europejskiego przemysłu obronnego i rozpoczęcie oraz realizację wspólnych projektów. Wymóg dotyczący wspólnego

⁷ C(2017) 2262.

finansowania na rzecz dalszego opracowywania i zakupu produktów lub technologii końcowych przez państwa członkowskie, sprawi, że unijne środki i inwestycje trafią do rentownych projektów w obszarach priorytetowych. Dostępne będą elastyczne narzędzia finansowe, które pomogą zaspokoić różne potrzeby państw członkowskich przy realizacji wspólnych programów po fazie prototypu, jak również w świetle wspólnego zakupu.

Rys. 2: Zarządzanie Europejskim Funduszem Obronnym do 2020 r.



3. Pion badawczy: badania naukowe dot. produktów i technologii obronnych

Badania naukowe w dziedzinie obronności są niezbędne do opracowania przyszłych kluczowych zdolności i wyrównywania dysproporcji w poziomie rozwoju technicznego, a co za tym idzie – rozwiązywania nowych lub mogących wystąpić w przyszłości zagrożeń dla bezpieczeństwa, z jakimi musi lub będzie musiała się zmierzyć Europa. Badania umożliwiają rozwój wiedzy specjalistycznej i umiejętności w dziedzinie technologii.

Komisja zgromadzi pulę unijnych środków finansowych, aby uzupełnić środki z krajowych programów badawczych w dziedzinie obronności. Nacisk zostanie położony na wspólne działania na rzecz rozwoju badań i technologii obronnych oraz stymulowanie współpracy między podmiotami w całej Europie, z uwzględnieniem priorytetów w zakresie zdolności obronnych uzgodnionych przez państwa członkowskie UE. Zastosowany zostanie wariant dwuetapowy: początkowe działania przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością doprowadzi do utworzenia bardziej kompleksowego unijnego programu badań w dziedzinie obronności w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

a. Działanie przygotowawcze dotyczące badań nad obronnością

Decyzja w sprawie finansowania ustanawiająca działanie przygotowawcze dotyczące badań nad obronnością została przyjęta w dniu 11 kwietnia.⁸ Wraz z projektem pilotażowym jest to pierwszy przypadek przyznania wsparcia z unijnego budżetu na działania w dziedzinie badań i technologii związanych z obronnością.

Na 2017 r. ustalono budżet w wysokości 25 mln EUR. Komisja zaproponowała budżet w wysokości 40 mln EUR na 2018 r. i 25 mln EUR w 2019 r. (łącznie 90 mln EUR). Działanie przygotowawcze będzie ukierunkowane na obszary badań⁹, które mają zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju kluczowych systemów obrony. W oparciu o priorytety określone przez państwa członkowskie, w tym za pośrednictwem EDA, są to projekt demonstracyjny badań naukowych w dziedzinie technologii obronnych (ang. *Defence Research Technology Demonstrator Project*) i szereg działań w obszarach krytycznych technologii w zakresie obronności, przyszłych i powstających technologii przełomowych, normalizacji i interoperacyjności. Finansowane będzie również strategiczne prognozowanie technologiczne.

W imieniu Komisji EDA zarządza wdrażaniem rocznych programów prac działania przygotowawczego dotyczącego badań nad obronnością, zgodnie z umową o delegowaniu zadań zawartą w dniu 31 maja. EDA dysponuje wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem w zakresie organizacji projektów badawczych w dziedzinie obronności i zarządzania nimi. Ponadto EDA pomaga państwom członkowskim i Komisji w doborze tematyki badań i będzie wspierać wykorzystanie wyników badań.

W realizacji działania przygotowawczego dotyczącego badań nad obronnością Komisję wspiera grupa ekspertów z państw członkowskich oraz grupa doradcza skupiająca ekspertów reprezentujących przemysł, środowiska akademickie, organizacje zajmujące się badaniami i technologią, EDA i ESDZ.

Konkretne warunki realizacji zostały opracowane w ścisłej konsultacji z państwami członkowskimi i przemysłem obronnym, aby odzwierciedlić specyfikę działalności

⁸ C(2017) 2262.

⁹ Działania te zostaną wyłonione w ramach klastrów technologicznych autonomicznych platform, C4ISR (ang. Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – dowodzenie, kontrola, łączność, komputery, wywiad, obserwacja i rozpoznanie), wyposażenie, ochrona sił oraz systemy wojskowe.

badawczej w zakresie obronności. Wsparcie UE będzie przyznawane głównie w formie dotacji. Pierwsze zaproszenia do składania wniosków zostaną opublikowane dzisiaj. Wnioski będą oceniane w oparciu o najlepszą jakość, a także ich ogólne skutki oraz jakość i efektywność realizacji. Zostaną one poddane przeglądowi przez grupę ekspertów ds. kwestii etycznych i prawnych związanych z obronnością pod kątem aspektów etycznych, prawnych i społecznych.

Podpisanie pierwszych umów w sprawie przyznania dotacji ma nastąpić do końca 2017 r. Komisja dokona przeglądu postępów w realizacji działania przygotowawczego w ujęciu rocznym.

Najważniejsze zrealizowane działania:

- Umowa z Parlamentem Europejskim i Radą w sprawie 25 mln EUR na działanie przygotowawcze w 2017 r.
- Przyjęcie decyzji w sprawie finansowania ustanawiającej działanie przygotowawcze
- Porozumienie w sprawie programu prac oraz warunków uczestnictwa (odzwierciedlone w zaproszeniach do składania wniosków i wzorach umów w sprawie przyznania dotacji)
- Podpisanie umowy o delegowaniu zadań z EDA
- Publikacja pierwszych zaproszeń do składania wniosków. Zaproszenia do składania wniosków są skoncentrowane przede wszystkim na demonstracyjnych projektach technologicznych dla bezzałogowych statków morskich oraz na ochronie sił i systemach wojskowych.

Kolejne działania:

- Podpisanie pierwszych umów w sprawie przyznania dotacji – grudzień 2017 r.
- Zabezpieczenie budżetu na lata 2018 i 2019, aby osiągnąć ogółem 90 mln EUR w latach 2017–2019

b. Specjalny unijny program badań w dziedzinie obronności

Choć działanie przygotowawcze dotyczące badań nad obronnością jest ważnym pierwszym krokiem, jego czas trwania i zakres mają być ograniczone. Jego celem będzie wykazanie wartości dodanej finansowanych przez UE badań i technologii związanych z obronnością oraz ugotowanie drogi dla specjalnego unijnego programu badań w dziedzinie obronności realizowanego w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (po 2020 r.). Proces transformacji wspierać będą szeroko zakrojone konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z instytucjami UE. Aby wspierać ten dialog, Komisja zasięgnie również opinii grupy ekspertów powołanej w ramach działania przygotowawczego na temat najważniejszych elementów przyszłego programu badań w dziedzinie obronności.

