

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 30 (2023)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.30.11

Andrzej Ciupiński*

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0001-9813-5752

Małgorzata Soja**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0003-2950-6411

Europejski Instrument na Rzecz Pokoju jako forma finansowania polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej i jej wsparcie dla walczącej Ukrainy

Wprowadzenie

Celem artykułu jest prezentacja i ocena nowatorskiej instytucji służącej finansowaniu zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej, umożliwiającej jej udzielanie pomocy w sytuacjach kryzysowych poza granicami UE. Pomoc ta początkowo była adresowana głównie do państw kontynentu afrykańskiego, ale obecnie odgrywa ważną rolę także w obronie Ukrainy przed rosyjską agresją. W realizacji celu badawczego zastosowano metody analizy typowe dla nauk o bezpieczeństwie. Konieczne było podejście holistyczne, interdyscyplinarne, charakterystyczne dla nauk społecznych. Szczególnie przydatna była metoda krytycznej analizy oficjalnych dokumentów instytucji Unii Europejskiej oraz doktryn i strategii wiodących państw członkowskich UE. Podstawową bazę źródłową stanowiły dokumenty wytworzone przez instytucje Unii Europejskiej, głównie przez Radę Unii Europejskiej oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.

Dnia 22 marca 2021 roku Rada UE przyjęła decyzję w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju, z którego miały być finansowane wspólne koszty misji i operacji wojskowych Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE [Decyzja Rady WPZiB 2021/509]. Założeniem tego pozabudżetowego funduszu jest zwiększenie solidarnego podziału obciążeń między państwami członkowskimi we wszystkich działaniach zewnętrznych mających wpływ na kwestie wojskowe lub

* ciupinski.andrzej@gmail.com

** m.soja@ujd.edu.pl

polityczno-obronne. Zastąpił on ustanowiony w 2004 roku mechanizm Athena, za pomocą którego obsługiwane były dotychczasowe misje i operacje wojskowe UE. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zaangażowanie Unii prowadzone w ramach WPBiO mające wpływ na kwestie wojskowe lub w obszarze obrony nie może być finansowane z budżetu UE, a ze składek państw członkowskich. Wobec niechęci państw członkowskich do angażowania się w operacje zewnętrzne i do ponoszenia kosztów jedną z ambicji prezydencji niemieckiej w Radzie UE (1 lipca – 31 grudnia 2020) stało się uruchomienie nowego Instrumentu na Rzecz Pokoju, forsowanego przez Wysoką Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federicę Mogherini.

Po agresji Rosji na Ukrainę możliwe stało się wykorzystanie instrumentu w formie funduszu na dozbrajanie zaatakowanego kraju. W rezultacie do dziś Rada UE przyjęła 12 decyzji przewidujących 6 transz wsparcia finansowego dla sił zbrojnych Ukrainy na łączną kwotę 3,1 mld euro [*European Peace Facility: Ukraine and beyond* 2022]. Siódmy pakiet pomocowy o wartości 500 mln euro oraz nowy środek w wysokości 45 mln euro wspierający wysiłki szkoleniowe Misji Wsparcia Wojskowego Unii Europejskiej (EUMAM Ukraina) zapowiedziano tuż przed 24. szczytem UE-Ukraina, odbywającym się 3 lutego 2023 roku w Kijowie [Ukraine: *EU agrees further military support under the European Peace Facility* 2023]. Tym samym całkowite wsparcie dla ukraińskiej armii wzrosło do 3,6 mld euro.

Geneza Europejskiego Funduszu Pokoju

Pod tą dosyć pompacyjną nazwą kryją się mechanizmy, w ramach których Unia Europejska przekazuje środki finansowe na rzecz państw w celu zwiększenia ich bezpieczeństwa i stabilizacji, a także na rzecz prowadzonych przez UE operacji wojskowych. Do czasu agresji Rosji przeciwko Ukrainie w Europie Zachodniej przeważała niechęć do angażowania się w konflikty występujące w Europie Wschodniej i na Półwyspie Bałkańskim. Szczególną ostrożność zachowywano w sytuacjach wymagających wojskowego zaangażowania, wiążącego się z wydatkowaniem środków finansowych ze wspólnego unijnego budżetu [Przybylska-Meszner 2009: 14]. Pierwsze doświadczenia w niesieniu pomocy dla państw i regionów w stanie kryzysu Unia Europejska zdobyła przy stosowaniu pozamilitarnych środków, np. w ramach cywilnego zarządzania kryzysowego, które dysponuje licznymi instytucjami i narzędziami.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, wprowadzona przez Traktat Lizboński i funkcjonująca od grudnia 2009 roku, odziedziczyła skomplikowane mechanizmy pozyskiwania środków finansowych, jakie zostały wypracowane w poprzednich latach. Od początku lat 90. wzbudzało to liczne kontrowersje wśród państw członkowskich i nieufność wobec wydatków UE związanych z działalnością polityczno-wojskową [Barcik 2008: 139], dlatego też w początkowym okresie rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony wydatki na nią były skromne w porównaniu z innymi dziedzinami aktywności zewnętrznej UE.

