

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

34

kwiecień–czerwiec 2015 r.

Warszawa 2015

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
prof. dr hab. Stanisław Koziej

Zastępca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
dr Zbigniew Włosowicz

Rada Programowa: dr Zbigniew Włosowicz (przewodniczący), Monika Biernat (sekretarz),
Czesław Juźwik, dr Krzysztof Liedel, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zbigniew Włosowicz
Zastępca Redaktora Naczelnego: Monika Biernat

Konsultacja naukowa: dr Zdzisław Lachowski

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Paulina Calińska, Michał Grzelak (sekretarz)
dr Mariusz Fryc, Kamil Sobczyk

Tłumaczenie abstraktów: Krzysztof Kotkowski

Adres redakcji:
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa
Tel.: +48 22 695 18 77, Faks: +48 22 695 18 63
E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

*Zasady publikowania artykułów i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 171
oraz na stronie internetowej BBN, <http://www.bbn.gov.pl>*

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 172 oraz na stronie internetowej BBN.

*Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.
Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku wyrażają poglądy autorów.*

*Artykuły publikowane w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”
są sprawdzane przez system antyplagiatowy.*

Deklaracja o wersji pierwotnej:
Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną.

Artykuły przekazano do druku w lipcu 2015 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk i oprawa:
Centrum Poligrafii Sp. z o.o.
www.jakubiccy.com.pl

Spis treści

Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP 9

Stanisław Koziej

Prezydentura Bronisława Komorowskiego stała się zwięźczeniem jego doświadczenia i dorobku życiowego bazującego na wychowaniu patriotycznym i rodzinnym, opozycyjnej działalności przed 1989 r., a w wolnej Polsce – działalności publicznej, w tym szczególnie pracy w Ministerstwie Obrony Narodowej i aktywności parlamentarnej. Wyznacznikami tych doświadczeń stało się sześć priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego: rodzina, konkurencyjność gospodarki, bezpieczeństwo, dobre prawo, nowoczesny patriotyzm i dialog. Wśród tych obszarów sprawy związane z bezpieczeństwem narodowym, z uwagi na szczególne prerogatywy Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, zajęły istotne miejsce.

W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu 35

Paweł Pietrzak, Kamil Sobczyk

Siła i wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego opierają się na posiadanych przez państwa członkowskie zdolnościach obronnych. To z kolei warunkuje potrzebę ponoszenia odpowiednich nakładów na obronność przez te państwa. „Dywidenda pokoju”, która nastąpiła po zakończeniu okresu zimnej wojny, spowodowała znaczący spadek wydatków obronnych, szczególnie wśród europejskich państw NATO. Sojusz Północnoatlantycki przez cały okres pozimnowojenny starał się rozwijać partnerską współpracę z Federacją Rosyjską, opartą na wzajemnym zrozumieniu oraz przewidywalnej i przejrzystej współpracy. Dziś, w świetle powrotu Rosji do agresywnego i rewizjonistycznego kursu w swej polityce bezpieczeństwa, NATO musi wrócić do swych korzeni, związanych w pierwszej kolejności z obroną terytorium państw członkowskich opartą na wiarygodnym odstraszaniu. Skuteczna i sprawna realizacja tego zadania oznacza m.in. konieczność wzrostu nakładów na obronność państw NATO do zalecanego poziomu 2 proc. PKB oraz przeznaczania co najmniej 20 proc. z tej kwoty na nowoczesne uzbrojenie oraz badania i rozwój.

Biznes z asekuracją. Niemiecko-rosyjska współpraca w sektorze gazowym w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego 57

Ryszarda Formuszewicz

W kontekście pogorszenia stosunków z Rosją współpracę w sektorze energetycznym w Niemczech nadal postrzega się jako w zasadzie bezalternatywną w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Mocno ucierpiała wprawdzie reputacja wiarygodnego rosyjskiego dostawcy, jednak Niemcy uznają biznesowe powiązania niemieckich firm z Gazpromem za gwarancję pewności dostaw gazu, zwłaszcza poprzez Gazociąg Północny.

Dominuje przekonanie, że właściwą odpowiedzią na obniżoną wiarygodność Rosji nie jest ograniczenie współpracy z partnerami rosyjskimi, tylko dywersyfikacja dostaw – oceniana jako relatywnie dobra w porównaniu z innymi państwami europejskimi – oraz sprawna realizacja transformacji energetycznej. Znaczący udział gazu w miksie energetycznym przy prognozowanym wzroście zależności od importu tego paliwa przesądza o atrakcyjności niemieckiego rynku z rosyjskiej perspektywy.

Relacje Chin z wybranymi państwami w Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej oraz ich wpływ na bezpieczeństwo w regionie 77

Przemysław Pacuła

W ostatnich latach pogarsza się sytuacja bezpieczeństwa w regionie Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Polityka Chin staje się coraz bardziej asertywna względem państw sąsiednich, a odkrycie złóż gazu i ropy pod dnem akwenów Mórz Południowo-Wschodniochińskiego doprowadziło do zaostrzenia rywalizacji o dostęp do tych surowców. Do eskalacji napięć przyczynia się również zmiana w polityce bezpieczeństwa Japonii, która stopniowo odchodzi od pacyfizmu narzuconego jej przez USA po przegranej w II wojnie światowej. W tle rozgrywa się rywalizacja chińsko-amerykańska i kwestia bezpieczeństwa międzynarodowego handlu, którego 15 proc. odbywa się szlakami w regionie Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Sankcje i kontr sankcje. 101 Przyczyny obecnego kryzysu ekonomicznego w Rosji

Anna Madej

Kwestia sankcji i kontr sankcji nie wydaje się obecnie kluczowa dla sytuacji ekonomicznej Rosji. Ograniczenia, wprowadzone po aneksji Krymu, mogą wzmagać problemy strukturalne gospodarki rosyjskiej, które ujawniły się w związku ze spadkiem cen surowców. Z tej perspektywy większym kłopotem dla władz Rosji może być zmarnowanie „tłustych lat” niż reakcja świata zachodniego na sytuację na Ukrainie. Osłabienie współpracy może mieć jednak znaczenie w dalszej perspektywie, oddalając szanse potrzebnej modernizacji.

Bezpieczeństwo międzynarodowe w 2013 r. 127 z perspektywy Rocznika SIPRI – omówienie i komentarz

Zdzisław Lachowski

Roczniki SIPRI są doskonałym przykładem prezentacji i analizy „twardych”, starannie weryfikowanych faktów i danych, co maksymalnie zbliża je do obiektywnej narracji istotnych wydarzeń i procesów w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Lektura edycji prezentującej 2013 r. nie jest fascynująca w porównaniu z wydarzeniami w następnych latach, jednak kompleksowo prezentuje szeroką panoramę nadchodzącej zmiany w obszarze bezpieczeństwa, konfliktów, operacji pokojowych, zarządzania kryzysowego, zbrojeń oraz ich kontroli, nieprolifracji i rozbrojenia.

Recenzje

Agnieszka Pikulicka-Wilczewska, Richard Sakwa (red.): <i>Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives</i> Paweł Świeżak	147
Michael Rubin: <i>Dancing with the Devil. The perils of engaging rogue regimes</i> Przemysław Pacuła	151
Oliver Thränert i Martin Zapfe (red.): <i>Strategic Trends 2015. Key Developments in Global Affairs</i> Sławomir Kamiński	153
Jan Waskan i Sławomir Sadowski (red.): <i>Zanikające blizny. Kontrowersje wobec skutków II wojny światowej</i> Paweł Malendowicz	157
Zbigniew Nawrocki (red.): <i>Sekretna wojna. Z dziejów kontrwywiadu II RP</i> Marcin Kwiecień	161
George Friedman: <i>Flashpoints. The emerging crisis in Europe</i> Adam Brzozowski	165
Biogramy autorów	169
Informacje dla autorów	171
Procedura recenzowania zewnętrznego	172

Table of contents

Bronisław Komorowski's Presidency – an account of his endeavours in the realm of Poland's national security	9
---	---

Stanisław Koziej

The presidency of Bronisław Komorowski has been the culmination of a lifetime of efforts and experience underpinned by the President's upbringing and patriotic education, his involvement in the opposition prior to 1989 and, following the restoration of Poland's freedom, his public service, particularly in the Ministry of Defense and the Parliament. This experience has guided the adoption of six priorities of Bronisław Komorowski's presidency: the family, economic competitiveness, security, good law-making, modern patriotism and dialogue. Among these, a central place has been afforded to national security matters due to the particular prerogatives of the Polish president as the supreme commander of the Polish Armed Forces.

Towards the NATO summit in Warsaw – defense spending of allied countries	35
--	----

Paweł Pietrzak, Kamil Sobczyk

The strength and credibility of the North Atlantic Alliance rests on the defense capabilities of its member states. To maintain them, the member states need to ensure a sufficient level of defense spending. The "peace dividend" which has grown bigger following the end of the Cold War, has made it possible to reduce defense spending significantly, especially among the European members of NATO. Throughout the Cold War period, the North Atlantic Alliance strived to build a partnership with the Russian Federation based on mutual understanding, predictability and transparency. Today, as Russia reverts to an aggressive and revisionist security policy posture, NATO is forced to return to its roots and focus on defending member state territories by establishing credible deterrence. To achieve this task effectively and efficiently, it is necessary, among other things, to increase the defense spending of NATO countries to the recommended level of 2 per cent of GDP including allocation of at least 20 per cent of that amount to modern armaments and R&D

Business with an assurance. German-Russian cooperation in the gas industry against the background of the Russian-Ukrainian conflict	57
---	----

Ryszarda Formuszewicz

In view of the deteriorating relations with Russia, there appears to be no short-or medium-term alternatives to continued cooperation between Russia and the German energy sector. Although the reputation of the Russian supplier has suffered considerably, Germans nevertheless see the business links between their domestic companies and Gazprom as the security guarantee of gas supplies, particularly via the Nord Stream pipeline. The predominant view is that the proper response to Russia's reduced credibility is not

to constrain cooperation with Russian partners, which is generally perceived to be good, but rather to diversify suppliers and efficiently transform the energy industry. Due to the substantial proportion of gas in the energy mix and the anticipated increase in dependence on gas imports, the German market continues to be attractive to Russia.

China's relations with select South-East and East Asian countries and their impact on regional security 77

Przemysław Pacuła

Recent years have seen deterioration in the security of the East and South-East Asia region. China has been pursuing increasingly assertive policies towards its neighboring countries. The discovery of gas and oil deposits under the beds of the South-East and East China Seas has intensified rivalry for access to these resources. Tensions have also escalated as a result of changes in Japan's security policy which has been gradually transitioning away from the pacifism imposed by the United States after Japan's defeat in World War II. In the background of these developments is the Chinese-American rivalry and the issue of the security of international trade, 15 percent of which flows via East and South-East Asian routes.

Sanctions and counter-sanctions: The origins of Russia's current economic crisis 101

Anna Madej

The issue of sanctions and counter-sanctions does not appear to be central to Russia's current economic performance. The restrictions imposed following the annexation of Crimea may worsen the structural woes of Russian economy triggered originally by the decline in raw material prices. Seen from this perspective, Russian authorities may suffer more by wasting the "years of plenty" rather than from the Western world's response to the Ukrainian situation. However, the weakening of cooperation can make it harder for Russia to engage in future modernization where needed.

International security in 2013 as presented in the SIPRI Yearbook – discussion and commentary 127

Zdzisław Lachowski

SIPRI Yearbooks are an excellent source of "hard" and carefully verified facts and data with presentations and analyses that come as close as possible to an objective narrative on events and processes of significance for international security. While the edition presenting the developments in 2013 does not make a fascinating read compared with those in the following years, it nevertheless comprehensively describes a broad panorama of upcoming changes in the fields of security, conflict, peacekeeping, crisis management, armaments, arms control, non-proliferation and disarmament.

Reviews

Agnieszka Pikulicka-Wilczewska, Richard Sakwa (red.): <i>Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives</i> Paweł Świeżak	147
Michael Rubin: <i>Dancing with the Devil. The perils of engaging rogue regimes</i> Przemysław Pacuła	151
Oliver Thränert i Martin Zapfe (red.): <i>Strategic Trends 2015.</i> <i>Key Developments in Global Affairs</i> Sławomir Kamiński	153
Jan Waskan i Sławomir Sadowski (red.): <i>Zanikające blizny.</i> <i>Kontrowersje wobec skutków II wojny światowej</i> Paweł Malendowicz	157
Zbigniew Nawrocki (red.): <i>Sekretna wojna. Z dziejów kontrwywiadu II RP</i> Marcin Kwiecień	161
George Friedman: <i>Flashpoints. The emerging crisis in Europe</i> Adam Brzozowski	165
About the Authors	169
„National Security” quarterly – publishing rules and information for the Authors	171
„National Security” quarterly – peer review process	172

Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP

Stanisław Koziej

Prezydentura Bronisława Komorowskiego stała się zwieńczeniem jego doświadczenia i dorobku życiowego bazującego na wychowaniu patriotycznym i rodzinnym, opozycyjnej działalności przed 1989 r., a w wolnej Polsce – działalności publicznej, w tym szczególnie pracy w Ministerstwie Obrony Narodowej i aktywności parlamentarnej. Wyznacznikami tych doświadczeń stało się sześć priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego: rodzina, konkurencyjność gospodarki, bezpieczeństwo, dobre prawo, nowoczesny patriotyzm i dialog. Wśród tych obszarów sprawy związane z bezpieczeństwem narodowym, w tym z uwagi na szczególne prerogatywy Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, zajęły istotne miejsce.

Wstęp

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jednocześnie jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP¹. Te zapisy Konstytucji RP określają najważniejsze zadania Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa narodowego i obronności.

Obszar bezpieczeństwa narodowego stał się jednym z sześciu priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego w latach 2010–2015². Ogólny zakres zadań w tym obszarze Prezydent RP sformułował w orędziu wygło-

¹ Wyciąg z art. 126 oraz art. 134 Konstytucji RP, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

² Zobacz więcej na ten temat: „*Priorytety prezydentury*”, <http://www.prezydent.pl/prezydent/priorytety/> (dostęp: 21 czerwca 2015 r.).

szonym w Sejmie w dniu zaprzysiężenia, 6 sierpnia 2010 r., a także swoim przemówieniu wygłoszonym w dniu Święta Wojska Polskiego – 15 sierpnia 2010 r. – w momencie przejścia formalnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Przemawiając przy Grobie Nieznanego Żołnierza w nawiązaniu do doświadczeń z 1920 r. Prezydent RP podkreślił fundamentalne znaczenie narodowego potencjału obronnego jako najważniejszego filaru bezpieczeństwa państwa. W wystąpieniu tym wskazał, „(...) że sojusze i inne zewnętrzne filary naszego bezpieczeństwa są ważne. Wciąż jednak najważniejsze pozostają własne wysiłki całego narodu, wszystkich instytucji państwa i każdego obywatela. Świadomość takiej potrzeby, gotowość ponoszenia niezbędnych świadczeń obronnych i wreszcie strategiczna racjonalność w organizowaniu się na rzecz bezpieczeństwa to najważniejsze wewnętrzne filary bezpieczeństwa narodowego. Wymagają one konsekwentnego pielęgnowania i umacniania. Myśl przewodnią tych wysiłków można najkrócej ująć jako zamierzenie budowy nowoczesnego, sprawnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego”³.

Prezydentura Bronisława Komorowskiego zbiegła się z istotnymi zmianami w obszarze euroatlantyckiego bezpieczeństwa. Na początku drugiej dekady XXI w. były przesłanki, aby sądzić, że sytuacja bezpieczeństwa będzie rozwijać się pozytywnie. W stosunkach rosyjsko-amerykańskich w 2009 r. doszło do tzw. resetu, także relacje NATO-Rosja (po okresie zamrożenia przez NATO w 2008 r. z powodu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego) nabrały dynamiki, osiągając kulminacyjną fazę w trakcie szczytu NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.), który otworzył etap współpracy NATO i Rosji zmierzający w stronę wzmocnionego partnerstwa strategicznego⁴. Równocześnie na południe od obszaru NATO i UE wezbrała fala tzw. arabskiej wiosny, z którą wiązano nadzieje na prodemokratyczne zmiany w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Te pomyślne trendy nie trwały jednak długo, a kolejne lata przyniosły zdecydowane negatywne zmiany w środowisku międzynarodowym. Od 2014 r. za polską granicą wschodnią trwa konflikt wojenny. Rosja, dokonując zajęcia i okupacji Krymu (marzec 2014 r.), a następnie wspierając pośrednio i bezpośrednio separatystyczną rebelię na wschodzie Ukrainy, pod-

³ Przemówienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu Święta Wojska Polskiego 15 sierpnia 2010 r. [w:] Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia – Listy-Wywiady 2010–2011, Wyd. KPRP, Warszawa 2013, s. 28.

⁴ Zobacz: *NATO-Russia Council Joint Statement at the meeting of the NATO-Russia Council held in Lisbon on 20 November 2010*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

ważyla porządek międzynarodowy w Europie. W ten sposób nadwyrężyła też formalnoprawne fundamenty bezpieczeństwa zapisane w Karcie Narodów Zjednoczonych, a w europejskim wymiarze, w Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz w Paryskiej Karcie Nowej Europy. Nie spełniły się również oczekiwania pozytywnej transformacji w sąsiedztwie południowej flanki NATO i UE. Dziś na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej obserwuje się dramatyczny wzrost niestabilności wywołany m.in. rozszerzaniem się rebelii tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku oraz umacnianiem wpływów bojowników tego ruchu w innych państwach regionu. Dodatkowo terroryzm w granicach Europy, który co pewien czas daje o sobie znać (np. zamach w Paryżu na redakcję magazynu satyrycznego „Charlie Hebdo”), osłabia stabilność zjednoczonej Europy, stawiając nowe wyzwania przed poszczególnymi państwami członkowskimi.

Zmiany w środowisku międzynarodowym, szczególnie euroatlantyckim, uzasadniły dążenie RP do umacniania w pierwszej kolejności własnego potencjału bezpieczeństwa jako podstawowego filaru. To przestawienie zwrotnic w polskiej polityce bezpieczeństwa – z misji ekspedycyjnych ku konsolidacji wojskowej państwa – stało się wyznacznikiem wielorakiej aktywności prezydenta w omawianej poniżej dziedzinie. Nie oznaczało to bynajmniej lekceważenia sojuszniczo-partnerskich zobowiązań Polski – równolegle prowadzono działania wzmacniające filary zewnętrzne – Sojusz Północnoatlantycki, Unię Europejską oraz partnerstwa strategiczne, w tym ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Przegląd aktywności prezydentury Bronisława Komorowskiego wskazuje na szeroką skalę i, co istotne, trafność zarówno reagowania, jak i proaktywności wysiłków polskich w dynamicznym środowisku międzynarodowym. Pierwsza część niniejszego artykułu lapidarnie prezentuje doświadczenia i działania polskiego polityka i wysokiego urzędnika jako podstawę kształtu i treści późniejszej prezydentury. Druga, kluczowa część artykułu dotyczy dorobku i dokonań Prezydenta Bronisława Komorowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa. Trzecia część przedstawia program dalszych niezbędnych działań, jakie logicznie wynikają z ostatnich pięciu lat doświadczeń praktyki strategicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP.

Przeobrażenia systemowe bezpieczeństwa narodowego

Bronisław Komorowski aktywnie zaangażował się w sprawy bezpieczeństwa narodowego i obronności od początku III RP, obejmując w 1990 r.

tekę wiceministra obrony narodowej do spraw społeczno-wychowawczych w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. Obok Janusza Onyszkiewicza był pierwszym z dwóch cywilnych wiceministrów w Ministerstwie Obrony Narodowej. Urząd ten sprawował również w gabinetach premierów Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej. Jego głównym zadaniem w tamtym czasie było dokonanie przekształceń w sferze polityczno-wychowawczej, co było związane z procesem wprowadzania cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, jak również „przywróceniem armii Narodowi”⁵. Podjęte wówczas działania można określić mianem polityczno-edukacyjnej rewolucji, która doprowadziła do zlikwidowania aparatu partyjno-politycznego wojska będącego ideologicznym i organizacyjnym ramieniem nadzoru sprawowanego przez komunistyczną PZPR⁶.

Dzięki tym staraniom przywrócono również ciągłość polskich tradycji wojskowych, w tym nawiązujących do dziedzictwa Armii Krajowej oraz Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie. Dokonano zmian w wojskowej symbolice oraz odbudowano Ordynariat Polowy Wojska Polskiego. W tym czasie przywrócono też tradycję z okresu II Rzeczypospolitej – obchodzenia Święta Wojska Polskiego w dniu 15 sierpnia, w rocznicę zwycięstwa w Bitwie Warszawskiej⁷.

Warto również wspomnieć, że Bronisław Komorowski reprezentował rząd podczas opuszczania przez ostatnią radziecką jednostkę bojową terytorium Polski w 1993 r., co stanowiło symboliczne zakończenie trwającej blisko pół wieku sowieckiej obecności wojskowej w naszym kraju.

Ważnym etapem w działalności Bronisława Komorowskiego było objęcie funkcji ministra obrony narodowej w rządzie Jerzego Buzka, którą sprawował w latach 2000–2001. Jego urzędowanie przypadło na niezwykle wymagający okres po 1999 r. (wstąpienie do NATO), w którym konieczne było sprawne przystosowanie Sił Zbrojnych RP do wymogów związanych z członkostwem w Sojuszu. Niezbędne działania w tym obszarze zostały nakreślone w przyjętym w lutym 2001 r. przez Radę Ministrów Programie przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006. Jednocześnie w 2001 r., z inicjatywy B. Komorowskiego, wydana została pierwsza Biała Księga Ministerstwa Obrony Narodowej poświęcona Siłom Zbrojnym RP.

⁵ Szerzej na ten temat zobacz: <http://www.prezydent.pl/prezydent/biografia-bronislawa-komorowskiego> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

⁶ Por. B. Komorowski, „Siły Zbrojne w systemie obronności III RP” [w:] *Od autorytaryzmu do demokracji, Wojsko Polskie 1989–2009*, red. M. Cieniuch, J. Niepsuj, Warszawa 2009, s. 73.

⁷ Ustawa z dnia 30 lipca 1992 r. o ustanowieniu Święta Wojska Polskiego (Dz. U. 1992 nr 60 poz. 303).

W publikacji tej przedstawiona została zarówno diagnoza ówczesnego stanu Sił Zbrojnych RP, jak i możliwe kierunki ich rozwoju. Diagnoza ta wskazywała, że ówczesna armia była nadmiernie rozbudowana (ponad 200 tys. stanowisk etatowych, w tym 96 tys. stanowisk żołnierzy zawodowych) i dysponowała przestarzałym sprzętem wojskowym, pochodzącym z okresu Układu Warszawskiego. Szybko następowała dekapitalizacja infrastruktury i bazy szkoleniowej (wydatki inwestycyjne i modernizacyjne wynosiły ok. 8 proc. budżetu obronnego), a jednocześnie pogarszały się warunki materialne i socjalne kadry⁸. U źródła tych problemów leżało przede wszystkim niedofinansowanie wojska, gdyż w latach 90-tych ubiegłego wieku priorytet posiadały sprawy społeczno-gospodarcze („pokojowa dywidenda”), zaś obronność schodziła na dalszy plan.

Świadomość konieczności zapewnienia stabilnego finansowania sił zbrojnych legła u podstaw zabiegów Bronisława Komorowskiego o wprowadzenie ustawowego zagwarantowania odpowiedniego poziomu wydatków na obronność. W ich efekcie 25 maja 2001 r. Sejm RP przyjął zdecydowaną większością głosów ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006. Przyjęcie tej ustawy miało kluczowe znaczenie dla całokształtu polityki obronnej Polski – wprowadzała wymóg przeznaczania nie mniej niż 1,95 proc. PKB na obronę narodową, w tym 20 proc. tej kwoty na inwestycje modernizacyjne⁹. Stworzyło to – nieznaną wcześniej – gwarancję pewnego i stabilnego finansowania sił zbrojnych, co umożliwiło Ministerstwu Obrony Narodowej przygotowanie i wdrażanie wieloletnich programów modernizacyjnych, warunkujących przekształcanie się wojska w coraz bardziej sprawną i nowoczesną armię. Było to najważniejsze osiągnięcie Bronisława Komorowskiego w czasie jego pracy na urzędzie ministra obrony narodowej – pozytywne skutki tych zmian odczuwane są do dzisiaj.

Równocześnie 22 czerwca 2001 r. przyjęta została ustawa o ustanowieniu wieloletniego programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe i zapewnieniu warunków jego realizacji. Gwarantowała ona osobne przeznaczanie środków finansowych z budżetu państwa na zakup samolotów wielozadaniowych w wysokości 0,05 proc. produktu krajowego brutto (PKB). Łącznie obie ustawy gwarantowały roczne przekazywanie środków finansowych na obronność w wysokości co najmniej 2 proc. PKB.

⁸ Szerzej na ten temat: Biała Księga, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2001.

⁹ Założenia programu zob.: B. Komorowski, *Siły Zbrojne w systemie obronności III RP [w:] Od autorytaryzmu do demokracji. Wojsko Polskie 1989–2009*, red. M. Cieniuch i J. Niepsuj, Dom Żołnierza Polskiego, Warszawa 2009, s. 78–81.

Aktywność Bronisława Komorowskiego w wolnej Polsce związana była także z jego działalnością parlamentarną. Przez cały okres pełnienia funkcji posła na Sejm RP (1991–2010), w pracach komisji obrony narodowej oraz jako wicemarszałek, a później jako marszałek Sejmu, budował ponadpartyjny konsensus w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Wyłączenie spraw bezpieczeństwa z bieżących sporów politycznych i zmagani partyjnych umożliwiło skuteczne zabiegi o członkostwo w NATO i UE oraz w sprawach rozwoju narodowego potencjału bezpieczeństwa.

Wszystkie te doświadczenia zdeterminowały późniejszą aktywność Bronisława Komorowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa jako Prezydenta RP – najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Bezpieczeństwo narodowe w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego

Wcześniejsze doświadczenia Bronisława Komorowskiego w obszarze obronności dobrze przygotowały go pod względem merytorycznym i organizacyjnym do pełnienia roli najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP oraz w szerszym kontekście do aktywnego rozwijania polityki bezpieczeństwa narodowego.

Przygotowanie kompleksowej wizji działań w ramach tego priorytetu wymagało w pierwszej kolejności dokonania całościowej diagnozy potencjału Polski w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W tym celu 24 listopada 2010 r. Prezydent RP wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN)¹⁰. Zadaniem przeglądu była „(...) całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego RP i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego.”¹¹. Był to pierwszy w historii Polski tak szeroko zakrojony audyt bezpieczeństwa państwa. Jego realizacja zapoczątkowała proces uporządkowania strategicznego planowania bezpieczeństwa państwa, m.in. nadając temu planowaniu charakter cykliczny oraz hierarchiczną wynikowość opracowywanych w jego ramach dokumentów strategicznych („od góry do dołu”). Na podstawie dokonanych analiz został

¹⁰ Szerzej na ten temat zobacz: *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa RP*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/strategiczny-przeglad-b/6073,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (dostęp: 1 czerwca 2010 r.).

¹¹ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s.19.

opracowany niejawnym raport komisji SPBN, zawierający kluczowe wnioski i rekomendacje. Raport ten następnie został omówiony 8 listopada 2012 r. na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która pozytywnie oceniła jego rezultaty i jednomyślnie przyjęła jego generalne wnioski i rekomendacje¹². Publiczną prezentację wyników SPBN zawiera opublikowana w 2013 r. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP – pionierska w historii Polski publikacja traktująca o sprawach bezpieczeństwa w sposób zintegrowany i systemowy.

Rekomendacje oraz ustalenia przeglądu i Białej Księgi zaowocowały szeregiem inicjatyw Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Z obecnej perspektywy można je określić mianem „doktryny Komorowskiego”. Sprowadza się ona do czterech następujących dyrektyw strategicznych¹³:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach zagranicznych (ekspedycyjnych) na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa.
2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję polskiego bezpieczeństwa.
3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być, obok zdolności do obrony terytorium, także zdolności przeciwwaskoczeniowe, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudno konsensusowych.
4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych.

Zapisy doktryny znalazły swoje odbicie m.in. w zatwierdzonej przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Główny kierunek działań strategicznych przedstawiony w pkt. 65 oraz podstawowe założenia koncepcji działań przygotowawczych określone w pkt. 109 Strategii¹⁴ – zasadniczo oddają ducha „doktryny Komorowskiego”.

Kierując się wspomnianymi dyrektywami w odniesieniu do strategicznych zmian w uwarunkowaniach bezpieczeństwa RP, a także potrzebą budowania politycznego i społecznego konsensusu wokół spraw

¹² Szerzej na ten temat zobacz: Posiedzenie RBN na temat wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4199,dok.html> (dostęp: 1 czerwca 2010 r.).

¹³ Zob. szerzej: *Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego - „Doktryna Komorowskiego”*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/priorytety-prezydentury/5968,Priorytety-prezydentury-quotDoktryna-Komorowskiegoquot.html> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

¹⁴ Patrz szerzej: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014, s. 27; 43.

bezpieczeństwa narodowego, Bronisław Komorowski zainicjował szereg przedsięwzięć i projektów w dziedzinie bezpieczeństwa o charakterze analityczno-koncepcyjnym, doktrynalnym, organizacyjnym i legislacyjnym. Przed wdrożeniem tych przedsięwzięć ich założenia poddawane były analizie i dyskusji podczas organizowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego debat w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa¹⁵ oraz na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego¹⁶.

Syntetyczne studium tych przedsięwzięć i projektów, dokonane w BBN przez pryzmat dyrektyw strategicznych „doktryny Komorowskiego”, odzwierciedla zmiany i przewartościowania, jakie dokonały się w polskiej kulturze strategicznej oraz myśleniu o sprawach bezpieczeństwa narodowego w okresie 25 lat od odzyskania przez Polskę suwerenności. Dotyczą one: zwrotu strategicznego; umacniania potencjału narodowego; budowania zdolności przeciwzaskoczeniowych oraz umacniania międzynarodowej podmiotowości Polski.

Zwrot strategiczny w głównym wysiłku militarnym Polski

„Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady (którego symbolem jest operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednio bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski leży, aby dokonać zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierować je na zadania obronne. Co należy zaznaczyć,

¹⁵ Strategiczne Forum Bezpieczeństwa jest cyklem spotkań organizowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego poświęconych najważniejszym sprawom polskiego bezpieczeństwa. W dyskusjach udział biorą m.in. przedstawiciele parlamentu oraz partii politycznych, europosłowie, dyplomaci, przedstawiciele świata akademickiego, organizacji pozarządowych, eksperci, dziennikarze i publicyści specjalizujący się w tej dziedzinie. Celem forum jest informowanie o prowadzonych obecnie pracach związanych z bezpieczeństwem, a także wymienianie poglądów, opinii i konsultowanie poszczególnych rozwiązań. Zobacz: <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bez-p/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

¹⁶ Bronisław Komorowski jeszcze w czasie wykonywania jako marszałek Sejmu obowiązków prezydenta, po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w katastrofie pod Smoleńskiem, uruchomił prace Rady Bezpieczeństwa Narodowego w nowej formule, zapraszając do niej głównych decydentów rządowych w sprawach bezpieczeństwa (prezes Rady Ministrów, ministrowie: obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych i administracji, marszałków Sejmu i Senatu oraz co szczególnie istotne – wszystkich liderów partii politycznych posiadających reprezentację w postaci klubu poselskiego w Sejmie).

*Doktryna nie zakłada rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postuluje jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.*¹⁷

Kompleksowo przeprowadzona w ramach SPBN diagnoza, prognoza oraz projekcja założeń strategicznych bezpieczeństwa narodowego RP wykazały m.in. potrzebę dokonania zasadniczych przewartościowań zarówno w zadaniach Sił Zbrojnych (w tym w strategii ich użycia poza granicami państwa), jak i głównych kierunkach ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa. Innymi słowy, dokonania zwrotu strategicznego w zakresie głównego wysiłku militarnego RP – z wysiłku ekspedycyjnego na skoncentrowany w pierwszej kolejności na przygotowaniu do obrony własnego terytorium.

Bardzo szybko, bo jeszcze przed ukończeniem SPBN, potrzeba ta została uwzględniona przez Bronisława Komorowskiego w określonych przez niego, w formie postanowienia Prezydenta RP wydanego 8 listopada 2011 r., Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022.

Zgodnie z tym dokumentem, priorytetowym zadaniem Sił Zbrojnych RP uczyniono „(...) wzmacnianie zdolności operacyjnych gwarantujących integralność terytorialną, nienaruszalność granic oraz ochronę i obronę przestrzeni powietrznej kraju.”¹⁸

Ponadto zwierzchnik sił zbrojnych zwrócił uwagę na konieczność poprawy systemu szkolenia przez usprawnienie jego organizacji oraz zagwarantowanie niezbędnych środków potrzebnych do pełnej realizacji programów szkoleniowych.

W procesie modernizacji Sił Zbrojnych Prezydent RP postanowił o priorytetowym traktowaniu trzech obszarów: obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, wysokiej mobilności wojsk lądowych (zwłaszcza śmigłowcowej) oraz rozwoju szeroko rozumianych systemów informacyjnych (w tym z informatyzowanych systemów walki i wsparcia).

Jednocześnie Prezydent RP zwrócił uwagę na konieczność konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej Sił Zbrojnych RP, w tym także potrzebę konsolidacji wyższego szkolnictwa wojskowego. Wskazał również na potrzebę reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi przez przekształcenie Sztabu Generalnego WP w organ planowania strategicznego, doradztwa strategicznego i nadzoru oraz zintegrowanie obecnie istniejących

¹⁷ *Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego...*, *op.cit.*

¹⁸ Zobacz szerzej: *Rok Tomasza Siemoniaka na stanowisku ministra obrony narodowej*, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artypk/13202> (dostęp: 21 czerwca 2015 r.).

pozostałych organów dowodzenia w dwa dowództwa strategiczne – jedno odpowiedzialne za dowodzenie ogólne, bieżące (codzienne funkcjonowanie wojska oraz jego szkolenie i przygotowanie do prowadzenia działań) i drugie za dowodzenie operacyjne (przeznaczone do dowodzenia połączonymi siłami wydzielonymi do prowadzenia operacji poza granicami kraju oraz do dowodzenia wojskami w razie zaistnienia kryzysu lub wojny)¹⁹.

W konsekwencji zapoczątkowana została reforma reorganizująca kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi. Jej zwieńczeniem było podpisanie 22 lipca 2013 r. przez Prezydenta nowelizacji ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej i niektórych innych ustaw, a następnie wdrożenie jej postanowień od 1 stycznia 2014 r.

Uzupełniając te zmiany organizacyjne, Prezydent B. Komorowski podpisał 1 kwietnia 2015 r. ustawę o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, usprawniającą kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Nowe przepisy określają m.in. ramy czasowe obowiązywania konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”. Zgodnie z nowelizacją, o ustanowieniu jego początku i końca – w razie konieczności obrony państwa – postanawiałby Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. W ten sposób precyzyjnie określono przedział czasowy, w którym mogłyby być stosowane istotne z punktu widzenia państwa i obywateli regulacje dotyczące czasu wojny²⁰.

Ponadto ustawa doprecyzowuje kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – organu wykonawczego Prezydenta RP w zakresie kierowania obroną państwa. Ma on podlegać bezpośrednio głowie państwa, a w jego kompetencjach będą wyłącznie kwestie związane z obroną państwa. Utrwalone zostały również główne zadania tzw. kandydata na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Powinien on m.in. uczestniczyć w ćwiczeniach i grach strategicznych, a także brać udział w procesie planowania operacyjnego użycia sił zbrojnych i przygotowania wojennego systemu dowodzenia.

Nowe regulacje poszerzają też kompetencje szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego na czas wojny o wsparcie Prezydenta RP w kierowaniu obroną państwa. Ma to zapewnić merytoryczną ciągłość planowania, przygotowywania i realizacji zadań operacyjnych, także po powołaniu podległego Prezydentowi RP Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejściu przez niego dowodzenia²¹.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Szerzej na ten temat zobacz: *Kolejny krok w reformie systemu dowodzenia armią*, <http://sejm24.pl/kolejny-krok-w-reformie-systemu-dowodzenia-armia/> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

²¹ *Ibidem.*

Umacnianie narodowego potencjału bezpieczeństwa

„Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. (...) Takie właśnie, obronne, zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i je powinniśmy przede wszystkim wnosić do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równolegle rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego.”²²

Narodowy potencjał, w tym zdolności obronne, to najważniejszy filar polskiego bezpieczeństwa. Bronisław Komorowski priorytetowo potraktował zadanie zagwarantowania stabilnych nakładów na obronę narodową, w tym na rozwój i modernizację Sił Zbrojnych RP.

Jednym z pierwszych rozwiązań w tym zakresie było opracowanie rozwiązań dla zapewnienia finansowania najważniejszego projektu modernizacyjnego – programu budowy zdolności przeciwrakietowych. Prezydent, korzystając z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, zgłosił 24 września 2012 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Intencją było ustanowienie mechanizmu wzmacniającego w wieloletniej perspektywie stabilność finansowania najważniejszego i najpilniejszego z priorytetów rozwoju Sił Zbrojnych na nadchodzącą dekadę – wyposażenie ich w środki obrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej (mechanizm przewidywał, aby – w ramach obowiązujących przepisów, gwarantujących przeznaczanie 1,95 proc. PKB na obronność – coroczny przyrost budżetu MON, wynikający ze wzrostu gospodarczego, przeznaczać na budowę nowoczesnego systemu obrony przeciwrakietowej). Ostatecznie ustawa ta została przyjęta przez Sejm 22 lutego 2013 r. i podpisana przez Prezydenta 12 kwietnia 2013 r. Rozwiązanie to zaowocowało zbudowaniem solidnych warunków brzegowych dla skutecznej realizacji programu obrony przeciwrakietowej²³.

W obliczu pogorszenia się zewnętrznych warunków bezpieczeństwa Prezydent RP podjął zabiegi o dodatkowe zwiększenie wydatków obronnych, do poziomu nie mniejszego niż 2 proc. PKB – celu określonego przez NATO.

²² *Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego, op.cit.*

²³ Szerzej na ten temat zobacz: *Prezydent podpisał projekt nowelizacji ustawy*, <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,12,prezydent-podpisał-projekt-nowelizacji-ustawy.html> (dostęp: 23 czerwca 2015 r.).

Takie ustawowe zwiększenie jest jednocześnie realizacją ustaleń podjętych na szczycie w Newport we wrześniu 2014 r. Przyjęcie tego rozwiązania pozwala na wzrost budżetu obronnego od 2016 r.²⁴

Zwiększony budżet obronny jest też szansą na konsolidację polskiego przemysłu obronnego, co w szeregu wystąpień podkreślał Prezydent RP. „Konsolidacja to wielka szansa dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jest ona konieczna dla utrzymania własnego potencjału w zakresie produkcji specjalnej, bez którego trudno sobie wyobrazić skuteczny, efektywny system obrony Polski (...). Proces konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego – powstanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej to jest ogromne osiągnięcie. Wymaga ono kontynuacji i dalszego wysiłku, szczególnie ze względu na to, że trwa proces konsolidacji europejskiego przemysłu, w których trzeba także szukać – poprzez zacieśnianie współpracy i koordynacji – szansy dla polskiego przemysłu zbrojeniowego”²⁵.

