

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Potrzeba istnienia europejskiego przemysłu obronnego – aspekty przemysłowe, innowacyjne i społeczne” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 299/04)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Współsprawozdawczynie: **Monika HRUŠECKÁ**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*„Potrzeba istnienia europejskiego przemysłu obronnego – aspekty przemysłowe, innowacyjne i społeczne”.*

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2012 r.

Na 482. sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2012 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Na świecie zachodzą gwałtowne zmiany geopolityczne. Dominująca pozycja Zachodu jest podważana zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym. Ograniczaniu budżetów obronnych w całej Unii Europejskiej towarzyszy zwiększanie wydatków na zbrojenia w Chinach, Indiach, Brazylii, Rosji i innych krajach. EKES wzywa zatem Radę i Komisję do przeprowadzenia ogólnej oceny aspektów określających pozycję i rolę UE we współczesnym świecie. Wynikiem tej ewaluacji powinna być przekonująca aktualizacja danych w zakresie europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności.

1.2 Politykę obronną kształtują strategiczne interesy poszczególnych państw, odczuwane przez nie zagrożenia i cele polityczne – wszystkie te czynniki definiuje się w Europie głównie w kategoriach narodowych. Jest oczywiste, że przestarzałe metody działania prowadzą do coraz większej fragmentacji, nadmiaru zdolności produkcyjnych, powstawania luk i braku interoperacyjności w zakresie potencjału obronnego Europy. Argumenty za wprowadzeniem usprawnień są niepodważalne, zaś sednem sprawy jest wola polityczna. Mówiono już o tym dość przekonująco w roku 1986! (1) W sensie politycznym i gospodarczym, a także w obszarze obronności, dzisiejsza sytuacja wymaga podjęcia znacznie bardziej zdecydowanych kroków. EKES apeluje do Rady o intensyfikację prac związanych z parasolem obronnym UE.

1.3 Polityka bezpieczeństwa i obronności powinna prowadzić do większej wiary w siebie UE i państw członkowskich. Powinna cieszyć się zaufaniem i być doceniana w społeczeństwie, w oczach opinii publicznej, wśród odpowiednio wyposażonych żołnierzy, przedstawicieli świata biznesu i pracowników

sektora. Obywatele UE mają prawo do skutecznej ochrony. Coraz pilniejsza staje się więc potrzeba zapewnienia Europie stosownego uzbrojenia, gwarantującego bezpieczną przyszłość. Pod tym względem indywidualne działania podejmowane obecnie przez państwa członkowskie są całkowicie niewystarczające i prowadzą jedynie do marnotrawienia pieniędzy podatników.

1.4 Biorąc pod uwagę politykę i obecne działania Stanów Zjednoczonych oraz innych strategicznych graczy na świecie (w tym państw o gospodarkach wschodzących), a także wyłączną odpowiedzialność rządów za ochronę swych obywateli i zapewnienie im bezpieczeństwa, EKES podkreśla potrzebę zdefiniowania strategicznych interesów Europy w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) (2). Nie da się zaprzeczyć, że trójkąt zbudowany z polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, strategii w zakresie obronności oraz potencjału przemysłowego stanowi niepodzielną całość. Jest ona wsparciem dla pozycji Europy na świecie, zabezpieczeniem jej interesów gospodarczo-politycznych oraz wyznawanych przez nią wartości (takich jak prawa człowieka czy demokracja). Potrzebne jest tu bezpośrednie zaangażowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

1.5 EKES podkreśla, że jeśli Europa chce utrzymać na zadowalającym poziomie produkcję przemysłową w obszarze bezpieczeństwa i obronności oraz stworzyć masę krytyczną sprzyjającą skuteczności i efektywności kosztowej, konieczne jest wprowadzenie zasadniczych zmian w polityce i sposobie postrzegania rzeczywistości. Zmiany te muszą zapewnić europejskim siłom zbrojnym stabilną i przewidywalną przyszłość na miarę pozycji gospodarczej i technologicznej naszego kontynentu. Ze względu na duże zróżnicowanie między państwami członkowskimi największa odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na krajach przodujących pod względem produkcji.

(1) Zob. raport pt. „Towards a Stronger Europe” autorstwa Niezależnego Zespołu Badawczego, powołanego przez ministrów obrony krajów wchodzących w skład Niezależnej Grupy Programu Europejskiego w celu opracowania propozycji w dziedzinie poprawy konkurencyjności przemysłu wytwarzającego sprzęt wojskowy w Europie.

(2) Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony jako integralna część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Traktat o Unii Europejskiej, art. 42 i następane, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

1.6 Zdaniem EKES-u za wzmocnieniem europejskiego planowania i pełną koordynacją przemawiają poważne argumenty:

- sektor ten jest złożony i oparty na specjalistycznej wiedzy; wymaga planowania w długim okresie;
- mimo prywatyzacji działania rządów mają ogromne znaczenie w przemyśle obronnym, gdyż władze centralne są dla tej branży klientem, regulatorem i wystawcą pozwoleń na wywóz;
- niedociągnięcia w obecnej strukturze i (daleko idące) ograniczenia budżetowe wymagają uporządkowanych korekt, a nie podejmowanych nieustannie częściowych prób zaradzenia sytuacji, które podważają wewnętrzną i zewnętrzną wiarygodność;
- należy zapewnić skuteczną koordynację pomiędzy krajami produkującymi najwięcej, a tymi które produkują mniej lub wcale nie wytwarzają sprzętu wojskowego, tak by promować zakupy elementów zbrojeniowych w Europie, optymalnie korzystać z dostępnej technologii, potencjału dużych przedsiębiorstw i MŚP na całym kontynencie;
- skuteczność europejskiego przemysłu w skali globalnej zależeć będzie od rozwoju stabilnego rynku wewnętrznego w Europie.