Na podstawie doświadczeń z pierwszych operacji wojskowych – *Concordia* w Północnej Macedonii (marzec 2003) i *Artemis* w Demokratycznej Republice Kongo

(czerwiec 2003) – Rada UE podjęła decyzję o utworzeniu funduszu nazwanego „Mechanizmem Finansowania Operacji EPBiO – Athena” [Decyzja Rady 2004/197/WPZiB 2004]. Obejmował on państwa członkowskie UE (oprócz Danii) oraz partnerów zewnętrznych („państwa kontrybutorów”), czyli podmioty, które wyraziły wolę uczestnictwa w operacjach, a tym samym zgodziły się ponosić koszty z tego wynikające. Athena była wyposażona w podmiotowość prawną, a nadzór nad jej działalnością sprawował komitet, w skład którego wchodziłi przedstawiciele wszystkich państw uczestniczących w operacjach wojskowych. W jego pracach brali także udział przedstawiciele Komisji Europejskiej, a także dowódca operacji lub jego przedstawiciel. Środki finansowe pochodziły ze składek operacyjnych zainteresowanych państw i składały się na tzw. koszty wspólne, z których opłacano nie tylko wydatki operacyjne, ale także koszty własne związane z obsługą mechanizmu.

W ramach *Atheny* wszystkie państwa członkowskie (oprócz Danii) wносиły adekwatne wpłaty na pokrycie kosztów wojskowych operacji EPBiO/WPBiO. Wysokość składki była uzależniona od wskaźnika PKB. Pozyskanie środków z tego funduszu było obwarowane licznymi ograniczeniami, w związku z czym w praktyce pokrywały zaledwie jedną piątą całkowitych kosztów operacji. Mechanizm został utworzony głównie z myślą o wspólnym finansowaniu kosztów dużej operacji Althea, aktywowanej 2 grudnia 2004 roku [Protasowicki 2011: 7]. Pierwsze wydatki zostały poniesione w 2005 roku na wynajem 3 samolotów, wyposażonych specjalnie na potrzeby operacji w Bośni i Hercegowinie. W 2006 roku z mechanizmu Athena finansowano wydatki na infrastrukturę w DR Kongo. Następnie w 2008 roku sporo środków zostało wydatkowanych na obozy w Republice Czadu [Pacek 2010: 64].

Niezależnie od mechanizmu Athena aktywowano Instrument na Rzecz Pokoju w Afryce (APF), który funkcjonuje w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju. Obejmuje on budowanie zdolności, operacje wspierania pokoju i opracowywanie mechanizmów wczesnego reagowania. Dzięki aktywowaniu APF przekazywane jest wsparcie polityczne i finansowe dla wysiłków pokojowych w Afryce. Od 2004 roku, czyli od powstania APF, Unia Europejska przekazała fundusze w wysokości ponad 2,7 mld euro. Początkowo były one przeznaczone na zwalczanie terroryzmu, a następnie na prowadzenie operacji wojskowych i misji cywilnych. Ogółem dotyczyło to 14 operacji pokojowych w 18 państwach afrykańskich. Zgodnie z programem przeciwdziałania konfliktom zbrojnym przeprowadzono mediacje w 37 państwach Afryki. W ramach instrumentu APF Bruksela wspiera również finansowo wspólne siły Grupy Pięciu na Rzec Sahelu (G5 Sahel) w celu poprawy bezpieczeństwa regionalnego oraz współpracy transgranicznej. Ponadto od 2007 roku przeznaczono 1,7 mld euro na utrzymanie misji pokojowej AMISOM, prowadzonej przez Unię Afrykańską w Somalii [Każmierśka 2020: 6].

