



prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz

Autorka jest profesorem w Zakładzie Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5578-5170>).

Finansowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: finansowanie WPZiB, fundusze unijne, budżet UE, unijne finansowanie pozabudżetowe

W opracowaniu podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania, czy obowiązujące przepisy regulacji unijnych dotyczących finansowania unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) są wystarczająco elastyczne z punktu widzenia realizacji specyficznych i czasowo istotnych celów tej polityki oraz jak przedstawiają się obszary i specyfika finansowania WPZiB. W obliczu wyzwań stojących przed UE, w tym również w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, sposoby i szybkość finansowania WPZiB oraz środki elastyczności związane z uruchamianiem finansowania tej polityki stanowiły przedmiot uwag w opracowaniu w podziale na wybrane instrumenty finansowania z budżetu ogólnego UE (ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa) oraz finansowania z funduszy pozabudżetowych (ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju).

1. Uwagi wstępne

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) jak każda polityka UE wymaga dla swej efektywności właściwego finansowania i powiązania celów tej polityki z możliwościami budżetu UE. Warto zauważyć, podobnie jak przy finansowaniu pozostałych polityk UE, że ich finansowanie może mieć formę zarówno budżetową, jak i pozabudżetową. Szczególny charakter polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wymaga szybkich i elastycznych finansowo działań. Założenie to jest odzwierciedlone w art. 41 Traktatu o Unii Europejskiej¹ oraz w wielu aktach prawa pochodnego UE.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE ma na celu przede wszystkim rozwiązywanie konfliktów i pogłębianie międzynarodowego zrozumienia, pomocy humanitarnej i współpracy na podstawie środków dyplomacji i przy poszanowaniu przepisów międzynarodowych. Celem tej polityki jest utrzymanie pokoju, zwiększanie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wspieranie współpracy międzynarodowej, umacnianie demokracji i praworządności, poszanowania praw człowieka oraz podstawowych swobód. Istotne dla analiz finansowych jest, że w obszarze tej polityki organem decyzyjnym jest Rada Europejska, a decyzje co do zasady podejmowane są jednomyślnie. Zgodnie z art. 24 TUE kompetencje Unii w zakresie

WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Z uwagi na cele tej polityki głównymi obszarami finansowego wsparcia są m.in.: sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, pomoc humanitarna i ochrona ludności, prawa człowieka czy współpraca na rzecz rozwoju.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania, po pierwsze, czy obowiązujące przepisy regulacji unijnych dotyczących finansowania unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są wystarczająco elastyczne z punktu widzenia realizacji specyficznych i czasowo istotnych celów tej polityki, po drugie, jak przedstawiają się obszary i specyfika finansowania WPZiB. Czy zatem realizacja celów tej polityki jest funkcjonalnie i prawidłowo powiązana z instrumentami finansowymi służącymi ich osiągnięciu?

W obliczu wyzwań stojących przed UE w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę sposoby i szybkość finansowania WPZiB oraz środki elastyczności związane z uruchamianiem finansowania tej polityki stanowią przedmiot uwag w niniejszym opracowaniu w podziale na wybrane (z uwagi na objętość opracowania) instrumenty finansowania z budżetu ogólnego UE (ze szczególnym uwzględnieniem Instrumentu Sąsiedztwa) oraz finansowania z funduszy pozabudżetowych (ze szczególnym uwzględnieniem Instrumentu Pokoju). W szczególności chodzi tu o dogmatycznoprawną odpowiedź na pytanie, czy istniejące i stworzone prawnofinansowe instrumenty wsparcia tworzą

¹ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

realną szansę na szybkie i elastyczne finansowanie współczesnych wyzwań i urzeczywistnianie celów WPZiB.

2. Podstawy prawne, sposoby i instrumenty finansowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Dla udzielenia odpowiedzi na postawione pytania istotne są składniki pojęcia „wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, które wyrażane jest przez normatywnie określone cele tej polityki.

Dla identyfikowania celów WPZiB znaczenie ma zwłaszcza art. 21 ust. 2 TUE, w którym uregulowano cele polityk i działań zewnętrznych we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych UE, do których należą: ochrona wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności UE; umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych², jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek³ oraz celami Karty Paryskiej⁴, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; oraz wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych relacjach na poziomie światowym.