1.7 W uzupełnieniu działań Europejskiej Agencji Obrony (EAO) i pakietu dokumentów dotyczących obronności z roku 2007<sup>(3)</sup> EKES domaga się wdrożenia w sektorze obronnym głęboko przemyślanej europejskiej polityki przemysłowej podlegającej wymogom rządowym i objętej finansowaniem publicznym. W ramach strategii „Europa 2020” polityka ta powinna opierać się na podziale kompetencji krajowych i unijnych oraz na pełnym partnerstwie między EAO a Komisją. W procesie realizacji polityki przemysłowej powinno się także uwzględnić konsultacje z przedstawicielami przemysłu obronnego i innymi zainteresowanymi stronami (w tym z partnerami społecznymi) oraz potrzebę dobrze zorganizowanego dialogu społecznego.

1.8 Fundusze i strategie UE powinny sprzyjać łączeniu inwestycji na poziomie krajowym i unijnym oraz prowadzić do coraz mniejszej fragmentacji i coraz rzadszego powielania w odniesieniu do wydatków publicznych. Winny też sprzyjać poprawie jakości i interoperacyjności.

1.9 Dla rozwoju tak potrzebnego uzbrojenia nowej generacji niezbędne są badania naukowo-techniczne prowadzone w oparciu o najnowszy stan wiedzy. Badaniami tego typu nie może zajmować się sam przemysł. Główna odpowiedzialność spoczywa tu na rządach. Dlatego też przemysł obronny cierpi na skutek wprowadzanych ostatnio cięć budżetowych. Rada i zainteresowane strony powinny jak najszybciej przygotować i wdrożyć programy badawcze mające pomóc przemysłowi europejskiemu przeciwstawić się niepożądanemu uzależnieniu od innych. Tzw. technologie podwójnego zastosowania to konieczność. Unijne programy badawcze powinny sprzyjać ich wykorzystaniu. Niezbędna jest także skuteczna współpraca transgraniczna w dziedzinie badań i rozwoju.

<sup>(3)</sup> Dyrektywy 2009/43EC (Dz.U. L 146 z 10.6.2009) i 2009/81/EC (Dz.U. L 216 z 20.8.2009). Pakiet dokumentów dotyczących obronności został przyjęty przez Radę i PE w roku 2009. Powinien był on zostać wdrożony przez państwa członkowskie latem 2011 r. W skład pakietu dokumentów dotyczących obronności wszedł również komunikat „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”, COM (2007) 764 z 5.12.2007.

1.10 W jak największym stopniu należy planować dalsze wzmocnianie bazy przemysłowo-technologicznej europejskiej obronności. W tym celu konieczne jest podjęcie skutecznych działań na szczeblu unijnym<sup>(4)</sup>.

1.11 Potrzebna jest ściślejsza współpraca między Komisją, Europejską Agencją Obrony i innymi właściwymi zainteresowanymi stronami. Potwierdzenie zaangażowania przewodniczącego José Manuela Barroso<sup>(5)</sup>, wiceprzewodniczącego Antonio Tajaniego i komisarza Michela Barniera, a także stworzenie Grupy Zadaniowej ds. Obronności to wydarzenia, które miały miejsce w odpowiednim czasie. EKES z zadowoleniem przyjmuje również rezolucję PE wydaną w grudniu 2011 r., dotyczącą przyszłości obronności europejskiej i szerokiego zakresu istotnych spraw<sup>(6)</sup>.

1.12 W tym samym duchu oraz z myślą o wzmocnieniu inicjatywy, jaką jest Grupa Zadaniowa ds. Obronności, EKES apeluje do Komisji o podniesienie tych kwestii na forum publicznym. Komisja powinna także zastanowić się nad odpowiednimi sposobami rozwiązania problemów wynikających z różnic między państwami członkowskimi w zakresie możliwości przemysłowych i technologicznych oraz z różnych poziomów ogólnych inwestycji w dziedzinie badań i obronności.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej jest mowa o tym, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony powinna być integralną częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W ust. 3 tego artykułu dodano, że państwa członkowskie – w celu realizacji tej polityki – oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności wojskowe. Od roku 2005 Europejska Agencja Obrony (EAO) pracuje na rzecz wzmocnienia bazy przemysłowo-technologicznej sektora obronnego i dostarczania żołnierzom lepszego wyposażenia. Do tej pory osiągnięto, niestety, bardzo ograniczone postępy.

2.2 Obecnie do głównych priorytetów zalicza się dokończenie budowy rynku wewnętrznego i skuteczną koordynację poczynań finansowych. Na realizację obu tych celów duży nacisk położono w strategii „Europa 2020”. Impuls ten powinien stać się inspiracją do podjęcia nowych kroków w obszarze obronności europejskiej.

2.3 Niestety, w sektorze obronności nie mamy do czynienia z podobnym rozwojem sytuacji. Pakt wojskowy podpisany między Francją a Zjednoczonym Królestwem w roku 1998 dawał nadzieję na początek nowego podejścia. Podobny duch bliższej współpracy w zakresie obronności znalazł swoje odbicie w założeniu Europejskiego Koncernu Lotniczo-Rakietowego i Obronnego w roku 2003. Niestety, inicjatywom tym nie towarzyszyła dalsza konsolidacja. Warto przypomnieć, że kraje-sygnatariusze listu intencyjnego (*Letter of Intent*, LoI, czyli grupa państw o największych możliwościach produkcyjnych – Francja, Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Hiszpania i Szwecja) nie złożyły jeszcze (wbrew wcześniej wyrażanym intencjom) żadnych poważnych propozycji, jeśli chodzi o racjonalizację czy konsolidację.

