



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 12 (257) • 15 lutego 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgoska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tarnogórski

Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Urszula Kurczewska

Budżet WPZiB stanowi część budżetu ogólnego Wspólnoty Europejskiej. Znaczna część wydatków związanych z WPZiB pokrywana jest z budżetu wspólnotowego, niemniej koszty działań „mających wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne” pokrywane są przez państwa uczestniczące w danym przedsięwzięciu. Obecnie toczy się w UE debata na temat kolejnej perspektywy finansowej, w tym zwiększenia wydatków na WPZiB, co ma się przyczynić do wzrostu skuteczności tej polityki.

Zgodnie z art. 28 Traktatu o Unii Europejskiej wydatki związane z WPZiB są umieszczone w budżecie ogólnym Wspólnoty, z wyjątkiem tych, które wynikają z operacji mających skutki wojskowe i polityczno-obronne, oraz tych, co do których Rada UE zdecyduje inaczej. Wydatki na WPZiB określone są w budżecie wspólnotowym w rozdziale dotyczącym stosunków zewnętrznych (podrozdział 19.03). Zwykle stanowią zaledwie 0,05% budżetu ogólnego i tylko 1% środków przeznaczonych na politykę zewnętrzną UE. W porównaniu do wielkości środków wyodrębnionych w budżecie tej polityki na inne działania, np. na pomoc dla nowych państw WNP (24%), czy na działania pomocowe (17,5%), środki na WPZiB wydają się niemal znikome.

Struktura wydatków z budżetu WPZiB. Środki na WPZiB są niewielkie, dlatego część wydatków pokrywana jest bezpośrednio z budżetów państw członkowskich UE. Podział w tym zakresie jest wyraźny. Wydatki operacyjne pokrywane są z budżetu wspólnotowego, z wyjątkiem wydatków na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne, ponoszonych przez państwa członkowskie, oraz tych, co do których Rada UE postanowi inaczej. Państwa członkowskie, których przedstawiciele w Radzie UE złożyli formalne oświadczenie o nieuczestniczeniu w wymiarze wojskowym danej operacji, nie są zobowiązane do uczestniczenia w jego finansowaniu. Na przykład w operacjach opanowywania kryzysów podział wydatków jest następujący: wydatki operacyjne cywilnych zadań petersberskich (przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, misje policyjne czy doradcze) są pokrywane głównie z budżetu WE, a koszty operacyjne działań militarnych (militarne zadania petersber-

skie – operacje utrzymania pokoju czy zadania sił wojskowych w opanowywaniu kryzysów) ponoszone są przez państwa członkowskie.

W budżecie ogólnym WE podrozdział dotyczący budżetu WPZiB nosi tytuł: 19.03. W poszczególnych częściach wyodrębnione zostały: w 19.03.01 – środki na zapobieganie konfliktom i opanowywanie kryzysów; w 19.03.02 – środki na nierozprzestrzenianie broni nuklearnej i rozbrojenie; w 19.03.03 – środki na rozwiązywanie konfliktów, weryfikację, wspieranie procesów pokojowych i stabilizację; w 19.03.04 – środki nadzwyczajne, a w 19.03.05 – środki przygotowawcze i następcze. Wielkość środków na realizację WPZiB miała we wcześniejszych latach tendencję wzrostową. W 2002 r. budżet WPZiB wynosił 32,8 mln euro; w 2003 r. – 53,7 mln euro, w 2004 r. – 62,6 mln euro, a w 2005 r. kształtuje się na poziomie podobnym jak rok wcześniej i wynosi 62,2 mln euro.

W roku 2003 najwięcej, bo 27 mln euro, wydano na rozwiązywanie konfliktów, weryfikację, wspieranie procesów pokojowych i stabilizację (np. ustanowienie misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie), na zapobieganie konfliktom i opanowywanie kryzysów przeznaczono 7,5 mln euro, na zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i rozbrojenie – 8,5 mln euro (np. na program UE w Rosji wydano 6,8 mln euro), a na środki nadzwyczajne, środki przygotowawcze i następcze – 4,5 mln euro.