Warto jednak zauważyć, że na podstawie wskazanych celów UE (Rada Europejska), zgodnie z art. 22 TUE, określa strategiczne interesy i cele UE, konkretyzując normatywnie wyrażone cele. Decyzje Rady Europejskiej w sprawie strategicznych interesów i celów Unii dotyczą WPZiB oraz innych dziedzin odnoszących się do działań zewnętrznych Unii. Decyzje te mogą dotyczyć stosunków Unii z określonym krajem lub regionem lub określonego tematu. Określają one ich czas trwania oraz środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i państwa członkowskie.

Cele globalnej strategii UE w zakresie WPZiB koncentrują się wokół pięciu ogólnych priorytetów zatwierdzonych przez Radę 28.06.2016 r. Należą do nich: po pierwsze, priorytet związany z bezpieczeństwem i obroną, w tym realizacją globalnej strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony; po drugie, budowanie odporności państw i społeczeństw, ukierunkowane na regiony otaczające UE; po trzecie, zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych i kryzysowych; po czwarte, łądy regionalne

oparte na współpracy; po piąte, ład światowy oparty na zasadach⁵. Celem globalnej strategii jest także zapewnienie UE większej skuteczności w mierzeniu się m.in. z bezpieczeństwem energetycznym, migracją, zmianami klimatu, ekstremizmem czy zagrożeniami hybrydowymi.

Jak wiadomo, WPZiB UE ma swoje liczne słabości, będąc wypadkową kształtu przepisów unijnych oraz różnych polityk międzyrządowych państw członkowskich⁶ oraz potrzebnej tu zasadniczo jednomyślności w działaniach państw, co m.in. przekłada się również na postanowienia dotyczące finansowania te polityki⁷.

Cele WPZiB podlegają finansowaniu w ramach budżetu UE oraz finansowaniu pozabudżetowemu, realizowanemu przez poszczególne państwa członkowskie.

Z finansowego punktu widzenia najistotniejszym postanowieniem jest jednak art. 41 TUE. Zasadą jest, że realizacja WPZiB następuje przy wykorzystaniu środków z budżetu UE, przy czym wydatki operacyjne ponoszone w związku z wykonywaniem tej polityki pokrywane są z budżetu UE, z wyjątkiem tych wydatków, które przypadają na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne, oraz tych przypadków, w których Rada jednomyślnie postanowi inaczej. Obok zatem pokrywania wydatków przewidzianych na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa z budżetu UE, również państwa członkowskie mogą ponosić te wydatki według kryterium PKB brutto, chyba że Rada jednomyślnie postanowi inaczej. Wydatki administracyjne ponoszone przez instytucje w związku z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa są pokrywane z budżetu UE. Z kolei państwa członkowskie, które złożyły formalne oświadczenie na podstawie art. 31 ust. 1 ak. 2 TUE, nie są zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne.

Jak pokazuje aktualna sytuacja związana z agresją Rosji na Ukrainie, szczególnie istotne są zasady elastyczności i szybkości zarządzania unijnymi środkami finansowymi. Traktat o Unii Europejskiej daje podstawy do przyjmowania w drodze decyzji szczególnych procedur w celu zagwarantowania szybkiego dostępu do środków budżetowych UE przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, a zwłaszcza działań przygotowawczych do misji, które mogą być podjęte na podstawie art. 42 ust. 1 i art. 43 TUE. Działania przygotowawcze mogą być finansowane z budżetu UE albo z funduszu początkowego utworzonego ze składek państw członkowskich. Jeżeli misja zaplanowana zgodnie z art. 42 ust. 1 i art. 43 TUE nie może być finansowana z budżetu UE, Rada upoważnia wówczas wysokiego przedstawiciela do wykorzystania tego funduszu. Wysoki Przedstawiciel składa Radzie sprawozdanie z wykonania tego upoważnienia.

2 Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.

3 <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf> (dostęp: 29.08.2022 r.).

4 <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf> (dostęp: 29.08.2022 r.).

5 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (dostęp: 29.08.2022 r.) oraz globalna strategia trzy lata później: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf (dostęp: 29.08.2022 r.).

6 Szerzej G. Butler, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Competence and Institutions in External Relations*, Oxford-London 2019, s. 47 i n.

7 Tak słusznie F. Nelli Feroci, *Reactions to the Commission's Proposals on the Financing of Migration and Foreign Policy* [w:] *EU Financing for next decade. MFF 2021–2027 and Next Generation EU*, red. B. Laffan, A. De Feo, Florence 2020, s. 189 i n. Zob. też P. Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, „International and Comparative Law Quarterly” 2018/1, s. 1–35.

To Rada jest także organem kompetentnym w zakresie podejmowania decyzji ustanawiających warunki: tworzenia i finansowania funduszu początkowego, w szczególności wysokość środków przekazywanych funduszowi; zarządzania funduszem początkowym; warunki kontroli finansowej.