<sup>(4)</sup> W procesie powinny zostać wykorzystane fundusze europejskie: zbliżający się 8. program ramowy, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny.

<sup>(5)</sup> Orędzie o stanie Unii, listopad 2011 r.

<sup>(6)</sup> Rezolucja PE z 14 grudnia 2011 r. w sprawie wpływu kryzysu finansowego na sektor obronny w państwach członkowskich UE (2011/2177(INI)).

2.4 Stagnacja doprowadziła do dominacji strategii krajowych i koncentracji na produkcji krajowej. W pewnym stopniu mamy do czynienia z renacjonalizacją. Przedsiębiorstwa przemysłowe z siedzibą w Europie skupiają się na rynkach eksportowych. Odczuwalny jest brak wspólnej koncepcji strategicznej – zarówno wśród rządów jak i partnerów branżowych.

2.5 Tymczasem nowe wyzwania będą wywierać coraz większy wpływ na potencjalne rynki. Olbrzymim wyzwaniem są na przykład coraz nowocześniejsze armie w gospodarkach wschodzących. Nowymi podmiotami stały się Chiny, Rosja, Indie i Brazylia (tzw. kraje BRIC) – ich śladami podążają mniejsze państwa. Do roku 2015 chiński budżet obronny ma wzrosnąć z obecnych 120 mld EUR do 250 mld EUR. Rosja ogłosiła wydatne zwiększenie budżetu obronnego do tego samego roku. USA wydają na obronność ponad dwa razy tyle, co wszystkie kraje europejskie razem wzięte – 450 mld EUR, w porównaniu z 204 mld EUR w roku 2007, a do tego budżet europejski cały czas maleje. Łączny budżet europejski na badania i rozwój stanowi nie więcej niż 20 % amerykańskich środków przeznaczonych na ten cel. Na zasoby ludzkie przypada 50 % europejskiego budżetu obronnego, zaś w USA odsetek ten wynosi 25 %. Siły zbrojne Europy liczą więcej żołnierzy, lecz są oni dużo słabiej wyposażeni. Warunki na świecie już nigdy nie będą takie jak kiedyś. Czas nie jest naszym sprzymierzeńcem.

2.6 W ostatnich dziesięcioleciach w wielu badaniach pojawiały się sugestie, by przemysł obronny dopasować do rynku globalnego. Wskazywano na trwałe wady sektora i starano się dowieść, że rynki obronne są dalekie od ideału, a większość państw kontynuuje prace na rzecz wspierania własnego przemysłu. Próby usprawnienia rynków – takie jak opracowanie pakietu dokumentów dotyczących obronności UE (2007 r.) – mają na celu wyeliminowanie pewnych niedoskonałości rynkowych i spowodowanie odejścia od praktyk krajowych.

2.7 Omawiane kwestie są bardzo złożone, po części ze względu na długie odstępy czasu upływające od fazy projektowania do wykorzystania produktów w praktyce. W tej sytuacji EKES stoi na stanowisku, że zastosowanie szerokiego podejścia uwzględniającego aspekty technologiczne, gospodarcze i społeczne byłoby właściwszą metodą dyskusji na temat omawianych kwestii niż rozpatrywanie ich jedynie z perspektywy obronności.

2.8 Gdy chodzi o koncepcje strategiczne, istotą rozbieżności między państwami posiadającymi stosunkowo silny przemysł zbrojeniowy jest zwłaszcza kwestia zdefiniowania pojęcia „żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego” i uwzględnienia związku między bezpieczeństwem krajowym a rynkami eksportowymi. Część mniejszych państw dysponuje dość dobrze rozwiniętym przemysłem obronnym, natomiast pozostałe w ogóle nie posiadają zakładów produkujących uzbrojenie. Niewątpliwie rozwiązania stosowane przez poszczególne państwa różnią się między sobą w zależności od potencjału i potrzeb. Wynikiem tego stanu rzeczy jest fragmentacja i niespójna wizja przemysłu obronnego. Operacje takie jak interwencja wojskowa w Libii boleśnie uprzytomniają nam powiększające się różnice w dostępie do systemów uzbrojenia. Z konsekwencji trzeba sobie zdać sprawę i umieć je ocenić.

2.9 Problem tkwi zarówno po stronie inwestycji, jak i zatrudnienia. Przemysł obronny to sektor nowoczesnych technologii, dający pracę bezpośrednio 600 tysiącom wykwalifikowanych pracowników, a pośrednio kolejnym dwóm milionom. Niepokojące wydają się zatem naciski na dalszą redukcję zatrudnienia.

Ponieważ zakłady produkcyjne charakteryzują się często silną koncentracją regionalną, mogłyby stać się centrami doskonałości. Niestety są one zagrożone widmem cięć finansowych i poniosą ogromne straty, jeśli reorganizacja i cięcia będą dokonywane w sposób beładny i niezaplanowany.