Obok umacniania zdolności obronnych własnego państwa lub obrony terytorium sojuszników z NATO ważny obszar zainteresowania Prezydenta B. Komorowskiego stanowiły także zdolności państwa do reagowania na zagrożenia pozamilitarne. Pierwszoplanowymi zagadnieniami w tym względzie są zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa państwa i obywateli, bezpieczeństwa powszechnego ludności oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W obliczu tych wyzwań Prezydent RP w pierwszej kolejności zgłosił projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, wprowadzający do systemu prawnego pojęcie „cyberprzestrzeń”²⁶. Ustawowe określenie cyberprzestrzeni stwarza podstawy prawne do praktycznego przygotowania struktur państwa do obrony przed tego typu zagrożeniami.

²⁴ 7 maja 2015 r. Sejm RP niemal jednogłośnie znowelizował ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, realizując postulowane przez rząd i prezydenta zwiększenie od 2016 r. udziału wydatków obronnych w PKB do poziomu co najmniej 2 proc. Po ewentualnych poprawkach Senatu i ich zatwierdzeniu przez Sejm, ustawa trafi do podpisu Prezydenta RP, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6824,Sejm-uchwalil-ustawe-zwiekszajaca-naklady-na-obronnosc.html> (dostęp: 1 lipca 2015 r.).

²⁵ Wystąpienie Prezydenta RP w Fabryce Broni Łucznik w Radomiu 6 maja 2015 r. <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-krajowe/art,489,konsolidacja-szansa-dla-przemyslu-zbrojeniowego.html> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).

Następnie Prezydent RP polecił podległemu mu Biuru Bezpieczeństwa Narodowego opracowanie doktryny cyberbezpieczeństwa RP. Główne założenia tej doktryny zostały rozpatrzone i zaakceptowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego 12 stycznia 2015 r. To pierwszy taki dokument odnoszący się do cyberzagrożeń i zadań w sferach militarnej i cywilnej, krajowej i międzynarodowej, publicznej i prywatnej oraz instytucjonalnej i obywatelskiej²⁷.

Nowa doktryna powinna dać impuls do przyspieszenia prac nad budową narodowego systemu cyberbezpieczeństwa, niezbędnego wobec coraz to nowych wyzwań i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem państwa, jego struktur i obywateli w cyberprzestrzeni. Nie ulega bowiem wątpliwości, że bezpieczna cyberprzestrzeń wymaga stałych prac, zarówno formalno-prawnych, jak i organizacyjnych, które wiążą się z nakładami finansowymi. Podstawowe jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania teleinformatycznej infrastruktury krytycznej uzależnionym od niej sektorom państwa i gospodarki, w szczególności finansowym, energetycznym, ochrony zdrowia, transportowymi informacyjnym. Niezbędne jest rozwijanie systemów bezpieczeństwa w tych dziedzinach, a także prace nad postępowaniem w sytuacjach kryzysowych. Szczególna ochrona należy się zbiorom danych dotyczących obywateli, instytucji i przedsiębiorstw. Podnosząc poziom zabezpieczenia, należy wykorzystywać nie tylko środki techniczne oraz stosowanie odpowiednich procedur, ale także podnosić poziom świadomości wszystkich użytkowników gospodarki cyfrowej w tej dziedzinie²⁸.

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju Prezydent Bronisław Komorowski podkreślał, że powinno ono opierać się na: (...) stabilnych, przewidywalnych dostawach energii po racjonalnych kosztach, z poszanowaniem środowiska i przy minimalizacji zależności od importu paliw. Polityka energetyczna państwa powinna zapewniać bezpieczeństwo energetyczne oraz wzmocniać rozwój polityki przemysłowej²⁹.

Fundamentem tego bezpieczeństwa powinna być wysoko sprawna infrastruktura energetyczna, która pozwoli na wykorzystanie w sposób zrównoważony własne zasoby surowców energetycznych, zwiększy potencjał geopolityczny państwa oraz przyczyni się do budowy wspólnego rynku energii w solidarnej energetycznie Europie, która będzie wykorzystywać różnorodność potencjałów surowcowych poszczególnych państw.

²⁷ *Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2015.

²⁸ Szerzej na ten temat zobacz: B. Komorowski, *Plan działań dla Polski. Co osiągnęliśmy i co dalej?*, KPRP, Warszawa 2015, s. 37.

²⁹ *Ibidem*, s. 35.

Budowanie zdolności przeciwwaskoczeniowych

„Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych czasów przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiążąc się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu konsensusu, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom.”³⁰

Graniczne usytuowanie Polski w ramach systemów bezpieczeństwa NATO oraz UE determinuje charakter potencjalnych zagrożeń, a w konsekwencji strategiczne myślenie o sposobach ich wykrywania, przeciwdziałania i eliminowania (zwalczania). Dlatego ze względu na swoje położenie geopolityczne i geostrategiczne Polska musi stale uwzględniać i rozpatrywać w swoich strategicznych koncepcjach możliwość wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń militarnych, w tym presji polityczno-militarnej, agresji poniżej progu wojny lub konfliktu zbrojnego. Kryzys europejskiego bezpieczeństwa i towarzysząca mu nowa forma konfliktu zbrojnego o cechach wojny hybrydowej potwierdzają poprawność tych ocen i założeń³¹.

Z tych powodów kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma budowanie zdolności przeciwwaskoczeniowych, głównie takich jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa. Potrzeba rozwijania tych zdolności została ujęta w rządowo-prezydenckich głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022, a następnie rozwinięta w planie modernizacji technicznej SZ RP.

³⁰ Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego..., *op.cit.*

³¹ Zobacz: Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6527,Wystapienie-Prezydenta-RP-na-odprawie-kierowniczej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html> (dostęp: 23 czerwca 2015 r.).

Wydatne wzmocnienie zdolności budowanych na bazie tych programów nastąpi w ramach kolejnej, trzeciej fali modernizacji Sił Zbrojnych³², której realizacja przypadnie na lata 2017–2026. Jej główną myślą przewodnią będzie szeroko rozumiana informatyzacja (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego na polecenie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego rozpoczęło w tej sprawie pogłębione prace analityczno-koncepcyjne i konsultacyjne z Ministerstwem Obrony Narodowej³³).

Istotnym aspektem obronności każdego kraju jest zaangażowanie do realizacji tego zadania pozamilitarnych struktur państwa, a także organizacji społecznych i obywateli. W ocenie Bronisława Komorowskiego: „(...) tylko w ten sposób można zapewnić to, co dla obrony ma wartość szczególną, a mianowicie strategiczną odporność kraju na ewentualną agresję.”³⁴.

W tym kontekście Prezydent polecił BBN, aby przygotowało w konsultacji z MON i innymi strukturami państwa oraz organizacjami pozarządowymi, projekt całościowej koncepcji takiego systemu³⁵. Założenia tej inicjatywy przewidują m.in.: stosowne ukierunkowanie Wojsk Specjalnych na zadania w pierwszej kolejności związane z obroną własnego terytorium; systemową reformę NSR, kluczowe w warunkach armii zawodowej doskonalenie systemu rezerw mobilizacyjnych, sprawne mechanizmy włączenia niewojskowych formacji bezpieczeństwa w system obronności państwa, doskonalenie formacji ochrony ludności (w tym OC) i, wreszcie, wykorzystanie aktywności obywatelskiej oraz społecznych (pozarządowych) organizacji proobronnych (stowarzyszenia, klasy mundurowe, grupy rekonstrukcyjne itp.) do upowszechniania wiedzy i umiejętności obronnych Polaków.

³² Szerzej na temat fal modernizacyjnych Sił Zbrojnych zob.: Wystąpienie szefa BBN Stanisława Kozieja 22 maja 2014 r. podczas X. Międzynarodowej Konferencji i Wystawy pt. „*Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic*”, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/trzecia-fala-modernizac/6292,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

³³ Szerzej na ten temat: Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 13 marca 2015 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kadry MON SZ RP, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,219,wystapienie-na-odprawie-kadry-kierowniczej-mon-i-sz-rp.html> (dostęp: 3 czerwca 2015 r.).

³⁴ Szerzej na ten temat: Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu 26 marca 2014 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2847,nato-i-ue-filarami-polskiego-bezpieczenstwa.html (dostęp: 3 czerwca 2015 r.).

³⁵ Biuro Bezpieczeństwo Narodowego przeprowadziło w tym zakresie szereg konsultacji z organizacjami proobronnymi w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat patrz: <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezsp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 3 kwietnia 2015 r.).

Umocnianie polskiej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej

„W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby po zakończeniu operacji w Afganistanie sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym powinno to wyrażać się zwłaszcza w ciągłej aktualizacji planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO) oraz regularnym weryfikowaniu tych planów podczas sojuszniczych ćwiczeń wojskowych, a także proporcjonalnym rozwoju infrastruktury obronnej. Co do UE, to nasze działania powinny zmierzać do wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Szczególnie ważne jest zwłaszcza przyjęcie realnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, jako niezbędnego fundamentu dla upodmiotowienia UE w tej dziedzinie. Priorytetem dla Polski są też relacje euroatlantyczne, w tym systemowe współdziałanie NATO-UE.”³⁶

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz Unii Europejskiej, a także strategiczna współpraca z USA, wzmocniają narodowy potencjał bezpieczeństwa, tworząc jego zewnętrzne filary. NATO stanowi najważniejszą formę polityczno-wojskowej współpracy Polski z sojusznikami. UE wspiera pozamilitarne bezpieczeństwo i rozwój społeczno-gospodarczy Polski oraz umacnia jej pozycję na świecie³⁷.

W sferze współpracy sojuszniczej Polska koncentruje się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej. Służyła temu aktywność Bronisława Komorowskiego na kolejnych szczytach Sojuszu od Lizbony w 2010 r. poprzez Chicago w 2012 r., aż po Newport w 2014 r. Ten ostatni szczyt NATO przyniósł w tym względzie istotne rozstrzygnięcia strategiczne. Najważniejsze wiążą się z przyjętym Planem działań na rzecz gotowości NATO (*Readiness Action Plan*, RAP).

Główne założenia RAP przewidują: środki wzmocnienia flanki wschodniej (ciągłą, rotacyjną obecność na terytorium państw regionu sił sojuszniczych); wyprzedzające rozmieszczenie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w tym logistycznego i wsparcia; utworzenie Połączonych Sił Zadaniowych Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Force*, VJTF); wzmocnienie dowództwa Wielonarodowego Korpusu

³⁶ *Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego...*, *op.cit.*

³⁷ B. Komorowski, *Plan działań dla Polski...*, dzieł. cyt. s. 35.

Północno-Wschodniego w Szczecinie, w szczególności w funkcjach dowodzenia siłami Sojuszu w razie ich użycia na wschodniej flance NATO; utworzenie i rozmieszczenie na wschodniej flance NATO wielonarodowych jednostek dowodzenia i wsparcia oraz wzmocnienie obronnego planowania wyprzedzającego NATO³⁸.

Wzmocnienia wymaga Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. W czerwcu 2015 r. odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony temu zagadnieniu. Jest to temat niezwykle ważny w toku trwającego u granic Unii Europejskiej konfliktu zbrojnego³⁹.

Polskie działania, w tym Prezydenta Bronisława Komorowskiego, zmierzają do tego, aby konkluzje Rady podkreśliły potrzebę zwrócenia uwagi na konieczność przeprowadzenia pogłębionej refleksji nad bezpieczeństwem Europy oraz podjęcie prac nad nową europejską strategią bezpieczeństwa. Kluczowe znaczenie będzie miało, co wielokrotnie znalazło odzwierciedlenie w prezydenckich wypowiedziach, uzgodnienie wspólnego katalogu interesów i celów strategicznych wszystkich państw UE oraz wynikających z nich zadań, wspólnie tworzących jądro misji Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Bez tego fundamentu strategicznego, Unia pozostanie aktorem reaktywnym, nie posiadającym inicjatywy strategicznej.

W zakresie partnerstw strategicznych, Polska zabiega o utrzymanie jak najszerszej obecności wojsk amerykańskich w Europie, w tym także na terytorium naszego kraju. Obecność ta stanowi istotne gwarancje bezpieczeństwa Starego Kontynentu. Jedną z form tej obecności w Polsce będzie budowa amerykańskiego komponentu sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie (zakłada się osiągnięcie jego gotowości w 2018 r.). Ważne było także potwierdzenie – w momencie pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski – amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Europy. Ogłoszenie inicjatywy upewniającej sojuszników o zaangażowaniu USA w bezpieczeństwo Europy (*European Reassurance Initiative*) przez prezydenta USA Baracka Obamę w Polsce podczas obchodów Święta Wolności (3–4 czerwca 2014 r.) stanowiło właściwą odpowiedź wzmacniającą bezpieczeństwo całego regionu.

Istotny obszar inicjatyw Bronisława Komorowskiego dotyczył umacniania współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej oraz z państwami bałtyckimi i innymi państwami regionu – Rumunią i Bułgarią.

³⁸ S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, Warszawa 2014.

³⁹ Szerzej na ten temat zobacz: Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pl/pdf> (dostęp: 1 lipca 2015 r.).

Służyły temu nie tylko osobiste spotkania Prezydenta RP z głowami i szefami rządów tych państw, ale także mniej formalne warsztaty oraz debaty poświęcone strategicznym aspektom tej współpracy, organizowane i prowadzone przez prezydenckie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Konkludując, konsekwentne wypełnianie dyrektyw strategicznych „doktryny Komorowskiego” i realizacja wynikających z niej zadań stwarza szansę realnego wzmocnienia zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego bezpieczeństwa RP. Kluczowa jest w tym przypadku synergia działań wszystkich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, wspartych inicjatywami oraz aktywnością zorientowanych proobronnie obywateli i organizacji społecznych.

Ważne jest także uzyskanie zgodności wszystkich sił politycznych co do priorytetowego traktowania spraw bezpieczeństwa narodowego w polityce państwa. Silna konsensusowa wola, prezentowana jednoznacznie i zdecydowanie zarówno w polityce wewnętrznej, jak i w polityce zewnętrznej, może zapewnić utrzymanie jedności państwa i obywateli oraz wzmocnienie wiarygodności Polski wśród jej sojuszników i partnerów.

Budowanie tak rozumianego dialogu społecznego stało się jednym z prezydenckich dążeń, spinającym całość dorobku Bronisława Komorowskiego w sferze bezpieczeństwa narodowego i jego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP w jeden spójny, długofalowy plan działań na rzecz bezpieczeństwa RP. W realizacji tego planu można odnotować istotne osiągnięcia. Polska płynnie dostosowała się do nowych wyzwań i zagrożeń, wzmacniając swoją podmiotowość strategiczną w warunkach narastającego kryzysu europejskiego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo nie jest jednak stanem danym raz na zawsze. Jest procesem obejmującym ciągle działania na rzecz jego zapewnienia. Dlatego konieczne jest systematyczne analizowanie potrzeb i możliwości oraz ustalanie kolejnych celów do osiągnięcia. Poniżej przedstawia się ich priorytetowy katalog na kolejne lata, wynikający z doświadczeń budowania bezpieczeństwa Polski w ostatnim 5-leciu oraz prognozy możliwych potrzeb w tym zakresie.

Potrzeby i cele dalszego wzmocnienia bezpieczeństwa Polski

Najważniejsze w nadchodzących latach będzie dokończenie zmian w systemie bezpieczeństwa Polski związanych ze zwrotem strategicznym przenoszącym nasze priorytety z misji zagranicznych (polityki ekspedycyjnej) na zadania

dotyczące bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony własnego terytorium. Oznacza to, w pierwszej kolejności, dokończenie procesu porządkowania narodowego planowania strategicznego, w tym sfinalizowanie prac nad uaktualnieniem narodowych planów operacyjnych i programów przygotowawczych⁴⁰.

Po wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, należy uaktualnić plany operacyjne funkcjonowania wszystkich struktur państwa w czasie zagrożenia i wojny. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych i samorządów, jak też sił zbrojnych i pozostałych służb oraz straży wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Wiąże się z tym także potrzeba aktualizacji Planu Reagowania Obronnego RP.

Kolejne zadanie to przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopaństwowego systemowego ćwiczenia weryfikacyjnego pod kryptonimem „Kraj”. Koncepcja takiego ćwiczenia powinna być zatwierdzona przez Prezydenta RP po wydaniu dyrektywy obronnej. W ćwiczeniu tym w roli Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych powinna po raz pierwszy wystąpić osoba wskazana do powołania na tę funkcję w czasie wojny.

W ślad za planowaniem operacyjnym należy uruchomić i przeprowadzić kolejny cykl programowania obronnego w państwie, w tym programowania rozwoju sił zbrojnych, rozpoczynając od wydania postanowienia Prezydenta RP w sprawie określenia głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2017–2026.

W przyszłym roku należy uruchomić kolejny cykl narodowego planowania strategicznego, rozpoczynając od przeprowadzenia drugiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd powinien mieć charakter weryfikacyjno-koncepcyjny, aby sformułować rekomendacje odpowiadające zmieniającym się warunkom bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

W ten sposób rozpocznie się kolejny cykl, którego najważniejszymi priorytetami powinny być:

Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Istnieje potrzeba zrealizowania rekomendowanej już w pierwszym Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego konsolidacji kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach państwa, od rządu do samorządów – według modelu: decydent – kolegialny organ doradczy – organ sztabowy. Na szczeblu centralnym powinien np. powstać

⁴⁰ S. Koziej, *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6898,Dekalog-priorytetow-strategicznch-w-dziedzinie-bezpieczenstwa-narodowego.html> (dostęp: 8 lipca 2015 r.).

rządowy komitet ds. bezpieczeństwa narodowego z obsługującym go rządowym centrum bezpieczeństwa narodowego powstałym poprzez rozwinięcie istniejącego obecnie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁴¹.

Rozwiązaniem jest przygotowanie ustawy dotyczącej kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmującej również zagadnienie zależności kompetencyjnych między różnymi organami uczestniczącymi w kierowaniu oraz klarowne uporządkowanie obszarów odpowiedzialności.

Jednocześnie skonsolidowany system kierowania bezpieczeństwem narodowym będzie wymagał odpowiedniego przygotowania specjalistycznego kadr urzędniczych. Zadanie to powinna realizować wyspecjalizowana uczelnia akademicka zajmująca się kształceniem w dziedzinie bezpieczeństwa zintegrowanego, o charakterze ponadresortowym i transsektorowym. Uczelnia taka powinna powstać przy okazji reformy wyższego szkolnictwa wojskowego⁴².

Budowa systemu strategicznej odporności kraju na agresję

Polska może i powinna budować własny system defensywnego odstraszania, zniechęcania, powstrzymywania. Chodzi o to, aby uczynić państwo i jego terytorium na tyle trudno dostępne i odporne na różne formy agresji, w tym w szczególności na agresję hybrydową, a w niej zwłaszcza agresję podprogową (poniżej progu otwartej, regularnej wojny), aby w kalkulacjach strategicznych potencjalnego agresora działania takie okazały się nadmierne kosztowne w stosunku do spodziewanych korzyści politycznych i strategicznych. Dlatego należy kontynuować rozpoczętą już budowę systemu strategicznej odporności kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia. Istotną rolę w systemie powinny pełnić społeczne organizacje proobronne) realizujące zadania kształtowania obywateli i społeczności lokalnych dla bezpieczeństwa państwa oraz przygotowania ich do działania w warunkach zagrożenia i wojny, w tym realizacji powinności obronnych⁴³.

Organizowanie narodowego systemu bezpieczeństwa informacyjnego

Priorytetem strategicznym powinno być zbudowanie skutecznego systemu bezpieczeństwa informacyjnego, z dobrze zorganizowanym sektorem cyberbezpieczeństwa. Należy zatem kontynuować rozpoczęte już przez BBN prace w tym zakresie. Obok działań w ramach bezpieczeństwa informacyjnego należy zmierzać do ciągłego wzmocnienia także innych pozamilitar-

⁴¹ *Ibidem*, pkt 2.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, pkt 3.

nych obszarów bezpieczeństwa w tym bezpieczeństwa energetycznego, czy bezpieczeństwa finansowego⁴⁴.

Doskonalenie systemu przygotowywania rezerw mobilizacyjnych, w połączeniu z reformą Narodowych Sił Rezerwowych

Jednym z najważniejszych zadań transformacyjnych w siłach zbrojnych jest rozbudowa systemu rezerw na czas zagrożenia i wojny, połączona z reformą NSR. W celu szkolenia rezerw mobilizacyjnych należy maksymalnie wykorzystać aktywność różnych organizacji społecznych, pozarządowych o charakterze proobronnym⁴⁵.

Ważnym elementem systemu rezerw wojskowych powinny stać się fundamentalnie zreformowane NSR. Od pojedynczych etatów ulokowanych dziś w wojskach operacyjnych należy przejść do odrębnych formacji NSR stanowiących pierwszy, „elitarny”, operacyjny (w odróżnieniu od rezerw mobilizacyjnych) rzut strategicznych rezerw Sił Zbrojnych RP. Główne zadania operacyjne tak zreformowanych NSR powinny obejmować lokalne wsparcie działania wojsk operacyjnych i innych służb państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa terytorialnego czy udział w działaniach nieregularnych na terytorium, które mogłyby być czasowo opanowane przez agresora⁴⁶.

Wdrożenie „trzeciej fali” modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (cyberobrona, systemy bezzałogowe, broń precyzyjnego rażenia)

W najbliższej przyszłości czeka nas konieczność realizacji priorytetów tzw. trzeciej fali modernizacyjnej. Oznacza to wyposażenie Sił Zbrojnych RP na szeroką skalę w wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia. Innymi słowy: zrealizowanie trzeciej fali modernizacyjnej powinno oznaczać szerokie z informatyzowanie Wojska Polskiego w trzeciej-czwartej dekadzie tego wieku⁴⁷.

Oznacza to skupienie w tym czasie wysiłków głównie na następujących trzech strategicznych priorytetach rozwoju sił zbrojnych⁴⁸:

- Środki cyberobrony (szerzej – cyberwalki, cyberbroni);
- Bezzałogowe systemy walki i wsparcia;
- Broń precyzyjnego rażenia, w tym wykorzystująca satelitarne technologie bezpieczeństwa.

⁴⁴ *Ibidem*, pkt 4.

⁴⁵ *Ibidem*, pkt 5.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, pkt 6.

⁴⁸ *Ibidem*.

Uruchomienie i realizacja narodowego programu systemów bezzałogowych jako koła zamachowego innowacyjności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju

Polska stoi przed szansą na to, aby w skali międzynarodowej znaleźć się w czołówce producentów systemów bezzałogowych. Ten innowacyjny kierunek stwarza także unikatową szansę skoku generacyjnego dla polskiego potencjału badawczo-produkcyjnego w sferze obronności. Przy wykorzystaniu bezzałogowców w obszarze bezpieczeństwa, kluczową sprawą są własne informatyczne systemy kierowania i zarządzania nimi – „panowanie kryptograficzne” (własne kody źródłowe). Bez tego nie można w pełni polegać na używanym wyposażeniu. To jeden z najważniejszych argumentów za ustanowieniem własnego, narodowego programu ich produkcji⁴⁹.

Wzmacnianie wschodniej flanki NATO podczas szczytu Sojuszu w Warszawie

Dla wzmocnienia zewnętrznych filarów bezpieczeństwa Polski szczególne znaczenie będzie miał szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. Biorąc pod uwagę jakościowo nowe warunki bezpieczeństwa, najważniejsze w dalszej strategicznej adaptacji NATO, z polskiego punktu widzenia, powinno być zbudowanie zdolności do odstraszenia, powstrzymywania i zniechęcania do agresji poniżej progu otwartej, regularnej wojny. Jednym ze sposobów zniechęcania potencjalnego agresora do takiego działania jest z pewnością stała obecność na terytorium państw brzegowych NATO wojsk z innych państw sojuszniczych. Potencjalny agresor musiałby wówczas wkalkulować w swój strategiczny rachunek wejście w konflikt od samego początku nie tylko z krajem bezpośrednio zaatakowanym, ale także z innymi państwami Sojuszu. Oznacza to potrzebę uzupełnienia dotychczasowego rozwiązania w postaci „szpicy” oraz koncepcji rotacyjnej obecności szkoleniowej (ćwiczebnej) sił zbrojnych państw sojuszniczych w państwach brzegowych – obecnością stałą (koncepcja tzw. czaty). Należy także zabiegać o przyjęcie optymalnej doktryny użycia „szpicy” tzn. doktryny jej uprzedzającego rozwinięcia na zagrożonym kierunku już w obliczu nadciągającego zagrożenia, a nie dopiero w postaci reakcji na już zaistniałe zagrożenie⁵⁰.

Ponadto wydaje się, że w obliczu skali, charakteru i przewidywanej trwałości zmian środowiska bezpieczeństwa, konieczna będzie także na szczycie w Warszawie bardziej fundamentalna refleksja. Chodzi o potrzebę nowelizacji Koncepcji Strategicznej przyjętej w Lizbonie w 2010 r.⁵¹

⁴⁹ *Ibidem*, pkt 7.

⁵⁰ *Ibidem*, pkt 8.

⁵¹ *Ibidem*.

Strategiczne upodmiotowienie UE i budowanie współdziałania NATO-UE (polityczno-strategiczna odpowiedź na hybrydowość zagrożeń)

Unia Europejska ma ogromny potencjał odstraszenia gospodarczego, możliwy do realizowania za pomocą sankcji. Może ona zatem uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego, cybernetycznego, finansowego i społecznego.

Głównym problemem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – co szczególnie uwidocznił obecny konflikt rosyjsko-ukraiński – jest brak jednolitej strategii, z którą utożsamiałyby się wszystkie państwa członkowskie. Trzeba pracować nad budowaniem podmiotowości Unii Europejskiej jako strategicznego aktora bezpieczeństwa, gdyż środowisko bezpieczeństwa zmienia się dynamicznie, zwłaszcza na „wschodniej flance” UE i NATO⁵².

Unia Europejska potrzebuje strategii, aby być bardziej sprawną, skuteczną i szybciej działającą instytucją. Strategia ta powinna odnosić się do polityczno-militarnych, ale przede wszystkim do pozamilitarnych dziedzin bezpieczeństwa. Jednym ze szczególnie ważnych problemów strategicznych jest ustanowienie systemowych mechanizmów współdziałania NATO-UE. Taki tandem bezpieczeństwa byłby najlepszą polityczno-strategiczną odpowiedzią na współczesną hybrydowość zagrożeń⁵³.

Umocnianie strategicznych partnerstw, w tym szczególnie z USA

Strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi jest trzecim – obok członkostwa w NATO i UE – zewnętrznym filarem bezpieczeństwa RP. Polska powinna więc stale zabiegać o umacnianie tego partnerstwa i równolegle działać na rzecz umocnienia trwałości więzi transatlantycznych, wspartych obecnością wojskową USA w Europie, w tym przede wszystkim na wschodniej flance NATO. Jest to szczególnie ważne wobec negatywnych zmian warunków bezpieczeństwa w Europie, spowodowanych agresywną polityką Rosji. Ogłoszenie w Warszawie w dniu Święta Wolności 4 czerwca 2014 r. przez prezydenta USA Baracka Obamę Inicjatywy Wzmocnienia Bezpieczeństwa Europejskiego (*European Reassurance Initiative*), było potwierdzeniem wkładu Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Inicjatywa ta znajduje odbicie w konkretnych działaniach: m.in.: w ramach

⁵² *Ibidem*, pkt 9.

⁵³ *Ibidem*.

ciągłej rotacyjnej obecności sił amerykańskich w regionie czy ostatnich decyzjach o rozmieszczeniu w Polsce, państwach bałtyckich oraz Rumunii i Bułgarii uzbrojenia i sprzętu wojskowego⁵⁴.

W ramach polsko-amerykańskiego partnerstwa ważną będzie też realizacja rozwoju sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, którego kluczowym elementem stanowi komponent amerykański w ramach EPAA (*European Phased Adaptive Approach*). W jego skład od 2018 r. ma wejść baza obrony przeciwrakietowej zlokalizowana w Redzikowie.

Równoległe z umacnianiem współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, ważnym zadaniem jest też rozwijanie bilateralnych i regionalnych partnerstw z najważniejszymi sojusznikami europejskimi, jak również z państwami flanki wschodniej czy z państwami skandynawskimi. Priorytetowo powinno być traktowane wzmacnianie współpracy z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej, prezentujących podobną do polskiej wrażliwość na sprawy bezpieczeństwa. Może to przynieść wymierne korzyści (wzmacnianie spójnego przekazu) zarówno w zakresie działań bilateralnych, jak i w ramach NATO i Unii Europejskiej⁵⁵.

Zakończenie

Sprawy bezpieczeństwa zajmowały bardzo ważne miejsce w kadencji prezydenckiej w latach 2010–2015. Prezydent Bronisław Komorowski już w jednym ze swych pierwszych wystąpień – w Akademii Obrony Narodowej podczas inauguracji Roku Akademickiego 2010/2011 – podkreślał: „Bezpieczeństwo narodowe nie jest stanem. Jest procesem nieustannych zmian i to należy sobie uświadomić. Ciągłe zmiany, a także potrzeba refleksji nad tym, w którą stronę powinny one zmierzać i jak je przeprowadzić, aby były najlepsze, najbezpieczniejsze i optymalne dla całości systemu. Dlatego zarówno cały system bezpieczeństwa państwa, jak i jego szczególnie istotny element – Siły Zbrojne – muszą ciągle się przekształcać. Stale się rozwijać, ale i wyprzedzająco transformować. Nie wystarczy tylko nadążać, bo dzisiaj to zdecydowanie za mało. Trzeba wyprzedzać szybko ewoluujące potrzeby, wynikające ze zmian zachodzących w całym świecie i całym środowisku bezpieczeństwa.”⁵⁶.

⁵⁴ *Ibidem*, pkt 10.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego podczas inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie w dniu 5 października 2010 r. [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia–Listy–Wywiady 2010-2011*, Wyd. KPRP, Warszawa 2013, s. 54.

To była myśl przewodnia całej prezydentury. W efekcie, Polska stawała się stopniowo państwem coraz silniejszym, bardziej odpornym na różnego rodzaju zagrożenia, co miało szczególne znaczenie w obliczu pogorszenia się warunków bezpieczeństwa w otoczeniu RP.

Wysiłek prezydentury Bronisława Komorowskiego na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa powinien być kontynuowany, z uwzględnieniem przede wszystkim tych elementów, które będą wzmacniać strategiczną odporność kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia, w tym szczególnie o charakterze agresji poniżej progu wojny.

W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu

Paweł Pietrzak, Kamil Sobczyk

Siła i wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego opierają się na posiadanych przez państwa członkowskie zdolnościach obronnych. To z kolei warunkuje potrzebę ponoszenia odpowiednich nakładów na obronność przez te państwa. „Dywidenda pokoju”, która nastąpiła po zakończeniu okresu zimnej wojny, spowodowała znaczący spadek wydatków obronnych, szczególnie wśród europejskich państw NATO. Sojusz Północnoatlantycki przez cały okres pozimnowojenny starał się rozwijać partnerską współpracę z Federacją Rosyjską, opartą na wzajemnym zrozumieniu oraz przewidywalnej i przejrzystej współpracy. Dziś, w świetle powrotu Rosji do agresywnego i rewizjonistycznego kursu w swej polityce bezpieczeństwa, NATO musi wrócić do swych korzeni, związanych w pierwszej kolejności z obroną terytorium państw członkowskich opartą na wiarygodnym odstraszeniu. Skuteczna i sprawna realizacja tego zadania oznacza m.in. konieczność wzrostu nakładów na obronność państw NATO do zalecanego poziomu 2 proc. PKB oraz przeznaczania co najmniej 20 proc. z tej kwoty na nowoczesne uzbrojenie oraz badania i rozwój.

Wydatki obronne państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) przekładają się bezpośrednio na wiarygodność i siłę Sojuszu i z tego powodu stanowią stały punkt zainteresowania państw sojusznicznych. Ich wysokość powiązana jest ściśle z zagrożeniami i wyzwaniem identyfikowanymi przez Sojusz w przestrzeni międzynarodowej, jak również kondycją gospodarczą państw członkowskich. Oczywiście jest, że w momencie konfrontacji z zagrożeniami realnymi, o charakterze egzystencjalnym, wydatki te wzrastają i są utrzymywane na odpowiednio wysokim poziomie. Natomiast w okresach odprężenia i relatywnego spadku lub zmiany charakteru zagrożeń – wydatki te są ograniczane, a państwa sojuszniczne przesuwają dodatkowe środki budżetowe na rozwój gospodarczy i społeczny.

W latach konfrontacji blokowej wydatki obronne poszczególnych państw sojuszniczych były utrzymywane niezmiennie na bardzo wysokim poziomie. Od początku lat 90. XX w. wydatki te zaczęto obniżać, co było efektem zakończenia zimnej wojny i rozpoczęcia współpracy NATO z państwami byłego bloku wschodniego, w tym także z Federacją Rosyjską. Szersza analiza w zakresie kształtowania się wydatków obronnych na przestrzeni tych dwóch zasadniczych okresów (okres zimnowojenny i era pozimnowojenna) zostanie przedstawiona w pierwszej części artykułu.

Obecnie mamy do czynienia kończeniem się na naszych oczach ery pozimnowojennej. Świat na skutek rewizjonistycznej polityki Rosji wchodzi w nowy, jeszcze nie do końca zdefiniowany okres. Kluczowe jest więc określenie obecnych zagrożeń i wyzwań płynących dla państw Sojuszu z bezpośredniego otoczenia międzynarodowego. Analiza taka będzie stanowić drugą część pracy.

Trzecia – końcowa część analizy – zostanie poświęcona kierunkowi adaptacji Sojuszu Północnoatlantyckiego do zmienionych warunków bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem aspektu związanego z poziomem wydatków państw sojuszniczych.

Na zakończenie zarysowane zostaną oczekiwania Polski w tym zakresie, które mogłyby stać się jednymi z zasadniczych przesłań kolejnego szczytu NATO w Warszawie, planowanego na połowę 2016 r.

Wydatki obronne państw NATO w okresie konfrontacji dwublokowej

Za rdzenny element Sojuszu Północnoatlantyckiego uznawany jest art. 5 traktatu waszyngtońskiego (TW), który wprowadza zasadę kolektywnej obrony państw sojuszniczych („jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”). Kluczem do realizacji tej zasady jest jednak posiadanie odpowiedniego potencjału obronnego przez poszczególne państwa członkowskie Sojuszu, zdolnego do wiarygodnego i skutecznego odstraszenia, a w miarę konieczności do przeciwstawienia się i odparcia agresji.

Dlatego też art. 5 TW poprzedzony został art. 3¹ wyrażającym wspólną wolę ponoszenia przez poszczególne państwa członkowskie odpowiednich nakładów na własne siły zbrojne, co ma być gwarantem utrzymywania ich

¹ Art. 3 traktatu waszyngtońskiego: *Dla skuteczniejszego osiągnięcia celów niniejszego traktatu, Strony, każda z osobna i wszystkie razem, poprzez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną, będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści.*

na odpowiednim poziomie, pozwalającym Sojuszowi na prowadzenie szerokiego spektrum możliwych operacji.

W warunkach rywalizacji dwubiegunowej wydatki wojskowe członków Sojuszu Północnoatlantyckiego utrzymywały się nieodmiennie na bardzo wysokim poziomie. Państwa członkowskie NATO, z wyjątkiem Luksemburga i Islandii, przeznaczały na obronność nie mniej niż 2 proc. PKB, choć wydatki te doznawały okresowych wahań na skutek odprężeń lub eskalacji napięcia w relacjach Wschód-Zachód.

W okresach największego zaostrzenia konfrontacji międzyblokowej wydatki wojskowe znacząco wzrastały. W czasie wojny koreańskiej 1951–1953 r. USA wydawały nawet do 13,3 proc. PKB (w 1952 r.) na obronność, Wielka Brytania do 9,9 proc. PKB, a Francja, zaangażowana wówczas w Indochinach, do 9 proc. PKB. Znaczący poziom wydatków obronnych miał miejsce także w czasie wojny wietnamskiej 1959–1975, po kryzysie kubańskim w 1962 r., czy też w latach 80. po radzieckiej inwazji na Afganistan i wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce. Równocześnie – do relatywnego obniżania wydatków obronnych dochodziło np. w okresie *détente* lat 70. XX w., jednak nie spadały one poniżej poziomu, który stawałby pod znakiem zapytania wiarygodność i siłę odstraszenia Sojuszu².

W ogólnym wymiarze, w czasach zimnej wojny zaangażowanie państw NATO w sprawy obronności stało w przypadku większości państw na jakościowo wyższym poziomie niż obecnie. Dane te przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Średnia udziału wydatków obronnych w PKB wybranych państw NATO w latach 1949–1989 (w proc. PKB).

Państwo	Udział w PKB
Belgia	3,2
Dania	2,5
Francja	5,1
Grecja (od 1952 r.)	4,8
Kanada	3,2
Republika Federalna Niemiec (od 1955 r.)	3,6

² SIPRI data on military expenditure of NATO member states from 1949–2013, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/SIPRI%20NATO%20milex%20data%201949-2013.xlsx (dostęp: 1 maja 2015 r.).

Norwegia	3,2
Portugalia	4,8
Wielka Brytania	5,8
Włochy	2,8
Stany Zjednoczone	7,4
Turcja (od 1952 r.)	3,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie: SIPRI data on military expenditure of NATO member states from 1949–2013, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/SIPRI%20NATO%20milex%20data%201949-2013.xlsx (dostęp: 30 marca 2015 r.).

Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w ówczesnym postrzeganiu zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich. Najpoważniejszym z nich było widmo inwazji ze strony ZSRR i bloku wschodniego mającej charakter wojny totalnej (egzystencjalnej) z użyciem broni jądrowej. Groźba ta była realna, co dobitnie udowodniały poważne kryzysy: berliński w 1961 r. i kubański w 1962 r., a także przypadki stosowania siły militarnej przez państwa komunistyczne na Węgrzech w 1956 r., w Czechosłowacji w 1968 r. (interwencje zewnętrzne) oraz w Polsce w 1981 r. (wprowadzony wewnątrzniymi siłami stan wojenny). Poziom i charakter zagrożenia sowieckiego oraz – co równie ważne – jego świadomość wśród społeczeństw państw zachodnich pozwalały elitom politycznym tych państw na podejmowanie odważnych decyzji związanych ze znaczącym zaangażowaniem finansowym we własną obronność. Warto w tym miejscu podkreślić, że kilkukrotnie większe niż obecnie wydatki wojskowe nie uniemożliwiały rozwoju gospodarczego państw zachodnich. Co więcej, technologie opracowane na potrzeby sił zbrojnych były nierzadko następnie wykorzystywane w obszarach pozawojskowych. Przykładem jest np. system nawigacji satelitarnej GPS, sfinansowany w latach 70. XX w. przez Departament Obrony USA, który dziś wykorzystywany jest powszechnie w środowisku cywilnym.