Podział na budżetowe i pozabudżetowe finansowanie celów WPZiB ma znaczenie nie tylko porządkujące i informacyjne, lecz także jest ważne dla zarządzania i kontroli określonych środków finansowych, funduszy czy instrumentów wsparcia finansowego. Ogólną zasadą jest, że do budżetu ogólnego UE należy stosować rozporządzenie finansowe 2018/1046⁸. Wyrażona w art. 7 rozporządzenia 2018/1046 zasada jedności i rzetelności budżetowej pomaga w dookreśleniu zakresu budżetu ogólnego UE poprzez dokonanie konkretyzacji, że w budżecie na każdy rok budżetowy prognozowane są i zatwierdzane wszystkie dochody i wydatki uznane za niezbędne dla Unii, a budżet ogólny obejmuje: dochody i wydatki Unii, łącznie z wydatkami administracyjnymi wynikającymi z wykonania postanowień Traktatu o Unii Europejskiej odnoszących się do WPZiB, a także łącznie z wydatkami operacyjnymi poniesionymi przy wykonywaniu tych postanowień w przypadku, gdy są one pokrywane z budżetu.

Elementy i cele WPZiB z punktu widzenia analizy wieloletnich ram finansowych, zgodnie z rozporządzeniem 2020/2093⁹, znajdują się w różnych obszarach budżetowego wsparcia finansowego. Spośród 7 głównych obszarów na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza: bezpieczeństwo i obrona oraz sąsiedzi i świat, jak też migracja i zarządzanie granicami¹⁰. To właśnie w ramach obszaru „Sąsiedzi i świat” oraz dedykowanemu dla realizacji tego obszaru Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej określono główne priorytety działań zewnętrznych UE na lata 2021–2027¹¹. Warto wskazać, że Instrument Sąsiedztwa, którego budżet wynosi prawie 80 mld euro (art. 6 rozporządzenia 2021/947), łączy dziesięć odrębnych instrumentów i funduszy istniejących w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020, a także Europejski Fundusz Rozwoju, który do tej pory pozostawał poza budżetem ogólnym UE.

Celem ogólnym Instrumentu Sąsiedztwa, stanowiącym program na potrzeby WRF, jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów Unii na całym świecie oraz dążenie do realizacji celów i zasad działań zewnętrznych Unii określonych w art. 3 ust. 5 oraz art. 8 i 21 TUE, czyli utrzymanie

pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z art. 21 ust. 2 lit. c TUE. Co ważne, instrument ten uwzględnia potrzebę koncentracji na strategicznych priorytetach, zarówno pod względem geograficznym: państwa objęte polityką sąsiedztwa i państwa Afryki, a także państwa w sytuacji niestabilności i będące w potrzebie, jak też pod względem tematycznym: bezpieczeństwo, migracja, zmiana klimatu i środowisko oraz prawa człowieka i demokracja. Na uwagę zasługują tu postanowienia, zgodnie z którymi pomoc finansowa może być realizowana do budowania zdolności podmiotów wojskowych w krajach partnerskich (art. 9 rozporządzenia 2021/947) czy słusznie przewidziana rezerwa na nowe wyzwania i priorytety (art. 17 rozporządzenia 2021/947) oraz finansowanie współpracy transgranicznej (art. 22 rozporządzenia 2021/947). Dzięki analizie postanowień tego rozporządzenia można sformułować wnioski o stosunkowo dobrym uregulowaniu zasady szybkości reagowania finansowego, ponieważ w wielu miejscach tego rozporządzenia rezygnuje się z ogólnych procedur na rzecz szybkiego i bardziej elastycznego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych czy stosowaniu środków specjalnych pomocy (np. art. 26 rozporządzenia 2021/947) przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad wydatkowanymi środkami. Przewiduje się także możliwość wnoszenia wkładów finansowych na rzecz gwarancji na działania zewnętrzne przez państwa członkowskie, a także przez państwa trzecie i inne osoby trzecie (art. 37 rozporządzenia 2021/947).

Do tego budżetowego instrumentu stosuje się rozporządzenie finansowe 2018/1046, a kontrola wykonania budżetu może być realizowana przez Trybunał Obrachunkowy, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) czy Prokuraturę Europejską oraz instrumenty mechanizmu warunkowości.