2.10 Oczywiście zmartwieniem dla poszczególnych rządów jest również obecna sytuacja w zakresie zatrudnienia. Może ona przeszkodzić w wypracowaniu wspólnej wizji, bez której nie da się w sposób właściwy odnieść do konsekwencji społecznych spowodowanych ewentualnym upadkiem przemysłu obronnego, takich jak utrata wiedzy specjalistycznej i związane z tym konsekwencje dla kapitału ludzkiego. Wspólna wizja będzie natomiast sprzyjać zrównoważonemu tworzeniu miejsc pracy oraz uniknięciu niebezpieczeństwa utraty na rzecz krajów trzecich naukowców i wysoko wyspecjalizowanych kadr technicznych wyższego szczebla, co stoi w sprzeczności z celami, jakie UE stara się osiągnąć w ramach strategii „Europa 2020”.

2.11 Podejście UE i ramy międzyrządowe mogą i powinny opierać się na tych samych założeniach. Dopóki najważniejsza będzie suwerenność narodowa, rezultaty jakichkolwiek wspólnych ram będą nikłe i nie uda się realnie zaradzić nadmiarowi mocy produkcyjnych, fragmentacji i nachodzeniu na siebie procesów. Sprzeczności między filozofią suwerenności narodowej a potrzebami finansowymi, technologicznymi, gospodarczymi i społecznymi są oczywiste.

2.12 Niepokojące jest to, że cel polegający na łączeniu i wspólnym korzystaniu z rozmaitych rozwiązań, tzn. doprowadzenie do powstania europejskiego systemu współzależności, nie znalazł odzwierciedlenia we wspólnej strategii. Mimo odczuwalnych powszechnie zmian kontekstu międzynarodowego naciski zewnętrzne nie są najwyraźniej wystarczająco mocne, by zacząć upowszechniać wypracowywanie wspólnych rozwiązań. W zadziwiający sposób mamy do czynienia z tendencją odwrotną – państwa europejskie nadal chcą pozostać zależne od Stanów Zjednoczonych w obszarze zakupów sprzętu obronnego, zamiast kupować go w Europie.

2.13 Jeżeli Europa chce utrzymać liczący się przemysł bezpieczeństwa i obrony, zdolny opracowywać i produkować nowoczesne systemy gwarantujące bezpieczeństwo kontynentu, konieczne jest wprowadzenie zasadniczych zmian w polityce i sposobie postrzegania rzeczywistości. Dalsze zwlekanie sprzyjać będzie zmniejszeniu potencjału i doprowadzi go do poziomu tak niskiego, że UE nie będzie już mogła zająć pozycji lidera w zasadniczych obszarach. Sytuacja stałaby się tym trudniejsza, że cięcia w wydatkach na badania i rozwój wywarłyby bezpośredni wpływ na całe pokolenie badaczy i wykwalifikowanych pracowników. Jeśli Europie się nie powiedzie, mogą zniknąć całe branże, ludzie tracą pracę, wiedza specjalistyczna wyparuje, a kontynent będzie zdany na łaskę innych. Ludzie, którym zależy na Europie i jej bezpieczeństwie, muszą zdać sobie sprawę z powagi sytuacji i zacząć działać.

### 3. Kontekst polityczny

3.1 Traktat o Unii Europejskiej słusznie podkreśla nierozdzielny związek między polityką zagraniczną, bezpieczeństwem i obroną. Skuteczna polityka zagraniczna musi być budowana na przekonującym potencjale obronnym. Z kolei właściwy potencjał obronny powinien zostać zaprojektowany i wdrożony w świetle odczuwanych zagrożeń i uzgodnionych celów w bardzo skomplikowanym i niestabilnym kontekście międzynarodowym.



3.2 Kluczowym czynnikiem jest tutaj pozycja UE i jej rola w przyszłym świecie, uwzględniająca dynamiczne zmiany w rzeczywistości geopolitycznej, charakteryzującej się coraz większą liczbą podmiotów o znaczeniu globalnym. Z tej perspektywy EKES uważa, że nadszedł czas na podjęcie w Europie wspólnych działań. Przeszłe i obecne doświadczenia pokazują, iż kontynuacja podejścia tradycyjnego grozi odstawieniem Europy i państw członkowskich na boczny tor.

3.3 EKES apeluje o stabilną i przewidywalną przyszłość dla europejskich sił zbrojnych na miarę aktualnej pozycji gospodarczej i technologicznej naszego kontynentu. Bardzo długie odstępy czasu upływające od fazy projektowania systemów do ich zastosowania w praktyce jeszcze bardziej uwidaczniają potrzebę podjęcia decyzji już w tym roku.

3.4 Ze społecznego i politycznego punktu widzenia EKES podkreśla cztery ważne aspekty konieczności zagwarantowania skutecznego potencjału obronnego Europy. Są to:

- ochrona ludności;
- konieczność właściwego wyposażenia żołnierzy;
- stabilne i przewidywalne zatrudnienie;
- dobrze zaplanowane europejskie akcje humanitarne i wojskowe na świecie.

3.5 Trwa debata na temat przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, choć rzadko mówi się o niej w ten sposób. Wiele kwestii, takich jak wykorzystanie zespołów bojowych, kontrowersje wokół powołania jednego centrum dowodzenia operacyjnego, finansowanie unijnych misji WPBiO, finansowanie tych misji czy apele o przegląd europejskiej strategii bezpieczeństwa, omawia się w kontekście wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale unika się nazywania spraw po imieniu. Zmiana podejścia do tego tematu stanowiłaby krok naprzód. Poza tym we wszystkich rozważaniach powinno się wziąć pod uwagę wpływ decyzji (bądź ich braku) na przemysł. Udowodniony zostałby tym sposobem silny związek między potencjałem przemysłowym a wdrożeniem WPBiO. Główna odpowiedzialność spoczywa na rządach.