Wydatki obronne państw NATO w okresie pozimnowojennym

Przełom, jaki nastąpił wraz z rozpadem bloku wschodniego, usunął największe bezpośrednie zagrożenie dla żywotnych interesów państw Zachodu (w tym najbardziej skrajny scenariusz globalnej wojny nuklearnej, która do-

prowadziłyby do wzajemnego zniszczenia oby stron). Wraz z postępami demokracji państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz rozwojem współpracy NATO z Rosją spadała groźba wybuchu konfliktu zbrojnego na dużą skalę, co przekładało się na zmniejszenie potrzeby przeznaczania tak dużych nakładów na obronność.

Charakter zmian w społecznym postrzeganiu zagrożeń uosabia głośna w latach 90. XX w. teoria „końca historii” autorstwa Francisca Fukuyamy³. W rezultacie począwszy od lat 90. XX w. następował systematyczny spadek budżetów obronnych wszystkich państw członkowskich NATO.

Dodatkowym impulsem dla obniżania wydatków obronnych było rozszerzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1999–2009⁴. Wstąpienie państw byłego bloku wschodniego do NATO zwiększało głębię strategiczną Sojuszu w Europie oraz dawało państwom Europy Zachodniej realny bufor oddzielający je od źródeł rzeczywistej i potencjalnej niestabilności na wschodzie kontynentu.

Tendencja do obniżania wydatków na obronność wśród europejskich członków NATO nie została zahamowana po zamachach terrorystycznych na World Trade Center w Nowym Jorku i Pentagon w Waszyngtonie z 11 września 2001 r. Jednakże ataki te wpłynęły w sposób znaczący na wydatki amerykańskie, które w toku następującej po zamachach tzw. globalnej wojny z terrorem zaczęły odpowiednio rosnąć. W 2001 r. średni udział wydatków obronnych w PKB państw NATO wynosił ok. 2 proc. PKB. Najwięcej wydawały wówczas Turcja (3,7 proc. PKB) oraz Stany Zjednoczone (3 proc. PKB), a najmniej Belgia (1,3 proc. PKB), Hiszpania (1,2 proc. PKB), Kanada (1,2 proc. PKB) i Luksemburg (0,8 proc. PKB). W ciągu następnych lat budżety obronne państw europejskich systematycznie spadały, a wydatki USA wzrosły do poziomu ok. 4 proc. PKB⁵.

Również wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej z sierpnia 2008 r. nie przyniósł odwrócenia trendu dalszego obniżania wydatków na obronność wśród europejskich członków Sojuszu (choć w tym czasie doszło do tymczasowego wstrzymania współpracy NATO-Rosja). Wojna ta, będąca pierwszym poważnym sygnałem zwrotu w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej, zbiegła się w czasie z wybuchem światowego kryzysu finansowego. W efekcie państwa europejskie nie wstrzymały procesu redukcji nakładów na obronność i kontynuowały trend przesuwania coraz to większej puli środków bu-

³ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

⁴ W 1999 r. do NATO przystąpiły Polska, Czechy i Węgry; w 2004 r. – Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia; w 2009 r. – Albania i Chorwacja.

⁵ SIPRI data on military expenditure of NATO member states from 1949–2013, *op.cit.*

dżetowych na potrzeby związane z rozwojem gospodarczym i społecznym. Wyjątek stanowiła wówczas Estonia, która podniosła budżet w 2009 r. do 2,3 proc. PKB. Wynikało to jednak z faktu przeprowadzenia w 2007 r. na ten kraj zmasowanego, najprawdopodobniej rosyjskiego, ataku hakerskiego. Późniejszy reset w stosunkach USA-Rosja i NATO-Rosja (datujący się od 2009 r. z kulminacyjnym momentem w 2010 r. w trakcie szczytu lisbońskiego) stał się argumentem na rzecz kontynuacji ograniczania wydatków wojskowych europejskich członków Sojuszu, które w 2013 r. stanowiły średnio jedynie 1,5 proc. PKB⁶.

Postępujący spadek wydatków na obronność wśród europejskich członków Sojuszu przy wzrastającym poziomie analogicznych nakładów w USA przyczynił się do zwiększenia rozdźwięku po obu stronach Atlantyku. Już wcześniej USA wносиły ok. połowy całości nakładów na obronność wszystkich państw NATO, a po 2001 r. dystans ten systematycznie się zwiększał. W efekcie, pod naciskiem USA, członkowie NATO, w 2006 r. wyrazili wolę stopniowego podnoszenia nakładów na obronność do poziomu 2 proc. PKB i przeznaczania 20 proc. tej sumy na wydatki inwestycyjne (modernizację sił zbrojnych)⁷. Miało to jednak jedynie charakter deklaracji i nie znajdowało odzwierciedlenia w rzeczywistości.

Ważną koncepcją mającą ograniczyć negatywne skutki obniżania budżetów obronnych państw NATO była ogłoszona na szczycie NATO w Chicago (20–21 maja 2012 r.) idea „inteligentnej obrony” (*smart defence*). Została ona zapisana zarówno w deklaracji końcowej szczytu (*Chicago Summit Declaration*)⁸, jak i w osobnym dokumencie – „Deklaracji szczytu w sprawie zdolności obronnych – Siły NATO 2020” (*Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*)⁹. Jej pomysłodawcą był ówczesny sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen, który po raz pierwszy koncepcję tę zaproponował w trakcie swego wystąpienia na 47. konferencji bezpieczeństwa w Monachium 4 lutego 2011 r.¹⁰. Idea *smart defence* sprowadzała się do łączenia wysiłków poszczególnych państw sojuszniczych i w ten sposób uzyskiwania wspólnych zdolności wojskowych w warunkach ograniczania wydatków na obronność. W wystąpieniu tym sekretarz gene-

⁶ *Ibidem*.

⁷ Kwota 2 proc. PKB na obronność wydaje się zrównoważonym balansem między potrzebami obronnymi i rozwojowymi poszczególnych państw.

⁸ Oryginalny tekst deklaracji końcowej dostępny jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease (dostęp: 1 maja 2015).

⁹ Oryginalny tekst dokumentu „Siły NATO 2020” dostępny jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm (dostęp: 1 maja 2015).

¹⁰ Tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm (dostęp: 1 maja 2015).

ralny NATO określił ją jako sposób na zwiększenie bezpieczeństwa, przy ograniczonym wydatkowaniu poprzez współpracę z większą elastycznością (*smart defence – ensuring greater security, for less money, by working together with more flexibility*)¹¹.

Zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie – koniec ery pozimnowojennej

Ostatnie dwa lata, począwszy od wybuchu protestów na kijowskim Majdanie w listopadzie i grudniu 2013 r., przyniosły radykalną zmianę warunków bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO. Jednocześnie niepowodzenie arabskiej wiosny na południowej flance NATO doprowadziło do ujawnienia się z niespotykaną wcześniej siłą znanych, ale dotychczas ograniczonych zagrożeń dla Sojuszu.

Flanka wschodnia

Jak już wskazano, jednoznacznym sygnałem wskazującym na wzrost konfrontacyjnej i rewizjonistycznej postawy Rosji był konflikt rosyjsko-gruziński z 2008 r. W tamtym czasie jednak zamrożenie relacji NATO z Rosją nie trwało długo – wznawianie współpracy NATO-Rosja następowało już od wiosny 2009 r., mimo że Rosja nie wycofała swoich sił zbrojnych z okupowanych terytoriów Abchazji i Południowej Osetii. W kolejnych miesiącach r. doszło do ogłoszenia amerykańsko-rosyjskiego „resetu” i odnowienia szerokiej współpracy. Przełożyło się to równolegle na relacje NATO-Rosja, co szczególnie widoczne było w trakcie szczytu NATO w Lizbonie (20–21 listopada 2010 r.). Jedną z sesji szczytu odbyła się w formule Rady NATO-Rosja, na szczęblu głów państw i rządów, a w jej trakcie przyjęto wspólne oświadczenie, które wyznaczało „nowy etap współpracy w stronę prawdziwego partnerstwa strategicznego”¹². Partnerstwo to było przez kolejne lata rozwijane, mimo dalszego narastania agresywnych tendencji w polityce bezpieczeństwa Rosji (prowadzenie znaczących ćwiczeń na zachodnim kierunku strategicznym, uwzględniających w swym scenariuszu konflikt z NATO, skokowy wzrost wydatków obronnych, militaryzacja obwodu kałiningradzkiego, przyjęcie w 2010 r. doktryny wojskowej Rosji wskazującej

¹¹ *Ibidem*.

¹² Oświadczenie dostępne jest na stronie internetowej: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68871.htm?selectedLocale=en (dostęp: 1 maja 2015).

NATO jako potencjalne niebezpieczeństwo itp. – w aktualnej doktrynie już jako przeciwnika).

Jednoznacznym otrzeźwieniem dla państw sojusznicznych co do rzeczywistego konfrontacyjnego i rewizjonistycznego kursu polityki rosyjskiej było dopiero bezprawne zajęcie i aneksja Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. Ponownie doprowadziło to do zamrożenia współpracy NATO-Rosja oraz wprowadzenia sankcji gospodarczych wobec Rosji zarówno przez USA jak i państwa Unii Europejskiej. Agresja ta pozbawiła zachodnie elity polityczne złudzeń co do rzeczywistych intencji Rosji. Brak poszanowania W. Putina dla prawa międzynarodowego (złamanie m. in. zasad i postanowień zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych i Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) oraz łamanie przyjętych zobowiązań (memorandum budapeszteńskie zawarte między Ukrainą, Rosją, USA i Wielką Brytanią o gwarancjach¹³ suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy) wywołały polityczny szok w Europie.

Konflikt na wschodzie Ukrainy, który wybuchł wkrótce po aneksji Krymu, i w którym działania tzw. prorosyjskich separatystów wspierane są pośrednio (dostawy nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wsparcie w dowodzeniu i kierowaniu) i bezpośrednio (udział w walkach żołnierzy sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej) przez Rosję pokazuje intencje tego kraju. Niezmiennym, strategicznym celem polityki rosyjskiej wobec Ukrainy jest zablokowanie jej prozachodniego kursu i przywrócenie trwałego wpływu Rosji na najważniejsze procesy polityczne i gospodarcze w tym kraju¹⁴. Stoi to w sprzeczności z fundamentalną zasadą, którą kieruje się świat zachodni, dotyczącą swobody wyboru przez każde państwo w sposób suwerenny kierunku własnego rozwoju. Co więcej, perspektywa pozytywnej prodemokratycznej transformacji Ukrainy jest odbierana przez władze rosyjskie jako niebezpieczny przykład, który może doprowadzić do zmian wewnętrznych w samej Rosji. Stąd ważnym celem prezydenta Władimira Putina jest zdestabilizowanie sytuacji na Ukrainie i pokazanie nieatrakcyjności takiego modelu rozwoju, co ma zapewnić też stabilność wewnętrznej sytuacji w Rosji i utrzymać go i jego bezpośrednie otoczenie u władzy.

Rosja, prowadząc agresję zbrojną wobec Ukrainy, utrzymuje ją na poziomie „poniżej progów wojny” – wiedząc, że takie działanie utrudnia wypracowanie

¹³ Należy przy tym zastrzec, że gwarancje te nie posiadały de facto dużej wagi, gdyż nie miały charakteru formalnych gwarancji prawnomiędzynarodowych, a jedynie zapewnień politycznych (assurances).

¹⁴ Zobacz szerzej: W. Rodkiewicz, J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga: *Rosyjska polityka wobec Ukrainy: lokalne działania, globalne cele*, w: *Analizy OSW*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-20/rosyjska-polityka-wobec-ukrainy-lokalne-dzialania-globalne-cele> (dostęp: 1 maja 2015 r.).

jednolitego i stanowczego stanowiska w NATO. Instrumentarium zastosowane przez Rosję w trakcie zajmowania Krymu i w konflikcie z Ukrainą pokazało skuteczność rosyjskiego modelu wojny hybrydowej. Element siłowy (militarny) jest stosowany w ograniczonym stopniu, tworząc w pierwszej kolejności miejsce na działania o charakterze niemilitarnym: dezinformacyjnym, propagandowym, korupcyjnym itp. Dodatkowo wykorzystanie w prowadzonej agresji tzw. zielonych ludzików – czyli żołnierzy sił specjalnych nie posiadających oznaczeń państwowych na noszonych mundurach, stwarzało pozory zaangażowania miejscowych sił. W takiej sytuacji Sojusz Północnoatlantycki, który działa na zasadzie jednomyślnego porozumienia, ma utrudnioną możliwość wypracowania skutecznej odpowiedzi (sytuacje trudno konsensusowe).

Z uwagi na fakt, iż w niektórych państwach członkowskich Sojuszu (głównie Łotwa i Estonia) mieszka znacząca mniejszość rosyjska, w NATO pojawiły się obawy, że podobny scenariusz działań jak na Krymie i we wschodniej Ukrainie, może zostać *przetestowany* przez Rosję również na terenie traktatowym Sojuszu. Obawa ta jest tym bardziej zasadna, że rosyjska doktryna wojskowa przyjęta w grudniu 2014 r. przewiduje udzielenie wsparcia rosyjskim obywatelom mieszkającym poza granicami państwa.

Flanka południowa

Jednocześnie dynamiczne zmiany warunków bezpieczeństwa zachodzą na południowej flance NATO. Nadziejom związanym z wybuchem arabskiej wiosny, która początkowo porównywana była do zrywu prodemokratycznego w państwach byłego bloku komunistycznego pod koniec lat 80. i na początku lat 90. XX wieku, obecnie towarzyszą poważne obawy, których źródłem są radykalność, skuteczność i zasobność finansowa bojowników tzw. państwa islamskiego (PI). Rebelia PI, która swym zasięgiem objęła znaczące tereny Iraku i Syrii, obecnie rozszerza swój zasięg na inne obszary Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, a jej radykalizm (publiczne dekapitacje „niewiernych”) wywołuje przerażenie w społeczeństwach zachodnich.

Sytuacja ta jest o tyle poważna, że liczba europejskich obywateli, którzy przyłączają się do bojowników PI szacowana jest od kilku do nawet kilkunastu tysięcy osób. Powoduje to w państwach europejskich obawy związane z możliwością ich powrotu do kraju i podejmowania działalności terrorystycznej. Co ważne jednak, zagrożenie z południowej flanki Sojuszu nie ma charakteru egzystencjalnego dla państw członkowskich. Jest ono oczywiście poważne i niebezpieczne (ataki terrorystyczne w państwach sojuszniczych), a także stanowi poważne wyzwanie (presja migracyjna z państw Afryki Północnej), jednak te zagrożenia i wyzwania mają ograniczony co do swojej

skali charakter i nie zagrażają przetrwaniu, suwerenności i stabilności poszczególnych państw sojusznicznych.

Adaptacja NATO do zmienionych warunków bezpieczeństwa

Reagując na zmianę warunków bezpieczeństwa w Europie NATO w trakcie szczytu w Newport w Walii (4–5 września 2014 r.) podjęło szereg decyzji nakierowanych na wzmocnienie siły odstraszania i wiarygodności Sojuszu¹⁵.

Najważniejszym w tym względzie dokumentem przyjętym na szczycie był Plan działań na rzecz gotowości – (*Readiness Action Plan*), zawierający dwa główne elementy. Pierwszym z nich były środki upewniające – zwiększające w szybki sposób bezpieczeństwo sojuszników na wschodniej flance (*assurance measures*), drugim – paleta środków odnoszących się do szerszej adaptacji Sojuszu do zmienionych warunków bezpieczeństwa (*adaptation measures*). Najważniejsze decyzje w tym zakresie, przytoczone również w deklaracji końcowej ze szczytu w Walii¹⁶, dotyczyły:

- a) ciągłej obecności wojsk sojusznicznych w regionie, opartej na zasadzie rotacyjności,
- b) ustanowienia ośrodków dowodzenia na wschodniej flance, wraz z elementami wsparcia i zabezpieczenia,
- c) wzmocnienia Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*) m.in. poprzez utworzenie w ich ramach Połączonych Sił Zadaniowych Natchmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force - VJTF*) – tzw. szpiccy,
- d) zwiększenia intensywności prowadzonych ćwiczeń wojskowych na wschodniej flance Sojuszu,
- e) rozbudowy infrastruktury sojusznicznej oraz rozmieszczenia składów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na wschodniej flance NATO (*prepositioning*), umożliwiającej szybkie i sprawne przyjęcie sojusznicznych sił wzmocnienia.

Dla Polski ważnym ustaleniem było też wpisanie w te działania zadań dla Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód w Szczecinie.

Implementacja tak zarysowanych oczekiwań związanych ze strategiczną adaptacją Sojuszu wymaga równocześnie gotowości do ponoszenia od-

¹⁵ Szerzej na ten temat zobacz: S. Koziej, P. Pietrzak: *Szczyt NATO w Newport*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, Warszawa 2014, s. 11-29.

¹⁶ Tłumaczenie robocze na j. polski deklaracji końcowej szczytu NATO w Walii: „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, Warszawa 2014, s. 195-236.

powiednich nakładów na obronność. Dlatego też ważnymi zobowiązaniami Sojuszu na szczycie były kwestie związane z finansowaniem wydatków obronnych w państwach NATO. W deklaracji końcowej wskazano wyraźnie na potrzebę wzrostu wydatków obronnych państw sojuszniczych, co ma pozwolić utrzymać siłę i wiarygodność Sojuszu. Deklaracja wytyczała dwa zasadnicze obszary: z jednej strony wskazywała na zobowiązanie państw członkowskich Sojuszu do wstrzymania dalszych redukcji budżetów obronnych. Z drugiej wskazywała wolę rozpoczęcia procesu podnoszenia tych nakładów do zalecanego przez NATO poziomu nie mniej niż 2 proc. PKB, w perspektywie najbliższych 10 lat. Tak więc z jednej strony deklaracja walijska zawierała stanowcze zobowiązania w sprawie zatrzymania negatywnego trendu obniżania wydatków obronnych, ale z drugiej strony sama potrzeba wzrostu wydatków zapisana została jedynie w deklaracyjny sposób, który nie ma charakteru obligatoryjnego dla państw członkowskich Sojuszu. Co ważne jednak, obok wyrażenia woli podnoszenia nakładów na obronność, w deklaracji wskazywano na potrzebę przeznaczania odpowiednich nakładów na inwestycje – na nowoczesne uzbrojenie oraz badania i rozwój państwa sojusznicze powinny przeznaczać co najmniej 20 proc. całości wydatków obronnych.

Punkty 14. i 15. deklaracji z Walii

14. Zgadzaemy się na odwrócenie trendu obniżania wydatków budżetowych na obronność, ich najbardziej efektywne wykorzystanie oraz bardziej zbalansowany podział naszych kosztów i odpowiedzialności. Nasze ogólne bezpieczeństwo i obronność zależą zarówno od tego, jak dużo wydajemy, jak i od tego, w jaki sposób to czynimy. Zwiększone inwestycje powinny być ukierunkowane na osiągnięcie naszych priorytetowych zdolności, a sojusznicy powinni również wykazywać wolę polityczną do zapewnienia potrzebnych zdolności i do rozmieszczania sił, kiedy są potrzebne. Fundamentem dla zapewnienia potrzebnych zdolności jest silny przemysł obronny w całym Sojuszu, w tym silniejszy przemysł obronny w Europie i szersza współpraca w tym sektorze w Europie oraz po obu stronach Atlantyku. Wysiłki NATO i UE mające na celu wzmocnienie zdolności obronnych uzupełniają się wzajemnie. Uwzględniając bieżące zobowiązania, kierujemy się następującymi przemyśleniami:

- *Sojusznicy, którzy realizują obecnie wytyczną NATO, aby przeznaczać minimum 2 proc. produktu krajowego brutto (PKB) na obronność, będą dążyć do utrzymania tego poziomu. I podobnie, sojusznicy przeznaczający ponad 20 proc. swojego budżetu obronnego na zasadnicze uzbrojenie, w tym na powiązane z nim badania i rozwój, również będą dążyć do utrzymania tego poziomu.*

- *Sojusznicy, którzy przeznaczają obecnie mniejszy odsetek PKB na ten cel:*
 - *wstrzymają wszelkie cięcia w wydatkach na obronność;*
 - *będą dążyć do zwiększenia rzeczywistych nakładów na obronność wraz ze wzrostem PKB;*
 - *będą dążyć do osiągnięcia przewidzianego w wytycznych programu 2 proc. w ciągu dekady, z myślą o osiągnięciu celów NATO w zakresie zdolności (NATO Capability Targets) oraz uzupełnienia luk w zdolnościach NATO.*
- *Sojusznicy, którzy przeznaczają obecnie mniej niż 20 proc. rocznych nakładów na obronność na zasadnicze nowe uzbrojenie, w tym na powiązane z nim badania i rozwój, będą dążyć do tego, by w ciągu dziesięciu lat zwiększyć swoje roczne nakłady inwestycyjne do poziomu 20 proc., lub wyższego, całkowitej sumy nakładów na obronność.*
- *Wszyscy sojusznicy:*
 - *zapewnią, by ich siły lądowe, powietrzne i morskie spełniały uzgodnione wytyczne NATO w zakresie zdolności do rozmieszczenia sił i ich utrzymania oraz inne uzgodnione parametry wyjściowe;*
 - *zapewnią, by ich siły zbrojne mogły działać razem w sposób efektywny, w tym poprzez wdrożenie uzgodnionych standardów i doktryn NATO.*

15. Sojusznicy będą corocznie dokonywać przeglądu postępu. Powyższa kwestia będzie dyskutowana na przyszłych spotkaniach ministrów obrony oraz poddana przeglądowi przez szefów państw i rządów na przyszłych szczytach.

Zapisy te zostały następnie wzmocnione odpowiednimi zapisami w odrębnej deklaracji nt. więzi transatlantyckiej – *The Wales Declaration on the Transatlantic Bond*¹⁷.

Obecne wydatki obronne państw NATO

Zobowiązania i deklaracje podjęte na szczycie NATO w Newport były wyrazem chęci dostosowania Sojuszu do nowych warunków bezpieczeństwa. Niestety nie znalazły one jednak wyraźnego przełożenia na wysokość wydatków wojskowych zaplanowanych przez większość sojuszników zachodnioeuropejskich na 2015 r.

¹⁷ Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm (dostęp: 1 maja 2015 r.).

Szereg państw członkowskich NATO dokonało dalszych redukcji wydatków obronnych – de facto łamiąc zobowiązania przyjęte na szczycie w Walii. (patrz: tabela 2.). Pośród nich znajdują się największe państwa Sojuszu: Niemcy, które ograniczyły wydatki z 1,3 do 1,14 proc. PKB, Wielka Brytania (z 2,07 do 1,88 proc. PKB) i Włochy (z 1,2 do 1 proc. PKB). Spadki zanotowano ponadto w Albanii (z ok. 1 do 0,84 proc. PKB), Belgii (z 0,66 do ok. 0,61 proc. PKB – planowane dojście do poziomu 0,5 proc. PKB w 2019 r.), Bułgarii (z 1,3 do 1,16 proc. PKB), Danii (z 1,16 do ok. 1,07 proc. PKB), na Węgrzech (z 0,79 do 0,75 proc. PKB) oraz w Słowenii (z 1 do 0,97 proc. PKB)¹⁸.

Skalę ograniczenia wydatków wojskowych Niemiec – najsilniejszej gospodarki NATO poza USA – ilustruje fakt, że ich dzisiejsza wysokość (41 mld dolarów)¹⁹ odpowiada wydatkom jedynie Zachodnich Niemiec z początku lat 60. XX w. i stanowi nieco ponad połowę budżetu z 1989 r. (w odniesieniu do stałego kursu dolara z 2011 r.)²⁰. Tak znaczące niedofinansowanie niemieckich sił zbrojnych odbija się na ich zdolnościach wojskowych oraz możliwości zrealizowania zobowiązań sojuszniczych.

Mimo że siedem kolejnych państw Sojuszu nie dokonało redukcji i utrzymało swoje wydatki obronne na poziomie z 2014 r., żaden z nich nie osiągnął poziomu 2 proc. PKB. W przypadku Francji wydatki w 2015 r. zaplanowane zostały na poziomie 1,5 proc. PKB, Chorwacji – 1,3 proc. PKB, Portugalii – 1,1 proc. PKB, Kanady – 1 proc. PKB, Hiszpanii – ok. 0,6 proc. PKB, Luksemburga – 0,4 proc. PKB i Islandii – 0,03 proc. PKB.

Zatrzymanie redukcji wydatków w tych państwach jest pozytywnym sygnałem, jednak ocenę faktycznego znaczenia tych działań umożliwi dopiero obserwacja ich zmian w kolejnych latach. Samo bowiem zatrzymanie spadków nie zmienia faktu, że wydatki te znajdują się na bardzo niskim poziomie, zagrażającym zdolności do realizacji zobowiązań sojuszniczych.

Postanowienia szczytu z Walii dotyczące wydatków wojskowych zostały zrealizowane najpełniej przez dziesięć państw członkowskich, które zwiększyły swoje budżety wojskowe. Nieprzypadkowo były to niemal wyłącznie kraje wschodniej flanki NATO. Największy wzrost budżetu obronnego nastąpił w Rumunii z 1,4 do 1,7 proc. PKB. W dalszej kolejności znajduje się Litwa, zwiększająca wydatki z 0,78 do 1,11 proc. PKB, Holandia z 1 do 1,15 proc. PKB, Łotwa z 0,9 do 1 proc. PKB, Estonia (jedyne państwo poza

¹⁸ *The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States*, European Leadership Network, s. 11, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/media-library/2015/02/20/04389e1d/ELN%20NATO%20Budgets%20Brief.pdf> (dostęp: 1 maja 2015 r.).

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁰ *SIPRI Military Expenditure Database*, *op.cit.*

USA wypełniające zobowiązania budżetowe Sojuszu 2 proc. PKB) z 2 do 2,05 proc. PKB, Turcja z 1,71 do 1,74 proc. PKB, Słowacja z 1 do 1,03 proc. PKB, Grecja z 1,68 do 1,7 proc. PKB oraz Norwegia, której wydatki obronne wzrosły z 1,58 do 1,6 proc. PKB.

W przypadku Polski, ustawowo wydatki obronne planowane są na poziomie nie niższym niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego. Poziom takiego finansowania oparty jest na zapisach Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, która wprowadziła sztywny wymóg przeznaczania co najmniej takich nakładów na obronność²¹. Obecnie, zgodnie z deklaracją wyrażoną przez prezydenta Bronisława Komorowskiego na szczycie NATO w Walii – w parlamencie trwają prace nad zwiększeniem poziomu finansowania wydatków obronnych do wysokości co najmniej 2 proc. PKB²². Szybkie wejście w życie tej zmiany pozwoli na zwiększenie budżetu obronnego państwa do poziomu nie niższego niż 2 proc. PKB od 2016 r.

Niezmiennie na wysokim poziomie utrzymują się wydatki obronne w Stanach Zjednoczonych. Choć udział budżetu wojskowego USA spadł z 3,6 do 3,4 proc. PKB to jego wartość wyrażona w liczbach bezwzględnych zwiększyła się (z 582 do 585 mld dolarów) i obecnie stanowi prawie 3/4 całości wydatków wszystkich państw sojuszniczych na obronność.

Tabela 2. Udział budżetów obronnych państw NATO w PKB przed i po szczycie NATO w Newport (w proc. PKB)

Państwo	2014	2015
Albania	~1	0,84
Belgia	0,66	0,61
Bułgaria	1,3	1,16
Chorwacja	1,3	1,3
Czechy	1,08	1,03
Dania	1,16	~1,07

²¹ Mimo ustawowo gwarantowanych planów – m.in. z powodu kryzysu gospodarczego – w ciągu ostatnich 7 lat wydatki te nie zawsze udało się zrealizować na wskazanym poziomie.

²² Odpowiednia ustawa została przyjęta przez Sejm 27 maja br. i została przekazana do dalszego procedowania w Senacie.

Estonia	2	2,05
Francja	1,5	1,5
Grecja	1,68	1,7
Hiszpania	0,6	0,6
Holandia	1	1,15
Islandia	0,03	0,03
Kanada	1	1
Litwa	0,78	1,11
Luksemburg	0,4	0,4
Łotwa	0,9	1
Niemcy	1,3	1,14
Norwegia	1,58	1,6
Polska	1,95	1,95
Portugalia	1,1	1,1
Rumunia	1,4	1,7
Słowacja	1	1,03
Słowenia	1	0,97
Turcja	1,71	1,74
Węgry	0,79	0,75
Wielka Brytania	2,07	1,88
Włochy	1,2	1
USA	3,6	3,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie informacji zawartych na portalach rządowych państw NATO oraz *The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States*, European Leadership Network, s. 11, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2015/02/20/04389e1d/ELN%20NATO%20Budgets%20Brief.pdf> (dostęp: 1 maja 2015 r.).

Fakt, że największe i najliczniejsze wzrosty wydatków wojskowych zainicjowano wśród państw wschodniej flanki NATO, świadczy o tym, jak poważnie postrzegają one zagrożenie powodowane przez agresywne działania Rosji.

sji oraz pokazuje ich determinację w dostosowywaniu własnego potencjału obronnego do nowych warunków bezpieczeństwa.

Z drugiej strony, dokonywanie dalszych redukcji wydatków lub utrzymywanie ich znacznie poniżej progu 2 proc. PKB głównie wśród zachodnioeuropejskich członków Sojuszu oznaczać może, że priorytetem dla tych państw pozostaje wciąż równowaga budżetowa osiągnięta m.in. kosztem wydatków na obronność. Może to oznaczać, że elity polityczne państw zachodnich różnie oceniają realność zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej oraz nie dostrzegają w najbliższej perspektywie czasowej ryzyka konieczności udziału w konflikcie militarnym wykraczającym poza misje stabilizacyjne na obszarach peryferyjnych poza obszarem traktatowym Sojuszu. Dane dotyczące wydatków wojskowych z czasów zimnej wojny ukazują wyraźnie możliwości finansowania obronności w obliczu zagrożenia. Nie bez znaczenia może być też świadomość posiadania przez te państwa istotnej głębi strategicznej na kierunku wschodnim. Niemniej jednak niski poziom wydatków na obronność może podważyć skuteczność implementacji postanowień zawartych w Planie działań na rzecz gotowości i osłabić w ten sposób wiarygodność gwarancji sojuszniczych.

Przy krytyce niskiej skali udziału wydatków obronnych w PKB nie należy jednak zapominać o znaczących różnicach w poziomie dochodu narodowego poszczególnych krajów. Dla przykładu, choć wydatki wojskowe Niemiec wynoszą jedynie 1,14 proc. PKB, to w wartościach bezwzględnych liczą 41 mld dolarów, podczas gdy wydatki Polski przy przeznaczeniu 1,95 proc. PKB wynoszą ok. 10 mld dolarów.

Z zagadnieniem skali wydatków na obronność wiąże się także problem celów sił zbrojnych państw członkowskich NATO. Począwszy od lat 90. XX w. na skutek doświadczeń wojny w Zatoce Perskiej i wojen jugosłowiańskich priorytetem armii państw europejskich stało się zdobycie zdolności do prowadzenia działań militarnych o charakterze ekspedycyjnym, nakierowanych na stabilizowanie otoczenia poza obszarem traktatowym Sojuszu (operacje „*out of area*”). Wyrazem tej filozofii było zaangażowanie NATO w Afganistanie w ramach operacji ISAF, gdzie w kulminacyjnym momencie tej operacji, pod flagą NATO służyło około 150 tys. żołnierzy. Oznaczało to więc w pierwszej kolejności potrzebę rozwijania sił lekkich, mobilnych, przystosowanych do działań o charakterze stabilizacyjnym. Odbijało się to na spadku inwestycji w zdolności przeznaczone w pierwszej kolejności do prowadzenia klasycznych operacji obronnych.

Przebieg konfliktów lat 90. po raz pierwszy dobitnie ukazał również przepaść w zakresie zdolności wojskowych między USA a europejskimi członkami NATO. Wówczas wynikał on ze specyfiki sił zbrojnych po obu stronach

Atlantyku. Podczas gdy wojska europejskie przez cały okres zimnej wojny przygotowywały się do działań obronnych na własnym terytorium, wojska amerykańskie rozwijano opierając się na zdolnościach do szybkiego przemieszczania na duże odległości i możliwości prowadzenia działań wojennych daleko od własnego terytorium. Zdolności te dały Stanom Zjednoczonym możliwość udziału w rozwiązaniu wielu konfliktów lat 90. oraz stały się wzorem dla państw europejskich transformujących swoje armie na siły zawodowe o dużej mobilności i zdolności do prowadzenia misji stabilizacyjnych o ograniczonym natężeniu działań wojennych.

Zmiana uwarunkowań bezpieczeństwa europejskiego związana z konfliktem rosyjsko-ukraińskim powinna stać się momentem przełomowym, zwracającym uwagę państw NATO na potrzebę „powrotu Sojuszu do korzeni” – ponownego skupienia wysiłków na obronie kolektywnej terytorium sojuszniczego. Jest to szczególnie ważne dla państw wschodniej flanki NATO, także z uwagi na ewentualność stosowania przez Rosję agresji hybrydowej, poniżej progu otwartej wojny, gdzie dla odparcia takiej agresji kluczowe będzie posiadanie skutecznego i sprawnego własnego potencjału obronnego (strategiczna odporność kraju na agresję).

Wydatki wojskowe Federacji Rosyjskiej

Problem słabnącego zaangażowania finansowego państw NATO we własną obronność, w obliczu agresywności rosyjskiej polityki bezpieczeństwa, nabiera nowego ciężaru gatunkowego. Rozpatrywanie nakładów na obronność państw Sojuszu bez odniesienia do przygotowań i działań państwa, będącego źródłem najpoważniejszych od zakończenia zimnej wojny zagrożeń dla bezpieczeństwa sojuszników byłoby niepełne. Analiza wydatków wojskowych Federacji Rosyjskiej na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza powinna stanowić istotny punkt odniesienia w planach budżetowych państw NATO.

Rozpad Związku Radzieckiego spowodował gwałtowne ograniczenie wydatków wojskowych jego głównego sukcesora: Federacji Rosyjskiej. Z racji charakteru ustroju ZSRR i ograniczonego dostępu do niezbędnych informacji trudno jest oszacować skalę wydatków wojskowych tego kraju, a tym bardziej ich udział w PKB. Według szacunków SIPRI, jeszcze w 1989 r. ZSRR przeznaczał na cele wojskowe ok. 340 mld dolarów, podczas gdy w 1992 r. Federacja Rosyjska wydatkowała już 64 mld dolarów, a w 1998 r. jedynie

20 mld dolarów (według kursu z 2011 r.²³). Znaczące ograniczenie budżetu obrony wynikało z problemów gospodarczych i finansowych, z jakimi mierzyła się Rosja w okresie transformacji ustrojowej. Niemniej wraz z ustabilizowaniem gospodarki, przejściem władzy przez Władimira Putina w 1999 r. oraz, przede wszystkim, postępującym wzrostem dochodów z eksportu surowców energetycznych następowała stopniowa odbudowa dawnego poziomu finansowania sił zbrojnych. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że udział wydatków wojskowych w budżecie państwa w omawianym okresie pozostawał wysoki, a spadek jego wartości związany był głównie z kursem rubla.

W ciągu pierwszych lat rządów W. Putina udział wydatków wynosił ok. 3 proc. PKB, przy czym rokrocznie notowano wysoki wzrost PKB, przez co realny wzrost budżetu obrony wynosił od kilku do kilkunastu procent rocznie.

Skokowy wzrost wydatków wojskowych Rosji notuje się począwszy od 2008 r. i wojny rosyjsko-gruzińskiej. Tylko między 2008 r. a 2013 r. udział budżetu wojskowego w PKB Rosji wzrósł z 2,4 proc. do 3,1 proc., a wartość bezwzględna wzrosła z 40,4 mld dolarów do 66 mld dolarów²⁴.

Działania militarne Rosji w 2014 r. – aneksja Krymu i późniejsze pośrednie i bezpośrednie wsparcie separatystów na wschodniej Ukrainie, a także znaczące zintensyfikowanie ćwiczeń, dużych manewrów, a przy tym i prowokacji wojskowych przy granicach NATO – doprowadziły do dalszego wzrostu budżetu obronnego Federacji Rosyjskiej. W 2014 r. wyniósł on 70 mld dolarów, co stanowiło 3,4 proc. PKB²⁵. Zaplanowany na 2015 r. budżet rosyjski zakłada przeznaczenie na cele obronne 81 mld dolarów, czyli 4,2 proc. PKB²⁶. Jeśli plany te zostaną zrealizowane (przeszkodzić w nich może pogarszający się stan rosyjskiej gospodarki m.in. na skutek zachodnich sankcji), oznaczać to będzie ponad dwukrotny wzrost wydatków wojskowych Federacji Rosyjskiej na przestrzeni ostatnich 7 lat. Znaczące w kontekście realizacji tych zamierzeń są najnowsze plany budżetowe Rosji, zakładające obniżenie wydatków publicznych o 10 proc. z wyjątkiem obronności, rolnictwa i wypłat socjalnych. Ukazują one silną determinację reżimu W. Putina do utrzymania wysokiego poziomu wydatków wojskowych. W razie sukcesu tych planów, wymiar rosyjskiego budżetu będzie rekordowy w zakresie jego udziału w PKB i największy od czasu upadku ZSRR.

²³ SIPRI *Military Expenditure Database*, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014 (dostęp: 1 maja 2015 r.).

²⁴ *The Military Balance 2012*, International Institute for Strategic Studies, Routledge, Londyn 2012, s. 468.

²⁵ *The Military Balance 2015*, International Institute for Strategic Studies, Routledge, Londyn 2015, s. 485.

²⁶ *Russian Defense Budget to Hit Record \$81 Billion in 2015*, "Moscow Times", <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russian-defense-budget-to-hit-record-81bln-in-2015/509536.html> (dostęp: 1 maja 2015 r.).

Znaczący wzrost rosyjskich nakładów na obronność jest potwierdzeniem tezy o gotowości rosyjskich władz do prowadzenia polityki imperialnej przy użyciu groźby i/lub siły militarnej, co widać m.in. w ich stosunku do państw posowieckich. Z kolei liczne rosyjskie prowokacje militarne (ćwiczenia nalo-tów bombowców strategicznych na Bałtyku, Morzu Norweskim, Morzu Północnym czy nawet Kanale La Manche oraz przeloty myśliwców na granicach przestrzeni powietrznej państw NATO) stanowią przykład coraz ostrzejszej presji polityczno-militarnej wobec rządów i społeczeństw krajów Sojuszu. Obawy wzbudzają także częste wypowiedzi rosyjskich polityków i wysokich rangą urzędników mające charakter mniej lub bardziej bezpośrednich pogroźek wobec państw sojuszniczych. Przykładem może być zapowiedź „wycelowania pocisków jądrowych” w bazę systemu obrony przeciwrakietowej NATO, która ma powstać w Polsce, pogroźki pod adresem Danii w związku z możliwością wykorzystania duńskich okrętów wojennych jako elementów systemu przeciwrakietowego NATO czy też zapowiedzi W. Putina, że, „gdyby chciał”, jego wojska w ciągu 2 tygodni znalazłyby się nie tylko w Kijowie, ale również w Rydze, Wilnie, Tallinie, Warszawie i Bukareszcie²⁷.