Operacjami UE finansowanymi w ramach APF i w systemie Athena były:

- AMIS 2 Sudan (lipiec 2005 – grudzień 2007);
- EUFOR RD Congo (czerwiec 2006 – listopad 2006);
- EUFOR Tchad RŚA (styczeń 2008 – marzec 2009);
- EUFOR Libia (kwiecień 2011 – listopad 2011);
- EUFOR RŚA (luty 2014 – marzec 2015);

- EUMAM RŚA (styczeń 2015 – lipiec 2016);
- EUNAVFOR Med Sophia (15 maja 2015 – 31 marca 2020).

W 2017 roku państwa członkowskie UE uzgodniły przeprowadzenie kilku istotnych reform w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Aktywowano mechanizmy Stałej Współpracy Strukturalnej w dziedzinie WPBiO UE, a także powołano do życia kilka istotnych instytucji: Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC), Skoordynowany Roczny Przegląd Obrony (CARD) oraz Europejski Fundusz Obrony. Fundusz ma zwiększyć globalną konkurencyjność i innowacyjność unijnej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

Na okres 2021–2027 dla Europejskiego Funduszu Obrony zaplanowano budżet w wysokości 8 mld euro, z czego 2,7 mld euro przeznaczonych jest na finansowanie wspólnych badań w dziedzinie obronności, a 5,3 mld euro – na finansowanie wspólnych projektów rozwijania zdolności. Stanowi to uzupełnienie wkładów krajowych. Wzmacniając działania państw członkowskich, Bruksela propaguje współpracę między firmami i podmiotami badawczymi w UE (bez względu na ich wielkość i pochodzenie geograficzne) w dziedzinie badań i rozwoju oraz technologii obronnych i sprzętu obronnego [*Unijna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony 2022*]. Fundusz wspiera konkurencyjne projekty oparte na współpracy w całym cyklu badawczo-rozwojowym, by mogły mieć większy wpływ na europejskie zdolności obronne i sektor przemysłu. W 2017 roku nie podjęto decyzji o wspólnym finansowaniu operacji wojskowych [Ciupiński, Soja 2020: 79].

Dnia 19 listopada 2018 roku Rada UE przyjęła konkluzje o bezpieczeństwie i obronie w kontekście Globalnej Strategii UE. Pozytywnie oceniono dotychczasowe działania i postulat Josepha Borella dotyczący m.in. reformy finansowania aktywności wojskowej. Instytucje wykonawcze UE pozytywnie odniosły się do zalecenia Parlamentu Europejskiego z dnia 28 marca 2019 roku w sprawie nowej formuły finansowania aktywności zewnętrznej UE w sferze bezpieczeństwa [*Sprawozdanie... 2020*]. Dnia 22 marca 2021 roku Rada UE przyjęła decyzję ustanawiającą Europejski Instrument na Rzecz Pokoju (EIP) jako fundusz o wartości ok. 5 mld euro na okres unijnych ram finansowych 2021–2027.

Europejski Instrument na Rzecz Pokoju

Nowy instrument finansowy obejmuje wszystkie unijne działania zewnętrzne prowadzone w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), które mają wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Instrument ten wypełnił lukę w działaniach zewnętrznych UE, stwarzając przejrzysty mechanizm zapewniania środków na militarną aktywność zewnętrzną Unii Europejskiej. Środki EIP będą wspierać partnerów na całym świecie w dziedzinie wojskowości i obrony i w ten sposób zapobiegać konfliktom, utrzymywać pokój i wzmacniać międzynarodowe bezpieczeństwo i stabilność.

W Europejskim Instrumencie na Rzecz Pokoju funkcjonują dwa filary: operacyjny i pomocowy.

1. W ramach działu operacyjnego finansowane są wspólne koszty misji i operacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (WPBiO UE)

mające implikacje wojskowe lub obronne [Traktat o Unii Europejskiej 2007: art. 42 ust. 4, art. 43 ust. 2].

2. Ze środków działu pomocowego finansowane są działania Unii na rzecz państw trzecich i organizacji regionalnych lub międzynarodowych mające na celu:
 - wzmocnienie zdolności wojskowych i obronnych państw beneficjentów;
 - wspieranie wojskowych aspektów operacji pokojowych realizowanych przez inne podmioty niż Unia Europejska [Traktat o Unii Europejskiej 2007: art. 28 i 30].