3.6 Kluczowe znaczenie mają relacje euroatlantyckie i NATO. Amerykanie od dłuższego już czasu krytykują Europejczyków za podejście do zobowiązań obronnych w ramach Sojuszu. Po obu stronach Atlantyku od dawna słychać apele o stworzenie „europejskiego filaru” NATO. Jak do tej pory mamy do czynienia z rozwojem wydarzeń w przeciwnym kierunku.

3.7 Brak odpowiedniego „filaru europejskiego” jest głęboko zakorzeniony w polityce. Europy brak woli politycznej do zdefiniowania strategicznych interesów kontynentu czy wspólnego kluczowego potencjału wojskowego. Inaczej dzieje się w USA i innych krajach, gdzie wykorzystuje się koncepcję działań strategicznych obejmujących wszystkie ośrodki badawcze i sektory (zarówno cywilne jak i wojskowe) przyczyniające się do globalnego bezpieczeństwa swoich obywateli.

3.8 W tym kontekście EKES uważa, że w miejscu budowy „filaru europejskiego” i zbyt dużej zależności europejskiego potencjału militarnego od Stanów Zjednoczonych powinna pojawić się bardziej zrównoważona relacja. Równoległe do dyskusji na temat wspólnych europejskich interesów strategicznych, która oczywiście jest niezbędna i za którą wyłączną odpowiedzialność ponoszą rządy, należałoby jak najszybciej

rozpocząć gruntowne planowanie oparte na współpracy instytucji europejskich, państw członkowskich i przemysłów obronnych. Potrzebna jest także dogłębna analiza przyzwyczajęń państw członkowskich w zakresie automatycznego kupowania elementów uzbrojenia „z amerykańskich półek”.

3.9 Z punktu widzenia finansowego i gospodarczego korzystna będzie poprawa warunków współpracy przemysłowej z USA i ich rozwój w oparciu o równe prawa.

#### 4. Europejski przemysł obronny

4.1 Istnieje ścisły związek między polityką zagraniczną, bezpieczeństwem i obrony a przemysłem obronnym. Mimo prywatyzacji rządy mają wiele do powiedzenia w przemyśle obronnym, gdyż są dla niego klientem, regulatorem i wystawcą pozwoleń na wywóz.

4.2 Na rynkach eksportowych branże przemysłu zbrojeniewego mają dość duże pole manewru. Po części wynika to z prywatyzacji, po części z zachęt rządowych – kryzys gospodarczy powoduje, że niektórzy ministrowie obrony zamieniają się w zagorzałych promotorów wywozu. W każdym razie kryzys zmusza branżę obronną do traktowania eksportu jako podstawy modelu biznesowego. Rok 2011 był ogólnie bardzo dochodowy dla przemysłu europejskiego. Przedsiębiorstwa radzą sobie też dosyć dobrze w rozwoju produkcji wyrobów podwójnego zastosowania.

4.3 Gracze globalni, tacy jak Chiny, Indie czy Brazylia, mają własne ambicje w obszarze polityki zagranicznej, znajdujące wyraz w zwiększaniu budżetów obronnych. W chwili obecnej tworzy to nowe możliwości dla europejskiego eksportu. Tylko jak długo to potrwa? Przemysł wciąż radzi sobie nienajgorzej, ale jego wydajność w dużym stopniu opiera się na inwestycjach zrealizowanych 20–25 lat temu. W tej sytuacji dalsza stagnacja lub zmniejszenie inwestycji pociągnęłyby za sobą nieodwracalne konsekwencje już w najbliższej przyszłości.

4.4 Można również realnie założyć, że wschodzące potęgę zaczną budować własny przemysł niezależny od zachodniego. Następnie – występując w roli przyszłych konkurentów Europy na rynkach w krajach trzecich – państwa te będą coraz bardziej blokować przywóz z krajów zachodnich lub uzależnią go od szeregu warunków.

4.5 Obecnie w Europie nie planuje się uruchomienia żadnych nowych, ważnych programów. Z pewnością wpłynie to negatywnie na przyszłe wyniki eksportu. Co więcej, praktycznie wszystkie istotne kraje o gospodarkach wschodzących uzyskały już znaczny poziom transferu technologicznego i produkcji na własnym terytorium.

4.6 Nie ulega wątpliwości, że jednorazowe umowy wywozowe zostaną wykorzystane do skopiowania technologii stosowanych przez fabryki zachodnie. W tym wypadku alternatywą dla zablokowania przywozu mogłoby być zbudowanie zakładów produkcyjnych (produkcyjno-rozwojowych) w zainteresowanych krajach. Obecnie możemy tylko spekulować, do jakiego stopnia rozwój sytuacji w tym kierunku wpłynie na fabryki i możliwości zatrudnienia w Europie. W dłuższym okresie należy spodziewać się, że pozycji przemysłu europejskiego zagrożą wschodzące potęgi. Nowoczesne technologie i rozwiązania produkcyjne w tych państwach będą także wywierać wpływ na (potencjalne) europejskie rynki eksportowe w krajach trzecich. Nasili się konkurencja produktowo-cenowa.

4.7 Ze względu na długie okresy projektowania i produkcji oraz na inwestycje technologiczne i ciągle innowacje, Europie – jeśli chce dysponować nowoczesnym, samowystarczalnym przemysłem obronnym – potrzebna jest ukierunkowana koordynacja. Dopóki wielkość rynku kształtowana jest głównie przez granice narodowe, prawie automatycznie znajdujemy się poniżej masy krytycznej – nawet w dużych państwach członkowskich. Do pewnego stopnia może to zrównoważyć wywóz do krajów trzecich, ale pamiętajmy, że przyszłość jest niepewna, a warunki rynkowe niestabilne.