Do kategorii presji polityczno-militarnej można również zaliczyć inne aktywności podejmowane przez siły zbrojne Federacji Rosyjskiej. Należą do nich m.in. ćwiczenia wojskowe na dużą skalę (m.in. *Zapad*) realizowane od 2009 r.²⁸. Intensyfikacja tego typu działań w ciągu ostatnich lat, połączona z silnym wzrostem wydatków wojskowych oraz realnym prowadzeniem operacji wojennych w Gruzji (2008) i na Ukrainie (od 2014 r.) tworzy spójny i bardzo niebezpieczny trend w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji – trend, na który NATO musi odpowiedzieć w sposób jasny i zdecydowany – zwiększając siłę odstraszenia Sojuszu. Warunkiem skuteczności tej odpowiedzi jest m.in. wzrost wydatków na obronność całego Sojuszu Północnoatlantyckiego, ze szczególnym uwzględnieniem państw zachodnioeuropejskich.

²⁷ „NATO nie zamierza atakować Rosji”. *Ta grozi Iskanderami*, PAP, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/nato-nie-zamierza-atakowac-rosji-ta-grozi-iskanderami,208856.html> (dostęp: 1 maja 2015 r.); *NATO odpowiada na groźby Rosji wobec Danii. „To kolejny etap kampanii nacisków”*, PAP, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/gen-breedlove-o-grozbach-rosji-ws-systemu-tarczy-anty-rakietowej,526673.html> (dostęp: 1 maja 2015 r.); *Putin soll Europa massiv gedroht haben*, „Süddeutsche Zeitung”, <http://www.sueddeutsche.de/politik/berichte-des-ukrainischen-praesidenten-putin-soll-europa-massiv-gedroht-haben-1.2134168> (dostęp: 1 maja 2015 r.).

²⁸ W ich ramach w 2009 r. i 2013 r. ćwiczone ofensywne operacje wojenne przeciwko Polsce i krajom bałtyckim, również z symulacją prewencyjnych uderzeń nuklearnych.

Między Newport a Warszawą

Chcąc zachować swą siłę odstraszania, wiarygodność i znaczenie polityczne, NATO musi podjąć działania przystosowujące Sojusz do nowych wyzwań związanych z agresywną polityką Federacji Rosyjskiej. Postanowienia szczytu NATO w Newport są pozytywnym wyrazem woli państw członkowskich co do osiągnięcia tego celu.

Wciąż jednak wydaje się, że szereg państw sojuszniczych życzeniowo wskazuje na możliwość powrotu do współpracy z Rosją, w momencie wstrzymania przez nią agresywnych działań na wschodniej Ukrainie. Dlatego też niezbędne jest dokonanie wspólnej dla całego Sojuszu i realnej oceny działań Rosji oraz jej dalekosiężnych planów. Taka analiza powinna stanowić punkt wyjściowy do dalszego przystosowania NATO do nowych warunków bezpieczeństwa.

Zbliżający się szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. powinien być miejscem nakreślenia dalszego kierunku strategicznej adaptacji NATO. Podstawą tej adaptacji powinno być dalsze znaczące zwiększenie siły odstraszania Sojuszu na wschodniej flance, oparte na stałej obecności sił sojuszniczych w regionie (deklaracja szczytu walijskiego mówi o „ciągłej obecności opartej na rotacyjności sił”). Stała obecność sił powinna być dodatkowo uzupełniona o utrzymanie w regionie odpowiednich składów sojuszniczego sprzętu i uzbrojenia. Propozycje te powinny stać się najważniejszymi postulatami, o które Polska powinna zabiegać w trakcie przygotowań do szczytu NATO w Warszawie.

Realne wzmocnienie siły odstraszania Sojuszu wymaga ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. Dlatego jednym z najistotniejszych elementów procesu adaptacji NATO powinno być silniejsze zobowiązanie w sprawie wzrostu wydatków wojskowych do poziomu 2 proc. PKB. Należy pamiętać, iż postulat podnoszenia wydatków obronnych do tego poziomu przez poszczególne państwa sojusznicze został sformułowany już prawie 10 lat temu.

Dlatego jednym z polskich postulatów jako gospodarza szczytu powinno być zabieganie o to, aby w jego trakcie przyjąć o wiele poważniejszą deklarację Sojuszu w sprawie podniesienia wydatków obronnych. Powinna ona pójść o kolejny krok do przodu i przyjąć charakter trwałego zobowiązania do podniesienia wydatków obronnych do poziomu 2 proc. PKB, a nie jedynie wyrażenia takiej woli przez członków Sojuszu. Być może wartym rozważenia pomysłem jest udział w jednej z sesji szczytu ministrów finan-

sów poszczególnych państw sojuszniczych, którzy towarzyszyliby głowom państw i szefom rządów i swą obecnością gwarantowaliby późniejszą realizację zobowiązań.

Co ważne – zalecany poziom nakładów na obronność nie stoi w sprzeczności z potrzebą prowadzenia odpowiedniej polityki rozwoju. Wydaje się, że właśnie próg 2 proc. PKB jest właściwym balansem między potrzebami bezpieczeństwa i rozwoju. Oba te obszary są stronami tej samej monety i oczywiste jest, że rozwój nie będzie możliwy bez zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a ponoszenie odpowiednich nakładów na bezpieczeństwo nie będzie możliwe bez utrzymania odpowiedniego tempa rozwoju.

Dalsze obniżanie nakładów na obronność w państwach sojuszniczych może doprowadzić do spadku wiarygodności i siły odstraszenia NATO. Słabość ta może prowokować do podjęcia agresywnych działań testujących mechanizmy kolektywnej obrony w najsłabszych ogniwach Sojuszu. Z tego powodu Polska, jako państwo brzegowe Sojuszu oraz przyszły gospodarz kolejnego szczytu NATO, musi podejmować wszelką aktywność, aby takiemu scenariuszowi zapobiec.

Biznes z asekuracją. Niemiecko-rosyjska współpraca w sektorze gazowym w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Ryszarda Formuszewicz

W kontekście pogorszenia stosunków z Rosją współpracę w sektorze energetycznym w Niemczech nadal postrzega się jako w zasadzie bezalternatywną w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Mocno ucierpiała wprawdzie reputacja wiarygodnego rosyjskiego dostawcy, jednak Niemcy uznają biznesowe powiązania niemieckich firm z Gazpromem za gwarancję pewności dostaw gazu, zwłaszcza poprzez Gazociąg Północny. Dominuje przekonanie, że właściwą odpowiedzią na obniżoną wiarygodność Rosji nie jest ograniczenie współpracy z partnerami rosyjskimi, tylko dywersyfikacja dostaw – oceniana jako relatywnie dobra w porównaniu z innymi państwami europejskimi – oraz sprawna realizacja transformacji energetycznej. Znaczący udział gazu w miksie energetycznym przy prognozowanym wzroście zależności od importu tego paliwa przesądza o atrakcyjności niemieckiego rynku z rosyjskiej perspektywy.

Utrzymująca się destabilizacja na Ukrainie coraz bardziej koliduje z interesami Niemiec, traktujących priorytetowo stabilność otoczenia międzynarodowego i niezakłócone warunki prowadzenia współpracy gospodarczej. Zaangażowanie polityków niemieckich w zarządzanie kryzysowe i mediację między stronami konfliktu uwidoczniło stosunkowo niewielkie możliwości wpływania na postawę decydentów rosyjskich. Mimo podejmowanych przez władze Niemiec prób stworzenia ku temu warunków, nie zostały także spełnione przesłanki zniesienia sankcji Unii Europejskiej, postrzeganych jako szkodliwe dla gospodarki niemieckiej. Rozwój sytuacji wewnętrznej w Rosji oraz agresywny kurs polityki zagranicznej przyczyniły się do stopniowego pogorszenia jej wizerunku w Niemczech.

Polityka Niemiec wobec Rosji koncentruje się na kwestiach bezpieczeństwa i interesach gospodarczych. Obie te sfery jak w soczewce skupia współpraca w sektorze gazowym: dostawy paliw realizowane w ścisłej współpracy koncernów niemieckich z Gazpromem przy wsparciu władz państwowych miały gwarantować surowce wysoko rozwiniętej gospodarce przemysłowej,

a jednocześnie wiązać politycznie Rosję z Europą. U podstaw tej kooperacji leżała koncepcja współzależności: jak argumentują niemieccy politycy i przedsiębiorcy, Europa, a w szczególności Niemcy potrzebują rosyjskich paliw w takim samym stopniu, jak Rosja przychodów z ich sprzedaży.

Konflikt ukraińsko-rosyjski i opowiedzenie się Niemiec za sankcjami położyły w wątpliwość koncepcję współzależności, która w praktyce przyniosła skutki inne od zamierzonych. W debacie publicznej pojawiły się głosy krytycznie oceniające założenia niemieckiej polityki energetycznej, prowadzące do znacznego uzależnienia od dostaw rosyjskich. Na pierwszym planie znalazło się bezpieczeństwo zaopatrzenia w gaz, mniej elastyczne niż w przypadku ropy naftowej mimo wyższego uzależnienia od importu i dostaw z Rosji¹.

Celem poniższego artykułu jest przegląd stanu współpracy niemiecko-rosyjskiej w sektorze gazowym i ocena wpływu zderzenia założeń polityki klimatycznej i energetycznej Niemiec z nowymi uwarunkowaniami strategicznymi wynikającymi z konfrontacyjnego i antyzachodniego kursu Federacji Rosyjskiej. W pierwszej kolejności opisane zostało miejsce gazu w niemieckim miksie energetycznym i rola Rosji jako dostawcy surowca. Następnie zarysowany został rozwój współpracy bilateralnej w sektorze gazowym. Wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na tę współpracę został przedstawiony w odniesieniu do trzech kwestii: bezpieczeństwa zaopatrzenia, stosunku niemieckich władz do rosyjskich inwestycji na niemieckim rynku gazu oraz władztwa nad strategiczną infrastrukturą w zakresie zaopatrzenia w gaz.

Błękitne paliwo gra w zielone: rola gazu w niemieckim miksie energetycznym

Ukształtowanie niemieckiego miksu energetycznego stanowi wypadkową czynników ekonomicznych i rozstrzygnięć politycznych. Zgodnie z koncepcją niemieckiej polityki energetycznej przyszła struktura zaopatrzenia w energię ma zostać zdominowana przez odnawialne źródła energii (OZE)². Podczas gdy w 2014 r. ich udział w produkcji energii elektrycznej wyniósł 26,2 proc., to ambicją Niemiec jest rozbudowa do poziomu 40–45 proc.

¹ Ok. 98 proc. niemieckiego zapotrzebowania na ropę naftową - największego komponentu niemieckiego miksu energetycznego - pokrywane jest z importu, a największym dostawcą (ok. 1/3) jest Rosja; zob. AGEBA AG Energiebilanzen e.V., Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2014, stan na marzec 2015 r., http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=ageb_jahresbericht2014.pdf, s. 12 i 15 (dostęp: 11 maja 2015 r.).

² Szerzej o niemieckiej transformacji energetycznej (*Energiewende*) A. Kwiatkowska-Drożdż (red.), *Niemiecka transformacja energetyczna: trudne początki*, Raport OSW, grudzień 2012, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/niemiecka_transformacja_energetyczna_trudne_poczatki_1.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

do 2025 r. oraz 55–60 proc. do 2035 r. Ponadto do 2022 r. mają zostać zamknięte elektrownie atomowe, które dziś jeszcze dostarczają 8,1 proc. procent zużywanej energii³. Mimo planowanej ekspansji energii odnawialnej nawet po osiągnięciu zakładanych progów w przyszłości, znaczna część zapotrzebowania pokrywana będzie z paliw kopalnych. Rozstrzygnięcie proporcji udziału gazu i węgla ma kluczowe znaczenie ze względu na długoterminowy charakter inwestycji w sektorze energetycznym.

Obecnie gaz ziemny stanowi najważniejszy po ropie naftowej komponent energii pierwotnej w Niemczech. Rola tego paliwa w miksie energetycznym wzrastała stopniowo: w latach 1973–1997 udział w pierwotnym bilansie energii zwiększył się z 8,6 proc. do 20,5 proc., aby później w okresie dynamicznych zmian skali wykorzystywania ropy i odnawialnych źródeł energii jeszcze wzrosnąć – do 22,3 proc. w 2013 r.⁴ W 2014 r. udział gazu wyniósł 20,5 proc.⁵

Wskutek wyczerpywania się rodzimych zasobów wydobycie gazu ziemnego w Niemczech systematycznie spada: w 2014 r. zmniejszyło się w stosunku do roku poprzedniego o 13,6 proc., osiągając wartość 99,5 mld kWh⁶. Eksploatacja rodzimych złóż zakończy się według prognoz w 2025 r., natomiast próby wykorzystania złóż gazu niekonwencjonalnego napotykają na silny sprzeciw społeczny. Tym samym niemieckie zapotrzebowanie na gaz ziemny musi być w ok. 90 proc. pokrywane z importu (rodzima produkcja zaspokajała w 2012 r. 13 proc., a w 2013 r. 12 proc.). Niemiecki rynek zaopatrywany za pośrednictwem gazociągów dzieli między siebie zasadniczo Rosja, Holandia i Norwegia.

W 2014 r. ilość importowanego gazu spadła o 11,1 proc., jednocześnie wzrósł jednak nieznacznie udział gazu rosyjskiego z 37 (2013 r.) do 38 proc. W tym samym okresie o 1 p.p. wzrósł wolumen importu z Norwegii do 22 proc., podczas gdy z Holandii pozostawał na stałym poziomie 26 proc.⁷. Uzupełniającą tylko rolę pełni dostawy z Danii, Wielkiej Brytanii i z innych państw. Wśród wydatków importowych surowce energetyczne stanowią największą kategorię (99,4 mld euro w 2013 r., w tym 38,1 proc. to koszty zakupu gazu)⁸. Mimo

³ AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 4.

⁴ J. Auer, V. Anatolitis, Energiemix in Deutschland im Wandel, DB Research, Aktuelle Themen, 23 Mai 2014, https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000333993.PDF?jsessionid=250E305B03C85FA811D923D1B8ADCA15.srv-net-dbr-com, (dostęp: 11 maja 2015 r.).

⁵ AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 4.

⁶ *Ibidem*, s. 18.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Energiestudie 2014. Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen, grudzień 2014 r. s. 18, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/Energiestudie_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (dostęp: 11 maja 2015 r.).

ekspansji odnawialnych źródeł energii prognozowany jest wzrost zależności Niemiec od dostaw zewnętrznych w zakresie zaopatrzenia w gaz⁹.

Gaz wykorzystywany jest przede wszystkim do celów grzewczych¹⁰, więc poziom zapotrzebowania na ten surowiec zależy w znacznym stopniu od warunków pogodowych. Prawidłowość ta uwidoczniła się w stosunkowo ciepłym 2014 r.¹¹, kiedy zużycie spadło w stosunku do 2013 r. o 12,6 proc. – z 941,5 do 823 mld kWh (w 2012 r.: 898,7 mld kWh)¹². Z kolei w pierwszym kwartale 2015 r. odnotowano wzrost zużycia o 12 proc. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego ze względu na niższe temperatury skutkujące większymi potrzebami grzewczymi¹³. Na poziom zużycia wpływa także wielkość produkcji przemysłu chemicznego w danym okresie, będącego znaczącym konsumentem surowca¹⁴.

Tabela 1. Udział kategorii użytkowników w zużyciu gazu ziemnego w Niemczech w latach 2013 i 2014 (w proc.)

Kategoria użytkowników	2013	2014 (wstępne dane)
Przemysł	38	41
Gospodarstwa domowe	32	29
Rzemiosło, handel, usługi	15	14
Zaopatrzenie w energię elektryczną	12	12
Zaopatrzenie w energię ciepłą	3	2
Transport	0,3	0,3

Źródło: na podstawie BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Zahlen und Fakten, 13 kwietnia 2015 r. s. 5, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/\\$file/150413%20Hannover%20Messe%202015%20BDEW%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/$file/150413%20Hannover%20Messe%202015%20BDEW%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf) (dostęp: 11 maja 2015 r.).

⁹ *Ibidem*, s. 19.

¹⁰ Informacje nt. gazu ziemnego na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii, Erdgasversorgung in Deutschland, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Konventionelle-Energie-traeger/gas.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.). Na koniec 2014 r. ok. 20 mln mieszkań (49 proc. zasobów) wyposażone było w odpowiednie instalacje gazowe, AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 18.

¹¹ Ze średnią temperaturą 10,3°C był to najcieplejszy rok od czasu regularnego prowadzenia pomiarów temperatury tj. od 1881 r.

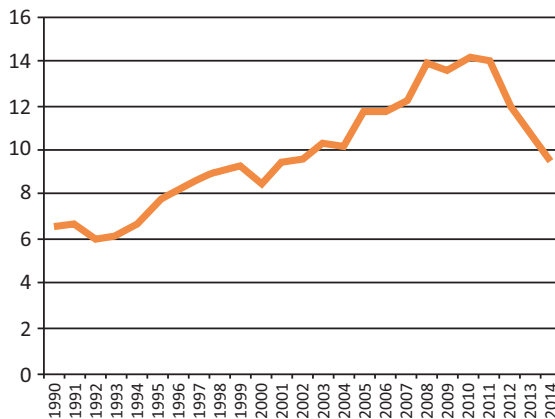
¹² BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Zahlen und Fakten, 13 kwietnia 2015 r., s. 3, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/\\$file/150413%20Hannover%20Messe%202015%20BDEW%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/$file/150413%20Hannover%20Messe%202015%20BDEW%20Zahlen%20und%20Fakten.pdf) (dostęp: 11 maja 2015 r.).

¹³ AGEB, Pressedienst Nr. 2, 2015 (29. Mai), Bedarf an Heizenergie gestiegen, http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=ageb_pressedienst_02_2015.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

¹⁴ AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 18.

Kluczową kwestią jest miejsce gazu ziemnego w wytwarzaniu energii elektrycznej w miarę realizacji transformacji energetycznej. Od 2008 r. zarysowuje się tendencja spadkowa w zastosowaniu gazu ziemnego jako paliwa do produkcji energii elektrycznej¹⁵ (w 2014 r. niemal o 20 proc.)¹⁶. Rozwój ten wynika z jednej strony ze spadającego zużycia prądu dzięki rosnącej efektywności energetycznej, z drugiej, z ekspansji odnawialnych źródeł energii. O ile tendencja spadku udziału wszystkich paliw kopalnych w wytwarzaniu energii elektrycznej jest zgodna z koncepcją niemieckiej polityki energetycznej, to nieprzewidzianym efektem było wypieranie z rynku właśnie gazu ziemnego. To paliwo zostało najbardziej dotknięte spadkiem cen hurtowych wywołanych dynamicznym rozwojem OZE. Obserwowany wzrost udziału energii generowanej z węgla stał w sprzeczności z niemieckimi planami ograniczenia emisji CO₂. To gaz (dostarczany dodatkowo Gazociągiem Północnym) miał według pierwotnej koncepcji zastąpić energię dostarczaną przez elektrownie atomowe, gdy o ich zamknięciu decydowała po raz pierwszy koalicja SPD i Zielonych w 2000 r. Zaletą elektrowni gazowych była zdolność równoważenia wahań wytwarzania energii solarnej i wiatrowej oraz stabilizowania sieci. Tymczasem od 2011 r., gdy po katastrofie w elektrowni Fukushima ostatecznie przesądzono o rezygnacji z energii atomowej w Niemczech, zaczął się spadek udziału gazu w wytwarzaniu energii (zob. wykres 1).

Wykres 1. Udział gazu ziemnego w wytwarzaniu energii elektrycznej brutto w Niemczech (w proc.) w latach 1990–2014



Źródło: na podstawie danych AGAB, Bruttostromerzeugung in Deutschland ab 1990 nach Energieträgern, http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=20150227_brd_stromerzeugung1990-2014.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

¹⁵ AGAB, Bruttostromerzeugung in Deutschland ab 1990 nach Energieträgern, http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=20150227_brd_stromerzeugung1990-2014.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

¹⁶ AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 18.

Dostosowane do postulowanego modelu energetycznego inwestycje w elektrownie gazowe okazały się nierentowne. Kosztowa przewaga węgla nad gazem skłania operatorów do ich wyłączenia, czego głośnym przykładem stały się dwa nowoczesne bloki elektrowni w Irsching. Rozwój ten stawia pod znakiem zapytania realizację zamierzeń inwestycyjnych: 24 z planowanych 74 obiektów to elektrownie gazowe o łącznej mocy 12 960 MW (zob. tabela 2)¹⁷. Cichym wygranym niemieckiej transformacji energetycznej okazał się węgiel brunatny, którego znaczne własne zasoby wciąż są eksploatowane, podczas gdy perspektywy węgla kamiennego ogranicza wygaśnięcie subwencji w 2018 r. Według rządowych prognoz elektrownie węglowe będą wykorzystywane do 2040 r.¹⁸.

Tabela 2. Inwestycje w elektrownie gazowe w Niemczech - stan na kwiecień 2015 r.

	Status projektu					
	Na etapie prób / rozruchu	W budowie	Udzielone zezwolenie	Trwające postępowanie o zezwolenie	W planowaniu	Łącznie
Liczba projektów	1	5	5	5	8	24
Moc zainstalowana (w MW)	445	1 480	2 215	3 670	5 150	12 960

Źródło: na podstawie zestawienia BDEW. Auswertung der BDEW-Kraftwerksliste, 13 kwietnia 2015 r., [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/\\$file/150413%20BDEW%20Kraftwerksliste%20Auswertung.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/76A71AB150313BB7C1257E26002AE5EB/$file/150413%20BDEW%20Kraftwerksliste%20Auswertung.pdf) (dostęp: 11 maja 2015 r.).

Choć niemiecka polityka klimatyczna i energetyczna stawia sobie za cel eliminację paliw kopalnych i zmniejszenie zależności od ich importu, to założenia transformacji energetycznej tworzą korzystne warunki do stabilizacji udziału gazu w miksie energetycznym. Podejmowane są już działania zmierzające do korekty niepożądanych efektów dotychczasowej realizacji polityki energetycznej zarówno na poziomie krajowym – próby eliminacji

¹⁷ BDEW, Presseinformation, 13 kwietnia 2015 r., stan na kwiecień 2015 r., <https://www.bdew.de/internet.nsf/id/bdew-kraftwerksliste-2015-veroeffentlicht-de> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

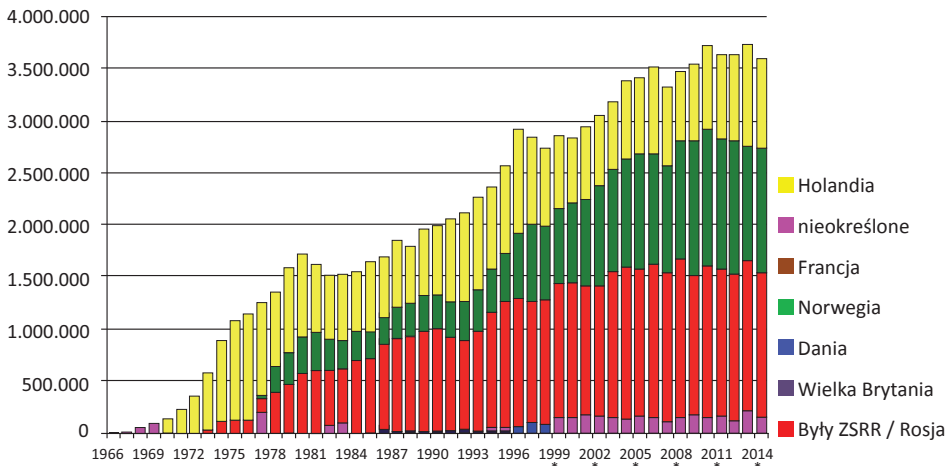
¹⁸ R. Bajczuk, *Niemcy opodatkują energię węglową?*, 25 marca 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-03-25/niemcy-opodatkują-energetykę-węglową> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

starszych elektrowni węglowych poprzez propozycję specjalnej opłaty klimatycznej, jak i na poziomie europejskim – poprzez nacisk na szybką reformę europejskiego systemu handlu emisjami. Dla przyszłości elektrowni gazowych kluczowe znaczenie będą miały rozstrzygnięcia co do modelu rynku energii elektrycznej. Postulaty zwolenników szybkiej dekarbonizacji umacniają pozycję gazu w przynajmniej średnioterminowej perspektywie.

Producent i konsument: rosyjski gaz w strategii energetycznej Niemiec

Rosja jest głównym dostawcą nośników energii do Niemiec. Deficyt w handlu z Rosją sięgnął w 2014 r. 9 mld euro, ustępując pod względem wartości tylko Holandii i Norwegii. 4/5 niemieckiego importu z Rosji stanowi ropa naftowa i gaz ziemny¹⁹. Przy tym poziom zależności od rosyjskiego gazu w zasadzie nie rośnie od lat 90-tych – po 2000 r. zwiększyło się jednak znacząco zapotrzebowanie Niemiec, a w rezultacie wolumen dostaw²⁰.

Wykres 2. Import gazu do Niemiec wg państw-dostawców w latach 1963–2014



Źródło: na podstawie Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Entwicklung der Erdgaseinfuhr in die Bundesrepublik Deutschland. Bilanzen 1998–2014 Grafik, http://www.bafa.de/bafa/de/energie/erdgas/ausgewaehlte_statistiken/egashist.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Export nach Russland im Jahr 2014 um 18% zurückgegangen, Pressemitteilung vom 21 Mai 2015, 184/15, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15_184_51pdf.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 21 maja 2015 r.).

²⁰ C.F. Laaser, K. Schrader, *Das deutsche Russlandgeschäft im Schatten der Krise: gefährliche Abhängigkeiten?*, Wirtschaftsdienst, Mai 2014, Band 94, Ausgabe 5, s. 339.

O mocnej pozycji rosyjskiego gazu na niemieckim rynku energii przesądzają argumenty geologiczne, infrastrukturalne i ekonomiczne. Znajdujące się na terytorium Rosji zasoby paliw kopalnych, oceniane w przypadku gazu ziemnego (konwencjonalnego i niekonwencjonalnego) jako największe w świecie, zapewniają jej mocną pozycję w założeniach niemieckiej polityki energetycznej. Rosja jest z perspektywy Berlina sprawdzonym dostawcą na korzystnych warunkach cenowych. Dalsza dywersyfikacja źródeł jest możliwa, jednak wymaga znacznych nakładów i może być zrealizowana w perspektywie średnio- bądź długoterminowej²¹. O korzystnych warunkach decydowały skala dostaw, tradycyjne więzi kooperacyjne oraz polityczna kalkulacja po stronie rosyjskiej, gdzie uważano Niemcy za najlepszego adwokata rosyjskich interesów w UE.

Choć konflikt rosyjsko-ukraiński podważył po raz kolejny wiarygodność Rosji jako przewidywanego partnera (wcześniej nadszarpnęły ją kryzysy gazowe w 2006 i 2009 r.), to z perspektywy niemieckiego biznesu ocena innych potencjalnych dostawców nie musi rysować się zdecydowanie korzystniej pod względem stabilności politycznej czy jakości rządów. Ponad połowa światowych rezerw gazu (53,7 proc.) przypada na trzy państwa – Rosję, Katar i Iran, a ok. 80 proc. znajduje się w państwach OPEC i Wspólnoty Niepodległych Państw²². Skala ryzyka w przypadku władz w Moskwie, nawet w świetle wydarzeń na Ukrainie, może wydawać się akceptowalna zwłaszcza dla firm mających za sobą dekady kooperacji gospodarczej na wschodzie. Warto w tym kontekście pamiętać, że umowy na dostawy surowców energetycznych z Rosji w latach 70. XX w. były traktowane w Europie jako zmniejszenie uzależnienia od krajów arabskich. Niemcy nie rezygnują jednak z poszukiwania innych dostawców, prowadząc aktywną politykę surowcową. Temat zaopatrzenia w gaz pojawił się ostatnio przykładowo w nowym partnerstwie energetycznym zawartym z Algierią.

Atrakcyjność rosyjskiego gazu podnosi też perspektywa wygaszenia wydobycia na zachodzie Europy, które po osiągnięciu apogeum w 2004 r. wykazuje stałą tendencję spadkową. W sąsiedniej Holandii podjęto w 2015 r. decyzję o zmniejszeniu ilości uzyskiwanego surowca z pola Groningen w związku z zagrożeniem trzęsieniem ziemi. Wyeksploatowanie złóż europejskich ograniczy efekty spadku zapotrzebowania i rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

²¹ Bundesanstalt für Geowissenschaften..., *op.cit.*, s. 11.

²² *Ibidem*, s. 35.

Choć krytyka uzależnienia do rosyjskich dostaw podnoszona była już przy budowie Nord Streamu, a zwłaszcza w związku z kryzysem gazowym w 2009 r., to nadal – mimo napiętych relacji z władzami w Moskwie – rosyjski gaz jest istotnym czynnikiem zapewniającym konkurencyjność niemieckiej gospodarki.

Kooperanci i wspólnicy – rozwój współpracy w sektorze gazowym

Początki niemiecko-rosyjskiego partnerstwa energetycznego sięgają lat siedemdziesiątych XX wieku. Wcześniejsze próby uzyskania przez RFN rosyjskiego gazu spaliły na panewce ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych i wprowadzenie embarga wobec Związku Radzieckiego. Wraz z zainicjowaniem nowej polityki wschodniej przez kanclerza Willy'ego Brandta sfinalizowano wcześniejszą koncepcję wymiany dostaw gazu dla Ruhrgas AG za produkowane przez niemieckie koncerny rury na budowę gazociągu. Finansowanie zapewnił preferencyjny kredyt udzielony przez konsorcjum kierowane przez Deutsche Bank. Zawarta w 1970 r. umowa była bezprecedensowa pod względem skali i liczby zaangażowanych firm²³. W rezultacie dzięki niemieckim przedsiębiorstwom powstała infrastruktura umożliwiająca eksplorację, wydobycie i przesyłanie paliw z ogromnych złóż syberyjskich.

Po raz pierwszy rosyjski gaz wpłynął do zachodnioniemieckiej sieci w październiku 1973 r.²⁴ Rozwój połączeń gazociągowych zapewnił stałe dostawy oparte na długoterminowych kontraktach. Komplementarność interesów gospodarczych Niemiec Zachodnich i Związku Radzieckiego okazała się silniejsza niż antagonizmy ideologiczne i międzyblokowe rywalizacji geopolitycznej okresu zimnej wojny.

Współpraca w sektorze energetycznym przetrwała zjednoczenie Niemiec i upadek Związku Radzieckiego. Utworzony w 1989 r. Gazprom przejął wszystkie umowy *take-or-pay* zawarte z zachodnioeuropejskimi operatorami²⁵ Nowy etap - znów pod egidą rządu kierowanego przez socjaldemokra-

²³ S. Jüngerkes, *Diplomaten der Wirtschaft*, Osnabrück 2012, s. 216.

²⁴ W tym samym roku w kwietniu rozpoczęły się dostawy do NRD. Trójstronne porozumienie między ZSRR, NRD i Czechosłowacją w sprawie budowy systemu tranzytowego podpisane zostało w grudniu 1970 r. Przedmiotem politycznych kontrowersji była w szczególności kwestia tranzytu gazu do Berlina Zachodniego - zob. J. Stern, *Gas pipeline co-operation between political adversaries: examples from Europe*, Report, Chatham House, styczeń 2005, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/jsjan05.pdf>, (dostęp: 11 maja 2015 r.).

²⁵ C. Locatelli, *Der Fall Gazprom*, 7 maja 2015 r., <http://monde-diplomatique.de/artikel/!868604> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

tów - zainicjowany został wraz z decyzją o budowie Gazociągu Północnego, przypieczętowaną we wrześniu 2005 r. Celem inwestycji było uniezależnienie wzajemnej współpracy od państw tranzytowych. Perspektywy wzrostu zapotrzebowania na gaz ziemny na rynku wewnętrznym rysowały się jasno w kontekście decyzji o rezygnacji z energii atomowej w Niemczech, usankcjonowanej prawnie w 2002 r. Równolegle firmy niemieckie zaangażowały się bezpośrednio w uzyskiwanie paliw w Rosji, a Wintershall został jako pierwsza zachodnia firma dopuszczony do wierceń na rosyjskich złożach²⁶. Następnie współpraca w sektorze gazowym osadzona została politycznie w koncepcji Partnerstwa dla modernizacji²⁷, które jednak nie przyniosło rezultatów oczekiwanych przez niemiecką dyplomację i przedsiębiorców.

Dzięki Gazociągowi Północnemu Niemcy miały zająć centralną pozycję w dystrybucji rosyjskich dostaw do innych państw europejskich, co zwiększało skalę i opłacalność działalności biznesowej, a jednocześnie zapewniało zachowanie specjalnej pozycji kooperacyjnej nawet w przypadku spadku zapotrzebowania na gaz w Niemczech. Konsekwencją bezpośredniego szlaku przesyłowego do Niemiec było zyskanie przez Gazprom narzędzia nacisku politycznego wobec dotychczasowych państw tranzytowych, jak i państw zaopatrywanych za pośrednictwem starszych magistrali.

W ramach niemiecko-rosyjskiego partnerstwa energetycznego niemiecki rynek gazowy otworzył się na ekspansję Gazpromu obejmującą przesyłanie, magazynowanie, a w końcu także handel detaliczny. Zwieńczeniem skutecznej rozbudowy obecności Gazpromu miała być wymiana aktywów między Gazpromem a Wintershall, zaaprobowana przez niemieckie Ministerstwo Gospodarki w czerwcu 2013 r., a przez Komisję Europejską w grudniu 2013 r.²⁸. Dzięki niej rosyjski koncern zyskać miał pełną kontrolę nad spółkami handlującymi i magazynującymi gaz WINGAS, WIEH i WIEE, których wcześniej już został współudziałowcem, oraz 50 proc. udziałów w spółce WINZ prowadzącej poszukiwania i wydobywanie na Morzu Północnym. W zamian Wintershall miał zostać włączony w rozwój dwóch bloków

²⁶ Na temat przedsięwzięć niemiecko-rosyjskich z udziałem Gazpromu w ramach dążeń do osiągnięcia „strategicznego partnerstwa gospodarczego” zob. B. Molo, *Współpraca gospodarcza Niemiec z Rosją w latach 1992–2002. Wybrane problemy*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, nr 2007/2, s. 123.

²⁷ Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, 13 maja 2008 r., <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

²⁸ Case No COMP/M.6910 – GAZPROM / WINTERSHALL / TARGET COMPANIES, Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004, http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6910_20131203_20310_3618213_EN.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

zachodniosyberyjskiego złoża aczimowskiego. Finalizacja transakcji przeciągała się, a ostatecznie w grudniu 2014 r. została odwołana z powodu niesprzyjającej atmosfery politycznej. Należąca do chemicznego giganta BASF spółka Wintershall podtrzymuje mimo fiaska wymiany aktywów zainteresowanie kierunkiem rosyjskim i kontynuacją współpracy z Gazpromem zarówno w handlu gazem w Europie w formie joint venture, jak i przy uzyskiwaniu paliwa na Syberii, gdzie planuje zainwestować do 2018 r. ok. 500 mln euro w projekty Achimgaz i Južnoruskoje²⁹.

Niemiecka polityka energetyczna opierała się nieprzerwanie od lat 70. XX w. na znacznym udziale dostaw rosyjskiego gazu. O atrakcyjności współpracy obejmującej także dostawę ropy decydowała komplementarność gospodarek oraz ocena ryzyka: komunistyczna Rosja mogła wydawać się bardziej stabilnym i przewidywalnym partnerem niż dostawcy z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Niezakłócone dostawy mimo niesprzyjających uwarunkowań politycznych stworzyły podstawy do wykreowania wizerunku Rosji jako wiarygodnego dostawcy. W rezultacie powstał stosunkowo trwały, ale asymetryczny model kooperacyjny Rosji i Niemiec na poziomie gospodarczym, w którym Niemcy są głównym partnerem handlowym Rosji, a Rosja pozostaje głównym dostawcą surowców naturalnych. O ile zapotrzebowanie na paliwa jest względnie stabilne po niemieckiej stronie, o tyle chłonność rosyjskiego rynku na importowane z Niemiec produkty zależy od koniunktury gospodarczej w Rosji. Dla Rosji, tak jak w przypadku ZSRR, podstawowe znaczenie miały przychody budżetowe, ale także możliwość rozwijania instrumentów oddziaływania na państwa uzależnione energetycznie. W wymiarze politycznym dochodowy handel nośnikami energii umożliwił Rosji rozwijanie własnej strategii budowania pozycji mocarstwowej bazującej na arsenale nuklearnym i zasobach surowcowych.

Fundamenty partnerstwa niemiecko-rosyjskiego tworzyły wysoko nakładowa infrastruktura i kontrakty długoterminowe jako gwarancja dostaw i odbioru gazu oraz instrument finansowania eksploracji, produkcji i infrastruktury. Funkcjonowanie tego układu podważyła stopniowa liberalizacja rynku energii w Unii Europejskiej, a w szczególności tzw. trzeci pakiet energetyczny³⁰. Zbieżność interesów Gazpromu i niemieckich koncernów ułatwiła

²⁹ Wintershall setzt weiter auf Russland-Geschäft, 9 lutego 2015 r., <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/basf-tochter-wintershall-setzt-weiter-auf-russland-geschaeft/11348762.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁰ Tworzą go dwie dyrektywy rynkowe, dwa rozporządzenia przesyłowe oraz rozporządzenie ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki. Celem pakietu było dokończenie procesu budowania jednolitego, konkurencyjnego rynku energii w całej Unii Europejskiej. Jego wdrożenie prowadzić ma do liberalizacji i rozwoju konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu oraz do poprawy standardu usług i bezpieczeństwa dostaw.

rosyjskiemu potentatowi negocjowanie ustępstw w zakresie nowych regulacji. Mimo usilnych zabiegów Gazpromowi nie udało się jednak uzyskać pełnego zwolnienia w przypadku lądowego przedłużenia Nord Streamu – gazociągu OPAL oraz preferencyjnego traktowania projektu South Stream, którego udziałowcem był również Wintershall³¹, co zmieniło kalkulację Gazpromu, prowadząc do wycofania się z projektu w grudniu 2014 r. Usztywnienie stanowiska Komisji Europejskiej w reakcji na działania Rosji na Ukrainie utrudnia Gazpromowi zabieganie o monopolizację własnej pozycji.

W niekorzystny dla Gazpromu sposób liberalizacja w Unii Europejskiej, mimo wszystkich trudności implementacyjnych, przyczyniła się do dynamicznej ewolucji rynku gazu, wzmacnianej oddziaływaniem rewolucji łupkowej w Stanach Zjednoczonych. Spadające ceny wystawiły na poważną próbę oparte na tradycyjnym modelu rynku gazu partnerstwo Gazpromu i niemieckich koncernów energetycznych³². Rosyjski potentat został zmuszony do dostosowania formuł cenowych w kontraktach z niemieckimi partnerami³³.

Jednym z ostatnich posunięć Gazpromu, potwierdzającym dostosowanie strategii koncernu do zmienionej rzeczywistości regulacyjnej i politycznej, było ogłoszenie sprzedaży udziałów w lipskim Verbundnetz Gas AG (10,59 proc.)³⁴, uzasadnione „brakiem wpływu”. W ocenie władz koncernu strategia końcowego odbiorcy w Niemczech i w UE straciła aktualność³⁵.