W obowiązującej perspektywie finansowej 2021–2027 kolejnym instrumentem prawa pochodnego służącym finansowaniu celów analizowanej polityki jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji¹², Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej¹³. Instrumentami finansowego wsparcia celów WPZiB są zatem również FAMI, FBW i IZGW¹⁴.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Ur. UE L 193, s. 1, ze zm.) – dalej rozporządzenie 2018/1046 (tzw. rozporządzenie finansowe).

9 Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z 17.12.2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.Ur. UE L 433I, s. 11) – dalej rozporządzenie 2020/2093.

10 Wskazane obszary są szczególnie istotne dla realizacji celów WPZiB i w porównaniu do wcześniejszych wieloletnich ram finansowych (WRF) można tu odnotować pewne zmiany zarówno jakościowe (wzmocnienie priorytetów), jak i ilościowe (zwiększenie nakładów), niemniej nadal pojawiają się słuszne uwagi o potrzebie wzmocnienia polityk w tych obszarach; szerzej na ten temat zob. F. Nelli Feroci, *Reactions...*, s. 161 i n.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z 9.06.2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.Ur. UE L 209, s. 1) – dalej rozporządzenie 2021/947. Rozporządzenie ustanawia Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, w tym Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+) oraz gwarancję na działania zewnętrzne, na okres obowiązywania WRF na lata 2021–2027.

12 FAMI przyczynia się do: zarządzania migracją, wdrażania, wzmocnienia i rozwoju wspólnej polityki azylowej, realizacji wspólnej polityki imigracyjnej, zgodnej z dorobkiem prawnym Unii oraz międzynarodowymi zobowiązaniami Unii i państw członkowskich wynikającymi z instrumentów międzynarodowych, których są stronami. Budżet całkowity na lata 2021–2027 wynosi 9,88 mld euro.

13 Dz.Ur. UE L 231, s. 159 – dalej rozporządzenie 2021/1060. Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami składa się z dwóch komponentów: instrumentu na rzecz zarządzania granicami i wiz (IZGW) oraz instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej (CCEI). IZGW ma na celu zarządzanie granicami na granicach zewnętrznych i wsparcie wspólnej polityki wizowej. Budżet IZGW na lata 2021–2027 wynosi 7,39 mld euro.

14 Trzeba jednak zauważyć, że na mocy art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060 rozporządzenie to nie ma zastosowania do komponentu „Zatrudnienie i innowacje społeczne” w ramach EFS+ ani do komponentów EFMRA, FAMI, FBW oraz IZGW wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji.

Do rozporządzenia 2021/1060 mają zastosowanie horyzontalne zasady finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ i ustanowione w rozporządzeniu 2018/1046. W stosowanych tu bezpośrednio zasadach rozporządzenia 2018/1046 określono w szczególności procedurę uchwalania i wykonywania budżetu Unii w drodze dotacji, zamówień, nagród, zarządzania pośredniego, instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej oraz zwrotu kosztów poniesionych przez ekspertów zewnętrznych, a także przewidziano kontrolę odpowiedzialności podmiotów upoważnionych do działań finansowych. Należy podkreślić, że zasady przyjęte na podstawie art. 322 TFUE słusznie obejmują także ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii.

W motywie 9 rozporządzenia 2021/1060 zauważono, że aby „przyczynić się do realizacji unijnych priorytetów, należy skoncentrować wsparcie z Funduszy na ograniczonej liczbie celów polityki zgodnie z właściwymi dla poszczególnych Funduszy zadaniami i ich celami określonymi w Traktacie”. Cele polityki w odniesieniu do FAMI, FBW i IZGW określono w odpowiednich rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.

Potrzebną elastyczność wspierają następujące przybliżone poniżej uregulowania, m.in.: art. 15 rozporządzenia 2021/1060, zgodnie z którym warunek podstawowy dotyczący narzędzi i zdolności w zakresie skutecznego stosowania zasad pomocy państwa nie ma zastosowania do programów wspieranych z FAMI, IZGW i FBW; oraz art. 19 ust. 17 rozporządzenia 2021/1060, dotyczący środków łączących skuteczność Funduszy z należytyim zarządzaniem gospodarczym, którego postanowień nie stosuje się do programów ESF+, FAMI, IZGW, FBW ani Interreg. Artykuł ten dotyczy możliwości zawieszenia całości lub części zobowiązań lub płatności do co najmniej jednego programu państwa członkowskiego w przypadku, gdy Rada stwierdzi, zgodnie z art. 126 ust. 8 lub 11 TFUE, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań, aby skorygować nadmierny deficyt, chyba że Rada stwierdzi istnienie znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii w rozumieniu art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1467/97¹⁶. Chęć zapewnienia większej elastyczności dla finansowania WPZiB słusznie wyłącza fundusze służące również finansowaniu celów tej polityki ze stosowania art. 19 rozporządzenia 2021/1060.