W grudniu 2022 roku Rada UE po raz pierwszy podjęła decyzję o przyznaniu środków pomocy w ramach Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju dla pięciu państw. Beneficjentami są: Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Liban i Mauretania, a także Rwanda z tytułu rozmieszczenia sił obronnych w Mozambiku.

Bośnia i Hercegowina (BiH) jest państwem kandydującym do Unii Europejskiej, w którym od połowy lat 90. członkowie NATO i UE pomagają w stabilizowaniu sytuacji wewnętrznej oraz zapobieganiu nowym konfliktom. To część działań UE służących dalszemu wzmocnieniu zaangażowania BiH na rzecz bezpieczeństwa w stosunkach z partnerami z Bałkanów Zachodnich. O tę pomoc zwrócił się rząd BiH w czerwcu 2022 roku. Dotacja w wysokości 10 mln euro ma służyć doskonaleniu zdolności sił zbrojnych tego państwa poprzez modernizację wyposażenia brygady wsparcia taktycznego. Dotyczy to głównie pozyskania odpowiedniego sprzętu polowego, kluczowych narzędzi inżynierii wojskowej oraz środków ochrony przed bronią chemiczną, biologiczną i radiologiczną. Bruksela oczekuje, że władze BiH zwiększą wkład swoich sił zbrojnych w misje i operacje wojskowe w ramach WPBiO oraz w inne operacje w ramach ONZ, NATO oraz OBWE [*Europejski Instrument na Rzecz Pokoju... 2021*].

Gruzja uzyskała pomoc z EIP w wysokości 20 mln euro. Środki mają wzmocnić zdolności gruzińskich sił obronnych, szczególnie wojskowych służb medycznych, logistycznych, inżynieryjnych oraz obrony cybernetycznej. W komentarzach podkreślano nieśmiercionośny charakter tego sprzętu. Poza tym przewidziano sfinansowanie zaopatrzenia i usług, w tym szkolenia związane z zakupionym sprzętem. Pomoc ta będzie uzupełnieniem środków pomocy o wartości 12,75 mln euro, którą przyznano Gruzji w grudniu 2021 roku dla poprawy zdolności gruzińskich sił obronnych. W komentarzach podkreślano potrzebę wzmocnienia odporności Gruzji, a tym samym zwiększenia jej bezpieczeństwa narodowego i stabilności [*Europejski Instrument na Rzecz Pokoju..... 2021*].

W decyzji Rady UE uwzględniono również środki pomocy o wartości 6 mln euro na rzecz libańskich sił zbrojnych. Od 2011 roku UE zapewniła wsparcie o wartości ok. 2 mld euro, w tym ponad 1 mld euro na przeciwdziałanie skutkom kryzysu syryjskiego w Libanie: wsparcie uchodźców z Syrii i Libańczyków znajdujących się w trudnej sytuacji. Niedawno UE zwiększyła zobowiązania wobec tego kraju o 20 mln euro dodatkowej pomocy humanitarnej oraz 25 mln euro na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i odporności. Dyplomacja UE zachęcała partnerów ze społeczności międzynarodowej, by konstruktywnie włączyli się w działania i pomogli Libanowi wyjść z kryzysu [*Liban: oświadczenie wysokiego przedstawiciela... 2022*]. Środki z EIP mają służyć zwiększeniu zdolności i odporności libańskich sił zbrojnych, a szczególnie

wzmocnieniu wojskowych służb medycznych oraz dostarczeniu niezbędnego sprzętu, co ma sprzyjać zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego i stabilności Libanu.

W gronie beneficjentów Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju znalazła się także Islamska Republika Mauretanii. Rada Europejska przyznała temu państwu środki pomocy o wartości 12 mln euro na rzecz sił zbrojnych. Oczekuje się, że przyznana pomoc zwiększy zdolności sił zbrojnych Islamskiej Republiki Mauretańskiej w zakresie skuteczniejszego reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa nie tylko państwa beneficjenta, ale całego regionu. Udzielona pomoc ma dwa kluczowe cele: usprawnić zdolności wojskowe dwóch wskazanych w decyzji Rady batalionów sił zbrojnych Mauretanii oraz poprawić zdolności medyczne sił zbrojnych na granicy z Mali, Saharą Zachodnią i Algierią. Wsparcie obejmuje dostarczanie lekkich łodzi, indywidualnego sprzętu ochronnego i sprzętu medycznego [*Europejski Instrument na Rzecz Pokoju...* 2022].