„Rozszczelnienie”? – implikacje konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Bezpieczeństwo zaopatrzenia

Niemcy nie widzą możliwości zastąpienia dostaw z Rosji przez np. mającą największy potencjał w tym zakresie Norwegię³⁶. Podstawę bez-

³¹ Struktura własnościowa konsorcjum South Stream Transport B.V., zarejestrowanego w Holandii była następująca: Gazprom 50 proc., po 15 proc. Wintershall i EDF, a 20 proc. do ENI. Gazprom zadeklarował wykupienie udziałów po odstąpieniu od projektu w grudniu 2014 r.

³² W 2014 r. ceny importowanego gazu spadły o 14,6 proc., a w ramach transakcji giełdowych o 17,8 proc., AGEB AG Energiebilanzen..., *op.cit.*, s. 21.

³³ Zob. szerzej S. Kardaś, Przeciąganie liny. Rosja wobec zmian na europejskim rynku gazu, Prace OSW, wrzesień 2014, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_50_pl_przeciaganie_liny_net_0.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁴ Sukcesor wschodniemieckiego przedsiębiorstwa gazowniczego. Gazprom kupił 5% udziałów w 1993 r.

³⁵ Botschafter Grinin: Wir wollen kein „Russisches Reich“ errichten, 13 maja 2015 r., <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/05/13/botschafter-grinin-wir-wollen-kein-russisches-reich-errichten/> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁶ W dorocznym monitoringu bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz z lipca 2014 r. potwierdzona

pieczeństwa dostaw władze niemieckie upatrują w dywersyfikacji źródeł i tras przesyłowych, stabilnych stosunkach z państwami, z których pochodzi paliwo, długoterminowych umowach na dostawy i niezawodnej infrastruktury, w szczególności podziemnych magazynach paliwa³⁷. Stabilnemu i bezpiecznemu zaopatrzeniu służyć ma także podnoszenie funkcjonalności europejskiego rynku wewnętrznego³⁸. Mimo zmniejszającego się wydobycia także produkcja krajowa przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. W dłuższej perspektywie ograniczeniu zależności od importu i budowaniu niezależności surowcowej gospodarki niemieckiej służyć ma dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej i rozwój energii odnawialnej.

Struktura dostaw gazu do Niemiec jest mimo znacznego udziału gazu rosyjskiego, przewyższającego unijną średnią, względnie zróżnicowana – niemal dwie trzecie surowca uzyskiwane jest z innych źródeł. Atutem Niemiec przy tym jest rozbudowana sieć przesyłowa połączona z innymi państwami europejskimi, która umożliwia w razie potrzeby uzyskanie dodatkowego paliwa także z innych kierunków, przede wszystkim od sąsiednich państw produkujących gaz ziemny w większej skali. Usieciowienie wykorzystywane jest do relatywizowania znaczenia braku własnego terminala LNG poprzez wskazanie możliwości uzyskania surowca z jednej strony z Belgii (Zeebrugge), Holandii (Rotterdam) bądź innych państw oraz na udziały niemieckich firm w zagranicznych terminalach i plany nabycia kolejnych (Belgia, Francja, Holandia)³⁹.

Długoterminowe kontrakty niemieckich koncernów z Gazpromem traktowane są jako gwarancja stałości dostaw, wsparta uniezależnieniem od tranzytu. W przekonaniu o stabilności niemiecko-rosyjskiego partnerstwa energetycznego Niemcy większą uwagę przykładali do dywersyfikacji dróg transportowych niż do alternatywnych źródeł. Za czynnik ryzyka uważano nie samego dostawcę, tylko jego relacje z państwami tranzytowymi. Rosyjski

została centralna rola Rosji dla zaopatrzenia Niemiec w gaz w perspektywie krótko- do średnio-okresowej, przy jednoczesnej bardziej sceptycznej niż rok wcześniej ocenie perspektyw dostaw z Norwegii; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Monitoring-Bericht nach § 51 EnWG zur Versorgungssicherheit bei Erdgas. Stan na 31 lipca 2014 r., s. 8, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/monitoring-bericht-nach-51-enwg-zur-versorgungssicherheit-bei-erdgas,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁷ Instrumente zur Sicherung der Gasversorgung, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Konventionelle-Energietraeger/gas,did=292330.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁸ Situation der Erdgasversorgung vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise, Drucksache 18/3111, 7 listopada 2014 r., <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/031/1803111.pdf>, (dostęp: 11 maja 2015 r.).

³⁹ Instrumente zur Sicherung der Gasversorgung, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Konventionelle-Energietraeger/gas,did=292330.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

gaz docierał do Niemiec najpierw za pośrednictwem systemu ukraińskiego, a od 2001 r. także przez gazociąg Jamał-Europa. Uruchomienie Gazociągu Północnego, skutkujące zmniejszeniem eksportu rosyjskiego gazu przez Ukrainę, doprowadziło rosyjski gaz bezpośrednio na niemiecki rynek. Na tym połączeniu Niemcy opierają dziś przekonanie, że nie dotkną ich bezpośrednio przerwy w rosyjskich dostawach. Ponadto rozbudowa wewnętrznej sieci gazowej w ostatnich latach ma zapewnić sprawniejszą dystrybucję gazu wewnątrz Niemiec. Należy jednak uwzględnić, że w znacznym stopniu infrastruktura dostosowana była do dotychczasowej struktury zaopatrzenia z silną pozycją Gazpromu i wciąż oczekiwany jest zwrot z poniesionych inwestycji w tym zakresie. Dyskusja o dywersyfikacji źródeł może w niemieckich warunkach zostać skierowana na zagadnienie dywersyfikacji dróg transportu w świetle rosyjskich zapowiedzi zaprzestania tranzytu paliwa przez Ukrainę z końcem 2019 r. – z korzyścią dla Gazociągu Północnego.

Stabilność zapatrzania opiera się także na zdolnościach magazynowych. Dzięki korzystnym warunkom geologicznym Niemcy należą do światowej czołówki po USA, Rosji i Ukrainie. Szacuje się, że przy pełnym wykorzystaniu obecnej infrastruktury (51 magazynów o maksymalnej pojemności roboczej 23,8 mld m³) możliwe byłoby pokrycie zapotrzebowania na ok. 90 dni⁴⁰. Realizacja planowanych inwestycji zwiększyłaby możliwości o kolejne 10 mld m³.

Stosunek niemieckich władz do rosyjskich inwestycji w sektorze gazowym

Konflikt rosyjsko-ukraiński nasilił pytania o implikacje rosyjskich inwestycji w niemieckim sektorze energetycznym. Uwidocznilo się to w przypadku spółki RWE DEA, sprzedanej przez koncern RWE na podstawie umowy z 28 marca 2014 r. grupie LetterOne zarejestrowanej w Luksemburgu, a kontrolowanej przez rosyjskiego oligarchę Michaiła Friedmana⁴¹. Dla spółki-matki opiekujący na 5,1 mld euro kontrakt był sposobem poprawy fatalnej sytuacji finansowej, wynikającej z trudnej adaptacji do warunków niemieckiej transformacji energetycznej. Z kolei niemieckie władze transakcja stawiała w niewygodnej sytuacji, bowiem jej przedmiotem była spółka upstreamowa, operująca na rynku międzynarodowym w sektorze wydobycia ropy i gazu. Sprzedaż firmy o takiej specjalizacji kontrastowała z równoległym ustalaniem sankcji wycelowanych w strategiczny dla gospodarki rosyjskiej pion surowcowy. Krytyczne głosy podnoszone były także w

⁴⁰ Erdgasversorgung in Deutschland, Drucksache 18/4434, 25 marca 2015 r., s. 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/044/1804434.pdf> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

⁴¹ Bezpośrednim nabywcą jest niemiecka spółka L1E Acquisitions GmbH, która za pośrednictwem innych podmiotów jest własnością LetterOne Holdings S.A.

ramach wewnątrzniemieckiej dyskusji o zależności energetycznej od rosyjskich paliw.

W tej sytuacji sięgnięto po instrumenty prawne do oceny inwestycji na podstawie ustawy o stosunkach gospodarczych z zagranicą (*Außenwirtschaftsgesetz*) w trybie uregulowanym w rozporządzeniu o stosunkach gospodarczych z zagranicą (*Außenwirtschaftsverordnung*). Stosowne postępowanie sprawdzające wszczęte zostało przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii 1 czerwca 2014 r., a rozstrzygnięte zostało pomyślnie dla stron umowy 18 sierpnia 2014 r. Równoległe toczyło się postępowanie sprawdzające zgodność z regułami konkurencji przed Komisją Europejską, które zakończyło się jeszcze w lipcu 2014 r. zgodą na realizację umowy⁴².

Na pozytywny dla LetterOne wynik od początku wskazywał uwarunkowany prawem UE restrykcyjny charakter regulacji, na podstawie której dokonywano w Niemczech oceny inwestycji. Ministerstwo uznało status LetterOne jako inwestora z siedzibą w UE i nie dopatrzyło się próby obejścia prawa. Opcjonalnym scenariuszem było jedynie przeciąganie postępowania sprawdzającego bądź obwarowanie transakcji warunkami. Koszty zablokowania sprzedaży RWE DEA byłyby dla Niemiec zbyt wysokie. Gdyby do tego doszło – pierwszy raz od wprowadzenia tego instrumentu do niemieckiego prawa w 2009 r. jako drugiej obok prawa antymonopolowego ścieżki kontroli inwestycji pochodzących spoza UE – zaszkodziłoby to wizerunkowi Niemiec wśród potencjalnych kontrahentów pochodzących z pozaeuropejskich państw o rosnącym potencjale gospodarczym i politycznym. Poza tym Niemcy konsekwentnie unikają naruszania interesów Rosji i związanych z tym napięć w tych dziedzinach, gdzie spodziewają się kontynuacji współpracy.

Jak należało oczekiwać, ministerstwo uznało, że transakcja nie doprowadzi do pogorszenia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego dla Niemiec. Jedynym kryterium oceny inwestycji na podstawie ustawy o stosunkach gospodarczych z zagranicą jest zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej powołanie się na te względy jest możliwe jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia naruszającego podstawowy interes społeczny. Ewentualny zakaz musi być przy tym niezbędny do uniknięcia zagrożenia. Żadnej roli nie odgrywają przy ocenie interesy innych państw członkowskich UE, które

⁴² Case No COMP/M.7254 - LetterOne - RWE DEA, non-opposition, 3 lipca 2014 r., http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7254_20140703_20310_3756348_EN.pdf (dostęp: 11 maja 2015 r.).

dotknięte są skutkami przejęcia. O pozytywnym dla inwestora rozstrzygnięciu decydował argument, że charakterystyka gazu uzyskiwanego przez spółkę w Niemczech umożliwia jego wykorzystanie wyłącznie na rynku krajowym. Ponadto udział dostarczanych przez spółkę paliw w bilansie energii pierwotnej Niemiec oceniony został na zaledwie ok. 0,75 proc. dla ropy i 2 proc. dla gazu. W budzącej kontrowersję kwestii magazynów gazu podniesiono, że spółka bezpośrednio dysponuje tylko potencjałem stanowiącym 1,8 proc. niemieckich zdolności⁴³.

Stanowisko Niemiec kontrastuje z podejściem władz Wielkiej Brytanii, która również przeprowadziła ocenę inwestycji pod kątem licencji na wydobycie gazu na Morzu Północnym. Obawiając się, że rozszerzenie sankcji może wyłączyć w przyszłości objęty licencjami obszar z eksploatacji, minister energetyki Wielkiej Brytanii Ed Davey zażądał sprzedaży tych aktywów przez spółkę DEA. Broniąc swojej decyzji przed opozycją, niemiecki rząd wskazywał na dopuszczenie w systemie brytyjskim – inaczej niż w regulacji niemieckiej – podjęcia w tym przypadku decyzji na podstawie swobodnego uznania.

Biorąc pod uwagę, że władze nie zgłaszały początkowo żadnych zastrzeżeń do transakcji, oraz restrykcyjne ramy prawne, rzeczywiste cele sięgnięcia po instrument kontroli inwestycji rysują się dwojako. W wymiarze zewnętrznym była to najwyraźniej próba zwiększenia nacisku na Rosję, wskutek rosnącego rozczarowania jej postawą w odniesieniu do Ukrainy oraz brakiem rezultatów dialogu z Rosją przede wszystkim w wymiarze bilateralnym. Zaletą badania inwestycji jako instrumentu nacisku Niemiec na stronę rosyjską była możliwość jego pełnej kontroli na poziomie krajowym, bez konieczności konsultacji z partnerami zewnętrznymi, a ponadto utrzymanie go w gestii SPD (właściwy resort kierowany jest przez socjaldemokratycznego wicekanclerza Sigmara Gabriela). W wymiarze wewnętrznym postępowanie stanowiło odpowiedź resortu na krytyczne komentarze w Niemczech odnośnie do przejmowania przez Rosjan krajowej infrastruktury w strategicznej dziedzinie.

Władztwo nad infrastrukturą

Wymiana aktywów między Gazpromem i Wintershall, jak i sprzedaż spółki RWE DEA stały się przedmiotem zainteresowania wobec pogorszenia relacji z Rosją m.in. ze względu na objęte nimi podziemne magazyny gazu. Pojawiły się wątpliwości co do intencji, jakimi będą się kierować nowi

⁴³ Situation der Erdgasversorgung vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise, Drucksache 18/3111, s. 3.

właściciele przy wykorzystaniu tych obiektów – czy mogą być nadal traktowane jako pewny element systemu zabezpieczenia zaopatrzenia w gaz. Dotyczyło to w szczególności transakcji między Wintershall a Gazpromem, dzięki której pełną kontrolę rosyjski potentat miał zyskać nad największym niemieckim magazynem gazu w Rehden (4,4 mld m³ - ok. 20 proc. łącznych niemieckich zdolności) oraz magazynem kawernowym w Jemgum (docelowo w 2018 r. ok. 1 mld m³). Korzyści dla Gazpromu z przejścia tych obiektów były ewidentne: korzystnie zlokalizowane i usieciowione magazyny pozwoliłyby na optymalizację wykorzystania Gazociągu Północnego oraz stworzenie zabezpieczenia dla dostaw do Wielkiej Brytanii poprzez gazociąg BBL. W mniejszej skali problem magazynów wystąpił przy sprzedaży RWE DEA, miał jednak istotne znaczenie na poziomie regionalnym, ponieważ spółka jest dysponentem trzech obiektów magazynowych w Bawarii o łącznej pojemności ok. 1,9 mld m³, co stanowi ponad połowę zdolności magazynowych tego landu. Wątpliwości wyrażone przez władze Bawarii odwoływały się przy tym do doświadczeń z 2012 r., gdy przeciążenia i niedobory w sezonie zimowym ujawniły deficyty w zdolnościach przesyłowych na terenie Niemiec na osi północ-południe.

Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii nie dopatrzyło się jednak zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do magazynów gazu, uzasadniając to obowiązywaniem odpowiednich niemieckich regulacji, niezależnych od stosunków własnościowych. Ponadto ekspansja firm rosyjskich oceniana jest w kontekście korzystnej sytuacji Niemiec pod względem zdolności magazynowych, które dysponują największą pulą spośród wszystkich państw UE: 23,8 mld m³ przy rocznym zużyciu gazu na poziomie ok. 95 mld m³. W gestii podmiotów zależnych zagranicznych przedsiębiorstw (córek) jest ok. 2,5 mld m³, dalsze 6,4 mld m³ utrzymywane jest przez wspólne przedsiębiorstwa łączące krajowe i zagraniczne firmy⁴⁴.

Zmiana uwarunkowań rynkowych objęła jednak także magazynowanie gazu. Biznes oparty na modelu zatłaczania paliwa w okresach nadwyżki i włączaniu do sieci w okresie zwiększonego zapotrzebowania stracił na opłacalności wraz ze zmniejszeniem się sezonowych różnic cen. Ponadto popyt w Wielkiej Brytanii i Belgii oraz oczekiwanie na dostosowanie ceny gazu do spadających cen ropy naftowej zachęcają do odkładania magazynowania do czasu osiągnięcia niższej ceny. W rezultacie, choć w sezon zimowy 2014 r. Niemcy wchodziły z relatywnie wysokim stanem zapasów, to już na wiosnę 2015 r. w magazynach przetrzymywane było tylko 6,7 mld m³ gazu.

⁴⁴ Erdgasversorgung in Deutschland, Drucksache 18/4434, s. 4.

Niższy poziom niż ten stanowiący ok. 30 proc. zdolności odnotowano tylko po ostrej zimie przełomu 2012/2013⁴⁵.

Pytanie o gwarancje wykorzystania magazynów zgodnie z ich strategicznym przeznaczeniem dało asumpt do reaktywowania idei narodowej rezerwy gazowej, rozważanej już po wojnie w Gruzji w 2008 r. Zwolennicy rezerwy – w tym Partia Zielonych – podkreślają, że funkcjonowanie magazynów podlega wyłącznie prawom rynkowym, a nie strategicznym. Inaczej jest w przypadku ropy naftowej: w reakcji na kryzys naftowy wprowadzony został w latach 70. XX w. obowiązek tworzenia zapasów pokrywających zapotrzebowanie przez okres przynajmniej 90 dni. 16 lipca 2014 r. Bundesrat poparł postulat Bawarii powołania narodowej rezerwy gazowej zapewniającej pokrycie zapotrzebowania przez 45 dni. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii odpowiedziało na wniosek Bundesratu zleceniem przygotowania stosownej ekspertyzy, która ma posłużyć jako polityczna podstawa decyzyjna dla możliwej regulacji dotyczącej magazynowania przy uwzględnieniu wytycznych formułowanych na poziomie europejskim⁴⁶. Jak można było oczekiwać, środowiska gospodarcze przyjęły tę propozycję bez entuzjazmu. Należy się zatem spodziewać, że większy nacisk położony zostanie na inne działania, np. usprawnienie powiązania z siecią przesyłową nowych magazynów oraz rozbudowę połączeń łączących północnie i południowe Niemcy⁴⁷.

Niemieckie magazyny mogą pełnić istotną rolę w projektowanych mechanizmach solidarnościowych. W 2009 r. niemieckie zapasy paliwa zostały wykorzystane m.in. do wsparcia Słowenii przez RWE⁴⁸. Niemcy z dystansem odnoszą się do planów dotyczących solidarności w przypadku przerw

⁴⁵ D. Wetzel, *Das Rätsel um die verschwundenen Gas-Reserven*, Die Welt 1 kwietnia 2015 r., <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article138981493/Das-Raetsel-um-die-verschwundenen-Gas-Reserven.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

⁴⁶ Situation der Erdgasversorgung ..., *op.cit.*

⁴⁷ Rozstrzygnięcie kwestii związanych z magazynowaniem nastąpić ma w październiku 2015 r. Stanowić ma przy tym element szerszej „Strategii zaopatrzenia w gaz” zapowiedzianej przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii. Strategia ta ma uwzględniać współpracę z partnerami międzynarodowymi, w szczególności UE, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zentrale Vorhaben Energiewende für die 18. Legislaturperiode (Fortschreibung der 10-Punkte-Energie-Agenda des BMWi), s. 12., <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/0-9/10-punkte-energie-agenda-fortschreibung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

⁴⁸ M. Doweidt, D. Heide, *Wenn Russland den Gashahn zudreht*, Handelsblatt, 4 marca 2014 r., <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/versorgungssicherheit-wenn-russland-den-gashahn-zudreht/9565396.html> (dostęp: 11 maja 2015 r.). Zob. też Bundesnetzagentur, Gasflüsse und -speicher im Januar 2009, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Gasnetze/BerichtGasFluesseSpeicherID17080pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (dostęp: 11 maja 2015 r.).

w dostawach, preferując rozwiązania oparte na prawach rynkowych i wychodząc z założenia, że to niemieccy konsumenci ponieśli koszty budowy infrastruktury zapewniającej zaopatrzenie w gaz. Wdrożenie unijnych mechanizmów solidarnościowych mogłoby skutkować ograniczeniami dostaw dla niemieckiego przemysłu, którego Niemcy mogłyby uniknąć indywidualnie odpowiadając na sytuację kryzysową⁴⁹.

Weiter so...

Konflikt rosyjsko-ukraiński ożywił w Niemczech dyskusję o stopniu uzależnienia od rosyjskich surowców energetycznych zarówno w wymiarze dostaw, jak i obecności inwestorów rosyjskich w niemieckim sektorze gazowym. Na stanowisko uzależnionych od importu energii Niemiec ciągle wpływa ugruntowane przekonanie, że zapotrzebowanie na gaz ziemny w skali światowej będzie rosło, a wraz z nim konkurencja w zakresie dostępu do światowych zasobów tego surowca. W świetle tych założeń Rosja postrzegana jest jako bezalternatywny dostawca gazu (i ropy) w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Zdaniem niemieckich władz właściwą odpowiedzią na obniżenie wiarygodności Rosji nie jest ograniczenie współpracy w sektorze gazowym z partnerami rosyjskimi tylko dywersyfikacja dostaw – oceniana jako relatywnie dobra w porównaniu z innymi państwami europejskimi – oraz sprawna realizacja transformacji energetycznej. Przeciwdziałanie zagrożeniom dla stabilności zaopatrzenia w gaz w wyniku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego stanowi kluczowy motyw niemieckiego zaangażowania w zarządzanie tym konfliktem.

Sprężenie polityki i ekonomii we współpracy firm energetycznych pozwala w zależności od potrzeb eksponować autonomiczność gospodarki bazującej na mechanizmach rynkowych bądź wymiar polityczny. Ta dwoistość ułatwia amortyzowanie skutków kryzysu bezpieczeństwa w Europie Wschodniej, ograniczając przy tym czynniki niepewności inwestycyjnej, a także wpływając na korzystny dla gospodarki niemieckiej kształt rozwiązań w zakresie dostaw gazu na poziomie europejskim. Jako przykład może

⁴⁹ W przeprowadzonej przez Komisję Europejską ocenie wpływu ewentualnego przerwania dostaw z Rosji problemy z zaopatrzeniem w Niemczech występowały dopiero w „scenariuszu współpracy”, zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego w krótkim okresie. Przygotowanie na możliwe zakłócenia dostaw ze Wschodu jesienią i zimą 2014/2015 r., COM(2014)654, 16 października 2014 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-654-PL-F1-1.PDF> (dostęp: 11 maja 2015 r.).

posłużyć skuteczna blokada polskiej propozycji agregowania zakupów dla wzmocnienia pozycji negocjacyjnej państw UE wobec Gazpromu, jak i zapewnienia transparencji zawieranych kontraktów w ramach Unii Energetycznej.

Przez lata niemiecko-rosyjskie partnerstwo gazowe charakteryzowało efektywne równoważenie komplementarnych interesów obu stron. Dla Niemiec priorytetowe znaczenie ma zapewnienie konkurencyjności gospodarki niemieckiej poprzez stabilne dostawy na preferencyjnych warunkach cenowych, przy jednoczesnej głębokiej przebudowie własnego systemu energetycznego. Z kolei Rosja zainteresowana jest podtrzymaniem energetycznego partnerstwa ze względu na rosnące wpływy Niemiec w Unii Europejskiej, jak i zapotrzebowanie na kapitał i technologie w zakresie konserwacji, modernizacji i rozbudowy infrastruktury w sektorze gazowym. Warunkiem utrzymania bliskich relacji jest ostatecznie faktyczna zdolność Gazpromu do dostarczenia wystarczającej ilości surowca. Obie strony chcą kontynuowania współpracy – każda na swoich warunkach. W przypadku Niemiec można zaobserwować sygnały zmiany motywacyjnej: partnerstwo z Rosją postrzegane jest już nie tyle przez pryzmat jego rzekomego wielkiego potencjału, ile jako konieczność bez przekonującej alternatywy.

Relacje Chin z wybranymi państwami w Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej i ich wpływ na bezpieczeństwo w regionie

Przemysław Pacuła

W ostatnich latach pogarsza się sytuacja bezpieczeństwa w regionie Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Polityka Chin staje się coraz bardziej asertywna względem państw sąsiednich, a odkrycie złóż gazu i ropy pod dnem akwenów Mórz Południowo- i Wschodniochińskiego doprowadziło do zaostrzenia rywalizacji o dostęp do tych surowców. Do eskalacji napięć przyczynia się również zmiana w polityce bezpieczeństwa Japonii, która stopniowo odchodzi od pacyfizmu narzuconego jej przez USA po przegranej w II wojnie światowej. W tle rozgrywa się rywalizacja chińsko-amerykańska i kwestia bezpieczeństwa międzynarodowego handlu, którego 15 proc. odbywa się szlakami w regionie Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Teza o rosnącej potędze Chińskiej Republiki Ludowej jest truizmem, którego nie trzeba udowadniać. Najbardziej namacalnym dowodem na jej prawdziwość jest gwałtowny rozwój gospodarczy tego państwa w ostatnich dekadach oraz skokowy wzrost jego udziału w światowym handlu. W 2013 r. łączna wartość chińskiego eksportu i importu wyniosła 4,16 bln dolarów, co pozwoliło (po raz pierwszy w historii) na wyprzedzenie pod tym względem Stanów Zjednoczonych. Podczas gdy w 2000 r. udział ChRL w handlu globalnym wynosił 3 proc., to w 2013 r. przekroczył 10 proc.¹. Przykładowo, wartość wymiany handlowej z Afryką wynosiła ok. 1 mld dolarów w 1980 r., 10 mld dolarów w 2000 r., a w 2015 r.² – według prognoz – osiągnie prawie 400 mld dolarów.

Równie istotna, choć mniej zauważalna, jest jednak ewolucja polityki bezpieczeństwa i działań ChRL na arenie międzynarodowej. Można wyróżnić dwa etapy wyraźnej modyfikacji polityki Państwa Środka w tym zakresie.

¹ V. Romei, *China and US battle for trade leadership*, „Financial Times”, 10 stycznia 2014 r., <http://blogs.ft.com/ftdata/2014/01/10/china-and-us-battle-for-trade-leadership/> (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

² P. Wonacott, *In Africa US watches China's rise*, „Wall Street Journal”, 2 września 2011 r., <http://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903392904576510271838147248> (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

Pierwsza zmiana została zapoczątkowana w latach 70. XX w. przyjęciem kursu *gaige kaifang* (reformy i otwarcie)³. Choć jej sednem pozostawały głównie kwestie ekonomiczne, to prymat rozwoju gospodarczego (w tym m.in. otwarcie państwa na inwestycje zagraniczne) sprzyjał również szerszemu zaangażowaniu Chin w politykę międzynarodową. Co ważne, poszukiwanie przez władze w Pekinie partnerów handlowych oraz sposobów na modernizację gospodarki oznaczało odejście od idei „rewolucji światowej” i stopniową transformację wizerunku ChRL w kierunku państwa angażującego się w utrzymanie pokoju na świecie⁴. Przykładem może być pragmatyczna i coraz bardziej aktywna polityka władz w Pekinie na forum ONZ. Warto wspomnieć, że spośród stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ Chiny najrzadziej stosowały prawo weta – w okresie 1945–2004 zaledwie 10 razy, podczas gdy USA 77 razy a Rosja/ZSRR – 79 razy⁵. Świadczy to o chęci budowania wizerunku partnera konstruktywnego; odzwierciedla charakterystyczną dla dalekowschodniej kultury skłonność do unikania sytuacji konfliktowych i miękkiego negocjowania spraw spornych. Z drugiej jednak strony, w okresie 1991–2005 przedstawiciel ChRL wstrzymał się od głosu przy uchwalaniu 51 rezolucji RB ONZ, co z kolei jest uwarunkowane wciąż jeszcze ograniczoną wolą zaangażowania się w przedsięwzięcia międzynarodowe, zarówno z powodów politycznych, jak i braku odpowiednich zdolności⁶.

W ostatniej dekadzie można zaobserwować jednak kolejny zwrot w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa ChRL. Państwo to staje się coraz bardziej asertywne na arenie międzynarodowej, szczególnie w odniesieniu do sąsiadów. Jednym z symptomów tej zmiany jest skokowy wzrost nakładów na obronność. Podczas gdy w 1989 r. wynosiły one 6,7 mld dolarów, a w 2003 r. 22,4 mld dolarów, to w 2012 r. już 106,4 mld, a plany na najbliższy rok przewidują budżet wojskowy na poziomie 145 mld dolarów⁷. Szczegółowe dane przedstawia wykres 1.

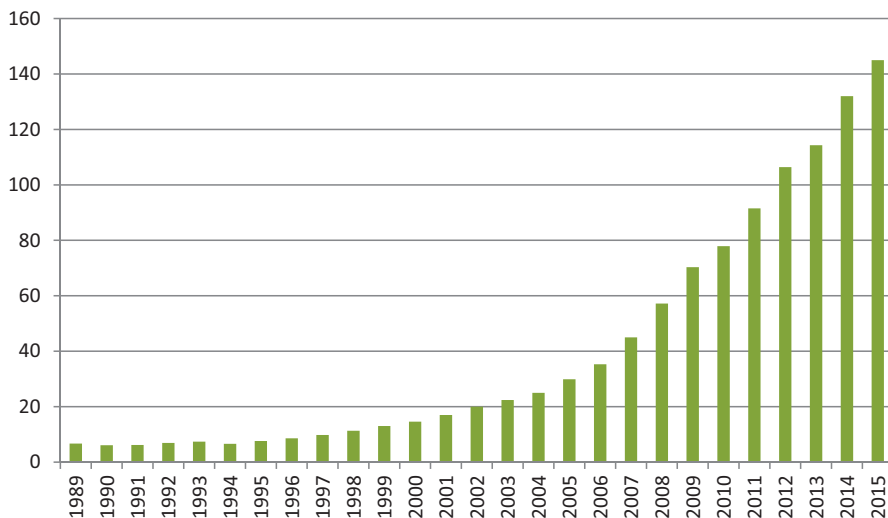
³ Więcej: M. Lanteigne, *Chinese Foreign Policy*, Routledge, Wielka Brytania, 2013.

⁴ Więcej: C. Chen, L. Chang, Y. Zhang, *The role of foreign investment in China's post 1978 economic development*, w: *World Development*, vol 23, issue 4, kwiecień 1994.

⁵ *Hard evidence: who uses veto in the UN Security Council most often and for what*, „The Conversation”, 31 lipca 2014 r., <http://theconversation.com/hard-evidence-who-uses-veto-in-the-un-security-council-most-often-and-for-what-29907> (dostęp: 22 lutego 2015 r.).

⁶ X. Lei, *China as a permanent member of the United Nations Security Council*, FriedrichEbert Stiftung, kwiecień 2014 r., <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10740.pdf> (dostęp: 22 lutego 2015 r.).

⁷ *China to boost military budget by 10%*, „China National News”, 5 marca 2015 r., <http://www.chinanationalnews.com/index.php/sid/230768495> (dostęp: 24 lutego 2015 r.).

Wykres 1. Budżet obronny ChRL w latach 1989–2015 (w mld dolarów)

Źródło: na podstawie *China's military budget*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget-table.htm> (dostęp: 26 lutego 2015 r.).

Stale wzrastające nakłady na obronność Chin pokazują, że państwo to nie tylko odgrywa coraz istotniejszą rolę w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa i – jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ – jest niezbędnym partnerem do rozwiązywania spraw o wymiarze globalnym, ale staje się także coraz większym wyzwaniem pod względem militarnym, szczególnie dla państw sąsiednich⁸. Co ważne, powyższe dane pochodzą z oficjalnych deklaracji rządu ChRL; dlatego też wielkości te bywają kwestionowane, zwłaszcza że brak jest informacji na temat struktury wydatków.

Niezależnie od tego, że budżet w wysokości 140 mld dolarów nadal stanowi jedynie 1/4 nakładów na obronność USA, to wydatki zbrojeniowe na takim poziomie (a szczególnie dynamika ich wzrostu sięgająca w ostatnich latach 10 proc. rocznie) stanowią wyzwanie dla Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników w regionie Azji Południowo-Wschodniej oraz w – przyszłości – dla całego świata zachodniego. Niepokój wzbudza także stopniowe przechodzenie przez modernizację z defensywnego na ofensywny charakter armii chińskiej, czego przykładem może być planowana budowa lotniskowców (3–4 jednostki w ciągu najbliższych 10–12 lat oraz unowocześnienie okrętu klasy *Admirał Kuzniecowa* – *Wariag*, zakupionego w 1998 r. od Ukrainy).

⁸ Więcej: D. Shambaugh, *China Goes Global*, Oxford University Press, USA, 2014.

Głównym punktem odniesienia dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Chin są Stany Zjednoczone⁹. Relacje między tymi państwami są konglomeratem zależności gospodarczych (wartość handlu amerykańsko-chińskiego wzrosła z 2 mld dolarów w 1979 r. do 592 mld w 2014 r.; z drugiej strony ChRL posiadała do niedawna największy pakiet papierów dłużnych rządu USA o wartości ok. 1,2 bln dolarów¹⁰) oraz wyzwań militarnych.

Kontekst relacji chińsko-amerykańskich jest również czynnikiem kształtującym w sporej mierze politykę ChRL wobec sąsiadów w Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej. Z jednej strony jest to obszar fundamentalny dla bezpieczeństwa państwa, z drugiej jednak – ze względu na powiązania sojusznicze Stanów Zjednoczonych z niektórymi państwami regionu (np. Japonią, Tajwanem czy Koreą Południową) – rywalizacja sąsiedzka jest traktowana przez Chiny jako forma rywalizacji z USA.

Japonia

Relacje chińsko-japońskie, najważniejsze – ze względu na pozycję gospodarczą i potencjał zbrojny – dla kształtowania warunków bezpieczeństwa na Dalekim Wschodzie, cechuje przede wszystkim rywalizacja ekonomiczno-polityczna, z silnymi historycznymi uwarunkowaniami w tle. Agresywna polityka Japonii w latach 30. i 40. XX w., której Chiny były jedną z największych ofiar, pozostaje czynnikiem wpływającym na współczesne stosunki między oboma państwami. Warto przypomnieć, że od momentu wybuchu konfliktu japońsko-chińskiego 7 lipca 1937 r. (niektórzy historycy uważają tę datę za faktyczny moment wybuchu II wojny światowej) do kapitulacji japońskiej 2 września 1945 r. zginęło ok. 20 mln chińskich obywateli, a siły zbrojne Kraju Kwitnącej Wiśni wielokrotnie wykazywały się szczególnym okrucieństwem, graniczącym z barbarzyństwem¹¹. Przykładem takiego działania może być okrutna polityka pacyfikacyjna - *Three Alls Policy (kill all, burn all, loot all)* – wprowadzona w 1942 r. w północnych Chinach przez gen. Yasuji Okamurę, w wyniku której śmierć poniosło co najmniej 2,7 mln

⁹ Więcej: N. Hachigan (red.), *The U.S.-China Relationship in Ten Conversations*, Oxford University Press, USA, 2014; oraz: D. Shambaugh, *Tangled Titans*, Rowman & Littlefield Publishers, USA, 2012.

¹⁰ W. Morrison, *US-China trade issues*, opracowanie Congressional Research Center, 17 marca 2015 r., <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf> (dostęp: 25 marca 2015 r.).

¹¹ Więcej: R. Mitter, *China's War with Japan, 1937-1945: The Struggle for Survival*, Allen Lane, Wielka Brytania, 2013.

ludzi. Stała się ona jednym z symboli zbrodni japońskich na okupowanych terytoriach chińskich¹².

Po II wojnie światowej japoński rząd aż do początku lat 70. uznawał jedynie władze Republiki Chińskiej na Tajwanie. Dopiero wizyta prezydenta USA Richarda Nixona zmieniła perspektywę władz w Tokio, które w 1972 r. nawiązały stosunki dwustronne z ChRL, a w 1978 r. podpisały traktat o przyjaźni i pokoju. Od tego czasu datuje się gwałtowny rozwój relacji dwustronnych, szczególnie gospodarczych¹³. Głównym polem kontrowersji między oboma państwami była i jest świątynia Yasukuni – shintoistyczne miejsce kultu wzniesione w 1869 r., upamiętniające obywateli japońskich, którzy polegli w służbie ojczyźnie. Od 1978 r. w miejscu tym czczeni są również zbrodniarze wojenni z lat 1937–1945¹⁴ z premierem Cesarstwa gen. Hidekim Tojo na czele¹⁵. Państwa, które ucierpiały w wyniku zbrodni japońskich uważają tę świątynię za symbol militarizmu i imperializmu, stąd każda wizyta przedstawicieli rządu w Tokio w tym miejscu wywołuje poważne reperkusje międzynarodowe. Przykładowo w czasie urzędowania nacjonalistycznego premiera Junichiro Koizumiego (2001–2006), który corocznie odwiedzał Yasukuni, nie odbyło się żadne spotkanie japońsko-chińskie na najwyższym szczeblu¹⁶.

W ostatniej dekadzie relacje dwustronne zaostrzyły się na tle rywalizacji o kontrolę nad wyspami Senkaku (chińska nazwa Diaoyu). Spór japońsko-chiński o kilka niezamieszkałych skalistych wysepek od wielu lat administrowanych przez Japonię przywrócił wzajemną wrogość, która wydawała się odległą przeszłością. Historia wzajemnych relacji naznaczonych długoletnią krwawą wojną i brutalną okupacją ziem chińskich przez cesarską Ar-

¹² *Three Alls Policy*, w: J. Gao, *Historical Dictionary of Modern China*, Scarecrow Press, USA, 2011 r., s. 359.

¹³ Więcej: M. Wan, *Sino-Japanese relations: Interaction, Logic, and Transformation*, Stanford University Press, USA, 2006.

¹⁴ Skazani przez Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu powołany w styczniu 1946 r. przez Australię, Chiny, Francję, Holandię, Kanadę, Nową Zelandię, USA, Wielką Brytanię i ZSRR. Później do porozumienia dołączyły Indie i Filipiny.

¹⁵ Był on premierem w latach 1941–1944, odpowiedzialnym politycznie za prowadzoną politykę ludobójstwa na terytoriach okupowanych przez Japonię w Azji Wschodniej i Pacyfiku. Popierał prowadzenie badań i eksperymentów na ludziach w obozach jenieckich. Wprowadził zasadę bezwzględnego i okrutnego traktowania jeńców alianckich, w tym rozstrzeliwania pojmanych lotników. W 1946 r. został postawiony w stan oskarżenia przez MTW dla Dalekiego Wschodu i skazany na karę śmierci przez powieszenie. Wyrok wykonano 23 grudnia 1948 r.

¹⁶ Np. J. Brinsley, *Koizumi visits Yasukuni shrine, angering China, Korea*, Bloomberg, 17 października 2005 r., http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aKcvdv_Zcfc (dostęp: 26 marca 2015 r.).

mię Kwantuńską wydawała się tracić na znaczeniu wraz z rozwojem współpracy gospodarczej w latach 80. i 90. XX w.¹⁷.

Choć spór o wyspy Senkaku ma przyczyny głównie ekonomiczne, związane ze znajdującymi się w okolicy wysp podmorskimi złożami gazu ziemnego, to wydaje się, że oba państwa podjęły tę rozgrywkę przede wszystkim z obawy o swój prestiż i dominację w regionie. Chiny, które w poprzednich dekadach koncentrowały wysiłek w pierwszym rzędzie na rozwoju gospodarczym państwa, stają się w ostatnich latach coraz bardziej asertywne i zdecydowane w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Określana przez Pekin mianem „pokojowego wzrostu” strategia ekspansji staje się coraz mniej pokojowa względem sąsiadów, czego spór o wzmiankowane wyspy jest szczególnym przykładem z uwagi na fakt, że Japonia – dotychczasowy lider regionu – jest wyjątkowym adwersarzem Chin. Napięcia terytorialne wokół spornych wysp można zatem określić jako „ruchy tektoniczne” związane z przejmowaniem tej roli przez Państwo Środka.