Przyszły program badań w dziedzinie obronności będzie ukierunkowany na działania w zakresie badań naukowych wspierających rozwój innowacyjnych technologii i produktów związanych z obronnością. Program powinien koncentrować się na zdolnościach i krytycznych technologiach z zakresu obronności oraz przełomowych badaniach mających potencjał w zakresie wzmocnienia przewagi technologicznej europejskiego przemysłu obronnego. Państwa członkowskie określą z pomocą EDA priorytety w zakresie zdolności obronnych oraz priorytety dotyczące badań i technologii związanych z obronnością. Komisja uwzględni je w przyszłym programie badań w dziedzinie obronności. Projekty zostaną

wybrane z pomocą ekspertów zgodnie z określonymi kryteriami, takimi jak najwyższa jakość i oddziaływanie, i zwykle będą wymagały współpracy międzynarodowej. Przyszły program powinien zachęcić do uczestnictwa różne podmioty, w tym MŚP.

Należało będzie ustalić dokładną relację z programem, który będzie kontynuacją programu „Horyzont 2020”. Finansowanie programu badań w dziedzinie obronności powinno być oddzielone od programu badań cywilnych i nie powinno mieć na niego wpływu.

W celu spełnienia oczekiwań opinii publicznej i odzwierciedlenia wysokiego poziomu ambicji, przyszły program badań w dziedzinie obronności potrzebuje dużego budżetu. W europejskim planie działań w sektorze obrony Komisja zasygnalizowała kwotę referencyjną w wysokości 500 mln EUR rocznie. Sprawi to, że UE będzie jednym z największych inwestorów w badania i technologie związane z obronnością w Europie oraz największym inwestorem we wspólne badania w dziedzinie obronności.

Doświadczenia zgromadzone w wyniku zarządzania projektem pilotażowym i działaniem przygotowawczym posłużą jako wskazówki w zakresie przyszłej roli EDA i ogólnego zarządzania przyszłym programem w kontekście działań następnych. Przy uwzględnieniu istniejących struktur i wiedzy specjalistycznej rozważone zostaną różne warianty zaangażowania zainteresowanych stron z sektora w proces przygotowywania i wdrażania programu.

Kolejne działania:

- Ciągły dialog z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim, Radą, EDA, przemysłem, organizacjami z sektora badań i technologii obronnych i innymi zainteresowanymi stronami przy przygotowywaniu programu
- Przyjęcie wniosku wraz z oceną skutków w 2018 r. w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych

4. Pion zdolności: promowanie wspólnego rozwoju i nabywania kluczowych zdolności obronnych

Argumenty ekonomiczne za wspólnym rozwojem i wspólnymi zamówieniami są mocne, lecz istnieją także pewne problemy. Wspólne programy rozwoju i udzielania zamówień wymagają wspólnej oceny zagrożeń i potrzeb, a także skutecznego partnerstwa między uczestniczącymi państwami członkowskimi i przemysłem. Wspólne inwestycje, zarówno na etapie tworzenia, jak i zamówień, także wymagają określonego poziomu synchronizacji krajowego planowania obronnego i krajowego cyklu budżetowego. Wysokie koszty początkowe i długie ramy czasowe projektu mogą zniechęcać do podejmowania decyzji o większych inwestycjach.

Niektóre projekty rozwojowe o dużym znaczeniu dla zapewnienia podstawowych zdolności w przyszłości nie były kontynuowane, mimo że na etapach początkowych sfinansowano działania w zakresie badań i technologii związanych z obronnością. W związku z tym szczególnie ważne jest, aby wypełnić lukę między badaniami naukowymi i rozwojem, tzn. dopilnować, aby wyniki badań przełożyły się na opracowanie potrzebnych zdolności. Ten etap cyklu niesie ze sobą znaczne ryzyko techniczne i finansowe, na jakie państwa członkowskie nie chcą lub nie są w stanie się narażać. Szczególnie opracowywanie i testowanie prototypów wiąże się z dużymi kosztami wstępnymi, a ryzyko technologiczne na tym etapie pozostaje duże. W ramach programów współpracy łatwiej jest rozwiązać te problemy, co często prowadzi do osiągnięcia najnowocześniejszych zdolności, które są obecnie wykorzystywane przez siły zbrojne państw członkowskich.

Doskonały przykład stanowi współpraca w skali europejskiej w dziedzinie technologii rakietowej: takie inwestycje, jak pociski manewrujące Storm Shadow/SCALP lub pociski rakietowe klasy powietrze-powietrze Meteor oraz IRIS-T pokazują, że programy współpracy mogą w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia korzyści skali, standaryzacji i interoperacyjności.

Pociski rakietowe Meteor, które od 2016 r. są stosowane przez szwedzką marynarkę wojenną, uważane są za jedno z najlepszych pocisków BVR (ang. *beyond visual range*) klasy powietrze-powietrze. Zostały one opracowane z myślą o zaspokojeniu potrzeb sześciu państw członkowskich (Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpania i Szwecji) i są w nie wyposażone co najmniej trzy platformy europejskie.¹⁰

Projekty takie jak budowa myśliwca Eurofighter Typhoon pokazują również, że programy współpracy w dziedzinie obronności mogą przynosić większe korzyści ekonomiczne. Z badania dotyczącego programu Typhoon¹¹ wynika, że program wspierał ok. 100 000 miejsc pracy w uczestniczących państwach członkowskich, w tym wysoki odsetek miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji. Projekt przyniósł istotne korzyści w formie technologii i firm typu spin-off, jak również w formie umiejętności, które w znacznym stopniu są przenoszone do innych sektorów, a nawet przyczyniają się do wprowadzania nowoczesnych praktyk biznesowych w sektorze.

Wpływ pionu zdolności na konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego:

- Identyfikacja priorytetów w zakresie zdolności strategicznych, w szczególności w ramach planu rozwoju zdolności w połączeniu z wieloletnim programem finansowania, powinna zachęcać przemysł do inwestowania w innowacje.
- Pion zdolności powinien ułatwiać decyzje polityczne w sprawie inicjowania wspólnych programów, przyśpieszać ich realizację oraz promować innowacje w europejskich łańcuchach dostaw.
- Pion zdolności powinien zachęcać do łączenia popytu, które doprowadzi ostatecznie do realizacji wspólnych przedsięwzięć i konsolidacji potencjału europejskiego przemysłu.
- Pion zdolności powinien wspierać wspólne zakupy, co umożliwi europejskiemu przemysłowi obronnemu osiągnięcie korzyści skali, a tym samym zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego w skali światowej.

a. Promowanie wspólnej rozbudowy zdolności obronnych za pośrednictwem programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego

Siłą napędową pionu zdolności będą państwa członkowskie, ich potrzeby i zasoby. Jednak UE może uzupełniać nakłady krajowe i tworzyć zachęty do realizacji wspólnych projektów rozwojowych. Dzisiejszy wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego jest ważnym krokiem w tym kierunku. We wniosku przewidziano budżet w wysokości 500 mln EUR na okres dwóch lat, w wysokości 245 mln EUR na 2019 r. i 255 mln EUR na 2020 r.