Rada UE podjęła także decyzję o udzieleniu pomocy o wartości 20 mln euro na rzecz wsparcia dalszego rozmieszczania rwandyjskich sił obronnych w prowincji Cabo Delgado w Mozambiku. Proces ten rozpoczęto w lipcu 2021 roku na wniosek władz kraju, w odpowiedzi na prowadzoną przez nie walkę z terroryzmem. Przyznanie tych funduszy uzupełnia dotychczasową pomoc w wysokości 89 mln euro dla sił zbrojnych współpracujących z misją szkoleniową Unii Europejskiej (EUTM Mozambik) oraz 15 mln euro dla misji Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju [*Europejski Instrument na Rzecz Pokoju...* 2021].

Po reformie systemu finansowania operacji wojskowych w zasadzie wszystkie koszty traktowane są jako wspólne, w związku z czym pokrywane są z EIP. Należą do nich:

- koszty wdrożenia i eksploatacji kwatery głównej, w tym podróże, systemy informatyczne, administracja, informacja publiczna, lokalnie zatrudniony personel, rozmieszczenie i zakwaterowanie Dowództwa Sił Wojskowych UE;
- koszty wsparcia infrastruktury dla wojsk jako całości, usług medycznych, w szczególności ewakuacji medycznej czy identyfikacji, pozyskiwania informacji (obrazy satelitarne);
- zwroty kosztów poniesionych przez NATO lub innych organizacji (np. ONZ);
- koszty związane z rozmieszczeniem lub przemieszczeniem grupy bojowej UE.

Według nowych zasad kontynuowano finansowanie operacji wojskowych rozpoczętych przed reformą z 2021 roku. Należą do nich: EUFOR Althea (Bośnia i Hercegowina); EUNAVFOR Atalanta (Róg Afryki, operacja przeciwko piratom); EUTM Somalia; EUTM Mali; EUTM RŚA; EUNAVFOR Med Irini; EUTM Mozambik.

Pomoc Unii Europejskiej dla obywateli Ukrainy od lutego 2022 do marca 2023 roku

Od czasów II wojny światowej w Europie nie dochodziło do tak wielkich zniszczeń wojennych oraz tak masowego przemieszczania się uchodźców. Według danych ONZ Ukrainę musiało opuścić ogółem ok. 12 mln obywateli, z czego większość emigrowała do Unii Europejskiej. Największa liczba uchodźców zatrzymała się w Polsce. Na dzień 27 grudnia 2022 roku w całej Europie zarejestrowano 7 896 825 uchodźców

z Ukrainy, z czego ok. 5 mln osób korzystało z tymczasowej ochrony lub z innych programów w poszczególnych państwach UE.

Specjalną opieką należało otoczyć setki tysięcy dzieci z Ukrainy. Ósmego czerwca 2022 roku Rada Europejska przyjęła konkluzje w sprawie „Strategii UE na rzecz praw dziecka”, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych lub nadzwyczajnych. W strategii uznano, że dzieci są narażone na kilka podstawowych zagrożeń, przede wszystkim na rozłąkę z ich rodzinami, oprócz tego na rekrutację przez siły zbrojne, handel ludźmi, nielegalną adopcję, wykorzystywanie seksualne.

Czwartego marca 2022 roku UE uruchomiła dyrektywę o ochronie tymczasowej, której celem było umożliwienie wysiedleńcom korzystania ze zharmonizowanych praw w całej UE obejmujących: 1) Prawo do lokalu (rezydencja); 2) Dostęp do rynku pracy; 3) Opiekę medyczną; 4) Pomoc socjalną; 5) Dostęp do edukacji dla dzieci. Były to działania konieczne i kosztowne, gdyż w grudniu 2022 roku na terenie UE było zarejestrowanych 4,8 mln imigrantów z Ukrainy [Duszczyk, Kaczmarczyk 2022].

Instytucje unijne zdecydowanie potępiły brutalną, niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji na Ukrainę oraz bezprawną aneksję ukraińskich obwodów. Parlament Europejski wielokrotnie demonstrował:

zdecydowane poparcie dla integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy w granicach uznanych na arenie międzynarodowej; udzielenie Ukrainie wszelkiej pomocy materialnej, wojskowej, finansowej i humanitarnej oraz przygotowanie się do wniesienia jak największego wkładu w odbudowę tego kraju po wojnie. Ponieważ demokracja i wolność zależą od dobrobytu i stabilności gospodarczej, konieczne było ustanowienie instrumentu prawnego umożliwiającego konfiskatę zamrożonych rosyjskich aktywów i funduszy oraz przeznaczanie ich na odszkodowania i odbudowę Ukrainy [Michel 2023].