Kolejnym instrumentem służącym zwiększeniu elastyczności jest art. 20 rozporządzenia 2021/1060, w którym przewidziano środki tymczasowe dotyczące wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe lub nadzwyczajne okoliczności. Chodzi o sytuację, gdy Rada stwierdzi wystąpienie nadzwyczajnego zdarzenia pozostającego poza kontrolą co najmniej jednego państwa członkowskiego, które to zdarzenie ma znaczny wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii. Istnieje wówczas możliwość np. zwiększenia płatności dla danego państwa członkowskiego, co obejmuje również fundusze służące finansowaniu celów WPZiB.

Odrębności w kierunku zmniejszania wymogów treściowych dla FAMI, FBW, IZGW występują również przy treści obligatoryjnej programów, zgodnie z art. 22 rozporządzenia 2021/1060. W rozporządzeniach w sprawie FAMI, FBW i IZGW można ustanowić szczegółowe przepisy dotyczące weryfikacji zarządczych mające zastosowanie w przypadku, gdy beneficjentem jest organizacja międzynarodowa – art. 74 ust. 3 rozporządzenia 2021/1060, podobnie na gruncie art. 79 rozporządzenia 2021/1060 może być przy audycie operacji.

Ponadto w rozporządzeniu 2018/1046 przewidziano pomoc finansową na rzecz państw członkowskich czy nawet państw trzecich, która przybiera formy: pożyczki, linii kredytowej lub jakiegokolwiek instrumentu uznanego za odpowiedni do zapewnienia skuteczności wsparcia. Podobnie w art. 51 rozporządzenia 2018/1046 elastyczność budżetową UE w postaci rezerwy na pomoc nadzwyczajną przewidziano w sekcji budżetu dotyczącego Komisji Europejskiej. Wykonywanie finansowania WPZiB z budżetu UE może też nastąpić przy wykorzystaniu metody zarządzania pośredniego z udziałem państw trzecich, wówczas – jak reguluje art. 158 rozporządzenia 2018/1046 – w umowie w sprawie finansowania określa się m.in. rolę i obowiązki państwa trzeciego i Komisji w procesie wykonywania środków finansowych. Z kolei w art. 234 rozporządzenia 2018/1046 przewidziano możliwość utworzenia unijnych funduszy powierniczych na rzecz działań zewnętrznych na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych oraz działań podejmowanych w następstwie takich sytuacji dla reagowania na kryzysy.

Instrumentem finansowego wsparcia realizacji celów WPZiB może stać się także Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej, zgodnie z art. 9 rozporządzenia 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Uregulowane w art. 9 tego rozporządzenia potencjalne obszary wsparcia finansowego obejmują także cele wspierające przeciw WPZiB, skoro m.in. wskazuje się, że rezerwa może być wykorzystywana do szybkiej reakcji „na określone nadzwyczajne potrzeby w Unii lub w państwach trzecich [...], a także w sytuacjach szczególnej presji na zewnętrznych granicach Unii wynikającej z przepływów migracyjnych”. Środki na tę rezerwę zapisuje się w budżecie ogólnym UE jako środki rezerwowe.

Warto także wskazać na uregulowany w rozporządzeniu 2020/2093 ogólny instrument budżetu UE (tzw. instrument elastyczności) wykorzystywany na finansowanie w danym roku budżetowym, określonych nieprzewidzianych wydatków w środkach na zobowiązania i odpowiadających im środkach na płatności, których to wydatków nie można sfinansować w ramach pułapów dostępnych w jednym lub większej liczbie innych działań.

Nowością w WRF na lata 2021–2027 jest Europejski Fundusz Obrony (EFO), przeznaczony na finansowanie wspólnych badań w dziedzinie obronności, a 5,3 mld euro na wspólne projekty z zakresu rozwijania zdolności, stanowiące uzupełnienie wkładów krajowych. Fundusz ten ukierunkowany jest na intensyfikowanie współpracy między unijnymi firmami i organizacjami badawczymi w zakresie badań i rozwoju nowoczesnych technologii obronnych i sprzętu obronnego¹⁷.

15 Wersja skonsolidowana Dz.Ur. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

16 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Ur. WE L 209, s. 6).

17 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/697 z 29.04.2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Obrony i uchylające rozporządzenie (UE) 2018/1092 (Dz.Ur. UE L 170, s. 149).