Program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego sfinansuje część kosztów związanych z rozwojem. Kwota 500 mln EUR z tego programu może zatem doprowadzić do znaczącego

¹⁰ Eurofighter Typhoon, Dassault Rafale i Saab Gripen. Przewiduje się również ich stosowanie na myśliwcach Lockheed F-35 Lightning II.

¹¹ Hartley, „The industrial and economic benefits of Eurofighter Typhoon”, University of York, York, 2008 r.

wzrostu łącznych inwestycji do wysokości co najmniej 2,5 mld EUR w okresie dwóch lat w fazie rozwoju wspólnych zdolności obronnych.

Program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego będzie wspierać przemysł w fazie rozwoju w odniesieniu do zbiorowego inwestowania w nowatorskie produkty i technologie. Program może również wspierać włączanie innowacji komercyjnych do przyszłych projektów w dziedzinie obrony, na przykład rozwiązań z zakresu sztucznej inteligencji, dużych zbiorów danych, robotyki i superkomputerów.

Projekty opracowane wspólnie przez beneficjentów programu będą musiały przyczynić się do zaspokojenia interesów UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, w szczególności biorąc pod uwagę priorytety w zakresie zdolności uzgodnione wspólnie przez państwa członkowskie na poziomie UE (w ramach planu rozwoju zdolności), i również biorąc pod uwagę europejską współpracę regionalną lub wielostronną dotyczącą strategicznych priorytetów UE. W celu zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego projekty te powinny przyczyniać się do osiągnięcia poziomu ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony wynikającego z globalnej strategii UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony w Europie.

Program będzie uzupełnieniem pionu badawczego dzięki działaniom wspierającym skoncentrowanym na działalności następującej po działaniach badawczych, w oparciu o wspólne wymogi techniczne. Pomoże to przedsiębiorstwom w realizowaniu wspólnych programów lub w modernizacji istniejących programów dzięki działaniom umożliwiającym definiowanie wspólnych wymagań technicznych, przeprowadzanie analiz wykonalności oraz opracowywanie prototypów i testów. Dzięki niemu ogólnounijne wyzwania i konkurencja w zakresie przemysłu i technologii będą mogły skorzystać z różnorodności europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej. Program powinien wspierać innowacyjne MŚP i ułatwiać ich integrację w europejskich łańcuchach dostaw. Powinien on obniżyć poziom rozdrobnienia, które uniemożliwia osiągnięcie korzyści skali i wykorzystanie w skali międzynarodowej. Wsparcie finansowe może mieć formę dotacji lub instrumentów finansowych. Z programu pokryta zostanie jedynie część kosztów rozwoju.

Program początkowo obejmie lata 2019–2020. Do uzyskania pomocy kwalifikują się tylko te projekty, w których uczestniczą co najmniej trzy przedsiębiorstwa z co najmniej dwóch państw członkowskich. Wspólnymi projektami może zarządzać kierownik projektu wybrany przez państwa członkowskie współfinansujące projekt. Program obejmie różne rodzaje projektów. Przyniesie on korzyści zarówno dużym firmom, jak i MŚP działającym w sektorze obronności, ponieważ jest otwarty dla wszystkich rodzajów firm ze wszystkich państw członkowskich. Umożliwi on zatem zacieśnienie współpracy międzynarodowej w przemyśle i zwiększy konkurencyjność całego sektora przemysłu obronnego. Z tego powodu część całkowitego budżetu zostanie przeznaczona na projekty umożliwiające MŚP uczestnictwo w projektach międzynarodowych.

Podczas kolejnych wieloletnich ram finansowych opracowany zostanie bardziej kompleksowy program oparty na wcześniejszych doświadczeniach. Przyszły program może objąć szerszy zakres projektów niż aktualny program, którego czas trwania i zakres są ograniczone.

Jeśli chodzi o zarządzanie, Komisja odpowiada za ogólne wykonanie programu. Może jednak powierzyć niektóre zadania organowi wdrażającemu. EDA odegra kluczową rolę w określaniu priorytetów w zakresie zdolności, jak również w harmonizacji wymogów technicznych. Będzie ona uczestniczyła w charakterze obserwatora w Komitecie programu składającym się z przedstawicieli państw członkowskich, jak również w grupie doradczej złożonej z przedstawicieli przemysłu i innych specjalistów z sektora obronności.

Zaangażowana w program będzie ESDZ, która będzie uczestniczyła w pracach komitetu programu zgodnie z obowiązującymi przepisami. Komitet programu będzie przedstawiał Komisji opinie na temat rocznego programu prac oraz przyznania finansowania na wybrane wspólne działania.

Program zapewnia synergii z filarem zdolności stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Stała współpraca strukturalna (PESCO) jest jednym z kluczowych instrumentów w Traktacie, który pomaga w realizacji poziomu ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, zwiększa zdolności operacyjne UE i wspiera ściślejszą współpracę i efektywność rozwoju zdolności obronnych. Projekty opracowane w ramach stałej współpracy strukturalnej mogłyby zapewnić ściślejszą współpracę między przedsiębiorstwami w różnych państwach członkowskich w sposób ciągły i bezpośrednio przyczynić się do realizacji celów programu, który przewiduje zwiększenie finansowania dla takich projektów.

Jednak w związku z tym, że program obejmuje większy zakres projektów, uczestnictwo w systemie stałej współpracy strukturalnej nie będzie warunkiem wstępnym do otrzymania wsparcia z programu. Do uzyskania finansowania mogą kwalifikować się również inne projekty przyczyniające się do tworzenia wspólnie uzgodnionych priorytetów w dziedzinie zdolności, w tym projekty realizowane w ramach EDA lub oparte na współpracy regionalnej, zgodnie z interesami UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Kolejne działania:

- Dyskusje z udziałem państw członkowskich na temat rozpoczęcia przygotowań do szeregu ewentualnych projektów, które mogłyby korzystać ze wsparcia w ramach programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego
- Szybka analiza i przyjęcie przez współprawodawców. W tym celu konieczne jest zdecydowane poparcie Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja proponuje zatem, aby program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego był traktowany jako jeden z priorytetów ustawodawczych przez wszystkie trzy instytucje. Porozumienie z Parlamentem Europejskim i Radą na początku 2018 r. pozwoli na sfinansowanie pierwszego projektu w 2019 r.
- Opracowanie bardziej ambitnego programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego w następnych wieloletnich ramach finansowych, wraz z oceną skutków, z kwotą referencyjną w wysokości 1 mld EUR co roku w celu zapewnienia znaczącej kwoty rocznych inwestycji we współpracę w zakresie zdolności obronnych w Europie

b. Perspektywy na przyszłość: umożliwienie wspólnego zakupu zdolności

Rozwój zdolności obronnych i ich nabywanie są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, zwłaszcza jeśli chodzi o finansowanie. Aby skorzystać ze wsparcia w ramach programu rozwoju przemysłu obronnego, przedsiębiorstwa będą musiały wykazać, że państwa członkowskie zobowiązały się do wspólnego finansowania dalszego rozwoju kwalifikującego się działania i skoordynowanego zakupu produktów lub technologii końcowych, w tym również w stosownych przypadkach poprzez wspólne zamówienia. Podjęcie takiego zobowiązania gwarantowałoby, że środki z budżetu UE zostaną przeznaczone jedynie na te projekty, co do których istnieje uzasadnione oczekiwanie, że z jednej strony wyniki rozwoju zostaną zakupione w drodze zamówień publicznych, a z drugiej strony, że odbędzie się to na zasadzie współpracy, w celu optymalizacji inwestycji i zapewnienia synergii.

Zamówienia publiczne pozostają zasadniczo w gestii państw członkowskich. Konieczne jest zatem rozważenie dalszych zachęt do zakupu sprzętu obronnego na zasadzie współpracy. Ma to bowiem takie zalety jak: interoperacyjność, korzyści skali, wspieranie rentowności

europejskiej bazy przemysłowej, oszczędności cyklu życia w zakresie utrzymania, wsparcie logistyczne obiekty szkoleniowe oraz struktury dowodzenia. Tego rodzaju zachęty mogłyby również ułatwić międzynarodowe dostawy oraz wspólne korzystanie ze sprzętu, co może być szczególnie odpowiednie dla zdolności, które nie są używane w sposób ciągły (np. strategiczne mosty powietrzne).

Zestaw narzędzi finansowych

Choć rola budżetu UE jest z konieczności ograniczona, jeśli chodzi o zakup zdolności obronnych, Komisja może wspierać państwa członkowskie na różne sposoby, w szczególności pomagając im w znalezieniu najodpowiedniejszych i najbardziej oszczędnych rozwiązań finansowych związanych ze wspólnym zakupem zdolności obronnych. Obecnie projekty wspólnych zamówień publicznych są przeważnie negocjowane i wdrażane na zasadzie *ad hoc* przez zainteresowane państwa członkowskie. Wiedza i najlepsze praktyki w zakresie możliwych uzgodnień finansowych nie są systematycznie odnotowywane, normalizowane ani rozpowszechniane. A mogłyby one przynieść korzyści wszystkim państwom członkowskim. Poza tym, choć państwa członkowskie mają dużą wiedzę i doświadczenie w zakresie metod przeprowadzania krajowych zamówień publicznych w dziedzinie obronności, w przypadku wspólnych projektów nie mają one wiedzy specjalistycznej ani narzędzi. Informacje i narzędzia służące optymalizacji rozwiązań finansowych nie są dostępne w ramach jednej, wspólnej „platformy”. Każdy wspólny projekt w dziedzinie rozwoju i zamówień publicznych posiada unikalne cechy i wiąże się z nim również unikalne wymogi. Dlatego nie byłoby tutaj właściwe stosowanie jednego, uniwersalnego podejścia. Jednak w przypadku wspólnych projektów istnieją wyzwania, które mogą pojawiać się regularnie. W związku z tym miałyby sens opracowanie wspólnego zestawu narzędzi oraz fachowej wiedzy na temat ich stosowania w kontekście określonego projektu, które byłyby dostępne na żądanie. Komisja we współpracy z państwami członkowskimi określiła niektóre z najczęściej pojawiających się wyzwań i możliwe rozwiązania.

- Pierwszym wyzwaniem jest wykorzystanie synergii i synchronizacja wydatków budżetowych: współpraca między państwami członkowskimi może doprowadzić do synergii i korzyści skali. Osiągnięcie synergii hamuje niejednokrotnie brak synchronizacji przy planowaniu wkładów budżetowych, co z kolei może prowadzić do opóźnień w udostępnianiu zasobów budżetowych na projekty realizowane w ramach współpracy. Jednym z możliwych sposobów rozwiązania tego problemu jest łączenie środków krajowych na finansowanie konkretnych projektów realizowanych w ramach współpracy¹², co zapewniłoby niezbędny stopień koordynacji budżetowej i synchronizacji przez długi okres, a także pozwoliłoby uniknąć niedoboru środków w danym roku.
- Drugim wyzwaniem jest sprawiedliwy podział ryzyka i kosztów: koszty rozwoju zdolności mogą być początkowo „ograniczone” do (potencjalnie) niewielkiej liczby uczestniczących państw członkowskich, mimo że mogłyby one następnie generować korzyści dla innych krajów (np. w postaci „gotowych” zamówień publicznych). Możliwe jest opracowanie mechanizmów, za pomocą których te państwa członkowskie otrzymają „zwrot kosztów” za pośrednictwem mechanizmu zwrotu kosztów od pozostałych państw biorących udział w procedurze udzielenia zamówień

¹² Przykładem tego rodzaju mechanizmu łączenia środków jest finansowy mechanizm współpracy EDA, który został zatwierdzony przez Ministerialną Radę Sterującą EDA w dniu 18 maja 2017 r. Negocjacje z państwami członkowskimi w sprawie umowy dotyczącej programu rozpoczną się wkrótce.

dotyczącej zdolności obronnych. Obejmuje to możliwość utworzenia związanych z projektem instrumentów finansowych. Jeżeli jest to uzasadnione, instrumenty te mogą również być wykorzystywane do związanej z projektem emisji kapitału (instrumenty dłużne lub kapitałowe), aby uelastyczyć strukturę i zapewnić pełną dostępność środków w momencie, gdy są one potrzebne.

- Trzecim wyzwaniem jest uniknięcie ograniczeń finansowych w łańcuchu dostaw: rozwój zdolności jest realizowany przez różne elementy łańcucha dostaw w sektorze obronności – dostawców dużych systemów działających w charakterze głównych wykonawców, lecz również przez MŚP i spółki pośrednie w charakterze podwykonawców. Te ostatnie mogą mieć trudności w uzyskaniu dostępu do niezbędnego finansowania. W celu przezwyciężenia tych trudności można by wykorzystać odpowiednio ukierunkowane instrumenty finansowe, takie jak gwarancje, do zabezpieczania kredytów dla podwykonawców.
- Dalszą optymalizację wartości dodanej współpracy między państwami członkowskimi można osiągnąć poprzez rozważenie alternatywnych form ostatecznej struktury własności zdolności (np. wspólne struktury własności lub wynajmu).