Instytucje i państwa członkowskie Unii Europejskiej we wszystkich komunikatach prezentowały zdecydowane poparcie dla Ukrainy i jej obywateli oraz deklarowały wolę wsparcia jej gospodarki i społeczeństwa, a także sił zbrojnych oraz przyszłej odbudowy. Udzielana pomoc koncentrowała się na ośmiu podstawowych segmentach:

1. Przyjmowanie uchodźców.
2. Ochrona dzieci.
3. Pomoc humanitarna.
4. Ochrona ludności.
5. Wsparcie dla krajów UE przyjmujących uchodźców.
6. Pomoc gospodarcza.
7. Wsparcie armii ukraińskiej.
8. Wsparcie w dochodzeniu i ściganiu zbrodni wojennych.

Dziewiąty punkt programu UE wobec walczącej Ukrainy dotyczy powojennej odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. Jedynym państwem członkowskim UE, które blokowało decyzję o udzieleniu pomocy Ukrainie, były Węgry [Zachová 2023].

W budżecie UE na rok 2022 środki na inicjatywę budowania potencjału bezpieczeństwa zostały zwiększone do łącznej kwoty 2 mld euro i przeznaczone głównie

na wsparcie Ukrainy. Instytucje UE podjęły również konkretne działania, aby pomóc uchodźcom, m.in. odblokowały fundusze, które zapewniły państwom członkowskim środki na zaspokojenie rosnących potrzeb mieszkaniowych, edukacyjnych i zdrowotnych poprzez pełne finansowanie ze strony Unii Europejskiej. Ocenia się, że do października 2022 roku wydatkowano łącznie ok. 17 mld euro. Dotyczyło to 7 mld euro z polityki spójności z lat 2014–2020 oraz ok. 10 mld euro środków przeznaczonych na odbudowę po pandemii [*EU solidarity with Ukraine* 2022].

Pakiet pomocowy dla Ukrainy w wysokości 18 mld euro został zatwierdzony w grudniu 2022 roku po trudnych negocjacjach [*Rada zatwierdza pomoc...* 2022]. Uzgodniona kwota prawdopodobnie okaże się zbyt mała, jak zasugerował czeski minister finansów Zbyněk Stanjura. To właśnie Czechy negocjowały pakiet pomocowy dla Ukrainy podczas swojej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2022 roku. Po dosyć burzliwej dyskusji Rada Unii Europejskiej osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie zwiększenia finansowania pomocy dla Ukrainy w ramach Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju. Rada postanowiła w szczególności podnieść ogólny pułap finansowy o 2 mld euro w 2023 roku, z możliwością kolejnego podwyższenia na późniejszym etapie. Oceniono, że pułap finansowy funduszy do 2027 roku wzrośnie do 5,5 mld euro [*European Peace Facility...* 2023].

Okazją do wspólnego przedyskutowania charakteru współpracy w zakresie odbudowy i pomocy był odbywający się w lutym 2023 roku w Kijowie szczyt Unia Europejska–Ukraina. Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel podkreślił wsparcie „w każdy możliwy sposób, tak długo, jak to będzie konieczne”, wyliczając jego dotychczasowy koszt na prawie 50 mld euro. Ich przeznaczenie było bardzo szerokie: „od broni po wyposażenie wojskowe, od generatorów po transformatory, wsparcie szkół, szpitali i infrastruktury krytycznej”. Przewodniczący zapowiedział również 18 mld euro pomocy na rok 2023 [Michel 2023]. Pakiet ten ma służyć realizacji kilku celów:

- zapewnić krótkoterminową pomoc finansową;
- sfinansować pilne potrzeby Ukrainy;
- wesprzeć odbudowę infrastruktury krytycznej;
- zapewnić wstępne wsparcie na rzecz trwałej odbudowy powojennej;
- wesprzeć Ukrainę na drodze do integracji europejskiej [*Remarks by President Charles Michel...* Kyiv 2023].