W 2004 r. największą część budżetu WPZiB przeznaczono na opanowywanie kryzysów, tj. na wspólne działania w ramach misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie (EUPM) – 17,5 mln euro, a także misji policyjnej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPOL Proxima) – 6,56 mln euro, oraz misji UE dotyczącej budowy państwa prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS) – 2,05 mln euro. Ponad milion euro wydano na przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela UE w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie, a 0,8 mln euro na działalność specjalnego pełnomocnika UE w Afganistanie. Niewielkie kwoty przeznaczono na: utrzymanie specjalnego pełnomocnika w regionie Wielkich Jezior w Afryce (0,58 mln euro), przedłużenie mandatu specjalnego pełnomocnika UE na Kaukazie Południowym (0,4 mln euro), pomoc w rozwiązaniu konfliktu w Osetii Południowej, wzmocnienie straży granicznej w Gruzji oraz program pomocy dla Autonomii Palestyńskiej (0,2 mln euro).

Trudno porównywać wysokość kosztów działań wojskowych w danej operacji, które są pokrywane przez państwa w niej uczestniczące, z wysokością kosztów ponoszonych przez budżet WE. Zwykle jest tak, że koszty pierwszej fazy misji obciążają budżet Wspólnoty (w części przeznaczony na WPZiB oraz inne programy, np. pomocowe lub Europejskiego Funduszu Rozwoju), a dalsze etapy – budżety zarówno WE, jak i państw uczestniczących. I tak np. pierwszy etap misji EUPM był finansowany z budżetu wspólnotowego (15,7 mln euro), a kolejne (2003–2005) – z budżetu WE (20 mln euro) oraz z budżetów państw uczestniczących (18 mln euro). Dość trudno jest oszacować koszty operacji, w których udział państw członkowskich stanowią zasoby wojskowe, np. sprzęt i personel.

Efektywność wykorzystania środków z budżetu WE przeznaczonych na WPZiB nie zawsze jest zadowalająca. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że znacznie lepiej wykorzystywane są środki z budżetów państw członkowskich. Jednakże w ostatnich dwóch latach skuteczność wydatkowania środków unijnych znacznie się poprawiła.

Źródła finansowania operacji. Budżet WPZiB nie jest jedynym źródłem finansowania operacji unijnych. Koszty dotychczasowych misji pokrywane były z kilku źródeł, a mianowicie: ze środków budżetu WE przeznaczonych na politykę zewnętrzną, w tym na WPZiB, oraz ewentualnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju; z programów pomocowych (np.: PHARE, TACIS, MEDA), a także z wspólnotowej rezerwy budżetowej oraz z budżetów państw członkowskich uczestniczących w danej operacji. Taka wielorakość źródeł finansowania powoduje brak przejrzystości i utrudnia skuteczną kontrolę budżetów. Przeszkadza również w efektywnym planowaniu działań operacyjnych. Za każdym razem, aby uchwalić budżet danej operacji, konieczne są długie konsultacje. Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, jeśli

operacja stanowi wspólne przedsięwzięcie UE, jej państw członkowskich, NATO, a czasem państw niebędących członkami wymienionych instytucji.