4.8 Coraz szczuplejsze budżety, które w dzisiejszych warunkach wymuszają znaczne ograniczenia, powinny być sygnałem ostrzegawczym. Negatywnie wpływają one na środki wyasygnowane na inwestycje i zakupy, zwłaszcza gdy koszty utrzymania i koszty operacyjne pozostają na niezmiennym poziomie lub maleją w wyniku trwających operacji wojskowych (np. w Afganistanie, Libii czy w ramach operacji wymierzonych przeciw piratom).

4.9 W rezultacie odkładane są lub nawet anulowane inwestycje niezbędne dla przemysłu w celu utrzymania i odnowienia potencjału wytwórczo-rozwojowego. Warto dodać, że w ciężkich czasach sam przemysł będzie gorzej przygotowany do inwestowania w utrzymanie obecnego stanu czy podjęcie nowych działań. Potrzebne inwestycje da się zrealizować jedynie dzięki spójnej, przemysłanej współpracy.

4.10 EKES opowiada się za przemysłaną europejską polityką przemysłową w sektorze obronnym – począwszy od projektowania, a skończywszy na fazie operacyjnej. Sednem sprawy jest prowadzenie konkretnej polityki przemysłowej. W swej naturze jest to rynek publiczny – badania i rozwój muszą być finansowane nie tylko z kapitału początkowego, gdyż we wstępnej fazie zyski są zbyt niskie i obowiązują specyficzne wymogi rządowe. Konieczne jest określenie kluczowego europejskiego potencjału przemysłowego i opracowanie polityki inwestycyjnej, która będzie promować dynamiczne wytwórstwo w Europie. Z racji tego, że żaden kraj nie posiada zasobów wystarczających do samodzielnego finansowania uzbrojenia nowej generacji, potrzebne jest finansowe i przemysłowe łączenie celów narodowych i europejskich oraz zasobów całego kontynentu. Zarządzanie tym procesem powinno opierać się na wspólnych kompetencjach unijnych i krajowych – zgodnie z zapisami strategii „Europa 2020”. Jest to również skuteczna metoda optymalizacji współpracy w ramach Komisji (która cały czas nie wykorzystuje w pełni swych możliwości) i między instytucjami europejskimi. Pod tym względem dużego wsparcia może udzielić grupa zadaniowa, która ma zacząć działać wkrótce jako platforma złożona z Komisji, Europejskiej Agencji Obrony i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w celu omawiania priorytetów, możliwości oraz niedociągnięć.

4.11 Głównym zagadnieniem są badania i rozwój. Przemysł obronny to oparty na specjalistycznej wiedzy sektor nowoczesnych technologii, bez którego nie można opracowywać zaawansowanych prototypów. Badaniami i rozwojem nie może zajmować się sam przemysł. Cykle rozwojowe i okresy skuteczności danego systemu są po prostu zbyt długie, a wpływ finansowy zbyt poważny dla przemysłu, by mógł on wziąć na siebie całe ryzyko finansowe. Z doświadczeń historycznych wynika, iż skuteczne programy prowadzone są wspólnie przez rządy i podmioty przemysłowe.

4.12 Na świecie znaczny odsetek wydatków na badania i rozwój w dziedzinie obronności pokrywany jest bezpośrednio przez rządy lub pośrednio poprzez zakupy. Nie dziwi zatem fakt, że ze względu na charakter wytwarzanych produktów

przemysł obronny unika najczęściej przesadnego ryzyka finansowego. Środki przeznaczone na badania i rozwój w dziedzinie obronności są szczególnie narażone na rządowe cięcia.

4.13 Wynika z tego, iż w celu prowadzenia badań i rozwoju technologii potrzebna jest nie tylko konsolidacja przemysłowa, ale także wystarczające finansowanie i połączenie wysiłków ze strony państw członkowskich, Komisji i przedstawicieli branży. Inwestycje obronne wymagają poważnego finansowania badań i rozwoju oraz projektów technologicznych. Zagwarantować trzeba też dostęp do kluczowych technologii. Gdyby z powodu ograniczeń wywozu narzuconych przez innych został utracony dostęp do technologii o kluczowym znaczeniu dla rozwoju i produkcji, pojawiłyby się poważne problemy z osiągnięciem europejskich celów w zakresie obronności.

4.14 Prace w dziedzinie działalności badawczej i rozwoju prowadzone poza organizacjami związanymi z obronnością odgrywają coraz donioślejszą rolę w związku z postęпами niezależnej nauki i unowocześnianiem technologii w wielu dziedzinach. Często dopiero w ostatnich fazach rozwojowych ostateczne wykorzystanie pozwala stwierdzić, czy badania należy określić mianem prac „cywilnych” czy „wojskowych”. W zastosowaniach militarnych (np. w dziedzinie informatyki) coraz większego znaczenia nabierają za to prace w dziedzinie działalności badawczej i rozwoju dotyczące wyrobów podwójnego zastosowania. Bardzo ważne jest zatem, by europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego (EDTIB) sprzyjała badaniom tego typu, zwłaszcza ze względu na to, że pozwalają one uzyskać finansowanie spoza sektora obronności.

4.15 Państwa członkowskie powinny porozumieć się w sprawie publicznego finansowania badań i rozwoju na szczeblu unijnym. Dziedziny te mogłyby zostać objęte zbliżającym się 8. programem ramowym (8PR) lub odrębnym funduszem – najlepiej z wykorzystaniem pakietów związanych z zaawansowanymi obszarami badań, takimi jak nanotechnologia czy sztuczna inteligencja. Ze względu na związek między przemysłem obronnym a sektorem publicznym należy opracować specjalne procedury.