Unia Europejska udzielała Ukrainie nie tylko pomocy finansowej. W tym samym dniu, w którym odbywał się szczyt UE–Ukraina, do Dowództwa Sił Wsparcia Sił Zbrojnych Ukrainy zostały skierowane specjalnie wyposażone ciężarówki, które poprawią ochronę, odporność i bezpieczeństwo plutonów saperów podczas operacji rozminowywania [*EU support to Ukraine...* 2023]. Pomimo niechęci niektórych państw członkowskich instytucje europejskie nadal zabiegają o zwiększenie pomocy finansowej dla walczącej Ukrainy. Pierwszego lutego 2023 roku na temat pomocy dla Ukrainy debatowali ministrowie spraw zagranicznych. Josep Borell apelował o dopłatę do Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju w wysokości 5 mld euro oraz o utworzenie „Funduszu Pomocy dla Ukrainy”¹.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2024/01/22/?utm>.

Ze względu na kryzys migracyjny związany z wojną w Ukrainie Komisja Europejska zaproponowała również pakiet zmian w budżecie UE w wysokości 400 mln euro na rzecz pomocy państwom członkowskim w radzeniu sobie z tym wyzwaniem. Zdecydowano, że środki te będą przyznawane w ramach nowej perspektywy finansowej za pośrednictwem instrumentu pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, tzw. Emergency Assistance, w ramach funduszy spraw wewnętrznych, czyli Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2021–2027 (FAMI) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na Rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami 2021–2027 (IZGW) [Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie 2022].

Podsumowanie

Wojna rosyjsko-ukraińska spowodowała wiele strat nie tylko w Ukrainie. Wywarła negatywny wpływ na bezpieczeństwo globalne i doprowadziła do znaczącej redukcji środków finansowych i rzeczowych, które były kierowane do stref kryzysów poza Europą. Analitycy zwracają uwagę, że ogromna i konieczna pomoc kierowana do Ukrainy zachwiała systemem unijnej współpracy rozwojowej i spowodowała ryzyko ograniczenia zaangażowania Unii w państwach tzw. globalnego Południa. Konieczne jest zwiększenie nakładów na unijną pomoc rozwojową – szczególnie w Afryce i Azji – oraz wypracowanie takich mechanizmów, które wyeliminują ryzyko, że wsparcie dla Ukrainy ograniczy pomoc dla innych państw [Kugiel 2022]. Wojna wciąż trwa i będzie wywoływać wiele problemów o charakterze regionalnym i europejskim oraz komplikować funkcjonowanie systemów ponadregionalnych – euroatlantyckiego i euroazjatyckiego. Będzie także generować poważne reperkusje o charakterze globalnym. Wsparcie w postaci instrumentu pomocowego UE do zapobiegania konfliktom, utrzymywania pokoju i umacniania bezpieczeństwa i stabilności na świecie z pewnością pozwoli skuteczniej pomagać krajom partnerskim, począwszy od wspierania prowadzonych przez nie operacji utrzymywania pokoju, przez wspieranie zwiększania zdolności ich sił zbrojnych do zapewniania pokoju i bezpieczeństwa na ich terytorium, na szerszym działaniu o charakterze wojskowym/obronnym na rzecz celów WPZiB kończąc.

Bibliografia

- Barcik Jacek. 2008. *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne i polityczne*. Katowice–Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Ciupiński Andrzej. 2013. *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*. Warszawa: Difin.
- Ciupiński Andrzej, Soja Małgorzata. 2020. *Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony*. Warszawa: Difin.
- Decyzja Rady WPZiB 2021/509 z dnia 22 marca 2021 r. 2021. Dz.U. UE L 102/14 z 24.03.2021.
- Decyzja Rady 2004/197/WPZB z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm administrowania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających skutki militarne lub obronne. 2004. Dz.U. L. 63 z 28.02.2004.