Warto podkreślić, że rozgrywanie tego sporu odgrywa również pewną rolę w polityce wewnętrznej obu państw. Nacjonalizm, który jest znaczącą ideologią w państwach Dalekiego Wschodu, takich jak Korea Południowa czy Japonia, w Chinach pełni dodatkowo rolę substytutu religii dla mas¹⁸. Efekt ten wzmacnia wzrost potęgi państwa. Podsyćanie wrogości wobec Japonii jest obecnie wykorzystywane przez władze Komunistycznej Partii Chin jako temat zastępczy dla problemów wynikających ze spowolnienia gospodarczego. Warto przypomnieć, że o ile jeszcze w 2010 r. roczny wzrost PKB wynosił 10,5 proc., to w 2012 i 2013 r. stopa wzrostu spadła do 7,7 proc.¹⁹. Ze względu na uwarunkowania chińskiej gospodarki, zmniejszenie tempa rozwoju gospodarki (w połączeniu z czynnikami demograficznymi i ekologicznymi) może być w przyszłości potencjalnym zapalnikiem niepokojów społecznych²⁰. Również w Japonii wzrost nastrojów nacjonalistycznych pozwala na częściową neutralizację pogarszających się nastrojów społecznych związa-

¹⁷ Więcej: R. Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*, Brookings Institution Press, USA, 2013 r.

¹⁸ Więcej: B. McVeigh, *Chinese and Japanese nationalism: the clash and convergence of Ideologies*, China Policy Institute Blog, 12 lutego 2015 r., <http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2015/02/12/chinese-and-japanese-nationalism-the-clash-and-convergence-of-ideologies/> (dostęp: 25 marca 2015 r.); oraz: B. McVeigh, *Nationalisms of Japan: Managing and Mystifying Identity (Asia/Pacific/Perspectives)*, Rowman & Littlefield Publishers, USA, 2003.

¹⁹ *China Economic Outlook*, 24 marca 2015; <http://www.focus-economics.com/countries/china> (dostęp: 26 marca 2015 r.).

²⁰ Więcej: N. Lardy, *Sustaining China's Economic Growth After the Global Financial Crisis*, Peterson Institute of International Economics, USA, 2011 r.

nych z długotrwałą stagnacją gospodarczą, pogłębianą dodatkowo przez skutki potężnego trzęsienia ziemi u wybrzeży Honsiu z 11 marca 2011 r.

Konflikt o wyspy Senkaku wszedł w nową fazę w listopadzie 2013 r., kiedy władze w Pekinie ogłosiły jednostronnie utworzenie nad znaczną częścią powierzchni Morza Wschodniochińskiego chińskiej Strefy identyfikacji obrony powietrznej (*Air Defence Identification Zone*)²¹, która objęła m.in. sporne wyspy Senkaku. Ruch ten w ocenie analityków miał stanowić z jednej strony wzmocnienie roszczeń chińskich do archipelagu, z drugiej zaś wyzwanie dla Stanów Zjednoczonych oraz ograniczenie dla aktywności sił powietrznych USA w pobliżu granic ChRL²². Warto przy tym dodać, że do tej chwili chińskie władze nie przedsięwzięły żadnych kroków militarnych przeciwko samolotom, które ignorują jednostronnie ustanowioną strefę kontroli powietrznej.

Należy wyraźnie podkreślić, że za wzrost napięcia w relacjach chińsko-japońskich nie odpowiada wyłącznie ChRL. Polityka bezpieczeństwa jest jednym z priorytetów rządu Shinzō Abe, który od 2012 r. ponownie pełni funkcję premiera Japonii. Elementem jego asertywnej polityki w tym obszarze jest m.in. utworzenie w grudniu 2013 r. Rady Bezpieczeństwa Narodowego²³ i opracowanie pierwszej japońskiej Strategii bezpieczeństwa narodowego²⁴ oraz dokonanie przeglądu Wytycznych do programu obrony narodowej²⁵. W wymiarze praktycznym Japonia planuje do 2018 r. znacząco zwiększyć ilość posiadanego sprzętu wojskowego – liczbę okrętów podwodnych z 16 do 22, niszczycieli z 47 do 53 (z tym z 6 do 8 niszczycieli wyposażonych w system AEGIS), a samolotów myśliwskich z 260 do 280²⁶. W dokumencie kierunkowym dotyczącym modernizacji sił zbrojnych wskazano także na konieczność stworzenia przez Japonię „pełnej zdolności amfibijnej”, umożli-

²¹ ADIZ jest strefą kontroli powietrznej tworzoną poza suwerennym obszarem danego państwa, w której przejmuje ono nadzór nad ruchem powietrznym w ramach ochrony swojego bezpieczeństwa narodowego.

²² Więcej: I. Rineheart, *China's Air Identification Zone (ADIZ)*, Congressional Research Center, 30 stycznia 2015 r., <https://fas.org/sgp/crs/row/R43894.pdf> (dostęp: 26 marca 2015 r.).

²³ *Establishment of National Security Council*, listopad 2013 r. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2013/24_Part2_Chapter1_Sec4.pdf (dostęp: 27 marca 2015 r.).

²⁴ *National Security Strategy (provisional translation)*, 17 grudnia 2013 r., http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/___icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf (dostęp: 1 kwietnia 2015 r.).

²⁵ *National Defense Program Guidelines*, 17 grudnia 2013 r., http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/national.html (dostęp: 24 marca 2015 r.).

²⁶ P. Kallender-Umezu, *Japan weighs options to boost ASW skills*, „Defense News”, 30 marca 2015 r., <http://www.defensenews.com/story/defense/naval/naval-aviation/2015/03/29/japan-china-helicopter-asw-submarine-littoral-seahawk-sh60/24847399/> (dostęp: 1 kwietnia 2015 r.); *Submarines purchase bolsters Japan, US ties-shift risks China row*, „National Affairs”, 9 września 2014 r., <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/defence/submarines-purchase-bolsters-japan-us-ties-shift-risks-china-row/story-e6frg8yo-1227052021874> (dostęp: 24 marca 2015 r.).

wiającej bezzwłoczne lądowanie, odbicie i zabezpieczenie japońskich wysp, jeżeli te stałyby się obiektem inwazji. Z uwagi na uzależnienie państwa od importu surowców – szczególnie po wygaszeniu elektrowni atomowych na czas nieokreślony po awarii w Fukushima – żywotnym interesem Japonii jest zabezpieczenie szlaku transportu surowców z Bliskiego Wschodu przez Morze Południowochińskie i Wschodniocchińskie. Planowana jest również reorganizacja Sił Samoobrony, szczególnie wojsk lądowych wchodzących w skład sił szybkiego reagowania (*rapid deployment units*). Stan osobowy wojsk lądowych ma pozostać na obecnym poziomie – 151 tys. żołnierzy służby czynnej i 8 tys. rezerwy. Wszystkie te działania mają na celu emancypację militarną Japonii po blisko 60-letnim okresie przymusowego samoo ograniczenia w dziedzinie bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze międzynarodowym²⁷.

Tajwan

Relacje tajwańsko-chińskie pozostają trudne, niezależnie od widocznego od kilku lat odprężenia. Po proklamacji Republiki Chińskiej ze stolicą w Tajpej w 1949 r. następne 30 lat upłynęło na dążeniach władz ChRL do aneksji Tajwanu²⁸. Okres ten można nazwać „militarnym”, gdyż władze w Pekinie prowadziły regularny ostrzał wysp Kinmen i Matsu pozostających we władaniu Republiki Chińskiej, grożąc nieustannie zbrojną inwazją na Tajwan. Tylko silne wsparcie militarne ze strony Stanów Zjednoczonych pozwoliło rządowi w Tajpej na utrzymanie niezależności²⁹.

Objęcie władzy w Pekinie przez reformatorską ekipę Deng Xiaopinga spowodowało odejście od polityki zbrojnych ataków na Tajwan. Po 1978 r. władze ChRL zaprezentowały nowe podejście w relacjach wewnętrznych, promując hasło „jeden kraj, dwa systemy”, pod którym rozumiano możliwość zachowania przez Tajwan autonomii pod warunkiem uznania zwierzchności Pekinu. Władze chińskie w okresie 1980–1982 wystosowały oficjalne propozycje dotyczące zjednoczenia państwa, utrzymując jednocześnie militarną presję. Rząd w Tajpej odrzucił te próby, jednak w dwustronnych relacjach następowała normalizacja, w pierwszym rządzie pod względem gospodar-

²⁷ Narzucona przez okupującą Japonię od 1945 r. Stany Zjednoczone konstytucja znacząco ograniczyła możliwości militarne państwa, wymuszając pacyfistyczną politykę zewnętrzną.

²⁸ Więcej: S. Lilung, *China's dilemma: the Taiwan issue*, w: „The China Journal” nr 47, styczeń 2002 r. s. 130–132.

²⁹ Więcej: R. Bush, *At Cross Purposes – U.S.-Taiwan Relations Since 1942*, Routledge, USA, 2004.

czym. W szybkim tempie zaczął rozwijać się handel prowadzony początkowo za pośrednictwem Hongkongu (władze w Tajpej podtrzymywały zakaz prowadzenia handlu bezpośredniego). Dość powiedzieć, że o ile w 1980 r. wartość handlu wynosiła 460 mln dolarów, to w 1989 r. było to 3,9 mld dolarów, w 1994 r. 17,9 mld dolarów, w 2000 r. 31,2 mld dolarów, a w 2002 r. 37 mld³⁰.

Kolejny trudny okres w relacjach dwustronnych wiąże się z prezydenturą Chen Shui-biana (2000–2008)³¹. Ten przedstawiciel opozycyjnej wobec Kuomintangu Demokratycznej Partii Postępu (DPP) był nie tylko zdecydowanym zwolennikiem niepodległości Tajwanu, ale promował również „tajwanizację” rozumianą jako odcinanie się od chińskich korzeni, co przejawiało się działaniami godzącymi w pamięć o ikonach tajwańskiej państwowości, takich jak Sun Jat-sen (nazywany „ojcem narodu”) czy Czang Kaj-szek (przywódca Republiki Chińskiej od 1928 r. aż do śmierci w 1975 r.)³². Podjął on szereg działań zmierzających do wzmocnienia pozycji Tajwanu *vis-à-vis* ChRL, w tym m.in. poparł w 2002 r. pomysł rozpisania referendum niepodległościowego oraz złożył w 2007 r. wniosek o przyjęcie Republiki Chińskiej do ONZ pod nazwą „Tajwan”³³.

Ze względu na nieprzejednaną postawę Chen Shui-biana rząd w Pekinie przyjął dwutorową politykę wobec Tajwanu. Z jednej strony starał się izolować władze w Tajpej na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś wykonywał pojednawcze gesty w kierunku przedstawicieli opozycyjnego wobec Chena Kuomintangu³⁴. Jednocześnie ChRL podkreślała gotowość zjednoczenia kraju środkami militarnymi – 14 marca 2005 r. chiński parlament uchwalił ustawę przeciw secesji, zezwalającą na użycie „środków niepokojowych w celu ochrony suwerenności i integralności terytorialnej” kraju, w przypadku zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego wynikającego z niepodległościowych dążeń Tajwanu³⁵. Działaniom władz chińskich sprzyjała sytuacja międzynarodowa, kształtująca się z korzyścią dla Pekinu: w połowie

³⁰ Chen-yuan Tung, *Trade Relations between Taiwan and China*, w: In Jing Luo (red.), *China Today: An Encyclopedia of Life in the People's Republic*, Westport, CT: Greenwood Press, 2005, s. 625–628.

³¹ Więcej: S. Lijun, *China and Taiwan: Cross-strait relations under Chen Shui-bian*, Zed Books, USA, 2003 r.; oraz: Y. Matsuda, *PRC-Taiwan Relations under Chen Shui-bian's Government: Continuity and Change between the First and Second Terms*, prezentacja w czasie konferencji Brookings Institution nt. *Taipei-Washington-Beijing Relations after the Presidential Election*, 23 maja 2004 r., Tajpej, <http://www.brookings.edu/fp/Cnaps/events/matsuda20040523.pdf> (dostęp: 30 marca 2015 r.).

³² Wprowadził m.in. zmiany w mauzoleum Czang Kaj-szeka i usunął pomnik Sun Jat-sena.

³³ Stosunki dwustronne Chiny-Tajwan, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Chiny,stosunki_dwustronne,Tajwan (dostęp: 30 marca 2015 r.).

³⁴ Więcej: S. Shirk, *China: Fragile Superpower*, Oxford University Press, USA, 2007.

³⁵ *China's Parliament Sets Anti-secession Law*, People's Daily Online, 14 marca 2005, http://en.people.cn/200503/14/eng20050314_176741.html (dostęp: 25 marca 2015 r.).

2007 r. 169 państw uznawało ChRL, a jedynie 24 Tajwan, przy czym w większości były to państwa małe lub mało znaczące³⁶. Co ważne, konfrontacyjna polityka Chen Shui-biana doprowadziła do osłabienia wsparcia politycznego i wojskowego ze strony jedyne go gwaranta niezależności wyspy, czyli Stanów Zjednoczonych³⁷. Przejawem tego było wstrzymanie części programów sprzedaży uzbrojenia dla Tajwanu w 2007 i 2008 r.³⁸.

Obecne relacje chińsko-tajwańskie warunkowane są zwycięstwem Kuomintangu w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2008 r. Po objęciu urzędu prezydenckiego przez zwolennika zacieśniania współpracy z Chinami Ma Ying-jeou szybko doszło do nawiązania kontaktu politycznego, a symbolem odprężenia stało się pierwsze spotkanie na najwyższym szczeblu od podziału Chin w 1949 r., w którym udział wzięli wiceprezydent-elekt Tajwanu Vincent Siew i prezydent ChRL Hu Jintao³⁹. Polityka ChRL pozostaje niezmienna, niezależna od zmiany pokoleniowej w Komunistycznej Partii Chin, która została przeprowadzona w 2013 r. Celem Pekinu pozostaje zjednoczenie. Wykładnię bieżących działań względem Tajwanu stanowi „6 punktów” przedstawionych przez ówczesnego prezydenta ChRL Hu Jintao w przemówieniu *Do rodaków w Tajwanie*, które obejmują: przywiązanie do zasady „jednych Chin”; zacieśnianie współpracy gospodarczej, w tym wynegocjowanie nowych umów handlowych; promowanie kontaktów osobistych między obywatelami Chin i Tajwanu; podkreślanie więzi kulturowej; umożliwienie Tajwanowi – na „rozsądnych” zasadach – uczestnictwa w wybranych organizacjach międzynarodowych; wynegocjowanie porozumienia pokojowego⁴⁰.

Władze w Tajpej, mimo przyjęcia kursu zbliżającego Tajwan do Chin, są jednak zainteresowane głównie współpracą gospodarczą. W najbliższej przyszłości nie zgodzą się one na powtórzenie modelu Hongkongu. Warto podkreślić, że już sama zapowiedź podjęcia przez prezydenta Ma rozmów politycznych spowodowała natychmiastowy spadek poparcia w społeczeństwie tajwańskim, które obawia się wchłonięcia przez ChRL, tak jak to się stało z Hongkongiem po 1999 r. Tymczasem Chiny zdają się przyjmować

³⁶ Przykładowo: Burkina Faso, Gambia, Malawi, Suazi i Wyspy Św. Tomasza i Książęca.

³⁷ Więcej: D. P. Chen, *US Taiwan Strait Policy: The Origins of Strategic Ambiguity*, Lynne Rienner Publishers, USA, 2012.

³⁸ J. Tkacik, *Taiwan's Defense Hobbled by U.S. Arms Freeze*, The Heritage Foundation WebMemo, 27 września 2008 r., <http://www.heritage.org/research/reports/2008/09/taiwans-defense-hobbled-by-us-arms-freeze> (dostęp: 23 marca 2015 r.).

³⁹ Vincent C. Siew: *Taiwan to promote cross-strait trade, economic ties*, Xinhua News, 14 kwietnia 2008 r., http://news.xinhuanet.com/english/2008-04/14/content_7969826.htm (dostęp: 20 kwietnia 2015 r.).

⁴⁰ R. Hsiao, *Hu Jintao's 'Six Points' proposition to Taiwan*, the Jamestown Foundation, China Brief Volume: 9, wydanie 1, 12 stycznia 2009 r., [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=34333&no_cache=1#.VR1Fy44gfGg](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=34333&no_cache=1#.VR1Fy44gfGg) (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

strategię „pokojoyej inkorporacji” – zacieśnienia relacji gospodarczych, które związałyby oba państwa w sposób na tyle trwały, że rezultatem byłoby *de facto* zjednoczenie⁴¹. Stosują one przy tym mieszankę zachęt (sprzyjanie ekonomicznej wymianie, ułatwienia dla inwestorów oraz umożliwianie wizyt rodzinnych i turystycznych) oraz presji militarnej. Mimo odprężenia politycznego władze w Tajpej wciąż odczuwają tę presję ze strony ChRL, co zmusza je do przeznaczania znacznych środków na zakup uzbrojenia. Celem Tajwanu jest utrzymanie zdolności militarnych na poziomie, który zniechęci Chiny do użycia siły. Jest to o tyle trudne, że większość państw rozwiniętych (głównie w Europie), z uwagi na liczne interesy z Chinami, traktuje Tajwan bardzo wstrzemięźliwie. Stąd też problemy władz w Tajpej z zakupami uzbrojenia w Europie.

Chiny oraz Tajwan są także uwikłane w dwa główne spory terytorialne na Morzu Południowochińskim dotyczącym Wysp Spratly i Wysp Paracelskich. Oba spory mają charakter wielostronny (w przypadku Wysp Paracelskich – Chiny, Wietnam i Tajwan, a w przypadku Spratly – dodatkowo Malezja i Filipiny), skomplikowany pod względem prawnym⁴², a ich podłożem są przede wszystkim odkryte pod dnem Morza Południowochińskiego złoża gazu i ropy naftowej. Dodatkowo spór dotyczy kontroli szlaków handlowych oraz dostępu do zasobnych łowisk rybnych.

Okres relacji sprzyjających współpracy gospodarczej (według danych chińskich, dwustronne obroty handlowe osiągnęły w 2014 r. 198 mld dolarów) może przerodzić się w konflikt po przyszłorocznych wyborach prezydenckich i parlamentarnych na Tajwanie. Po 7 latach rządów Kuomintangu, DPP ma szansę odzyskać władzę na wyspie, co już obecnie wzbudza niechętnie reakcje ze strony przywódców ChRL. W przemówieniu z 4 marca 2015 r. prezydent Chin Xi Jinping nazwał „ruch niepodległościowy” na Tajwanie największym zagrożeniem dla pokoju w Cieśninie. Władze w Pekinie przywołały także w tym kontekście 10-lecie ustawy antysecesyjnej, upoważniającej do akcji zbrojnej w razie braku szans na pokojową unifikację Chin⁴³. Choć trudno przypuszczać, aby zdecydowały się one na aktywację jej zapisów, to z pewnością w dwustronnych

⁴¹ Więcej: A. Ding, *Turning tension around the Taiwan Strait: Taiwan policy under Hu Jintao*, referat przedstawiony w czasie konferencji SIPRI pt. *The Hu Jintao Decade in China's Foreign and Security Policy (2002–12): Assessments and Implications*, 18–19 kwietnia 2013 r., Sztokholm, <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRI-Hu%20Ding.pdf> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁴² Więcej: M. Chemillier-Gendreau, *Sovereignty over the Paracel and Spratly Islands*, Springer, Francja, 2000 r.

⁴³ *China's bottom line*, „The Economist”, 17 marca 2015 r., <http://www.economist.com/news/china/21646571-chinese-leaders-send-warnings-taiwans-opposition-party-ahead-elections-next-year-chinas-bottom> (dostęp: 24 marca 2015 r.).

relacjach pojawiłyby się ostrzejsze tarcia. Ucierpiałby zapewne również handel, co byłoby szczególnie bolesne dla tajwańskiego biznesu, który z powodów politycznych ma ograniczone możliwości ekspansji, np. na rynki europejskie.

Wietnam

Stosunki chińsko-wietnamskie po II wojnie światowej przechodziły różne fazy⁴⁴. Razem ze Związkiem Radzieckim Chiny były dla komunistycznego Wietnamu Północnego strategicznym sojusznikiem w walce ze wspieranymi przez Stany Zjednoczone pobratymcami z Południa w okresie 1964–1975⁴⁵. Jeszcze przed 1964 r. oba państwa toczyły spór terytorialny o podział Zatoki Tonkijskiej oraz o zwierzchnictwo nad archipelagami Spratly i Paracelskim. W obliczu toczącej się wojny wietnamskiej obie strony zdecydowały się odłożyć rozwiązanie tych kwestii na później⁴⁶. Jeszcze wcześniej, przed 1960 r. Chiny przekazały Wietnamowi wyspę Ogon Białego Smoka w Zatoce Tonkijskiej, a Wietnam Północny zrzekł się pretensji do Wysp Paracelskich⁴⁷. Nierozstrzygnięte pozostały jednak kwestie między ChRL a Wietnamem Południowym, w tym przede wszystkim roszczenia władz w Sajgonie wobec Wysp Spratly oraz Wysp Paracelskich. Jednak zaraz po zjednoczeniu Wietnamu doszło wśród niedawnych sojuszników do napięć. W styczniu 1974 r. doszło do bitwy morskiej między siłami morskimi obu państw, w wyniku której strona chińska przejęła kontrolę nad archipelagiem Wysp Paracelskich⁴⁸. Tymczasem władze Wietnamu Północnego po inkorporacji Południa nie tylko nie wyrzekły się wcześniejszych południowowietnamskich roszczeń wobec Wysp Spratly, ale nawet odwołały zrzeczenie się pretensji do archipelagu paracelskiego⁴⁹. Innymi czynnikami, które wzmagają napięcie między ChRL a Wietnamem było rozpoczęcie przez władze w Hanoi działań zbrojnych przeciwko sprzymierzonej z Chinami Kampuczy oraz ponowne zacieśnienie relacji między władzami w Hanoi a Związkiem Radziec-

⁴⁴ Więcej: B. Womack, *China and Vietnam: the Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Wielka Brytania, 2006 r.

⁴⁵ Więcej: Q. Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950–1975*, The University of North Carolina Press, Stany Zjednoczone, 2000 r.

⁴⁶ Vietnam. China. Biblioteka Kongresu, 1987; <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/?rfrd/cstty:@field%28DOCID+vn0111%29> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

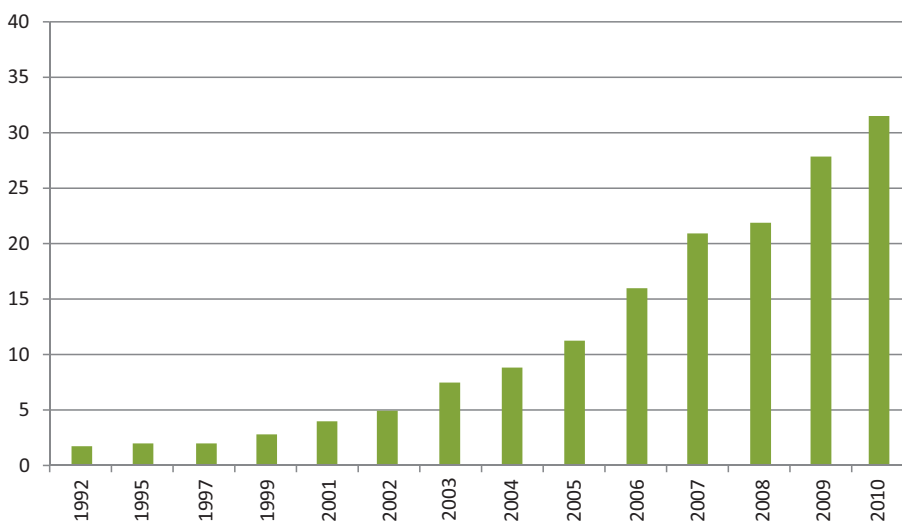
⁴⁷ Frivel, M. Taylor. "Offshore Island Disputes". *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*; Princeton University Press, s. 267–299.

⁴⁸ N. M. Tri, S. L. Collin, *Lessons from the battle of the Paracel Islands*, "The Diplomat", 23 stycznia 2014 r., <http://thediplomat.com/2014/01/lessons-from-the-battle-of-the-paracel-islands/> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁴⁹ N. Whiteman, *How an oil rig sparked anti-China riots in Vietnam*, CNN, 19 maja 2014 r., <http://edition.cnn.com/2014/05/19/world/asia/china-vietnam-islands-oil-rig-explainer/> (dostęp: 24 marca 2015 r.).

kim⁵⁰. W kontekście nieustannej rywalizacji Państwa Środka z ZSRR o wpływy w świecie komunistycznym, fakt ten został odczytany w Pekinie jako zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa ChRL. Do 1978 r. cała pomoc dla Wietnamu została wstrzymana⁵¹. W lutym i marcu 1979 r. chińskie władze zdecydowały się na przeprowadzenie szybkiej, krwawej operacji zbrojnej, która zdewastowała północną część Wietnamu⁵². Przez następne lata trwała wojna pozycyjna, a w latach 80. po obu stronach granicy okopało się ok. 600 tys. żołnierzy chińskich i wietnamskich. Dopiero upadek ZSRR i wycofanie się Wietnamu z Kambodży na początku lat 90. zapoczątkowały proces normalizacji stosunków między Wietnamem a Chinami. Formalnie nastąpiło to w listopadzie 1991 r.⁵³. Od tego roku datuje się gwałtowny rozwój relacji gospodarczo-politycznych.

Wykres 2. Wartość wymiany handlowej między Wietnamem a ChRL w latach 1998–2008 (w mld dolarów)



Źródło: na podstawie N. M. Be, *Vietnamese Politics: China-Vietnam relations and TPP*, praca magisterska, Wyższa Szkoła Polityki Publicznej, Uniwersytet w Tokio, 20 lipca 2013 r. http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/courses/2013/documents/5140143_6a.pdf (dostęp: 4 kwietnia 2015 r.).

⁵⁰ Więcej: I. Gaiduk, *The Soviet Union and Vietnam War*, Ivan R. Dee Publisher, USA, 1996 r.

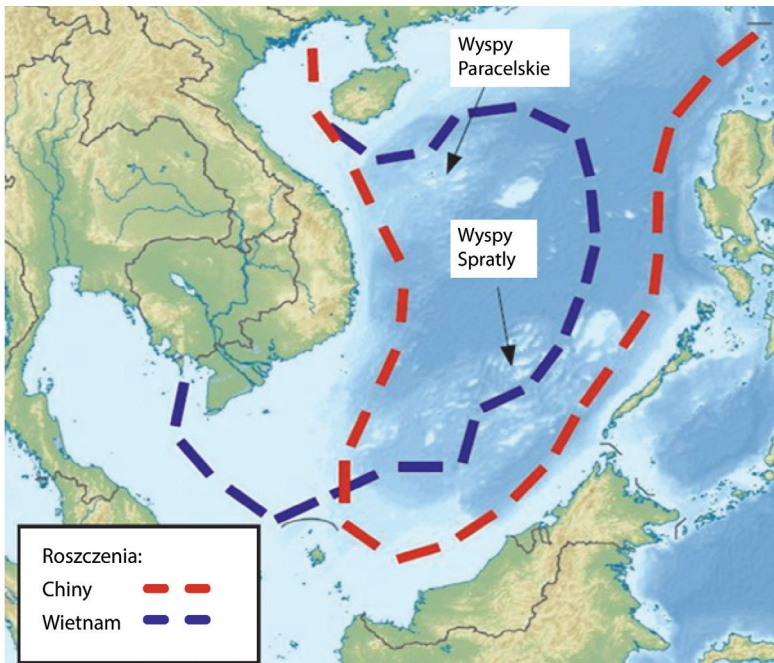
⁵¹ B. Womack, *China...*, *op.cit.*

⁵² Więcej: S. Hood, *Dragons Entangled: Indochina and the China-Vietnam War*, Routledge, Stany Zjednoczone, 1992 r.

⁵³ Więcej: A. Vuving, *Changing Synthesis Of Strategies: Vietnam's China Policy Since 1990*, Paper to be presented at the conference "Regenerations: New Leaders, New Visions in Southeast Asia", Council for Southeast Asia Studies, Yale University New Haven, 11–12 listopada 2005 r.

W ciągu 20 lat wartość wymiany handlowej wzrosła dwudziestokrotnie, co świadczy o rosnącej zależności gospodarczej między niedawnymi wrogami. Oprócz kontaktów handlowych oba państwa zintensyfikowały relacje także w innych obszarach. Od 1994 r. odbywają się cykliczne spotkania na wszystkich szczeblach administracji. Sprzyjają one chińskim inwestycjom w Wietnamie, które do końca 2012 r. osiągnęły wartość 4 mld dolarów. Rośnie również ruch turystyczny między krajami – w 1993 r. granicę przekroczyło ok. 17 tys. osób, a w 2001 r. już 700 tys. Władze w Hanoi oraz w Pekinie starały się również zacieśniać relacje w obszarze bezpieczeństwa, czego przykładem mogą być np. sporadyczne wspólne ćwiczenia marynarek wojennych⁵⁴.

Mapa 1. Roszczenia Chin i Wietnamu na Morzu Południowochińskim

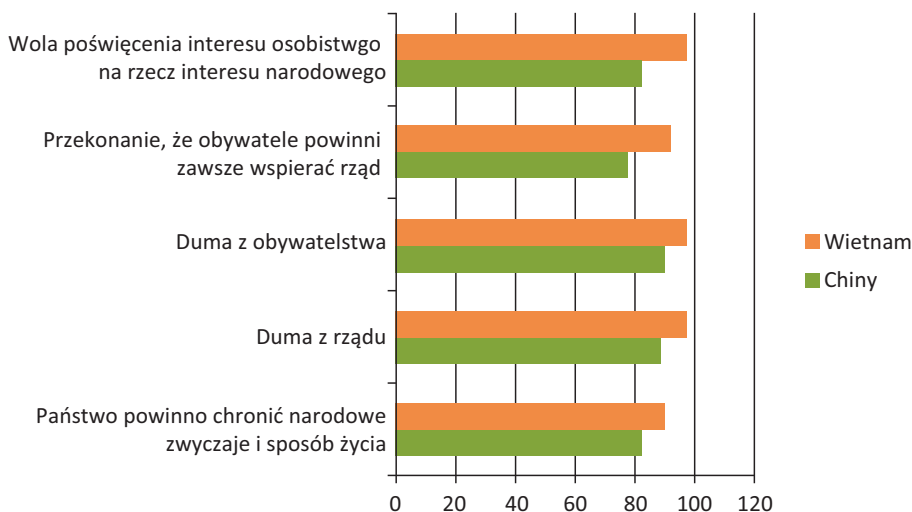


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *China blames Vietnam for ship collision on disputed waters*, AFP, 9 maja 2014 r. <http://globalnation.inquirer.net/103916/china-blames-vietnam-for-ship-collisions-in-disputed-waters> oraz Q&A: South China sea dispute, BBC, 17 kwietnia 2015 r., <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

⁵⁴ M. J. Ernst, *Sino-Vietnamese Relations and Cross Border Economic Cooperation-The Socioeconomic Determinants to Chinese OFDI in Vietnam*, praca licencjacka na Uniwersytecie w Mainz, 2013, http://www.academia.edu/4172078/Sino-Vietnamese_Relations_and_Cross_Border_Economic_Cooperation-The_Socioeconomic_Determinants_to_Chinese_OFDI_in_Vietnam (dostęp: 3 kwietnia 2015 r.).

Niezależnie od tego w relacjach dwustronnych nie brakuje kwestii spornych, czego przykładem są wzajemne roszczenia dotyczące archipelagów na Morzu Południowochińskim. Nie należy również lekceważyć wzajemnych antagonizmów na tle narodowościowym. Wśród społeczeństw obu państw panują silne nastroje nacjonalistyczne, przy czym postawy te są nawet bardziej radykalne w Wietnamie niż w Chinach.

Wykres 3. Wskaźniki nacjonalizmu w Chinach i Wietnamie (w proc.)



Źródło: na podstawie *Sino-Vietnamese Relations: Nationalism to Pragmatism*, styczeń 2014 r., <http://pages.stolaf.edu/asiaforecast2014/portfolio/sino-vietnam-relations/> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

Warto jednocześnie dodać, że o ile chiński nacjonalizm ma wydzwięk głównie antyjapoński i antyamerykański, to dla Wietnamczyków głównym „wrogiem” pozostają Chiny. Może to zatem w przyszłości wpływać negatywnie na relacje dwustronne, szczególnie w warunkach dalszego uzależniania się gospodarki wietnamskiej od rynku chińskiego, przy jednoczesnej nierównowadze bieżącej (Wietnam notuje w marcu 2015 r. deficyt handlowy na poziomie 600 mln dolarów, a Chiny są jednym z głównych powodujących go czynników⁵⁵) oraz potencjału gospodarczego (wartość PKB Wietnamu liczonego według parytetu siły nabywczej była w 2014 r. ok. 35 razy niższa niż Chin, choć stosunek liczby ludności wynosi mniej więcej 1/14).

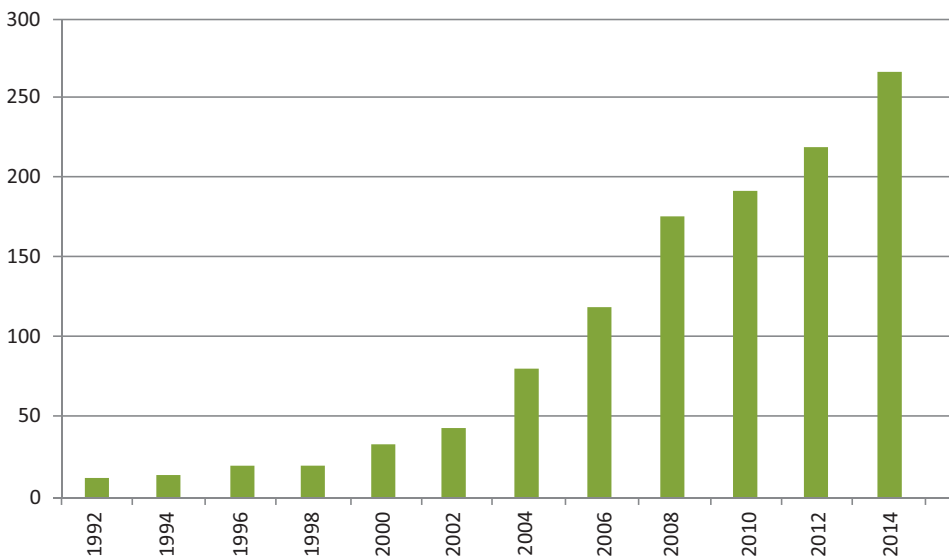
⁵⁵ *Vietnam Balance of Trade*; <http://www.tradingeconomics.com/vietnam/balance-of-trade> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

Korea Południowa

Relacje koreańsko-chińskie po II wojnie światowej zostały zdeterminowane przez udział wojsk ChRL w wojnie koreańskiej (1950–1953) oraz późniejszych więzi gospodarczo-politycznych Chin z Koreą Północną, śmiertelnym wrogiem Południa⁵⁶. Aż do 1992 r. władze w Seulu uznawały jedynie Republikę Chińską ze stolicą w Tajpej. Ograniczało to rozwój relacji gospodarczych między Koreą Południową a Chinami. Dopiero pod koniec lat 70. i na początku lat 80. XX w., dzięki polityce normalizacji stosunków z ChRL oraz ZSRR prowadzonej przez dyktatorów Park Chung-hee oraz Chun Do-hwana, doszło do powolnego odmrażania relacji dwustronnych⁵⁷, które w 1992 r. nabrały oficjalnego charakteru.

Podobnie jak w przypadku innych państw regionu, lata 90. i pierwsza dekada XXI w. przyniosły intensyfikację relacji handlowych Korei Południowej i Chin.

Wykres 4. Wartość wymiany handlowej Korei Południowej i ChRL w latach 1992–2014 (w mld dolarów)



Źródło: na podstawie *Korea Customs Service*, <http://www.customs.go.kr/kcshome/site/index.do?layoutSiteId=english> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁵⁶ Więcej: H-C, Jae, *Between ally and partner: Korea-China relations and the United States*, Columbia University Press, USA, 2008.

⁵⁷ Więcej: L. Choi, *The foreign policy of Park Chunghee: 1968–1979*, praca doktorska obroniona w Londyńskiej Szkole Ekonomii i Polityki, Wielka Brytania, 2012 r.

Co istotne z punktu widzenia Korei Południowej, notuje ona stałą nadwyżkę handlową, która w 2012 r. wynosiła ponad 50 mld dolarów. Co równie ważne, ChRL stały się w ostatnich latach głównym partnerem handlowym dla Korei Południowej, zarówno jako rynek zbytu (w 2012 r. 25 proc. wartości całego południowokoreańskiego eksportu) oraz źródło importu (w 2012 r. 15 proc.)⁵⁸.

W efekcie władze w Seulu prowadzą coraz bardziej pojednawczą politykę względem ChRL, czego szczególnym przykładem jest obecna postawa prezydent Korei Północnej Park Geun-hye⁵⁹. Jej wizyta w Pekinie (27–30 czerwca 2013 r.) stała się początkiem rozwoju strategicznych relacji między oboma państwami, które uległy ochłodzeniu w czasie kadencji Lee Myung-baka, zwolennika ścisłych więzi ze Stanami Zjednoczonymi (2008–2015)⁶⁰. Warto jednocześnie podkreślić, że bezpieczeństwo południowokoreańskiego państwa wciąż w największej mierze zależy od wsparcia USA, a relacje z Chinami nadwątlilo ustanowienie Strefy identyfikacji obrony powietrznej w listopadzie 2013 r., której część wkracza na terytorium Korei Południowej. Marginalnym problemem dwustronnych relacji pozostaje również historyczny spór o Goguryeo, jedno z trzech dawnych królestw koreańskich (istniało między I w. p.n.e. a VII w. n.e.), od którego pochodzi współczesne słowo „Korea”, a co w oczach historiografii ChRL ma korzenie chińskie (jego terytorium obejmowało zarówno obecne terytoria Korei, jak i Chin)⁶¹.

Niewątpliwym czynnikiem zbliżającym Koreę Południową do ChRL są zmiany w polityce bezpieczeństwa Japonii. Oba te państwa padły ofiarą ludobójstwa i innych form represji ze strony sił zbrojnych Cesarstwa Japońskiego w czasie II wojny światowej. Stosunek Koreańczyków do sąsiada zza Morza Japońskiego kształtuje również przedwojenna okupacja, usankcjonowana traktatem z 1910 r. Historyczne uwarunkowania sprawiają, że zwrot w polityce bezpieczeństwa Japonii, postrzegany w regionie jako posunięcie militarystyczne, staje się w ocenie południowych Koreańczyków

⁵⁸ <http://globalede.msu.edu/countries/south-korea/tradestats> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁵⁹ Więcej: J. Hwang, *The ROK's China Policy under Park Geun-hye: A New Model of ROK-PRC Relations*, Brookings Institution, sierpień 2014 r., <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/08/south-korea-china-policy-hwang> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁶⁰ Więcej: S. Snyder, *Lee Myung-bak era: mixed picture for China relations*, w: *Comparative Connections: a quarterly e-journal on East Asian Bilateral Relations*, CSIS, kwiecień 2008 r. http://csis.org/files/media/csis/pubs/0801qchina_korea.pdf (dostęp: 31 marca 2015 r.).