Wszystkie wyżej wspomniane instrumenty będą stanowić część zestawu narzędzi finansowych Europejskiego Funduszu Obronnego. Zestaw narzędzi finansowych zapewni różne rodzaje rozwiązań, które państwa członkowskie mogą wykorzystać, aby sprostać wyzwaniom w zakresie wspólnego rozwoju i udzielania zamówień z perspektywy finansowej. Narzędzia finansowe, których stosowanie jest dobrowolne dla państw członkowskich, to przede wszystkim zestaw standardowych i z góry określonych instrumentów finansowych. Państwa członkowskie mogą korzystać z nich w sposób elastyczny w celu wspólnego finansowania projektów otrzymujących wsparcie z budżetu UE w fazie prototypu, ale nie tylko.

W perspektywie krótkoterminowej ustanowiony zostanie komitet *ad hoc* w celu opracowania standardowych, gotowych do użycia instrumentów, które umożliwią szybkie zastosowanie zestawu narzędzi finansowych, jeżeli państwa członkowskie zdecydują się z nich skorzystać. Mogłyby one obejmować m.in. takie elementy jak znormalizowane wzory, projekty arkuszy, standardowe narzędzia do tworzenia instrumentów finansowych związanych z projektem lub niezbędne wzory umów ramowych. W skład komitetu *ad hoc* wejdą przedstawiciele zarówno Ministerstwa Obrony i Finansów/Gospodarki, przedstawiciele ESDZ, EDA i innych odpowiednich zainteresowanych stron¹³. Już istniejące struktury, mechanizmy i doświadczenia zdobyte przez państwa członkowskie dzięki wspólnemu finansowaniu projektów w dziedzinie obronności zostaną w jak największym stopniu wykorzystane w celu rozpowszechniania najlepszych praktyk i unikania powielania działań. Komisja będzie wspierać te działania, opierając się na swojej wiedzy fachowej w zakresie stosowania podobnych narzędzi w innych obszarach polityki, oraz pomagać w dostosowaniu tych narzędzi do kontekstu obronności.

Komisja ustanowi też grupę zadaniową, która będzie pomagać państwom członkowskim, na żądanie, w stosowaniu zestawu narzędzi finansowych w przypadku konkretnych wspólnych projektów zamówień publicznych. Grupa ta będzie na przykład doradzać w sprawie stosowania różnych form finansowania instrumentów związanych z projektem, w tym płatności z góry i finansowanie pomostowe poprzez emisję instrumentów rynku

¹³ Przede wszystkim wykorzystana zostanie fachowa wiedza EDA związana z finansowym mechanizmem współpracy.

kapitałowego. Ponadto grupa zadaniowa będzie funkcjonowała jako pojedynczy punkt kontaktowy w celu korzystania z fachowej wiedzy Komisji w innych obszarach mających znaczenie dla wspólnych projektów zamówień publicznych, jak na przykład przestrzeganie unijnych przepisów dotyczących konkurencji i zamówień publicznych lub statystyczne ujęcie w rachunkach budżetowych. Wewnętrzna grupa zadaniowa jako taka stanowiłby punkt kompleksowej obsługi w dziedzinie wiedzy specjalistycznej Komisji, udzielający usług doradczych, administracyjnych oraz, jeżeli jest to uzasadnione, finansowych na żądanie tym państwom członkowskim, które pragną realizować wspólne projekty zamówień publicznych.¹⁴ W ten sposób Komisja może działać jako wiarygodny partner państw członkowskich przy realizacji wspólnego udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obrony.

Patrząc dalej w przyszłość, rozważone zostanie również ustanowienie stałej struktury finansowej, wychodzącej poza kontekst konkretnego projektu. W zależności od swojej formy i profilu finansowego, stała struktura mogłaby zapewnić dodatkowe zachęty finansowe do wspólnego rozwoju i udzielania zamówień na zdolności obronne przez państwa członkowskie, w tym jej uwzględnianie w ogólnych ramach budżetowych¹⁵. W zależności od ostatecznego kształtu ewentualnej przyszłej stałej współpracy strukturalnej i biorąc pod uwagę jej sprzyjający integracji charakter, zostanie również rozważona możliwość włączenia najważniejszych aspektów zestawu narzędzi finansowych w ramy PESCO.

Kolejne działania:

- Utworzenie komitetu *ad hoc* z udziałem państw członkowskich i zainteresowanych stron, mające na celu opracowanie standardowego wstępnego zestawu instrumentów, które mogłyby stanowić część zestawu narzędzi finansowych
- Utworzenie wewnętrznej grupy zadaniowej Komisji, która ma działać jako punkt kompleksowej obsługi udzielający państwom członkowskim wsparcia w odniesieniu do konkretnych wspólnych projektów zamówień publicznych, w tym w zakresie korzystania z narzędzi finansowych, oraz świadczący inne usługi doradcze, finansowe i administracyjne
- Dalsza analiza możliwości ustanowienia stałej struktury finansowej poza kontekstem konkretnego projektu w celu zapewnienia dodatkowych bodźców finansowych dla wspólnego rozwijania zdolności

5. Wspieranie zintegrowanych europejskich łańcuchów dostaw i konkurencyjności MŚP

Choć rozwój zdolności jest zazwyczaj całkowicie finansowany ze środków publicznych przemysł często ponosi istotną część ryzyka. Jest to szczególnie wyzwanie dla mniejszych dostawców, którzy często muszą dostosowywać i regularnie modernizować swoje moce produkcyjne w zależności od różnic poziomu zainteresowania, a jednocześnie dotrzymywać

¹⁴ Należy zauważyć, że świadczenie niektórych usług przez Komisję, np. usług finansowych, wymaga mandatu zgodnie z odpowiednim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

¹⁵ Zgodnie z europejskim planem działań w sektorze obrony: „Krajowe wkłady kapitałowe na rzecz pionu w zakresie zdolności będą traktowane jako wydatki jednorazowe w kontekście postanowień paktu stabilności i wzrostu, co oznacza, że zostaną one odliczone od strukturalnego wysiłku fiskalnego, którego osiągnięcia wymaga się od państw członkowskich. W ten sam sposób – w takim zakresie, w jakim mają wpływ na poziom deficytu lub długu – traktowane będą również gwarancje.”

kroku najnowszym osiągnięciom w zakresie innowacji. Podmioty te są istotną częścią łańcucha dostaw w sektorze obronności, a wyzwania, z jakimi się zmagają, mogą mieć wpływ na powodzenie w realizacji programów rozwoju. Tego rodzaju wyzwania mogą wystąpić na etapie rozwoju, ale również na etapie zamówień publicznych.

Rozwój zdolności jest realizowany nie tylko przez dostawców dużych systemów działających w charakterze głównych wykonawców, lecz również przez MŚP i spółki o średniej kapitalizacji pełniące rolę podwykonawców. W związku z tym w ten proces zaangażowany jest często cały łańcuch wzajemnie ze sobą powiązanych przedsiębiorstw uczestniczących. Jeżeli jeden z elementów w tym łańcuchu stoi w obliczu trudności ze sfinansowaniem niezbędnych inwestycji lub uzyskaniem wystarczającego kapitału obrotowego, wówczas może to doprowadzić do wzrostu ogólnych kosztów rozwoju lub krańcowych kosztów produkcji. Może to również powodować opóźnienia w rozwoju zdolności lub związanych ze zdolnościami zamówień publicznych.