Warto dodać, że UE przeznaczy ok. 17 mld euro z unijnych funduszy na pomoc uchodźcom¹⁸, ponieważ Rada przyjęła zmiany w rozporządzeniu w sprawie działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE)¹⁹. Zresztą trzeba zauważyć, że finansowanie polityki migracyjnej odbywa się obecnie przy wykorzystaniu inwestycji w ramach programów polityki spójności ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, również w ramach dodatkowych zasobów Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy, czyli REACT-EU, jednego z największych unijnych programów inwestycji publicznych, niwelującego skutki pandemii²⁰. Dofinansowane mogą być tu m.in. działania w obszarach zdrowia, edukacji, zatrudnienia czy rozpoczęcia działalności gospodarczej. Państwa członkowskie mogą przekierować pozostałe zasoby w ramach swoich programów na działania mające sprostać tym wyzwaniom migracyjnym, w tym również nieprzydzielone środki z polityki spójności w okresie budżetowym 2014–2020.

Kolejną możliwość objęcia wsparciem finansowym polegającym na dostarczaniu żywności i podstawowej pomocy materialnej ofiarom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej, w tym obywatelom państw trzecich, stwarza Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), który może być uzupełniany transferami finansowymi z REACT-UE.

Istotą CARE jest stosunkowo elastyczna i szybka możliwość przekwalifikowania i udostępnienia środków z polityki spójności państwom członkowskim goszczącym uchodźców.

Postanowiono również udostępnić dla wskazanych celów polityki migracyjnej niewykorzystane kwoty z funduszy spraw wewnętrznych na lata 2014–2020 oraz umożliwić państwom UE i wszelkim darczyńcom wnoszenie dodatkowych wkładów w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021–2027.

Finansowanie celów WPZiB, w tym zwłaszcza na Ukrainie, następuje również m.in. w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Instrument ten został przyjęty na mocy decyzji Rady 2021/509²¹. Jest to jednak pozabudżetowy instrument finansowania²², gdyż finansowany jest przez państwa członkowskie

w ramach WPZiB²³. Stanowi zarazem jeden z istotniejszych przykładów pozabudżetowego finansowania polityki unijnej, w tym przypadku objętej celami WPZiB. Ma on w założeniu realizować cele zapobiegania konfliktom, budowania pokoju oraz zwiększania bezpieczeństwa międzynarodowego, w przypadkach, w których zgodnie z art. 41 ust. 2 TUE wydatki operacyjne wynikające z tych działań nie są pokrywane z budżetu UE. Pułap finansowy przeznaczony na realizację Instrumentu w latach 2021–2027 wynosi 5692 mld euro.

Za pomocą środków finansowych można w ramach tego instrumentu finansować działania operacyjne o skutkach wojskowych czy obronnych w ramach WPZiB, wspierających działania mające na celu wzmocnienie zdolności państw trzecich oraz organizacji regionalnych i międzynarodowych.

Instrument na rzecz Pokoju finansuje działania zewnętrzne mające skutki wojskowe lub obronne i pozwala UE wspierać kraje partnerskie w wojskowych operacjach pokojowych²⁴. W ramach Instrumentu nie są finansowane zdolności, które są finansowane z budżetu Unii. Finansowanie wszelkich działań w ramach Instrumentu wymaga wcześniejszego przyjęcia przez Radę, stanowiącą jednomyślnie, podstawowego aktu prawnego ustanawiającego takie działanie. Instrument ten rozszerzył od 2021 r. wcześniejsze instrumenty finansowe w tej dziedzinie, tzn. mechanizm Athena i Instrument na rzecz Pokoju w Afryce²⁵.

Istotą każdego pozabudżetowego instrumentu finansowego jest z jednej strony potrzeba szybkiego reagowania na pojawiające się wyzwania, z drugiej – ograniczenie nadmiernych formalizmów i procedur związanych z wydatkowaniem środków unijnych na cele WPZiB. Nowością wprowadzaną na mocy tego instrumentu jest finansowe wsparcie krajów partnerskich sprzętem, pomocą czy infrastrukturą wojskową²⁶. **Pozabudżetowe finansowanie to konieczność tworzenia odrębnego budżetu dla – w tym przypadku – Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz szczególnych zasad zarządzania i kontrolowania wydatków.** Odrębności te wyrażają się m.in. w konieczności: przyjmowania przez Komitet Instrumentu rocznego budżetu Instrumentu i budżetów korygujących, przy uwzględnieniu kwoty odniesienia dla każdej operacji i każdego środka pomocy; zatwierdzenia przez Komitet Instrumentu rocznego sprawozdania finansowego i udzielenia administratorom i każdemu dowódcy operacji absolutorium w sprawach podlegających ich odnośnym kompetencjom; powołania administratora i księgowego Instrumentu o mocnych kompetencjach

18 <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/> (dostęp: 29.08.2022 r.).