⁶¹ Więcej: T. Chase, *Nationalism and the Net: Online discussion of Goguryeo history in China and South Korea*, w: *China Information* vol. 25, no. 1, Monash University, Australia, s. 61–82, <http://cin.sagepub.com/content/25/1/61.short> (dostęp: 25 marca 2015 r.).

większym zagrożeniem niż polityka ChRL⁶². O ich stosunku do Japonii, a w szczególności do premiera Shinzo Abe może świadczyć fakt, że w sondażu dotyczącym światowych liderów, przeprowadzonym na początku 2014 r. uplasował się on za Kim Dzong Unem. Tymczasem prezydent ChRL Xi Jinping zajął w tym badaniu drugie miejsce, ustępując jedynie prezydentowi USA Barackowi Obamie⁶³.

Bezpieczeństwo regionu

Azja Południowo-Wschodnia i Wschodnia jest obszarem nie tylko gwałtownego rozwoju ekonomicznego, ale także potencjalnym miejscem napięć kryzysowych, które mogą przerodzić się w konfrontację militarną o skutkach zasięgu globalnego. Morze Południowochińskie – główna scena sporów terytorialnych o powierzchni 2,24 mln km² – jest obszarem o ogromnym znaczeniu strategicznym, zarówno w wymiarze lokalnym (liczne wyspy mogące służyć jako bazy wojskowe), jak i światowym. Warto pamiętać, że przechodzą przez nie kluczowe szlaki handlowe prowadzące z Azji do Indii i na Bliski Wschód. Transportuje się nimi ok. 15 proc. światowego handlu. Dodatkowo z łowisk z tego morza pochodzi 10 proc. ryb spożywanych na świecie⁶⁴. Głównym czynnikiem konfliktogennym jest jednak brak uregulowania dostępu do bogatych zasobów gazu i ropy naftowej: według różnych szacunków pod jego dnem może znajdować się od 28 do nawet 200 mld baryłek ropy naftowej. Udokumentowane zasoby Morza Południowochińskiego to ok. 7,5 mld baryłek ropy naftowej i ok. 2,9 bln m³ gazu ziemnego⁶⁵.

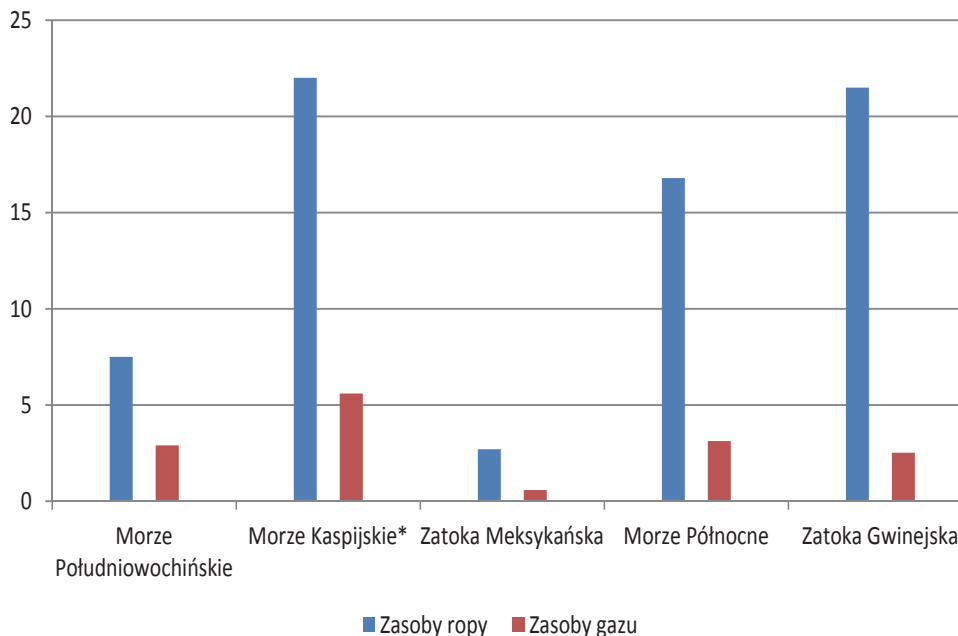
⁶² A. Słodkowski, L. Sieg, *South Korea and China angered by Japanese PM Shinzo Abe's visit to controversial shrine to war dead*, "The Independent", 26 grudnia 2013 r., <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/japan-pm-infuriates-china-and-south-korea-after-visiting-yasukuni-shrine-to-honour-war-dead-9025859.html> (dostęp: 27 marca 2015 r.).

⁶³ A. Panda, *Survey: South Koreans Prefer Kim Jong-un to Shinzo Abe*, "The Diplomat", 5 marca 2015 r. <http://thediplomat.com/2014/03/survey-south-koreans-prefer-kim-jong-un-to-shinzo-abe/> (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

⁶⁴ K. Turecki, *Chiny prężą muskuły. Trwa walka o Morze Południowochińskie*, Onet Wiadomości Świat, 6 sierpnia 2014 r. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/chiny-preza-muskuly-trwa-walka-o-morze-poludniowochinskie/3fqfn> (dostęp: 4 kwietnia 2015 r.).

⁶⁵ *South China Sea oil and natural gas*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-oil.htm> (dostęp: 4 kwietnia 2015 r.).

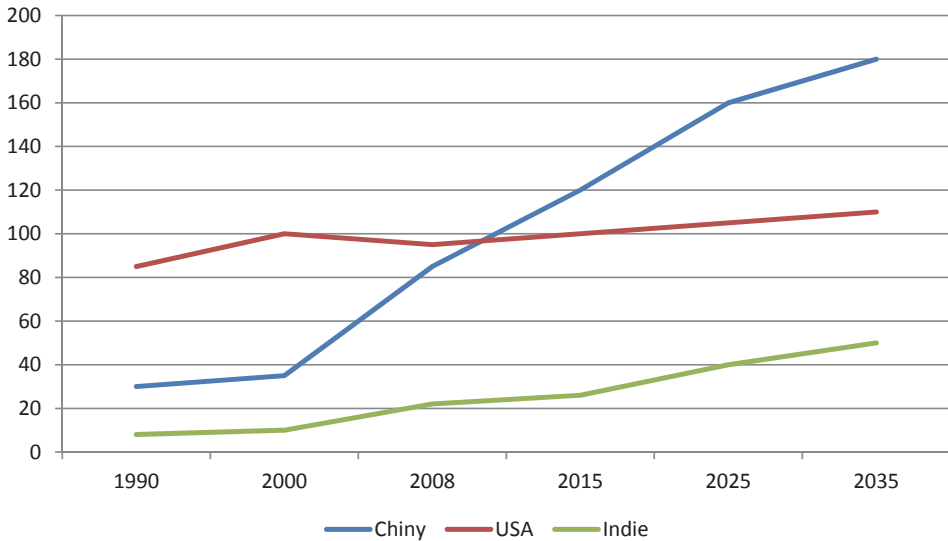
Wykres 5. Udokumentowane zasoby Morza Południowochińskiego w porównaniu do innych akwenów morskich (zasoby ropy w mld baryłek, zasoby gazu w bln m³)



* Dla Morza Kaspijskiego przyjęto uśrednione wartości, gdyż szacunkowe dane różnią się znacząco. Źródło: na podstawie *South China Sea oil and natural gas*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly-oil.htm> (dostęp: 4 kwietnia 2015 r.).

Dla ChRL zaspokojenie rosnącego popytu wewnętrznego na energię będzie jednym z kluczowych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa w XXI w., pozwalającym utrzymać wzrost gospodarczy w kolejnych dekadach. Jak pokazuje poniższy wykres, prognozy konsumpcji energii w Chinach zakładają stały jej wzrost w ciągu najbliższych 20 lat. W 2035 r. państwo to będzie zużywać 1,5 raza więcej energii niż USA i ponad 3-krotnie więcej niż Indie. Z tego względu należy zatem spodziewać się asertywnej postawy władz w Pekinie w kwestii wytyczenia stref ekonomicznych na Morzach Południowochińskim i Wschodniocińskim i eksploracji surowców spod ich dna.

Wykres 6. Prognozy dotyczące zużycia energii w Chinach, USA i Indiach do 2035 r. (w biliardach BTU⁶⁶)



Źródło: na podstawie *International Energy Outlook 2011*, w: <http://instituteeforenergyresearch.org/analysis/eia-forecast-world-energy-led-by-china-to-grow-53-percent-by-2035/> (dostęp: 4 kwietnia 2015 r.).

Relacje Chin z sąsiadami, czy szerzej – w regionie Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej charakteryzują się z jednej strony rosnącym uzależnieniem wszystkich stron od współpracy gospodarczej, a z drugiej – narastającym napięciem politycznym z aspektami militarnymi. Intensywne stosunki handlowe stają się zatem istotnym czynnikiem łagodzącym napięcia – wybuch wojny nie jest w interesie żadnej ze stron, gdyż miałaby ona bardzo dotkliwe skutki dla wszystkich państw regionu. Jednocześnie jednak nie należy oczekiwać rezygnacji ChRL z dążeń do hegemonii w regionie, ponieważ nie są one spowodowane jedynie dążeniem do zagarnięcia bogactw w surowce obszarów, ale mają również wymiar symboliczny – projekcji imperialnej potęgi Państwa Środka, także przy użyciu takich środków, jak tworzenie sztucznych wysp w spornych regionach, aby powiększyć swoją strefę ekonomiczną. Czynnikiem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do relacji chińsko-japońskich, a rywalizacja będzie podsycana wraz ze zmianami w polityce bezpieczeństwa Japonii.

⁶⁶ BTU – *British Thermal Unit*, odpowiednik 0,00029 KWh.

W tle sytuacji w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej pozostają stosunki amerykańsko-chińskie. Ogłoszony w styczniu 2012 r. strategiczny zwrot USA ku Azji i Pacyfikowi obliczony był w pierwszym rządzie na neutralizowanie rosnącej potęgi Chin. W ostatnich dekadach Stany Zjednoczone rozwinęły bliskie relacje bezpieczeństwa z Japonią, Tajwanem, Koreą Południową, Filipinami i Malezją. Władze w Pekinie mogą mieć poczucie okrążenia przez amerykańskich sojuszników. Ich celem w perspektywie czasu będzie przerwanie tego łańcucha, a służącym temu narzędziem jest intensyfikacja współpracy gospodarczej, która uzależnia te państwa od chińskiego rynku. Jednakże nie należy wykluczyć możliwości testowania przez ChRL gotowości Stanów Zjednoczonych do militarnej obrony swoich sojuszników w regionie. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że Chiny, jako do niedawna największy na świecie wierzyciel amerykańskich papierów wartościowych⁶⁷, ma w ręku instrument nacisku na Waszyngton, który musi być brany pod uwagę w kalkulacjach strategicznych USA.

Perspektywy

Rozwój ekonomiczny Chin wkracza w nową fazę spowolnienia tempa wzrostu, a także powolnego, ale nieuchronnego przekształcania gospodarki w kierunku zmniejszenia uzależnienia od eksportu (głównie przez stymulowanie popytu wewnętrznego), większej otwartości na inwestycje zagraniczne i przepływy kapitału oraz ułatwień dla podejmowania działalności gospodarczej⁶⁸. Wydaje się, że w najbliższych latach proces modernizacji gospodarki będzie priorytetowym zagadnieniem dla władz ChRL. Zawiera on jednak w sobie systemowe ryzyko: liberalizacja w dziedzinie ekonomicznej może prowadzić do podważenia kontrolnej roli KPCh i nadwyrężenia stabilności politycznej. Dodatkowo – tak jak to miało miejsce w Korei Południowej czy Tajlandii na początku lat 90. – poluzowanie kontroli państwowej nad procesami gospodarczymi może doprowadzić do kryzysu bankowego⁶⁹.

⁶⁷ E. Ismailidou, *Japan surpasses China as largest holder of U.S. debt*, „Market Watch”, 15 kwietnia 2015 r.; <http://www.marketwatch.com/story/japan-surpasses-china-as-largest-holder-of-usdebt-2015-04-15> (dostęp: 16 kwietnia 2015 r.).

⁶⁸ C. Hutzler, *China Premier Li Keqiang: Beijing has tools to pump up economy*, „Wall Street Journal”, 15 marca 2015 r., <http://www.wsj.com/articles/chinas-li-meeting-growth-target-wont-be-easy-1426391867> (dostęp: 17 kwietnia 2015 r.).

⁶⁹ *Reform in China: the quiet revolution*, „The Economist”, 18 kwietnia 2015 r., <http://www.economist.com/news/leaders/21648641-slowing-economy-commands-headlines-real-story-reform-quiet-revolution> (dostęp: 17 kwietnia 2015 r.).

Ewentualne turbulencje w Chinach miałyby z pewnością bardzo poważne skutki dla bezpieczeństwa całego regionu, i spowodowałyby wybuch kryzysu ekonomicznego o zasięgu globalnym. Sąsiedzi ChRL, których gospodarki są coraz bardziej uzależnione od wymiany handlowej z tym państwem odczuliły go w sposób bardzo dotkliwy.

Taka perspektywa powinna sprzyjać zacieśnianiu współpracy i łagodzeniu napięć. Sytuacja bezpieczeństwa w regionie Morza Południowochińskiego i Wschodniocińskiego jest i pozostanie jednak wypadkową kooperacji ekonomicznej i rywalizacji polityczno-wojskowej. Kluczową sprawą staje się zatem znalezienie sposobu obniżenia napięć regionalnych na niwie politycznej.

Dobrym i niedostatecznie wykorzystanym narzędziem politycznym jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN). W szerszym ujęciu jest dość oczywiste, że rosnący konflikt w Azji Wschodniej wynika z niedorozwoju wielostronnej współpracy regionalnej, na wzór NATO czy Unii Europejskiej. Jak pokazują doświadczenia europejskie, zacieśnianie kooperacji poprzez organizacje wielostronne prowadzi do łagodzenia napięć, zarówno dzięki lepszemu zrozumieniu wzajemnych interesów i potrzeb, jak i wypracowanej przez dziesięciolecia bazy prawnej lub politycznej i praktycznym mechanizmom rozwiązywania problemów. Tymczasem w realiach dalekowschodnich ASEAN nie pełni takiej funkcji nie tylko względem ChRL, ale nawet jako forum rozwiązywania sporów między jego członkami. Przykładem może być przeszło 10-letni spór o granicę morską toczony między Wietnamem a Indonezją⁷⁰.

Ponieważ spory w regionie mogą zagrozić globalnym interesom handlowym wszystkich liczących się aktorów międzynarodowych, wskazane byłoby, aby społeczność międzynarodowa wspierała proces łagodzenia napięć między Chinami a ich sąsiadami. Właściwym narzędziem temu sprzyjającym jest przede wszystkim Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy. Aby spory w regionie nie przerodziły się w konflikt zbrojny konieczne jest uznanie przez wszystkie strony zasad prawa międzynarodowego jako nadrzędne. Pierwszym krokiem służącym temu celowi powinien być rzetelny, przeprowadzony pod auspicjami organizacji międzynarodowych, przegląd roszczeń, ich kategoryzacja, uporządkowanie i próba przypisania im właściwych instrumentów prawnych. Szczególnie zainteresowane takim rozwiązaniem powinny być mniejsze państwa (np. Wietnam), które nie mają szans

⁷⁰ Więcej: A. Ba, *Managing the South China Sea disputes: what ASEAN can do*, w: M. Hiebert, P. Nguyen, G. polling (red.), *Perspectives of the South China Sea*, raport CSIS, wrzesień 2014 r.

w konfrontacji siłowej z ChRL. Te ostatnie powinny z kolei być poddawane stałej presji ze strony USA czy Unii Europejskiej, w celu dyplomatycznego i pokojowego rozwiązania spornych kwestii.

Obecne napięcia prawdopodobnie nie doprowadzą w najbliższych latach do wybuchu wojny, która nie jest w interesie żadnej ze stron. Niemniej, obok tradycyjnie niestabilnego Bliskiego Wschodu, Azja Południowo-Wschodnia i Wschodnia staje się regionem, który może stać się punktem zapalnym o zasięgu globalnym. Jest praktycznie pewne, że rywalizacja na tym obszarze będzie narastać, szczególnie w przypadku pogorszenia się sytuacji ekonomicznej w Chinach. Ze względu na liczebność populacji i specyfikę chińskiej gospodarki spowolnienie rozwoju będzie generować niepokoje społeczne mogące zagrozić uprzywilejowanej pozycji KPCh. Nie jest wykluczone, że w takim przypadku władze w Pekinie będą starały się skanalizować niezadowolone wewnętrzne poprzez większą asertywność i agresywność na arenie międzynarodowej, a skutki tego odczuliby w pierwszej kolejności sąsiedzi ChRL.

Polska w tej kwestii może działać w ramach wspólnej polityki świata zachodniego Zachodu, w którego interesie jest utrzymanie bezpieczeństwa kluczowego dla światowej gospodarki szlaku handlowego. Ważną rolę ma do odegrania Unia Europejska – zarówno jako przykład organizacji, która doprowadziła do obniżenia napięć między państwami Starego Kontynentu, a także jako czynnik nacisku na strony konfliktu. Kwestia utrzymania bezpieczeństwa na Dalekim Wschodzie każe postawić pytanie o poziom ambicji globalnych Unii Europejskiej. Jest to szczególnie ważne wobec spodziewanego rozpoczęcia procesu refleksji strategicznej na forum UE. Wydaje się zasadne, aby wśród problemów bliższych interesom bezpieczeństwa Polski i innych państw europejskich nie lekceważyć wyzwań teoretycznie odległych, które jednak mogą w poważny sposób zagrozić bezpieczeństwu świata.

Sankcje i kontrsanckje. Przyczyny obecnego kryzysu ekonomicznego w Rosji

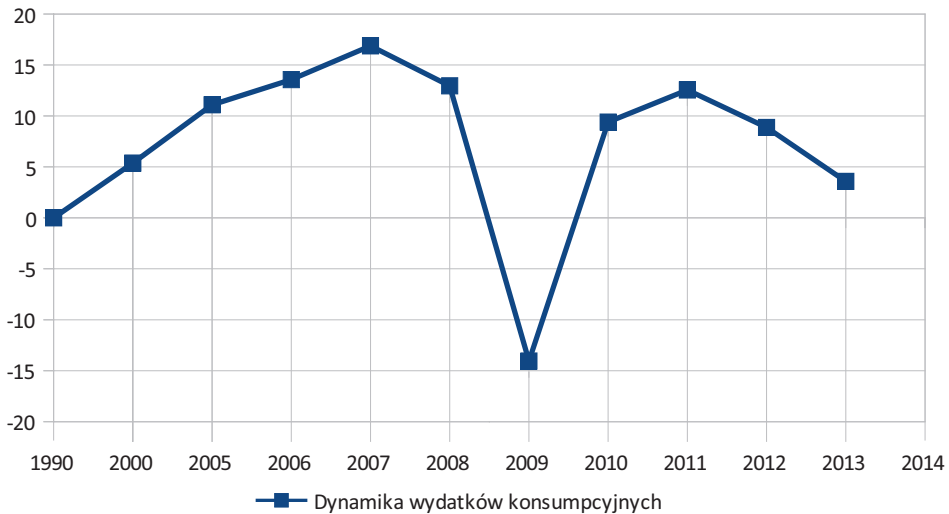
Anna Madej

Kwestia sankcji i kontrsanckji nie wydaje się obecnie kluczowa dla sytuacji ekonomicznej Rosji. Ograniczenia, wprowadzone po aneksji Krymu, mogą wzmacniać problemy strukturalne gospodarki rosyjskiej, które ujawniły się w związku ze spadkiem cen surowców. Z tej perspektywy większym kłopotem dla władz Rosji może być zmarnowanie „tłustych lat” niż reakcja świata zachodniego na sytuację na Ukrainie. Osłabienie współpracy może mieć jednak znaczenie w dalszej perspektywie, oddalając szanse potrzebnej modernizacji.

Objęcie władzy przez Władimira Putina w 2000 r. zbiegło się z gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej, które utrzymywały się na stosunkowo wysokim (za wyjątkiem kryzysu lat 2008–2009) poziomie przez kolejne czternaście lat. Pozwoliło to rosyjskim władzom rozwiązać wiele problemów społecznych, utworzyć fundusze rezerwowe, zrealizować ambitne projekty infrastrukturalne, zaanonsować plany modernizacji przemysłu, rolnictwa i obronności. Rozwinęła się rosyjska klasa średnia, zdecydowanie zmniejszyła się liczba osób, żyjących poniżej progu ubóstwa. W 2012 r. Rosja została członkiem Światowej Organizacji Handlu i prowadziła rozmowy na temat zniesienia wiz na obszar Schengen i utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej z Unią Europejską¹. Uznawana była za państwo przynajmniej formalnie demokratyczne, a po oddalonych od Europy Zachodniej konfliktach militarnych (wojna w Czeczenii, wojna w Gruzji) powrót do *business as usual* był szybki, nie tylko na poziomie politycznym, ale przede wszystkim gospodarczym. 140-milionowy, gwałtownie rozwijający się rynek potrzebował wszelkich produktów, wzrost konsumpcji wynosił ok. 5 proc. rocznie niemal przez cały okres prezydentury W. Putina.

¹ Por. rozmowy w Deauville w 2010 r., szerzej na ten temat: *Российско-французско-германские переговоры (Rozmowy rosyjsko-francusko-niemieckie)*, <http://special.kremlin.ru/events/president/news/9286> (dostęp: 27 maja 2015 r.).

Wykres 1. Dynamika wydatków konsumpcyjnych w Rosji, proc. w stosunku do roku poprzedniego



Źródło: na podstawie *World Bank database*, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

Federacja Rosyjska stosunkowo szybko poprawiała również swoją pozycję w rankingu *Doing Business* (awansowała z miejsca 119. w 2008 r. na 62. w 2014 r.), prowadziła także przemyślaną politykę celną, co zachęcało przedsiębiorstwa zagraniczne do lokowania produkcji w Rosji. Ukoronowaniem polityki ukierunkowanej na bogacenie się i zbliżenie z Zachodem miała być organizacja olimpiady zimowej w Soczi.

Kryzys rosyjsko-ukraiński był ciosem dla Zachodu, a spadek cen ropy obnażył wszystkie słabości rosyjskiej gospodarki: uzależnienie od wydobycia surowców, brak siły roboczej, nieprzejrzyste przepisy, rozbudowana biurokracja i wpływ oligarchów.

W niniejszym artykule zostanie dokonana analiza stanu rosyjskiej gospodarki z uwzględnieniem kierunków zmian po wprowadzeniu sankcji. Przedstawione zostaną przyczyny obecnego kryzysu, ocenione będą możliwości wykorzystywania metody „zakręcania kurka” jako mechanizmu oddziaływania politycznego oraz zobrażony zostanie rzekomy zwrot Rosji w kierunku azjatyckim.

Analiza makroekonomiczna gospodarki Federacji Rosyjskiej na przełomie 2014 i 2015 r.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, YtY (w stosunku do roku poprzedniego)

	2013	2014
PKB, %YtY	101,6	100,6
CPI (wskaźnik cen konsumpcyjnych),%YtY	100,5	111,4
Wskaźnik produkcji przemysłowej, %YtY	100,4	101,7
Inwestycje w środki trwałe, %YtY	100,6	97,5
Realne dochody ludności, %YtY	103,4	99,0
Płaca realna, %YtY	102,7	101,3
Średnia miesięczna płaca nominalna, RUR	39648	32600
Poziom bezrobocia, % osób w wieku produkcyjnym	5,6	5,2
Obroty handlu detalicznego, %YtY	103,5	102,5
Eksport, mld USD	523,3	493,6
Import, mld USD	341,3	308,0
Średnia ceny ropy Urals, USD/bar	109,9	97,6

Źródło: na podstawie Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации по итогам 2014 г. (Monitoring „O wynikach rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej w 2014 r.), http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429 (dostęp: 7 lutego 2015 r.).

Na sytuację rosyjskiej gospodarki złożyły się słaba koniunktura na świecie (światowy wzrost gospodarczy oceniano w 2014 r. na ok. 2,6 proc.²), załamanie się cen ropy naftowej, niepewność inwestorów w związku z nałożeniem sankcji i poważne problemy strukturalne. Niskie ceny ropy nie spowodowały recesji, jak w 2008 r., ponieważ popyt na surowce pozostał na dość wysokim poziomie, a przyczyną spadku cen był wzrost podaży w związku

² World Bank database, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

z powrotem graczy bliskowschodnich i rozwojem niekonwencjonalnych technologii wydobywania w USA, a także grudniowa decyzja OPEC o pozostawieniu sprzedaży na dotychczasowym poziomie³. Jednak rosyjska gospodarka jest obecnie w o wiele gorszej kondycji niż podczas kryzysu lat 2008–2009. Sytuacja geopolityczna, utrzymanie sankcji i odcięcie od międzynarodowych rynków finansowych zmniejszają możliwość manewru rosyjskich władz, a fundusz rezerwowy wynosi zaledwie 4,7 proc. PKB⁴, co z trudem wystarczy na pokrycie planowanego na 2015 r. deficytu budżetowego.

Wprowadzenie przez Rosję kontr sankcji z jednej strony przyczyniło się do ograniczenia importu i zmniejszenia ryzyka ujemnego salda w handlu zagranicznym, z drugiej zaś było jedną z przyczyn wzrostu inflacji i ograniczenia popytu wewnętrznego. Zastąpienie towarów importowanych produktami rodzimymi nie jest prawdopodobne w perspektywie krótkookresowej ze względu na konieczność inwestycji niezbędnych do wzrostu możliwości produkcyjnych. Te z kolei są utrudnione przez drogi kredyt. Zaostrzenie sytuacji geopolitycznej i wprowadzenie sankcji gospodarczych, a także ograniczenie dostępu do finansowania i twarda polityka pieniężna negatywnie wpływają również na popyt inwestycyjny i nastroje konsumencie, co zwiększyło odpływ kapitału i przyczyniło się do wzrostu inflacji.

Wartość nominalna produktu krajowego brutto Federacji Rosyjskiej wyniosła w 2014 r. blisko 71 mld rubli (1,3 mld dolarów), wzrost gospodarczy oceniano na 0,6 proc. Dynamika realnych dochodów ludności, a także realne zarobki spadały, niższe wartości miały również obroty handlowe⁵.

Wskaźnik inwestycji w środki trwałe przez cały 2014 r. był ujemny i wyniósł -2,5 proc. Wobec braku dużych publicznych projektów inwestycyjnych i wzrostu niepewności w środowiskach biznesowych pojawiła się tendencja do wyprowadzania kapitału, zamiast do rozwoju. Ponadto inwestycje były hamowane przez drogi kredyt i brak popytu wewnętrznego. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego pozostawała konsumpcja, jednak wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, słaby rubel i nieoczekiwanie wysoka inflacja miały zdecydowanie negatywny wpływ na ten wskaźnik, zmniejszając

³ *World Bank Russia Economic Report 33: The Dawn of the New Economic Era*, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/04/01/russia-economic-report-33> (dostęp: 1 kwietnia 2015 r.).

⁴ Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, *Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации по итогам 2014 г. (Monitoring „O wynikach rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej w 2014 r.)*, http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429/%B3%D0%B8_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429 (dostęp: 7 lutego 2015 r.).

⁵ Dane Federalnej Agencji Statystycznej Federacji Rosyjskiej, www.gks.ru (dostęp: 1 kwietnia 2015 r.).

udział konsumpcji we wzroście PKB do 1,1 proc. (w 2013 r. udział ten wynosił 2,7 proc., w 2012 – 4,3 proc.)⁶.

Eksport ropy naftowej (w ujęciu ilościowym) obniżył się o 6,7 proc., gazu ziemnego o 10,9 proc., eksport węgla kamiennego wzrósł o 8 proc.⁷.

Kurs rubla obniżył się w 2014 r. o 32,7 proc. w ujęciu nominalnym i o 27,2 proc. w ujęciu realnym⁸. W stosunku do dolara amerykańskiego rubel stracił 34,5 proc. wartości, w stosunku do euro – 26,6 proc., funta – 31,3 proc., franka szwajcarskiego – 28 proc., jena – 25,6 proc. Rubel słabł sukcesywnie od końca 2013 r., jednak gwałtowne zaostrenie się tej tendencji w drugiej połowie 2014 r. przyspieszyło decyzją Banku Centralnego o wprowadzeniu płynnego kursu walutowego – tylko w październiku 2014 r. stabilizacja waluty kosztowała 30 mld dolarów, sytuacja uspokoiła się nieco po 10 listopada 2014 r., kiedy wprowadzono kurs płynny. Kolejne pogorszenie nastąpiło po listopadowej decyzji OPEC o utrzymaniu wysokiego wydobycia ropy – wtedy Bank Centralny wydał kolejne 10 mld dolarów, a 16 grudnia 2014 r. podniósł stopy procentowe z 10,5 proc. do 17 proc. Kryzys został opanowany, jednak kosztem poważnej inflacji – wskaźnik cen konsumpcyjnych w grudniu osiągnął 11,4 proc. (w stosunku do 2013 r.), roczna inflacja przekroczyła poziom 14 proc., nienotowany w Rosji od 2002 r. Najbardziej podrożały produkty żywnościowe po wprowadzeniu kontrsankcji⁹.

Tabela 2. Wzrost cen konsumpcyjnych na tle spadku importu

Wzrost cen konsumpcyjnych					Import październik – listopad 2014	
	grudzień 2014 r. do grudnia 2013 r.	grudzień 2014 r. do sierpnia 2014 r.	listopad (w stosunku do miesiąca poprzedniego)	grudzień (w stosunku do miesiąca poprzedniego)	Wzrost cen (USD)	Dynamika importu
Poziom inflacji	11,4	5,7	1,3	2,6		
Produkty spożywcze	15,4	7,3	2	3,3		-19,2
Bez warzyw i owoców	14,7	6,9	1,3	2,2		

⁶ *World Bank Russia Economic Report...*, *op.cit.*

⁷ Dane Ministerstwa Energetyki Federacji Rosyjskiej, www.minenergo.ru (dostęp: 1 kwietnia 2015 r.).

⁸ *Мониторинг...*, *op.cit.*

⁹ *World Bank Russia Economic Report...*, *op.cit.*

Towary objęte sankcjami (bez warzyw i owoców)	17,9	8,1	1	1,9		
Mięso	20,1	8,2	-0,2	1,5		
Wołowina	10,7	6,9	0,5	2,4	3	-1
Wieprzowina	24,6	6,4	-1,5	1,7	30,5	-50,6
Drób	25,6	11,7	0,7	0,5	21,2	-15,8
Ryby i owoce morza	19,1	11,1	1,8	3,8	8,2	-33
Sery	18,2	12,9	2,9	4,1	-11	-55,1
Masło	14,5	5	1,1	1,5	-15,8	-24,3
Mleko i jego przetwory	14,4	4,9	1	1,7	-35	-19,6
Warzywa	22	11,3	8,7	12,9		
Ziemniaki	15,2	-17	12,6	11	-14,9	-3,8
Kapusta	48,4	17	24,4	31,7		
Cebula	25,7	-12,6	11,1	10,5		
Marchew	16,8	-12,2	9	13,6		

Źródło: na podstawie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, *Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации по итогам 2014 г. (Monitoring „O wynikach rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej w 2014 r.)*, http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429 (dostęp: 7 lutego 2015 r.).

Bezrobocie w Rosji osiągnęło poziom najniższy w historii: 5,2 proc. ludności w wieku produkcyjnym¹⁰. Związane jest to z tradycyjnym już w Rosji modelem ograniczania wydatków w sytuacji kryzysu poprzez obniżanie wynagrodzeń (co jest stosunkowo proste wobec faktu, że 52 proc. Rosjan zatrudnionych jest w sektorze państwowym), czy przenoszeniem części wynagrodzenia do sfery nieformalnej zamiast zwalniania pracowników, czego przyczyną może być zła sytuacja demograficzna Federacji Rosyjskiej. Rynek pracy pozostaje rynkiem pracownika. Niska mobilność geograficzna pracowników jest kolejną przeszkodą dla przedsiębiorców. Po raz pierwszy jednak od 1999 r.¹¹ zmniejszyły się dochody gospodarstw domowych i płace realne. Spadek w ciągu całego roku wyniósł ok. 1 proc., był jednak bardzo zauważalny w grudniu (-3,5 proc. w stosunku do poprzedniego miesiąca).

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *World Bank database..., op.cit.*

Rezerwy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej w 2014 r. zmniejszyły się o ponad 124 mld dolarów, tj. o 24,4 proc. (wobec 28 mld, czyli 5,2 proc. w 2013 r.) i wyniosły 385, 460 mln dolarów¹². Główną przyczyną były interwencje walutowe, prowadzone w celu ograniczenia spadku wartości rubla, a także pomoc dla sektora bankowego. Według stanu na 1 stycznia 2015 r. poziom rezerw międzynarodowych wystarczał na finansowanie importu towarów i usług przez 11 miesięcy. Deficyt budżetowy wyniósł ok. 0,5 proc. PKB. Dług publiczny wzrósł o 1/3, osiągając poziom 14,5 proc. PKB¹³.

Stan sektora bankowego według wskaźników wydaje się być lepszy, niż jest w rzeczywistości. Wskaźnik rentowności aktywów wynosi 1,5 proc., stopa zwrotu kapitału własnego – 12,1 proc., poziom złych długów nie przekracza 7 proc. Jednak Bank Centralny pozostawił bankom dużą swobodę w definiowaniu złych długów, co oznacza, że ich realny poziom może być znacznie wyższy. W grudniu rekapitalizowane zostały ze środków Funduszu Dobrobytu Wniesztorbank, Rosselchozbank i Gazprobank na kwotę prawie 300 mld rubli (4,8 mld dolarów). 69 proc. środków przewidzianych w planie antykryzysowym (ok. 6 mld dolarów) zostanie przeznaczonych na rekapitalizację banków w 2015 r.¹⁴

Wpływ sankcji i kontrsankcji

W lipcu 2014 r. Unia Europejska, Stany Zjednoczone i kilka innych państw wprowadziły sankcje wymierzone w sektor obronny, energetyczny i finansowy Rosji. Spółki, które działają w tych obszarach, mogą się ubiegać wyłącznie o krótkookresowe (30-dniowe) kredyty za granicą. 14 fabryk nie może importować towarów podwójnego przeznaczenia, spółki wydobywcze zostały odcięte od usług, maszyn i urządzeń pozwalających na eksploatację czy eksploatację złóż głębokowodnych, arktycznych, łupkowych czy morskich.

Doświadczenia wskazują, że sankcje nakładane na poszczególne kraje mają wpływ na gospodarki w perspektywie średnio- i długookresowej. Trudno jest oceniać, w jaki sposób uderzyły one w Rosję kilka miesięcy po ich wprowadzeniu, kiedy niedostępna jest jeszcze większość danych statystycznych za analizowany okres.

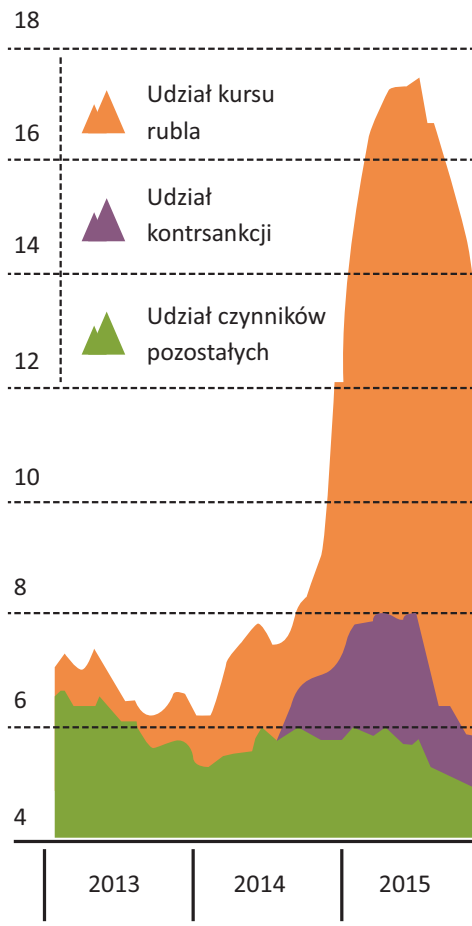
¹² Dane Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej, http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtlId=mrrf_m, (dostęp: 20 lutego 2015 r.).

¹³ *Мониторинг...*, *op.cit.*

¹⁴ *World Bank Russia Economic Report...*, *op.cit.*

Z całą pewnością jednak sytuacja geopolityczna i sankcje odstraszały inwestorów. Niejasne perspektywy prowadzenia biznesu i zamknięcie dostępu do rynków finansowych doprowadziły do odpływu kapitału zagranicznego i zahamowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Na początku 2015 r. agencja ratingowa Fitch ogłosiła, że ranking Rosji jest zaledwie o jeden poziom wyższy od „śmieciowego”; agencje S&P i Moody’s zakwalifikowały pozycję Rosji poniżej poziomu inwestycyjnego – decyzje te spowodowane były ogólną sytuacją rosyjskiej gospodarki i stanem sektora bankowego (m.in. w 2014 r. Bank Centralny odwołał licencje 86 banków).

Wykres 2. Udział poszczególnych czynników we wzroście inflacji



Źródło: na podstawie *Kommersant*, <http://www.kommersant.ru/doc/2661230> (dostęp: 30 marca 2015 r.).

Rosyjskie kontrsankcje (roczne ograniczenie importu produktów żywnościowych, wprowadzone we wrześniu 2014 r.) uderzyły najbardziej w samą Rosję – towary objęte sankcjami stanowią, według Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, 9,5 proc. spożycia żywności i 22,5 proc. importu żywności w Federacji Rosyjskiej, inflacja w tym sektorze w lutym 2015 r. wynosiła ponad 20 proc. Jednocześnie dotyczą one boleśnie tylko wybrane grupy producentów w krajach objętych kontrsankcjami, nie mając dużego wpływu na sytuację całych gospodarek – przykładowo, udział eksportu polskiego do Rosji wynosił w 2013 r. 5,3 proc. (w 2014 r. nastąpił spadek o 1 punkt procentowy), a w strukturze polskiego eksportu do Rosji produkty rolno-spożywcze stanowią 13 proc. Eksport jabłek do Rosji, mimo iż kierowana tam była połowa wszystkich sprzedawanych jabłek, stanowił zaledwie 0,5 proc. wartości całego eksportu Polski, a dwudziestoprocentowy spadek, obserwowany w 2014 r., został częściowo zniwelowany poprzez przekierowanie sprzedaży na rynki Białorusi, Kazachstanu i Serbii¹⁵.

Dzięki kontrsankcjom nowe szanse na współpracę z Rosją otrzymały m.in. trzy wyżej wymienione państwa, stanowiąc rodzaj bazy dla reeksportu do Rosji (ewentualnie zaspokajając popyt wewnętrzny za pomocą importu i wysyłając własne produkty na rynek Federacji Rosyjskiej), ale także Turcja (główne źródło warzyw i owoców), Paragwaj (Rosja kupuje tam zboża) i Brazylia (dostawca mięsa)¹⁶.