4.16 EAO i Komisja powinny odgrywać wiodącą rolę i postępować zgodnie z zapisami europejskich ram współpracy, unikając przy tym codziennych ingerencji politycznych. Europejskiej Agencji Obrony należy pozostawić możliwość pełnego wywiązania się z jej zadań opisanych w traktacie lizbońskim (7).

4.17 Do realizacji programu obronnego oraz badań i rozwoju w zakresie obronności (8) potrzebni są kompetentni pracownicy dysponujący umiejętnościami odzwierciedlającymi najnowszy stan wiedzy. Jest to kolejny, niepodważalny argument przemawiający za stworzeniem solidnych ram dla badań, rozwoju i przemysłu zamiast prowadzenia chaotycznej restrukturyzacji. Nie wolno zapominać, że pracownicy sektora obronnego są fundamentem, na którym opiera się przyszły potencjał obronny. Aby mieć pewność, że zarówno trwająca obecnie restrukturyzacja, jak i przyszła produkcja uzbrojenia w Europie będą odbywać się w sposób odpowiednio zorganizowany, konieczne jest prowadzenie konsultacji i komunikowanie się z przemysłem, instytucjami badawczo-rozwojowymi, szkołami wyższymi, organizacjami wojskowymi i zainteresowanymi związkami zawodowymi.

(7) Zob. art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 3 Traktatu UE, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

(8) Zob. sprawozdanie Eurostrategies dla Komisji Europejskiej, *A comprehensive analysis of emerging competences and skill needs for optimal preparation and management of change in the EU defence industry, Final report*, maj 2009.

4.18 Ograniczenia budżetowe wymuszają rozwiązanie problemu nakładających się na siebie rozwiązań i braku efektywności. Kontrolowana konsolidacja nie musi przecież oznaczać rozbudowywania dużych przedsiębiorstw. Wiąże się ona raczej z wygenerowaniem wystarczającej masy krytycznej i stworzeniem odpowiedniej jakości zgodnej ze standardami międzynarodowymi, które to czynniki będą w stanie zagwarantować Europie konkurencyjną pozycję na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich. Rośnie potrzeba koordynacji planowania projektów na poziomie europejskim przez rządy, właściwe podmioty UE i organizacje przemysłowe.

4.19 Różnice w wielkości i mocach produkcyjnych poszczególnych fabryk są faktem. Państwa członkowskie istotnie różnią się między sobą pod względem potencjału przemysłowego. Częścią porozumienia między krajami uczestniczącymi w konsolidacji powinien stać się zapis, że przemysł w państwach nie należących do grupy LoI (czyli głównych producentów) zostanie powiązany z właściwymi projektami. Podejście to jest pożądane nie tylko w sensie politycznym, lecz także dlatego, że sprzyja nawiązywaniu owocnych stosunków między przedsiębiorstwami różnej wielkości i instytucjami badawczymi. Występujące w roli dostawców MŚP mogłyby efektywnie przyczynić się do powstania łańcuchów inteligentnej specjalizacji.

4.20 Szczególną uwagę należy poświęcić zagrożeniom odczuwanym przez kraje Europy Środkowej, wynikającym z ich wyeksponowanego położenia geograficznego. Ze względu na to, iż trzeba doprowadzić do sytuacji, w której obywatele tych krajów poczują się bezpieczni, a zarazem pożądane jest pełne wykorzystanie konkretnej wiedzy technologicznej w zakresie obronności, EKES podkreśla, że w bieżących i przyszłych projektach obronnych należy odpowiednio uwzględnić dostępną wiedzę i kompetencje krajów Europy Środkowej.

4.21 Zintegrowany europejski rynek produktów związanych z obronnością doprowadziłby do powstania stabilniejszego rynku wewnętrznego. Rynek europejski – oprócz połączenia istniejących rynków krajowych – sprzyjałby harmonizacji lub nawet standaryzacji wymagań i przepisów w dziedzinie zamówień publicznych obowiązujących w różnych państwach członkowskich. Większa harmonizacja i standaryzacja poprawiłaby warunki finansowo-gospodarcze, co z kolei wywarłoby korzystny wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich na rynku globalnym.

4.22 Europejski rynek obronny charakteryzowałby się masą krytyczną. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na szkodliwe konsekwencje sytuacji, w której państwa członkowskie nadal kupują uzbrojenie „z zagranicznej półki” (najczęściej amerykańskiej). Po pierwsze, podważa się w ten sposób korzyści dla przemysłu płynące z funkcjonowania na rynku europejskim. Gdyby przemysł nie był w stanie sprzedawać wytwarzanego przez siebie asortymentu na rynkach państw trzecich (gdzie konkurencja krajowa na pewno będzie stawać się coraz bardziej zacięta), klienci europejscy byłiby zmuszeni płacić więcej za produkty związane z obronnością. Po drugie, państwa europejskie kupujące uzbrojenie w USA pokrywają amerykańskie koszty technologiczne wliczone w cenę produktu.

4.23 Biorąc pod uwagę polityczny i finansowy kontekst międzynarodowy, niezbędne wydaje się przeprowadzenie głębokiej debaty europejskiej i podjęcie określonych decyzji o charakterze operacyjnym. Jeśli nie wszystkie państwa członkowskie zechcą uczestniczyć we wspólnych ramach, mocy wiążącej

nabrać powinna „zasada wzmocnionej” współpracy. Pełniejsza integracja i pozytywne podejście do kupowania europejskiego uzbrojenia to jedyny sposób zbliżenia się do wielkości rynku porównywalnej z rynkiem amerykańskim. Bez dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego nie wydaje się prawdopodobne, by przemysł europejski miał szansę konkurencyjności na poziomie globalnym.