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/562 z 6.04.2022 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 223/2014 w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) (Dz. Urz. UE L 109, s. 1) – dalej rozporządzenie 2022/562.

20 Trzeba podkreślić, że w szczególności REACT-UE zawiera środki elastyczności w odniesieniu do zapewniania wsparcia z funduszy. Słusznie zauważono również potrzebę zwiększenia elastyczności w rozporządzeniu zmieniającym CARE (m.in. wydatki na operacje mają być kwalifikowalne od daty rozpoczęcia agresji zbrojnej, uproszczenie wymogów dotyczących sprawozdawczości, poziom współfinansowania w wysokości 100%), jeżeli chodzi o korzystanie z zasobów EFRR, EFS i FEAD należących do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, ze względu na pilną potrzebę sprostania wyzwaniom migracyjnym wynikającym z agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie – zob. m.in. motyw 3 rozporządzenia 2022/562.

21 Decyzja Rady (WPZiB) 2021/509 z 22.03.2021 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2015/528 (Dz. Urz. UE L 102, s. 14). Pułap finansowy przeznaczony na realizację tego instrumentu w latach 2021–2027 wynosi 5,692 mld euro w cenach bieżących. Wkłady państw są tu określane na podstawie DNB brutto.

22 European Commission, *Europäische Friedensfazilität: ein außerbudgetärer EU-Fonds für die Friedensförderung und die Stärkung der internationalen Sicherheit*, Luxembourg 2018, *passim*.

23 Zgodnie z motywem 19 i 20 decyzji 2021/509 instrument finansowany jest jako pozycja pozabudżetowa poza WRF, za pomocą wkładów od państw członkowskich według klucza podziału opartego na dochodzie narodowym brutto. W przypadku jednak gdy państwo członkowskie wstrzymało się od głosu w sprawie przyjęcia danego środka pomocy i złożyło formalne oświadczenie na podstawie art. 31 ust. 1 ak. 2 TUE z uwagi na to, że dany środek umożliwia dostawę sprzętu wojskowego lub platform wojskowych o śmiertelności sile, nie bierze ono udziału w pokrywaniu kosztów tego środka, a wnosi dodatkową kwotę na rzecz środków pomocy innych niż te, które dotyczą takiego sprzętu lub takich platform.

24 Instrument tworzy dwa filary finansowe: filar operacyjny (wspólne koszty misji i operacji o skutkach wojskowych oraz obronnych) i filar środków pomocy (na rzecz państw trzecich i organizacji międzynarodowych).

25 V. Lilyanova, *Understanding EU financing for external action*, Brussels 2021, s. 9 i n.

26 Szerzej na temat celów tego instrumentu finansowego zob. A. Kozioł, *Europejski instrument na rzecz pokoju-nowa inicjatywa UE w dziedzinie bezpieczeństwa*, https://pism.pl/publikacje/Europejski_Instrument_na_rzecz_Pokoju_nowa_inicjatywa_UE_w_dziedzinie_bezpieczenstwa (dostęp: 29.08.2022 r.).

finansowo-budżetowych. W decyzji wprowadzono jednak przede wszystkim odrębny rozdział dotyczący zasad, struktury, przesunięć i konstruowania budżetu Instrumentu i budżetów korygujących (art. 17–24 decyzji 2021/509). Elastyczność finansową Instrumentu zapewnia m.in. system minimalnych depozytów, gwarantujący wczesne finansowanie unijnym operacjom szybkiego reagowania i pilnym środkom czy też instytucja pilnych środków, polegająca na możliwości finansowania z Instrumentu w oczekiwaniu na decyzję w sprawie środka pomocy. Metody wykonania budżetu Instrumentu są podobne do zasad ogólnych, gdyż istnieje możliwość wykonania tego budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego (przy środkach pomocy) oraz w imieniu Instrumentu (przy finansowaniu wspólnych kosztów operacji). Przewiduje się też audyt wewnętrzny i zewnętrzny dla tego Instrumentu.