Jednocześnie z uwagi na nowe wyzwania technologiczne w tym sektorze (od sztucznej inteligencji po robotyzację), innowacje w zakresie technologii obronnych pochodzą niekiedy z przedsiębiorstw, dla których obronność nie jest podstawową dziedziną działalności. Odpowiednie instrumenty finansowe, takie jak kapitał wysokiego ryzyka lub kapitał własny mogą wspierać rozwój konkurencyjnych europejskich technologii kluczowych dla bezpieczeństwa Europy i jej strategicznej autonomii.

Aby wykorzystać potencjał MŚP i mniejszych podwykonawców, zostaną zastosowane wszystkie instrumenty Europejskiego Funduszu Obronnego, zarówno w pionie badań, jak i zdolności. Zarówno w działaniu przygotowawczym, jak i przyszłym unijnym programie badań w dziedzinie obronności uczestniczyć będą najróżniejsze podmioty, w tym MŚP. Program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego zapewni, że część całkowitego budżetu zostanie przeznaczona na projekty umożliwiające MŚP uczestnictwo w projektach międzynarodowych. W ten sposób program przyczyni się do włączania MŚP do europejskich łańcuchów dostaw.

Mimo że podjęto wiele działań w celu wspierania transgranicznego dostępu do rynku dla MŚP i poddostawców, jak również ułatwienia ich integracji w ramach istniejących lub nowo utworzonych łańcuchów dostaw, potrzebne są dalsze działania, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Konieczny jest szereg środków mających na celu wspieranie transgranicznego dostępu do rynku, w tym środków mających na celu:

- zmniejszenie rozdrobnienia i poprawę funkcjonowania jednolitego rynku w dziedzinie obronności;
- wsparcie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub programów UE zarządzanych na szczeblu centralnym;
- dalsze ułatwianie dostępu do finansowania z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego i innych podmiotów, w tym krajowych banków prorozwojowych, których polityka kredytowa kładzie szczególny nacisk na innowacje za pośrednictwem takich instrumentów, jak kapitał własny i kapitał wysokiego ryzyka; oraz
- wspieranie rozwoju regionalnych klastrów za pośrednictwem europejskiej sieci regionów związanych z obronnością¹⁶.

¹⁶ <https://www.endr.eu/>

Instrumenty finansowe wspierające MŚP i spółki o średniej kapitalizacji

Zaproponowany przez Komisję program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego przewiduje możliwość zastosowania instrumentów finansowych w celu udzielenia wsparcia MŚP i przedsiębiorstwom o średniej kapitalizacji w wypełnianiu luki między badaniami a rozwojem. Te instrumenty finansowe mogłyby być wdrażane wraz z grupą EBI (w tym EFI dla innowacyjnych MŚP i przedsiębiorstw typu start-up) lub innych odpowiednich partnerów.

Aby pomóc w wykorzystaniu nowych możliwości dla różnych części łańcucha dostaw i uwzględniając swoje wewnętrzne ograniczenia, grupa EBI już wspiera inwestycje w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, szczególnie w trzech dziedzinach: (i) działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej w dziedzinie technologii podwójnego zastosowania, w tym bezpieczeństwa cybernetycznego i szczepionek, o ile inwestycje te mogą wynikać z ich komercjalizacji w zastosowaniach cywilnych; (ii) ochrony infrastruktur fizycznych, takich jak nadzór i kontrola dopuszczenia w sektorach energii, transportu i rozwoju miejskiego; oraz (iii) telekomunikacji i infrastruktury informatycznej, w tym sieci szerokopasmowych (stacjonarnych, mobilnych, satelitarnych), centrów danych i systemów komputerowych. Europejski Fundusz Inwestycyjny opracował niedawno umowy w dziedzinie kapitału podwyższonego ryzyka w celu wspierania przedsiębiorstw typu start-up w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. EBI jeszcze bardziej zwiększy swój wkład w unijną strategię bezpieczeństwa i obrony. Obejmuje to, na pierwszym etapie, zwiększone wsparcie dla technologii podwójnego zastosowania, zwiększone fundusze na środki ochrony ludności, takie jak wzmocnienie infrastruktury fizycznej, cyfrowej i bioobrony, jak również rozszerzenie wsparcia na inwestycje, które mają charakter pomocniczy w stosunku do działalności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. W drugiej kolejności i w obliczu niezbędnych zmian swojej ogólnej polityki bank opracuje stabilny system należytej staranności w celu wspierania inwestycji w sektorze bezpieczeństwa w Unii.

W przypadku gdy dostęp do finansowania mógłby w dalszym ciągu być ograniczony w przypadku niektórych działań związanych z obronnością z powodu niektórych ograniczeń w zakresie pożyczek, rozważona zostanie rola, jaką mogłyby odegrać krajowe lub regionalne banki prorozwojowe, które mogłyby zapewnić uruchomienie odpowiednich instrumentów finansowych i w ten sposób poprawić dostęp MŚP do łańcuchów dostaw w celu uzyskania niezbędnych środków finansowych. Wiele z tych banków prorozwojowych może już aktywnie wspierać i wspiera projekty w ramach obrony narodowej. Wśród przykładów wspieranych projektów są partnerstwa publiczno-prywatnego z zakresu struktur dla usług wojskowych czy zdolności wojskowe takie jak pojazdy opancerzone. Komisja przeanalizuje najlepsze sposoby wykorzystania odpowiednich instrumentów finansowych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

Wykorzystanie funduszy strukturalnych i inteligentnej specjalizacji

Unijne programy finansowania, zwłaszcza europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, mogą również odgrywać ważną rolę w promowaniu zintegrowanych łańcuchów dostaw. Jak określono w europejskim planie działań w sektorze obronności, Komisja dąży do promowania możliwości finansowania, jakie oferują fundusze strukturalne, które państwa członkowskie mogą wykorzystać w sektorze obronności, o ile przyczyniają się one do realizacji celów danego funduszu, czyli:

- (i) dofinansowania projektów w zakresie inwestycji produkcyjnych
- (ii) zapewnienia wsparcia na rzecz modernizacji łańcuchów dostaw w sektorze obronności.

Przemysł obronny może przyczyniać się do osiągnięcia celów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, takich jak wspieranie rozwoju gospodarki na szczeblu regionalnym, ze względu na osiągany wysoki efekt mnożnikowy inwestycji w umiejętności, miejsca pracy, rozwój technologiczny i gospodarczy.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) może wspierać inwestycje MŚP działających w sektorze obronności lub z nim związanych, o ile realizują one nadrzędny cel, jakim jest wzmocnienie unijnej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, działają zgodnie z zakresem wsparcia z EFRR i przyczyniają się do realizacji istniejących celów tematycznych¹⁷.