## 5. Wybrane kwestie szczegółowe

5.1 Krajobraz przemysłowy w państwach członkowskich UE, w odniesieniu do różnych rodzajów wojsk – sił lądowych, powietrznych i morskich – nie jest jednolity. W wielu obszarach żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zadbać o wytworzenie uzbrojenia nowej generacji.

5.2 W sektorze sił lądowych tylko niewielka liczba dużych przedsiębiorstw wyspecjalizowanych w integracji systemów potrafi zaprojektować i wyprodukować czołgi podstawowe i lżejsze wozy bojowe. Przedsiębiorstwa te znajdują się na terenie Francji, Niemiec i Zjednoczonego Królestwa. Do tego dochodzi szerokie spektrum wytwórców podzespołów i dostawców trzeciego szczebla, przy czym wyraźnie zauważalna jest tutaj niewystarczająca obecność firm z Europy Środkowej.

5.3 Wiele państw posiada „własny” przemysł stoczniowy i buduje okręty różnej wielkości i o różnym stopniu komplikowania. Liderami w tym zakresie są kraje grupy LoI oraz Niemcy – także w obszarze projektowania koncepcyjnego i nowoczesnych instytutów badań morskich, czyli dziedziny zgoła innej niż budowa statków cywilnych. Również w tym przypadku mamy do czynienia z szerokim spektrum wytwórców podzespołów i dostawców trzeciego szczebla.

5.4 Samoloty wojskowe projektuje się i wytwarza jedynie w paru krajach. Przemysł skupia się wokół małej liczby wielonarodowych przedsiębiorstw działających na poziomie Europy i nie tylko. Najważniejsze podmioty w branży to: Europejski Koncern Lotniczo-Rakietowy i Obronny, BEA-Systems, Dassault i Saab-Aircraft. Zaawansowane badania aerodynamiczne ograniczone są zaledwie do garstki państw.

5.5 Znaczenia dla obronności nabiera sektor elektroniczny obejmujący dowodzenie, kontrolę i łączność. Najważniejszymi podmiotami w tej branży są Thales, BEA-Systems i Finmeccanica. Dla spółek Philips i Siemens, największych europejskich grup przemysłu elektronicznego, obronność ma mniejsze znaczenie. Zresztą z ich punktu widzenia wielkość produkcji konkretnych komponentów elektronicznych, takich jak układy scalone, jest za mała, by uzasadniać efektywne kosztowo wytwórstwo na masową skalę. Niemniej jednak zaangażowanie tych dużych grup przemysłowych podkreśla wagę wyrobów podwójnego zastosowania w tej dziedzinie.

5.6 Jeśli chodzi o materiały wybuchowe i amunicję, w ostatnich dziesięcioleciach liczba producentów stopniowo spada – po części z powodu ograniczeń środowiskowych. Bezpieczeństwo publiczne zmusza ich do przenoszenia lub zamykania starszych fabryk.

5.7 Niezbędny jest dostęp do technologii o zasadniczym znaczeniu, który powinien być wspierany w ramach WPBIO. To samo dotyczy niektórych materiałów, takich jak włókna węglowe czy materiały do produkcji komponentów elektronicznych.



5.8 Pakiet dokumentów dotyczących obronności (2007), przyjęty w roku 2009, może okazać się niezwykle pomocny. Dyrektywy powinny być zostać wdrożone przez państwa członkowskie latem 2011 r. Za wcześnie jeszcze, by zająć jednoznaczne stanowisko wobec wywołanych przez nie efektów sprzyjających powstaniu jednolitego rynku wewnętrznego. Proces trwa, a realizacji celów w zakresie wewnątrzspółnotowego przepływu produktów związanych z obronnością czy pojęć typu „żywotne interesy bezpieczeństwa narodowego” nie można jeszcze poddać ostatecznym próbom oceny.

5.9 Art. 346 TFUE daje możliwość odstępstwa od unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych ze względu na ochronę żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego. Ten ogólny zapis może blokować właściwy rozwój rynku, szczególnie w odniesieniu do pożądanego łańcuchów dostaw. EKES opowiada się za bardziej konkretną interpretacją art. 346, która pozwoliłaby lepiej wykorzystywać rozwiązania europejskie, sprzyjałaby powstaniu optymalnych europejskich łańcuchów

dostaw, poprawie bezpieczeństwa dostaw, wykorzystaniu specjalizacji poszczególnych państw członkowskich, a dodatkowo gwarantowałaby dogodny stosunek kosztów do korzyści.

5.10 Ochrona informacji na poziomie krajowym powoduje problemy podobne do wskazanych w punkcie 5.9. Ta sprawa również wymaga gruntownej analizy. Dodajmy, że jest to kwestia istotna i wrażliwa w związku z zaangażowaniem przedsiębiorstw europejskich w amerykańskie projekty obronne.

5.11 Tzw. dzielenie się potencjałem i zdolnościami, w tym prowadzenie wspólnych szkoleń, powinno stać się programem na przyszłość. Warunkiem podstawowym jest to, by zamiast składania głośnych deklaracji opracowywać konkretne plany i przyjąć zdecydowaną postawę opartą na jasno określonych zamierzeniach. Dopóki jednak nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie doktryn dotyczących obronności, trudno będzie rozpocząć „dzielenie się potencjałem i zdolnościami” w sposób wykonalny.

Bruksela, 11 lipca 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---