3. Uwagi końcowe

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje działania zewnętrzne (polityka zewnętrzna UE), finansowane zarówno za pomocą budżetu UE, jak i instrumentów pozabudżetowych. Warto jednak wskazać, że cele WPZiB są pośrednio osiąmane również przez działania wewnętrzne i przy wykorzystaniu (lub w ostatnim czasie – zasadnym – przesuwaniu) środków z funduszy UE na cele bezpośrednio i pośrednio związane z realizacją WPZiB oraz zwłaszcza finansowaniem polityki migracyjnej.

Instrument na rzecz Pokoju i Europejski Instrument Sąsiedztwa to obecnie dwa główne źródła finansowania WPZiB dla finansowania cywilnych i wojskowych celów obronnych państw partnerskich.

Po analizie podstaw prawnych, zarówno traktatowych, jak i uregulowanych w prawie pochodnym dotyczących finansowania WPZiB, można sformułować wniosek, że stanowią one o zespole mechanizmów finansowych wspierających realizację celów WPZiB urzeczywistnianych przecież we współczesnych, trudnych warunkach, wymagających szybkości działania, precyzji oraz elastyczności. Obowiązujące regulacje w tym zakresie tworzą stosunkowo dobrą podstawę do korelowania celów tej polityki z budżetem UE i finansowaniem pozabudżetowym. Elastyczność budżetu UE i konstrukcji unijnego prawa finansowego jest zatem dość dobrze wykorzystywana do finansowania działań z zakresu WPZiB oraz także działań np. na rzecz uchodźców; mieszkalnictwa, szkolnictwa, poradnictwa.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz jej cele nie są wyłącznie osiąmane w klasycznym podziale na finansowanie działań UE zewnętrznych i wewnętrznych – pokazuje to również pomoc realizowana na rzecz Ukrainy jako państwa dotkniętego zbrojną agresją. Wydaje się jednak, że istnieje potrzeba doprecyzowania WPZiB, w tym obronności. Wiele obszarów tej polityki finansowanych jest zarówno z budżetu, jak i źródeł pozabudżetowych, przy czym cele tej polityki finansowane są w ramach działań wewnętrznych, jak też ze środków przeniesionych na te cele.

Prawo finansowe UE realizuje w swych prawno-finansowych konstrukcjach zasadę elastyczności budżetowej, dzięki instrumentom stworzonym głównie w prawie pochodnym,

radząc sobie z pojawiającymi się potrzebami i trudnościami WPZiB. Drugą charakterystyczną cechą związaną pośrednio z finansowaniem celów strategicznych WPZiB wydaje się być rozrost powoływanych funduszy w sprawach migracji, azylu. Można jednak zastanawiać się nad konstrukcją refundacji z tych funduszy, relokacji czy finansowania tych przedsięwzięć, które z racji celów i objętości opracowania nie stały się w tym artykule przedmiotem szerszej refleksji.

Abstract

prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz

The author is a professor at the Department of Financial Law,
Faculty of Law and Administration,
Adam Mickiewicz University in Poznan, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5578-5170>).

Financing the European Union's Common Foreign and Security Policy

Keywords: CFSP funding, EU funds, EU budget, EU extra-budgetary funding

The study attempts to answer the questions whether the existing provisions of EU law on the financing of EU Foreign and Security Policy (CFSP) are sufficiently flexible from the point of view of achieving the specific and – at a given time – important objectives of this policy, and what the areas and particularities of CFSP financing are.

In view of the challenges facing the EU, including in the wake of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, this study comments on the modalities and speed of providing funding for the CFSP, as well as the flexibility measures related to the mobilization of funding for this policy, broken down by selected instruments for funding from the general budget of the EU (with special emphasis on the European Neighbourhood Instrument) and extra-budgetary funding (with special emphasis on the European Peace Facility).

Bibliografia / References

- Butler G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Competence and Institutions in External Relations*, Oxford–London 2019.
- Koutrakos P., *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, „International and Comparative Law Quarterly” 2018/1.
- Koziół A., *Europejski instrument na rzecz pokoju–nowa inicjatywa UE w dziedzinie bezpieczeństwa*, https://pism.pl/publikacje/Europejski_Instrument_na_rzecz_Pokoju_nowa_inicjatywa_UE_w_dziedzinie_bezpieczenstwa (dostęp: 29.08.2022 r.).
- Lilyanova V., *Understanding EU financing for external action*, Brussels 2021.
- Nelli Feroci F., *Reactions to the Commission's Proposals on the Financing of Migration and Foreign Policy [w:] EU Financing for next decade. MFF 2021–2027 and Next Generation EU*, red. B. Laffan, A. De Feo, Florence 2020.