Na przykład do dofinansowania z EFRR kwalifikują się inwestycje w badania naukowe i innowacje związane z obronnością dotyczące opracowywania i wdrażania nowych technologii, szczególnie jeśli związane są z wdrażaniem inteligentnej specjalizacji, o ile nadrzędnym celem inwestycji jest przyczynienie się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii.

Dalsze działania na rzecz wspierania MŚP w sektorze obronności

Komisja podejmie działania w następstwie opublikowanego dnia 30 listopada 2016 r. sprawozdania eksperckiej grupy doradczej w sprawie transgranicznego dostępu MŚP do zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Przedstawi również zalecenia skierowane do państw członkowskich i ich podmiotów zamawiających, aby wspierać MŚP i poddostawców w szeregu dziedzin, w tym:

- Podejście konkretne działania w odniesieniu do sposobu, w jaki organy odpowiedzialne za zamówienia publiczne mogą ułatwić transgraniczny udział w procedurach udzielania zamówień w dziedzinie obronności, a także udział w nich MŚP i spółek o średniej kapitalizacji. Działania takie mogą obejmować udostępnianie z odpowiednim wyprzedzeniem informacji o długoterminowych planach i priorytetach, publikację ogłoszeń przed przygotowywaniem zamówienia, definiowanie procedur udzielania zamówień publicznych z myślą o ułatwieniu udziału transgranicznego i udziału MŚP, szkolenia dla dostawców i usługodawców itp.
- Wprowadzi środki polityki przemysłowej, takie jak: rozwijanie systemów finansowania z uwzględnieniem potrzeb MŚP działających w sektorze obronności, dostarczanie informacji na temat MŚP i ich zdolności, udzielanie wsparcia na rzecz budowy klastrów w sektorze obronności, rozwijanie umiejętności, wspieranie i prowadzenie projektów w zakresie badań i technologii przy jednoczesnym propagowaniu zaangażowania MŚP.

Zalecenia te mają zostać przedstawione do końca 2017 r., w związku z czym rozpoczęto już rozmowy z państwami członkowskimi. W wyniku zaleceń przemysł zostanie zaangażowany w opracowanie zestawu dobrych praktyk w ramach łańcucha dostaw, które mają zapewnić konkurencyjność przedsiębiorstw i najwyższą jakość produktów, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości biznesowych dla poddostawców w całej Europie, niezależnie od ich lokalizacji. Komisja liczy na aktywne zaangażowanie przemysłu w tym procesie, a w szczególności głównych wykonawców.

Kolejne działania:

¹⁷ Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 1301/2013.

- przeznaczenie części budżetu programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego na projekty umożliwiające transgraniczny udział MŚP;
- uwzględnienie transgranicznego udziału MŚP i specjalnych instrumentów finansowych w kontekście przygotowywania wniosków w ramach następnych wieloletnich ram finansowych;
- zintensyfikowanie wsparcia grupy EBI w perspektywie krótkoterminowej dla technologii podwójnego zastosowania, zwiększenia finansowania środków ochrony ludności i wzmocnienia wsparcia dla inwestycji, które mają charakter pomocniczy w stosunku do działalności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Następnie, ze względu na niezbędne zmiany ogólnych kierunków polityki banku, opracuje on solidny system zasad należytej staranności w celu wspierania inwestycji w sektorze bezpieczeństwa w Unii;
- w przypadku gdy dostęp do finansowania wciąż będzie ograniczony w odniesieniu do niektórych działań związanych z sektorem obronności w świetle ograniczeń dotyczących udzielania pożyczek – przeanalizowanie roli krajowych lub regionalnych banków prorozwojowych we wdrażaniu odpowiednich instrumentów finansowych i w poprawianiu w ten sposób dostępu MŚP do łańcucha dostaw w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych;
- podnoszenie poziomu wiedzy na temat możliwości oferowanych przez istniejące unijne programy finansowania oraz przez krajowe lub regionalne banki prorozwojowe;
- opracowanie we współpracy z przemysłem unijnym zestawu dobrych praktyk w ramach łańcucha dostaw.

PODSUMOWANIE

Europejski Fundusz Obronny zaczyna już przynosić efekty.

Działania przygotowawcze dotyczące badań nad obronnością jest gotowy i funkcjonuje, zapewniając około 90 mln EUR przez okres trzech lat w ramach pionu badawczego. Dzisiejszy wniosek dotyczący programu rozwoju europejskiego przemysłu obronnego umożliwi przeznaczenie dodatkowej kwoty w wysokości 500 mln EUR do 2020 r. w ramach pionu zdolności, co potencjalnie umożliwi wygenerowanie łącznych inwestycji o wartości co najmniej 2,5 mld EUR w 2019 r.

Ponadto Komisja uruchamia szereg narzędzi finansowych, które powinny doprowadzić wkrótce do projektów realizowanych we współpracy z innymi państwami członkowskimi. Komisja jest gotowa wspierać państwa członkowskie w odniesieniu do konkretnych wspólnych projektów dotyczących zamówień publicznych.

Komisja realizuje swoje zadania. Parlament Europejski i Rada powinny obecnie przyjąć wniosek, traktując go jako sprawę priorytetową. Państwa członkowskie powinny w 2018 r. określić i przygotować szereg projektów, które mają być finansowane w trybie pilnym.

Wspomniane wnioski i działania są elementem radykalnej zmiany ukierunkowanej na ściślejszą współpracę w dziedzinie obronności w Europie, która zostanie ujęta w przyszłych wieloletnich ramach finansowych na lata po 2020 r., w których Europejski Fundusz Obronny będzie stanowił połowę opartych na współpracy projektów rozwojowych w dziedzinie obronności w Europie.

Przedkładając te wnioski, Komisja przyczynia się do stworzenia Unii Europejskiej zdolnej do ochrony i obrony swoich obywateli. Ambitny Europejski Fundusz Obronny będzie wspierał konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego. Będzie on motorem stworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony.

ZAŁĄCZNIK

Wspieranie współpracy w dziedzinie obronności z wykorzystaniem zestawu narzędzi finansowych

Komisja będzie odgrywała aktywną rolę w odniesieniu do zestawu narzędzi finansowych. Komisja powoła komisję *ad hoc* z udziałem państw członkowskich i zainteresowanych stron w celu jak największego zestandaryzowania instrumentów zestawu narzędzi finansowych w celu umożliwienia ich szybkiego wykorzystania w kontekście określonego projektu. Ponadto Komisja powoła grupę zadaniową, która na żądanie będzie wspierać państwa członkowskie z wykorzystaniem zestawu narzędzi finansowych w przypadku konkretnych wspólnych projektów dotyczących zamówień publicznych. Komisja przyczyni się zatem wyraźnie do wspierania państw członkowskich w realizacji wspólnych projektów dotyczących zamówień publicznych.