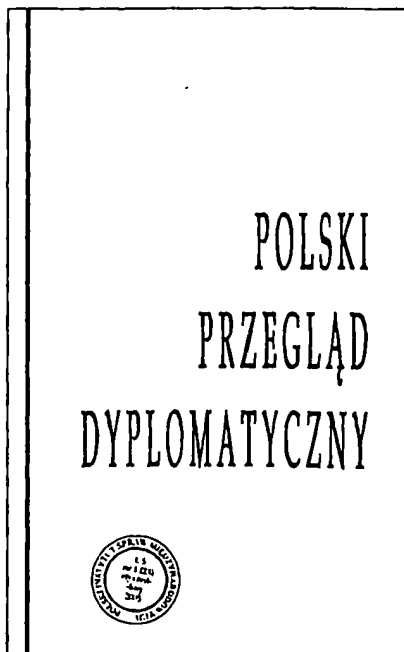
Pojawiły się postulaty, aby w finansowaniu operacji Unii przyjąć zasadę stosowaną w NATO: *costs lie where they fall* (państwa uczestniczące w operacji ponoszą więc koszty swojego personelu i wyposażenia). Zasada ta nie jest jednak adekwatna do celów i zadań UE, gdyż w Unii zakłada się znacznie większy niż w NATO stopień współdziałania i solidarności finansowej. Z drugiej strony wyraźny jest problem ponoszenia nadmiernie wysokich kosztów przez niektóre z państw UE w związku z WPZiB. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że państwa zaangażowane w wielu operacjach musząłożyć podwójnie na tę samą misję: raz jako udziałowcy budżetu WPZiB, drugi raz – jako państwa uczestniczące w działaniach. Bardziej wyważonemu podziałowi kosztów sprzyjałoby zmodyfikowanie dotychczasowych zasad i wprowadzenie równowagi w finansowaniu wojskowego wymiaru przez państwa uczestniczące i nieuczestniczące w operacji.

Perspektywy budżetu WPZiB. Obecnie wysokość środków na realizację WPZiB jest niewystarczająca, gdyż w ustalaniu perspektywy finansowej na lata 2000–2006 nie przewidziano zwiększonego zaangażowania Unii w działania zewnętrzne związane z bezpieczeństwem międzynarodowym. I tak w grudniu 2003 r. Rada przyjęła pięć wspólnych działań przedłużających i usprawniających mandaty specjalnych pełnomocników UE, np. w regionie Wielkich Jezior w Afryce, w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie. Działania te finansowane są ze środków przeznaczonych na lata 2003 i 2004, ale wkrótce może się okazać, że ich wysokość jest niewystarczająca. Co więcej, coraz częściej pojawia się problem niskiej skuteczności procedur stosowanych w szybkim finansowaniu operacji opanowywania kryzysów. W razie nagłego kryzysu, w którego rozwiązanie angażuje się Unia, powstają trudności z finansowaniem koniecznych działań. Pojawiły się propozycje usprawnienia procedur podejmowania decyzji dotyczących finansowania takich działań albo stworzenia specjalnego funduszu, który zapewniałby minimum środków niezbędnych w sytuacjach kryzysowych.

W dyskusji na temat następnej perspektywy finansowej (2007–2013) coraz wyraźniej słychać głosy domagające się zwiększenia wydatków z budżetu Wspólnoty na realizację WPZiB. Bez większych środków pochodzących zarówno z budżetu wspólnotowego, jak i budżetów państw członkowskich WPZiB nie poprawi swojej skuteczności. Państwom członkowskim UE wciąż trudno jest wypracować jednak wspólne stanowisko wobec wielu kwestii zewnętrznych i to jest podstawową przyczyną niewystarczającego finansowania WPZiB oraz jej ograniczonej efektywności.

OGŁOSZENIA

Prenumerata roczna 2005
Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego
(sześć numerów dwumiesięcznika)
t. 5, nr 1 (23) – 6 (28), 2005



90 zł + koszty wysyłki 18 zł

Zamówienia pisemne można nadsyłać pocztą, faxem
lub przez Internet (www.pism.pl)

Pojedyncze egzemplarze
do nabycia w Instytucie lub w sprzedaży wysyłkowej
cena: 19 zł + koszty wysyłki 3 zł

Egzemplarze archiwalne
t. 1, nr 3 (3), 2001 – t. 3, nr 6 (16), 2003
do nabycia aż do wyczerpania nakładu,
cena: 10 zł + koszty wysyłki 3 zł

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. 556 80 09, fax 556 80 99, publikacje@pism.pl