- Duszczak Maciej, Kaczmarczyk Paweł. 2022. *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*. „CMR Spotlight” 4(39). <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Spotlight-APRIL-2022-PL.pdf> (dostęp: 22 listopada 2022).
- European Peace Facility: EU agrees €2 billion increase in 2023. 2023. <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/european-peace-facility-eu-agrees-e2-billion-increase-in-2023/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- European Peace Facility: Ukraine and beyond. 2022. <https://epthinktank.eu/2022/11/18/european-peace-facility-ukraine-and-beyond/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Europejski Instrument na Rzecz Pokoju: Rada przyjmuje środek pomocy dla Mozambiku o wartości 40 mln EUR. 2021. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/11/19/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measure-worth-40-million-for-mozambique/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- EU solidarity with Ukraine. 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- EU support to Ukraine: Off-road trucks delivered through the European Peace Facility. 2023. https://fpi.ec.europa.eu/news-1/eu-support-ukraine-road-trucks-delivered-through-european-peace-facility-2023-02-03_en (dostęp: 18 listopada 2022).
- Europejski Instrument na Rzecz Pokoju: Rada przyjmuje środki pomocy na rzecz sił zbrojnych w pięciu państwach. 2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/01/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-in-support-of-the-armed-forces-of-five-countries/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Kaźmierska Elżbieta. 2020. *Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej dla Afryki*. <https://eu4afri.eu/sites/eu4afri.eu/files/2020-10/pomoc-rozwojowa-ue-dla-afryki.pdf> (dostęp: 22 listopada 2022).
- Kugiel Patryk. 2022. *Wyzwania dla polityki współpracy rozwojowej UE w obliczu wojny na Ukrainie*. „Biuletyn PISM” (189). <https://pism.pl/publikacje/wyzwania-dla-polityki-wspolpracy-rozwojowej-ue-w-obliczu-wojny-na-ukrainie> (dostęp: 1 grudnia 2022).
- Liban: oświadczenie wysokiego przedstawiciela wydane w imieniu Unii Europejskiej w sprawie sytuacji w tym kraju. 2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/07/30/lebanon-declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-situation-in-the-country/> (dostęp: 22 listopada 2022).
- Michel Charles. 2022. *Szczyt Unia Europejska-Ukraina w Kijowie*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2023/02/03/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Pacek Bogusław. 2010. *Operacje wojskowe Unii Europejskiej na przykładzie misji EUFOR Tchad/RCA*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony UE po napaści Rosji na Ukrainę. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2022. 2022. Dz.U. UE z 27.12.2022.
- Protasowicki Igor. 2011. *Mechanizm finansowania operacji zbrojnych Athena jako składnik Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*. https://www.researchgate.net/publication/263568303_Mechanizm_finansowania_operacji_zbrojnych_Athena_jako_skladnik_Wspolnej_Polityki_Bezpieczenstwa_i_Obrony_Unii_Europejskiej (dostęp: 18 listopada 2022).
- Przybylska-Meszner Beata. 2009. *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” (1–2): 8–35.

- Rada zatwierdza pomoc dla Ukrainy w wysokości 18 mld EUR.* 2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/10/council-adopts-18-billion-assistance-to-ukraine/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Remarks by President Charles Michel at the press conference of the EU–Ukraine summit in Kyiv.* 2023. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/02/03/remarks-by-president-charles-michel-at-the-press-conference-of-the-eu-ukraine-summit-in-kyiv/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Sprawozdanie w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2020 r.* 2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0265_PL.html (dostęp: 18 listopada 2022).
- Traktat o Unii Europejskiej. 2007. <https://lexlege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/art-42/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Ukraine: EU agrees further military support under the European Peace Facility.* 2023. <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/ukraine-eu-agrees-further-military-support-under-the-european-peace-facility/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- UNHCR. 2022. *Napływ uchodźców z Ukrainy.* <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Unijna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.* 2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/> (dostęp: 18 listopada 2022).
- Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie. 2022. *Prawie 700 mln zł z UE na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy.* <https://www.gov.pl/web/uw-warmińsko-mazurski/prawie-700-mln-zl-z-ue-na-wsparcie-dla-uchodzcow-z-ukrainy> (dostęp: 22 listopada 2022).
- Zachová Aneta. 2023. *Czeski minister: „Ukraina potrzebuje więcej pieniędzy, niż zakładaliśmy”.* <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/czeski-minister-ukraina-potrzebuje-wiecej-pieniedzy-niz-zakladalismy> (dostęp: 18 listopada 2022).

The European Peace Instrument as a form of influence of the European Union’s security and defense policy and its support for fighting Ukraine

Abstract

The Common Security and Defense Policy (CSDP) has been in constant evolution since 2017. As a result of the changing international security environment, the European Union has been faced with the need to take real responsibility for security and defense and become more active in this area. It has been successfully launched Permanent Structured Cooperation (PESCO), European Defence Found (EDF), Coordinated Annual Review on Defence (CARD), and Military Planning and Conduct Capability (MPCC), a permanent command and control structure for planning and conducting missions without executive mandate. In March 2021 another instrument arrived in the form of a European peace fund, to finance the shared costs of CSDP military operations and missions.

Keywords: Common Security and Defense Policy, European Peace Facility, financing of EU security and defense policy, support for Ukraine