Standaryzacja narzędzi finansowych:

Prace dotyczące standaryzacji instrumentów zestawu narzędzi finansowych zostaną przeprowadzone z uwzględnieniem istniejących praktyk, koncepcji i przykładów pochodzących z kontekstów krajowych, wielonarodowych i międzynarodowych. W celu uniknięcia powielania istniejącej struktury i mechanizmy należy jak najlepiej powiązać z zestawem narzędzi finansowych, a jednocześnie pozostawać jak najszerzej możliwości wykorzystania stosowanych ram.

Łączenie zasobów budżetowych

Najprościej rzecz ujmując, łączenie zasobów zobowiązywałoby państwa członkowskie, które zdecydują się na współpracę dotyczącą projektu w zakresie obronności, do wnoszenia określonego wkładu do krajowej puli (np. na rachunek bankowy) wskazanego mechanizmu łączenia zasobów. Fundusze te mogą być następnie wykorzystane do wspólnego finansowania konkretnych projektów realizowanych we współpracy z innymi państwami członkowskimi. Można już znaleźć przykłady istniejącego lub rozwijanego właśnie łączenia zasobów w dziedzinie obronności, które dają wyobrażenie o potencjalnych możliwościach. W szczególności Organizacja do spraw Współpracy w Zakresie Uzbrojenia (OCCAR) wprowadziła prosty mechanizm łączenia zasobów, a Europejska Agencja Obrony (EDA) jest obecnie w trakcie ustanawiania finansowego mechanizmu współpracy¹⁸, który jest mechanizmem łączenia zasobów pozwalającym, między innymi, na wymianę „zaliczek zwrotnych” między państwami członkowskimi. Komisja będzie prowadziła dalsze prace, w szczególności w celu zbadania i dokonania oceny, w jakim zakresie istniejące mechanizmy można połączyć z bardziej zaawansowanymi instrumentami zestawu narzędzi finansowych.

Mechanizm zwrotu kosztów poprzez finansową spółkę celową

Zwrot kosztów doprowadziłby do pewnego rodzaju *quasi*-dochodów, które byłyby zwracane pierwotnym inwestorom (tj. państwom członkowskim, które zainwestowały w rozwój zdolności). Jeżeli zostałyby one połączone w ramach spółki celowej, struktura przepływu gotówki byłaby identyczna z tą w kontekście finansowania projektu. W odniesieniu do takich spółek celowych można rozważyć dwie różne struktury finansowania: (i) finansowanie kapitałowe, w ramach którego każde państwo członkowskie uczestniczące w rozwoju zdolności wnosi taką samą płatność ryczałtową na rzecz spółki celowej na pokrycie kosztów

¹⁸ W dniu 18 maja 2017 r. Rada Sterująca EDA przyjęła finansowy mechanizm współpracy jako program *ad hoc* CAT A. Negocjacje z państwami członkowskimi w sprawie umowy dotyczącej programu rozpoczną się wkrótce i zgodnie z oczekiwaniami powinny zostać zakończone w najbliższych miesiącach.

rozwoju zdolności, co odpowiadałoby udziałowi kapitałowemu w spółce celowej; lub (ii) finansowanie pomostowe, w ramach którego państwa członkowskie uczestniczące w rozwoju zdolności mogłyby również postanowić o finansowaniu części kosztów rozwoju zdolności poprzez emisję instrumentów rynku kapitałowego (np. obligacji projektowych), obniżając w ten sposób swoje początkowe udziały kapitałowe w spółce celowej. Komisja będzie prowadzić dalsze prace dotyczące różnych aspektów instytucjonalnych, finansowych i prawnych, które są niezbędne do wdrożenia takich struktur, w tym w odniesieniu do ustanowienia finansowych spółek celowych dotyczących projektu. Ma to na celu ułatwienie ich wykorzystania poprzez standaryzację oraz wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk.

Gwarancja dla związanego z projektem finansowania dostawców

Gwarancje mogłyby obejmować kredyty celem zabezpieczenia (pod)wykonawców. Jednym ze sposobów udzielania gwarancji byłoby utworzenie spółki celowej i połączenie wkładów w celu stworzenia funduszu gwarancyjnego przez państwa członkowskie, które będą uczestniczyć w procedurze zamówienia publicznego. Alternatywnie do wcześniejszego finansowania funduszu gwarancyjnego państwa członkowskie, które będą uczestniczyć w procedurze, mogłyby udzielić ogólnych gwarancji w celu zapewnienia wystarczającego wsparcia jakości kredytowej. Komisja będzie prowadzić dalsze prace, w szczególności w odniesieniu do zbadania możliwości bardziej zinstytucjonalizowanej współpracy z publicznymi instytucjami finansowymi, takimi jak banki prorozwojowe, w odniesieniu do wdrażania instrumentów finansowych, takich jak gwarancje.

Inne możliwe narzędzia

W sektorze obronności istnieją już przykłady wspólnych struktur własności w ramach NATO (np. wielonarodowa flota tankowców wielozadaniowych, ang. *Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet*, oraz strategiczna zdolność lotnicza, ang. *Strategic Airlift Capability*). Doświadczenia zebrane do tej pory mogłyby stanowić użyteczną podstawę do dalszego opracowania narzędzi, które zostaną włączone do zestawu narzędzi finansowych, co mogłyby pomóc państwom członkowskim w tworzeniu wspólnych struktur własności. Ponadto umowy leasingu mogłyby również być potencjalnie przydatnym uzupełnieniem zestawu narzędzi finansowych. Jedną z form leasingu mógłby być leasing przez państwa członkowskie od sektora prywatnego lub przedsiębiorstwa będącego własnością wspólną. Można by rozważyć również leasing od innego państwa członkowskiego lub kraju trzeciego, w szczególności w sytuacjach, gdy kraje te są wyspecjalizowane w określonej zdolności obronnej lub dysponują wolnymi zdolnościami obronnymi. Innym rozwiązaniem byłby leasing zdolności od sektora prywatnego (np. towarów podwójnego zastosowania) przez UE (np. Komisję lub agencję) (w miarę możliwości w ramach Traktatu).

Wsparcie dotyczące konkretnych projektów w zakresie wdrażania zestawu narzędzi finansowych

Komisja powoła do życia wewnętrzną grupę zadaniową, której zadaniem będzie wspieranie państw członkowskich w stosowaniu zestawu narzędzi finansowych. Grupa zadaniowa będzie w stanie udzielić konkretnej pomocy i wnieść wkład w realizację projektu. Poniżej przedstawiono przewidywane przykładowe rodzaje wsparcia, którego będzie mogła udzielić wewnętrzna grupa zadaniowa.