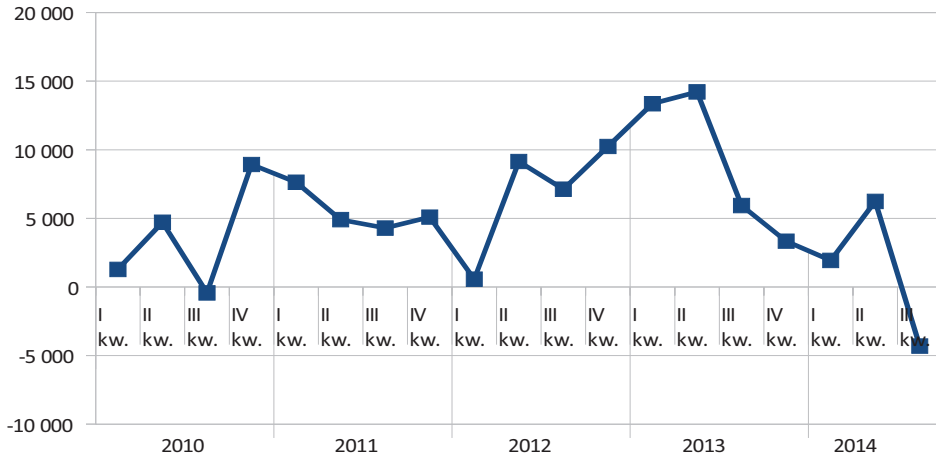
Sankcje i kontrsankcje uderzyły w rosyjską gospodarkę na cztery sposoby: wpłynęły na zamęt na rynku walutowym i deprecjację rubla, spowodowały gwałtowny odpływ kapitału, zablokowały dostęp do międzynarodowych rynków finansowych, doprowadziły do pogorszenia nastrojów konsumencjki. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w pierwszych trzech kwartałach 2014 r. była o 47 proc. niższa niż średnia wartość BIZ z tego samego okresu w latach 2011–2013. W pierwszej połowie roku rekordowo wysoki był udział BIZ z Cypru, Wysp Dziewiczych i innych rajów podatkowych, finansowany *de facto* z lokowanego tam kapitału rosyjskiego, tendencja jednak odwróciła się gwałtownie w trzecim kwartale, kiedy do rajów podatkowych wypłynęło z Rosji 5,5 mld dolarów¹⁷.

¹⁵ Dane Ministerstwa Gospodarki z systemu Insigos, <https://insigos.mg.gov.pl/Glowna.aspx> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

¹⁶ Dane Federalnej Służby Celnej, <http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:2:4397424271568706::NO::>, (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

¹⁷ *World Bank Russia Economic Review...*, *op.cit.*

Wykres 3. Napływ BIZ do Rosji



Źródło: na podstawie *World Bank database*, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>, (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

Taka sytuacja jest trudna dla nielicznych rosyjskich, aktywnie rozwijających się gałęzi gospodarki. General Motors, SsangYong Motor i Volkswagen w marcu 2015 r. podjęły decyzję o zamknięciu bądź ograniczeniu produkcji czy montażu na terenie Rosji¹⁸. Rosyjski AwtoWaz, który od wielu lat jest siłowo, za pomocą wysokich dotacji i sztucznie kreowanego zbytu, utrzymywany przy życiu ze względu na jego rolę miastotwórczą (Togliatti, zbudowane dla AwtoWazu, zamieszkuje 720 tys. osób, a istnienie miasta zależy od istnienia fabryki), przyniósł w 2014 r. trzykrotnie wyższą stratę, niż średnia z kilku poprzednich lat – osiągnęła ona aż 25 mld rubli (6 mld dolarów)¹⁹. Zmniejszenie budżetu dla przemysłu kosmicznego wywołuje strajki – opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń m.in. osób zatrudnionych przy budowie kosmodromu „Wostoczny” dochodzą do trzech miesięcy²⁰. Linie lotnicze Transaero, Uralskije Avialinii i UTair (największe, po Aeroflocie, spółki

¹⁸ Я. Циноева, К. Мельников, *Концерн окончен (Koncern skończony)*, *Коммерсант* 19 marca 2015 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2689311> (dostęp: 20 marca 2015 r.).

¹⁹ А. Распопова, *Автоваз стал больше сокращать, обещать и рекламироваться (AwtoWaz zaczął więcej zwalniać, obiecywać i reklamować)*, portal *Gazeta.ru*, 30 marca 2015 r. http://www.gazeta.ru/auto/2015/03/30_a_6618949.shtml (dostęp: 2 kwietnia 2015 r.).

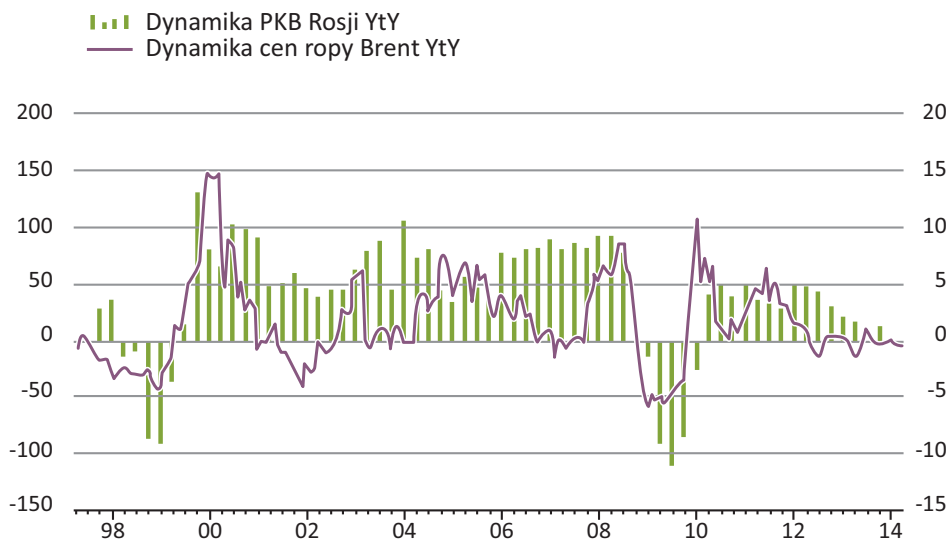
²⁰ Спецстрой: задержки зарплат не замедлили строительства «Восточного», (*Specbudowa: opóźnienia wynagrodzeń nie zahamowały budowy „Wostocznoego”*), РИА Новости, 17 kwietnia 2015 r. <http://ria.ru/space/20150417/1059091654.html> (dostęp: 18 kwietnia 2015 r.).

lotnicze w Rosji) poprosiły o wsparcie państwowe w postaci gwarancji Skarbu Państwa²¹. Latem 2014 r. rosyjskie agencje turystyczne masowo ogłaszały upadłość – bankructwo dotknęło również najbardziej prestiżowych operatorów, takich jak Newa, Labirynt czy Wersa.

Problemy strukturalne gospodarki rosyjskiej

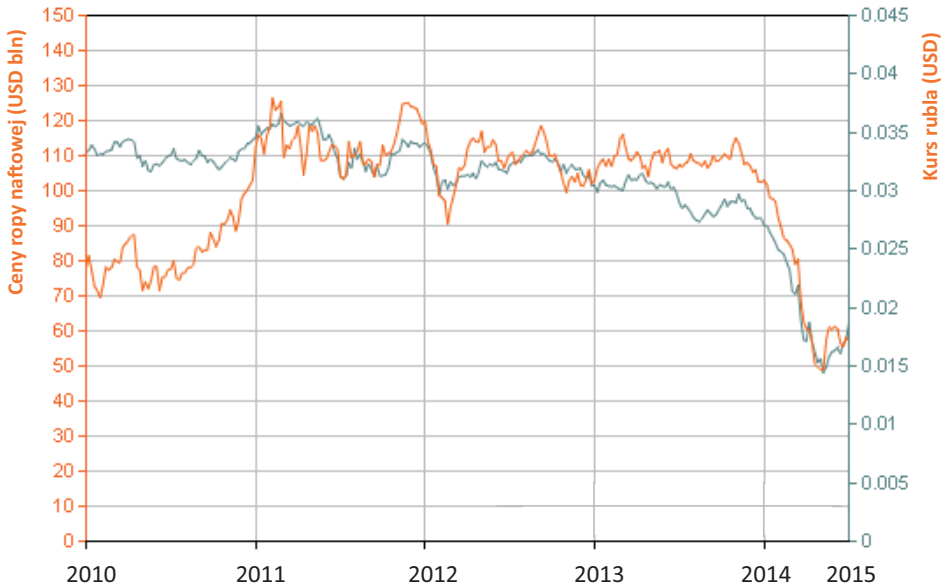
Należy podkreślić, że nawet bez sankcji gospodarkę rosyjską czekała co najmniej stagnacja w związku z wyczerpaniem się obecnego modelu rozwoju. Czynnikiem, który doprowadza do recesji, przewidywanej na lata 2015–2016, jest gwałtowny spadek cen ropy, na których opiera się kalkulacja rosyjskiego budżetu.

Wykres 4. PKB Rosji i wahania cen ropy naftowej



Źródło: na podstawie Newsland za Thomson Reuters Datastream, <http://newsland.com/news/detail/id/1431843/> (dostęp: 13 kwietnia 2015 r.).

²¹ А. Терентьева, П. Третьяков, *Авиакомпаниям господдержка не нужна (Spółki lotnicze nie potrzebują pomocy państwa)*, Ведомости, No 3755 z 22 stycznia 2015 r. <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/01/22/aviakompaniyam-pomosch-ne-nuzhna> (dostęp: 10 marca 2015 r.).

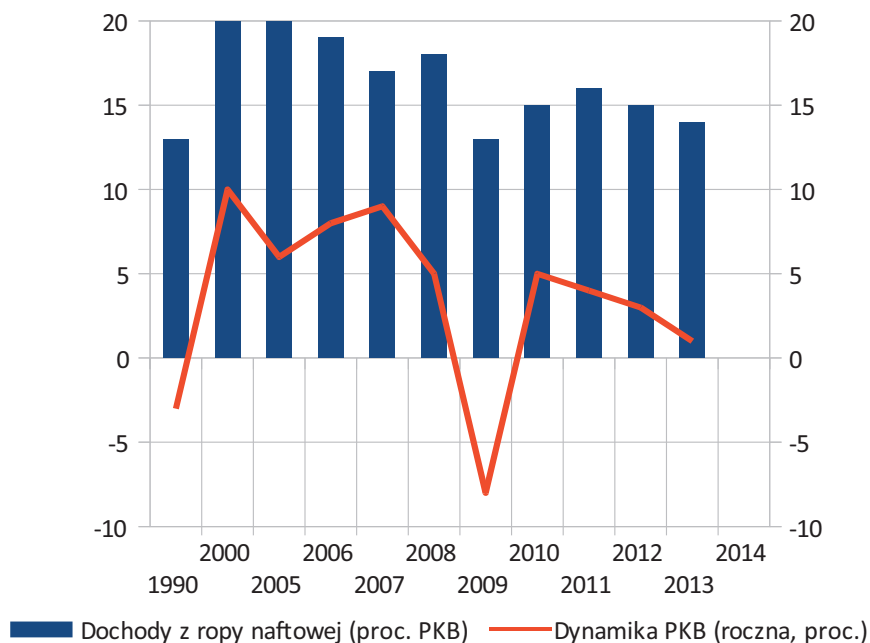
Wykres 5. Ceny ropy naftowej i kurs rubla (styczeń 2010 r. – kwiecień 2015 r.)

Źródło: na podstawie InfoMine.com, <http://www.infomine.com/investment/metal-prices/crude-oil/15-year/> (dostęp: 13 kwietnia 2015 r.).

Warto zauważyć, że rosyjska gospodarka wykazywała malejącą dynamikę również w latach 2012–2013, kiedy ceny ropy były na wysokim poziomie. Na styczniowym forum w Davos, podczas sesji poświęconej rosyjskiej gospodarce, wicepremier Igor Szuwałow stwierdził, że obecny kryzys jest kontynuacją załamania gospodarczego z 2008 r., z którego Rosja nie zdążyła wyjść²².

Rosja jest dotknięta syndromem holenderskim: wpływy z eksportu surowców zmniejszają motywację do wprowadzenia niełatwych i bolesnych dla społeczeństwa reform gospodarczych, wzrost dochodów społeczeństwa nie łączy się ze wzrostem produktywności i efektywności kapitału, co powoduje zmniejszenie konkurencyjności produktów i biznesu, a także umacnia walutę, co negatywnie wpływa na eksport.

²² Шувалов пообещал россиянам затяжной и тяжелый кризис (Szuwałow obiecał Rosjanom długi i ciężki kryzys), portal Interfaks, 23 stycznia 2015 r., <http://www.interfax.ru/business/419662> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

Wykres 6. Uzależnienie PKB Rosji od dochodów z ropy naftowej

Źródło: na podstawie danych Banku Światowego: *World Bank database*, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

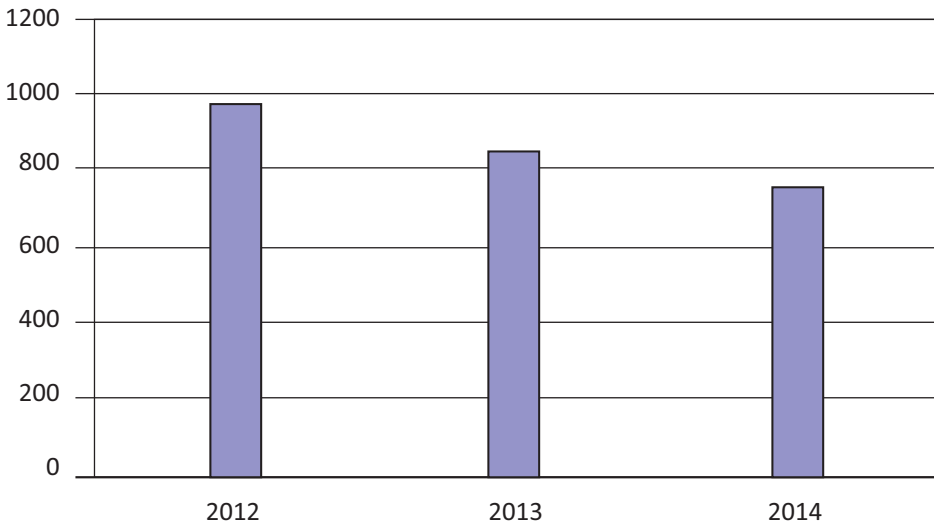
Ponadto, mimo „tłustego” piętnastolecia prezydentury W. Putina, w Rosji wciąż brakuje infrastruktury technicznej: połączeń drogowych i kolejowych, energetyki, wodociągów, istniejąca infrastruktura jest droga w utrzymaniu m.in. ze względu na geograficzną wielkość państwa. Droga M-10 (połączenie Moskwy i Sankt Petersburga, jedna z najbardziej obciążonych rosyjskich tras) do 2013 r. była w fatalnym stanie technicznym, a pokonanie 700 km zajmowało ponad 12 godzin. Dopiero w 2014 r. rozpoczęto budowę autostrady M-11 na tej samej trasie. Ocenia się, że 50 proc. (w niektórych gałęziach gospodarki, m.in. w przemyśle wydobywczym, wskaźnik ten osiąga 90 proc.) maszyn i urządzeń jest wyeksploatowanych. Wymiany wymaga 80 proc. istniejącej infrastruktury gazociągowej²³.

Jednocześnie, mimo wysokich cen ropy, środki przeznaczone na inwestycje w ramach Federalnego Inwestycyjnego Programu Celowanego

²³ А. Гражданкин и С. Кара-Мурза, *Белая книга России. Строительство, перестройка и реформы: 1950–2012 гг.* (Biała księga Rosji. Budowa, pierestrojka i reformy: 1950–2012), <http://centero.ru/whitebook/iznos-osnovnykh-promyshlennykh-fondov> (dostęp: 19 kwietnia 2015 r.).

(Федеральная адресная инвестиционная программа, ФАИП, FAIP) były regularnie obniżane. Warto odnotować, że ze środków FAIP budowane są m.in. rurociągi, a 23 proc. wszystkich środków FAIP w 2014 r. przeznaczonych było na inwestycje w sektorze obronnym²⁴. Ponadto skala lub sens ekonomiczny niektórych inwestycji wydają się nieuzasadnione: obwodnica Sankt Petersburga, magistrała Bajkał-Amurska, mosty we Władywostoku, obiekty olimpijskie w Soczi, stadiony na MŚ 2018 nie są *de facto* inwestycjami, a wydatkami, które generować będą kolejne wydatki²⁵.

Wykres 7. Dynamika wartości FAIP



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, *Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации по итогам 2014 г. (Monitoring „O wynikach rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej w 2014 r.)*, http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=97fcd9bd-03b8-4c66-a02f-117d69e48429 (dostęp: 7 lutego 2015 r.).

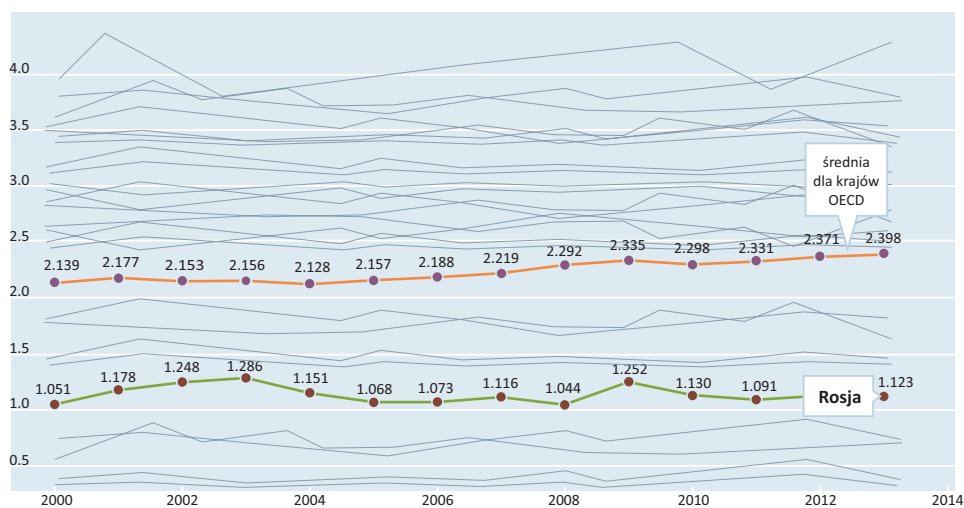
²⁴ *Мониторинг...*, *op.cit.*

²⁵ В. Зубов, *Почему любая модернизация в России заканчивается тупиком (Dlaczego każda modernizacja w Rosji to ślepa uliczka)*, <http://top.rbc.ru/economics/29/09/2014/542578b1cbb20f7362ab05c9> (dostęp: 16 kwietnia 2014 r.).

Kolejnym czynnikiem poważnie ograniczającym możliwości rozwoju rosyjskiej gospodarki jest zła sytuacja demograficzna i kurcząca się zasoby ludzkie oraz ich niewłaściwe umiejscowienie. Najbardziej dochodowe sektory gospodarki są w znacznej części znacjonalizowane, co oznacza, że za ich modernizację i zarządzanie odpowiada kadra urzędnicza – w większości przygotowana do bezpośredniej ochrony interesów państwa, pozbawiona kompetencji menedżerskich, ponadto silnie skorumpowana (Rosja w rankingu korupcji Transparency International znajduje się na 136. pozycji na 175 państw)²⁶. Liczba ludności zmalała o 3 mln w ciągu ostatnich 15 lat. Społeczeństwo starzeje się powoli, ale wyraźnie. Udział osób poniżej 15. roku życia w strukturze demograficznej obniżył się o 3 punkty procentowe – do 15 proc. (udział osób powyżej 65. roku życia pozostaje stały – 13 proc. – przy średniej długości życia 72 lata)²⁷. Bardzo niskie bezrobocie, niska kultura pracy i niska mobilność pracowników pogłębiają problem.

Wysiłki skierowane na modernizację gospodarki okazały się niewystarczające. Wydatki na badania i rozwój są w Rosji jednymi z najniższych na świecie i w 2014 r. stanowiły zaledwie 1,1 proc. PKB²⁸.

Wykres 8. Udział wydatków na badania i rozwój w PKB (%)



Źródło: na podstawie danych OECD: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm> (dostęp: 15 kwietnia 2015 r.).

²⁶ Corruption Perception Index 2014, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, (dostęp: 16 kwietnia 2015 r.).

²⁷ World Bank database..., *op.cit.*

²⁸ Dane OECD: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm> (dostęp: 15 kwietnia 2015 r.).

Udział technologii zaawansowanych w produkcji Rosji od 2005 r. nie przekracza 6 proc., w rankingu Global Innovation Index 2014 Rosja plasuje się na 49. pozycji na 105 państw (dla porównania, Polska zajmuje miejsce 45.). Nie sprawdza się centralne zarządzanie innowacjami: wśród 130 parków technologicznych efektywnych jest zaledwie 10 proc., nie udało się zrealizować ambitnych założeń miasteczka naukowego Skołkowo, a na organizowanych z wielkim rozmachem pod patronatem prezydenta targach innowacji w przemyśle Innoprom w Jekaterinburgu wystawiają się m.in. szkoły ogólnokształcące²⁹.

Według raportu OECD „znaczne środki zaangażowane są w niskoproduktywne działania”³⁰. Programy uczenia się przez całe życie i programy aktywujące nie są rozwinięte. Nadmierna podaż miejsc pracy zniechęca do zmiany zawodu czy podjęcia działań innowacyjnych. Mimo powszechności wykształcenia, jego jakość nie jest wysoka, nie jest ono również powiązane z potrzebami rynku i biznesem. Wydatki na edukację są na niezadowalającym poziomie. Mimo dobrych osiągnięć w badaniach podstawowych, liczba zgłoszonych patentów pozostaje niższa, niż średnia OECD.

Skutki sankcji sektorowych widoczne będą dopiero w perspektywie długookresowej. Najprawdopodobniej poważnie opóźnią one nowe inwestycje związane z wydobywaniem ropy i gazu, z drugiej strony jednak wobec niskich cen surowców i nieco malejącego popytu mogłyby one zostać odłożone niezależnie od nałożonych ograniczeń. W przypadku sankcji najgroźniejszy dla rosyjskiej gospodarki wydaje się przede wszystkim efekt wizerunkowy.

Wykorzystanie surowców w polityce zagranicznej Rosji

W Strategii energetycznej³¹ Federacji Rosyjskiej z 2014 r. zawarte jest stwierdzenie, że jednym z jej celów jest „utworzenie efektywnego i stabilnego systemu optymalizacji eksportu i konsumpcji wewnętrznej surowców energetycznych (...) w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i zabezpieczenia interesów geopolitycznych państwa”. Energetyka jest jedną z najważniejszych składowych gospodarki światowej, dlatego możliwości wpływu poprzez „zakręcanie

²⁹ E. Семенова, *Проблемы модернизации российской экономики (Problemy modernizacji gospodarki rosyjskiej)*, <http://riss.ru/analytcs/956/> (dostęp: 16 kwietnia 2015 r.).

³⁰ OECD *Economic Survey: Russian Federation*, <http://www.oecd.org/economy/economic-survey-russian-federation.htm> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

³¹ Pełny tekst: *Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2035 г. (Strategia energetyczna Federacji Rosyjskiej do 2035 r.)*, <http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

kurka” mogą być dość wysokie. Rosja, jako operator największych na świecie złóż gazu ziemnego i czołowy producent ropy naftowej, chętnie wykorzystywała ten mechanizm do celów politycznych: czy to aby „skarcić” przeciwnika (odcięcie dostaw gazu dla Estonii w 2007 r. łączone było ze sprawą przeniesienia pomnika „brązowego żołnierza”), czy to do poważniejszych celów (podwyższenie cen eksportowych na ropę kierowaną do Kirgistanu w 2010 r. doprowadziło do odsunięcia od władzy prezydenta Bakijewa, wybranego po antyrosyjskiej „rewolucji tulipanowej”). Ponadto wertykalna struktura władzy i silne powiązania polityki i energetyki w Rosji umożliwiają błyskawiczne podejmowanie decyzji (np. Gazprom rozpoczął dostawy gazu na tereny kontrolowane przez separatystów na Ukrainie w ciągu trzech godzin od otrzymania polecenia premiera D. Miedwiediewa), co jest niemożliwe w przypadku Unii Europejskiej, z której każdy z 28 członków ma inne priorytety³².

Ze względów historycznych (infrastruktura budowana jeszcze w czasach ZSRR i wynikające z niej uzależnienie surowcowe od Rosji) najbardziej podatne na „zakręcanie kurka” są państwa Wspólnoty Niepodległych Państw, Europy Środkowo-Wschodniej, a także Niemcy. Jednocześnie wydarzenia ze stycznia 2009 r., kiedy w wyniku rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego zostały przerwane dostawy do Europy, zachęciły europejskich decydentów do dywersyfikacji dostawców i dokonania znaczących zmian na swoim rynku gazowym. Wybudowano sieć interkonektorów, unowocześniono istniejące gazociągi tak, aby umożliwić przesył rewersowy³³. 19 terminali gazu skroplonego (LNG), w tym litewski terminal w Kłajpedzie i budowany terminal w Świnoujściu, pozwalają na zakup gazu skroplonego od dowolnego dostawcy, niezależnie od istniejącej infrastruktury przesyłowej. Coraz większe znaczenie zaczynają mieć również odnawialne źródła energii oraz energetyka atomowa. W takiej sytuacji manipulacje polityczne, które mogłyby być podejmowane przez Rosję, stają się niebezpieczne dla jej głównego operatora – Gazpromu, którego 95 proc. eksportu skierowanego do krajów poza WNP trafia do Europy i zaspokaja tam ok. 1/3 popytu³⁴. Sukces lat 2008–2009, kiedy podpisano ostatnie kontrakty długoterminowe, nie zostanie już powtórzony. Rosja zdążyła z pomocą Niemiec wynegocjować wybudowanie gazociągu Nord Stream, zyskując w ten sposób bezpośrednią drogę nacisku na Ukrainę,

³² Z. Nowak, J. Ćwiek-Karpowicz, J. Godzimirski, *The power to influence Europe? Russia's grand gas strategy*, „PISM Strategic File”, No.6 (69), March 2015, http://www.pism.pl/files/?id_plik=19367 (dostęp: 30 marca 2015 r.).

³³ Szerzej na ten temat: P. Turowski, *Bezpieczeństwo dostaw gazu dla Grupy Wyszehradzkiej i pozostałych państw Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 30, BBN, Warszawa 2014.

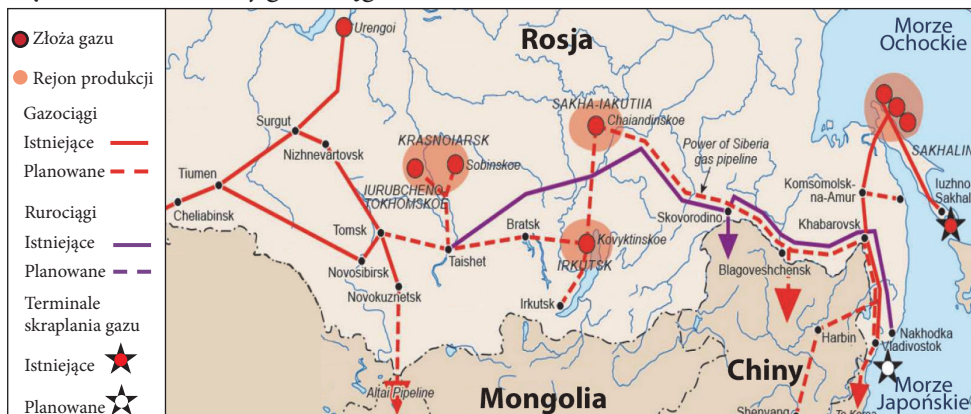
³⁴ J. Lough, *Russia's energy diplomacy*, Chatham House Briefing Paper, May 2011, REP RSP BP 2011/01. http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/19352_0511bp_lough.pdf (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

Białoruś i ewentualnie Polskę, rozpoczęta już budowa gazociągu południowego została przerwana. Nie wiadomo, czy warunki stawiane przez Turcję pozwolą na jego kontynuację w nieco zmienionym kształcie. Inwestycje tego typu, współfinansowane przez odbiorców, w pewnym stopniu zapewniałyby Gazpromowi zbyt.

Według analityków z Chatham House, ceny surowców mogą być również wykorzystywane w bardziej wyrafinowany sposób: utrzymywanie preferencyjnych cen gazu dla Ukrainy demotywoowało jej władze do przeprowadzenia reform, które uniezależniłyby to państwo od Rosji³⁵.

Jak wynika z rosyjskiej strategii energetycznej³⁶, władze zdają sobie sprawę z wyczerpania się możliwości rynku europejskiego. Opracowanie planów związanych z przeniesieniem eksportu ku Azji gwałtownie przyspieszono w związku z kryzysem ukraińskim i sankcjami. Trudno już dochowywać nieformalnej umowy „my damy tani gaz, wy inwestujecie w naszym kraju”, która obowiązywała przez ostatnie lata. Przyspieszenie takie nie leży w interesach Rosji, ponieważ pozwala Chinom dyktować warunki. Podpisana w maju 2014 r. umowa na dostawy i budowę gazociągu „Siła Syberii” jest dla Rosji mniej korzystna, niż planowana budowa gazociągu „Altaj” ze strony zachodniej. „Altaj” dodatkowo pozwoliłby konkurować z dostawcami z Azji Środkowej i można do niego przekierować „europejski” gaz ze złóż Syberii Zachodniej. W tym kontekście warto zauważyć, że Chiny intensywnie inwestują w regionie Morza Kaspijskiego i Azji Środkowej, zmniejszając zależność Azerbejdżanu, Turkmenistanu, Kazachstanu i Uzbekistanu od rosyjskiej infrastruktury przesyłowej.

Rysunek 1. Rozwój gazociągów w kierunku chińskim



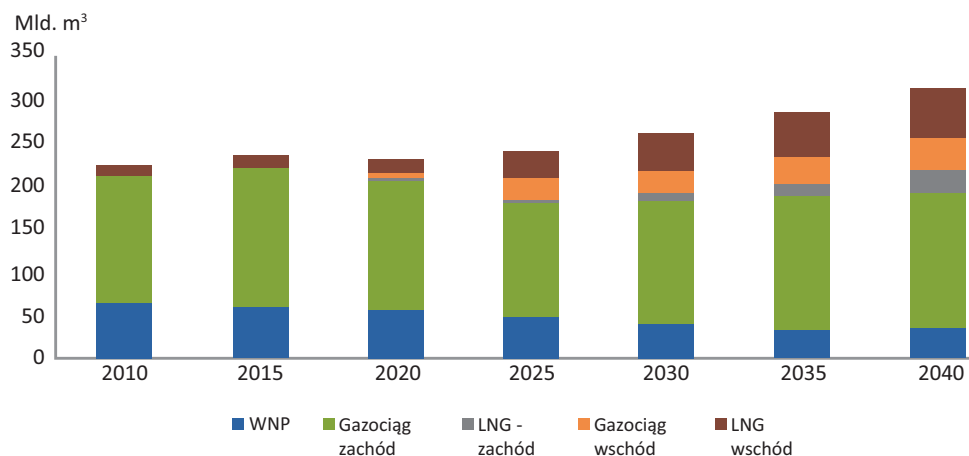
Źródło: na podstawie *Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 г., Институт энергетических исследований РАН РФ (Prognoza rozwoju energetyki świata i Rosji do 2040 r., Instytut Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk)*, http://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2014 r.).

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Энергетическая стратегия..., op.cit.*

Istotny jest też fakt, że większość obecnie użytkowanych złóż gazu w Rosji jest wyeksploatowanych w ok. 80 proc. Wykorzystanie nowych zasobów (na Półwyspie Jamalskim, w Syberii Wschodniej i na Dalekim Wschodzie, a także na Dalekiej Północy) czy budowa terminali skraplania gazu wymaga olbrzymich inwestycji – Gazprom jest zobligowany do przeznaczania na ten cel 35 mld dolarów rocznie, co może okazać się niemożliwe w związku ze spadkiem cen surowca i ograniczeniem dostępu do finansowania zagranicznego. Jeszcze w 2008 r. Gazprom uznawany był za trzecią co do wielkości spółkę na świecie, a jego wartość rynkowa wynosiła prawie 345 mld dolarów, pod koniec 2014 r. spadła ona do 51 mld dolarów, co uplasowało giganta gazowego na 184. miejscu³⁷.

Wykres 9. Kierunki eksportu gazu ziemnego z Rosji.



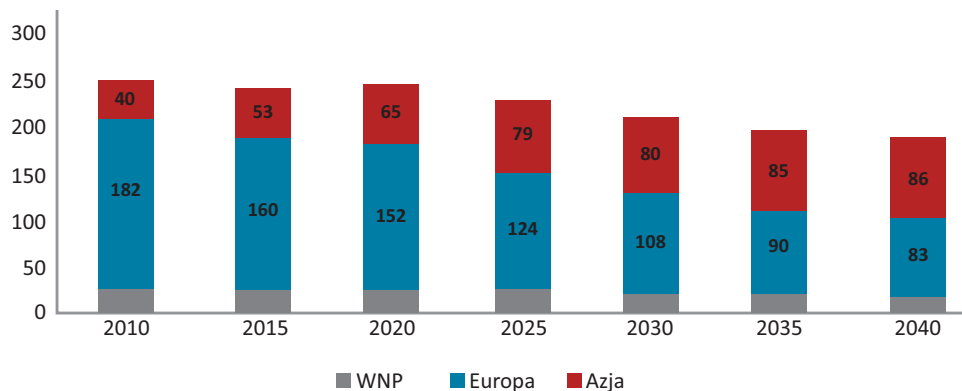
Źródło: na podstawie *Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 г., Институт энергетических исследований РАН РФ (Prognoza rozwoju energetyki świata i Rosji do 2040 r., Instytut Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk)*, http://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2014 r.).

Mimo że Rosja jest również jednym z najbardziej istotnych graczy na rynku ropy naftowej (UE importuje z Rosji 60 proc. zużywanej przez siebie ropy), a także węgla kamiennego (zaspokaja popyt UE w 50 proc.), surowce te nie są wykorzystywane do gry politycznej w takim stopniu jak gaz, przede wszystkim z powodu względnej łatwości fizycznej dywersyfikacji dostaw. Najbardziej perspektywiczne są jednak rynki azjatyckie, wobec tego

³⁷ Z. Nowak..., *op.cit.*

Rosja buduje drugą nitkę ropociągu Syberia Wschodnia – Ocean Spokojny, rozwija system magistrali ropociągowych do Chin i do portu w Primorsku. Według Rosyjskiej Akademii Nauk, w ciągu najbliższego dwudziestolecia eksport w kierunku azjatyckim (przede wszystkim do Chin, Indii i Korei) będzie równy dostawom do Europy³⁸.

Wykres 10. Kierunku eksportu ropy naftowej z Rosji.



Źródło: na podstawie *Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 г., Институт энергетических исследований РАН РФ (Prognoza rozwoju energetyki świata i Rosji do 2040 r., Instytut Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk)*, http://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2014 r.).

Współpraca z Chinami

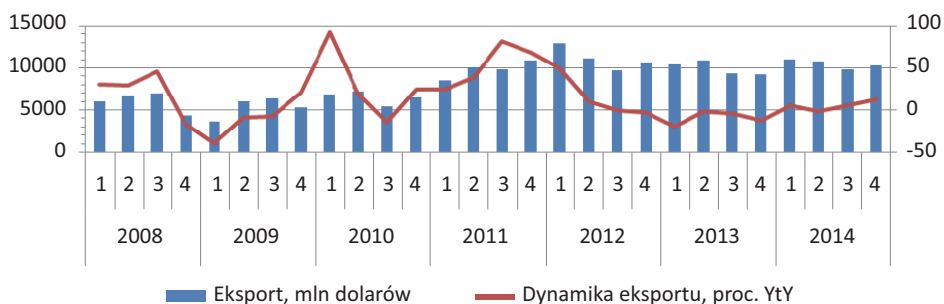
Według danych Głównego Urzędu Celnego ChRL, w 2014 r. rosyjskochińskie obroty handlowe wzrosły o 6,8 proc., osiągając ponad 95 mld dolarów, z dwunastoprocentowym saldem na korzyść Chin³⁹. Dynamika obrotów była wyższa, niż w przypadku innych partnerów Chin. Z danych Federalnej Służby Celnej FR wynika, że obroty osiągnęły 88 mld dolarów, utrzymując się na podobnym poziomie, jak rok wcześniej. Rosja jest dla Chin 9. co do

³⁸ *Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 г., Институт энергетических исследований РАН РФ (Prognoza rozwoju energetyki świata i Rosji do 2040 r., Instytut Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk)*, http://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2015 r.).

³⁹ http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/cn_ru_relations/cn_ru_trade/ (dostęp: 15 kwietnia 2015 r.).

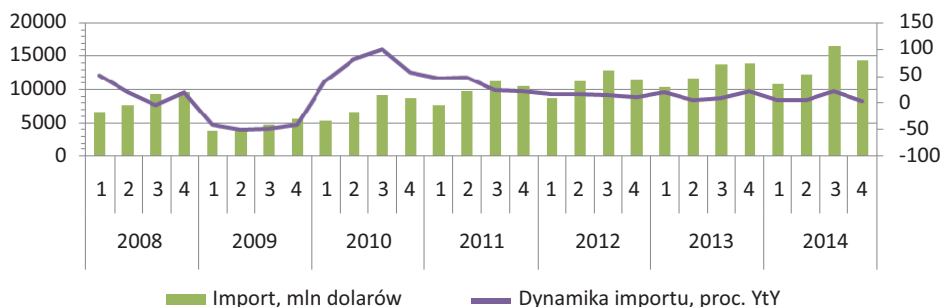
wielkości partnerem handlowym, Chiny od 2010 r. zajmują pierwszą pozycję w rankingu rosyjskim, wyprzedzając Niemcy.

Wykres 11. Eksport FR do Chin



Źródło: na podstawie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/cn_ru_relations/cn_ru_trade/ (dostęp: 15 kwietnia 2015 r.).

Wykres 12. Import FR z Chin



Źródło: na podstawie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/cn_ru_relations/cn_ru_trade/ (dostęp: 15 kwietnia 2015 r.).

Struktura rosyjskiego eksportu do Chin w latach 2008–2014 była nieco bardziej zróżnicowana, niż w przypadku innych partnerów - „zaledwie” 71,6 proc. stanowiła ropa naftowa, węgiel i gaz ziemny (wzrost w stosunku do 2013 r. wyniósł 7,4 proc. w przypadku wartości fizycznej i 10,7 proc. w przypadku wartości pieniężnej). Drewno stanowiło prawie 7 proc. rosyjskiego eksportu do Chin (wzrost o 11,1 proc.), połowa to drewno okrągłe. Rosja zaspokajała 17 proc. chińskiego popytu na drewno. Trzecią i czwartą co do wielkości grupy towarowe stanowiły metale kolorowe (3,9 proc.) i ryby

(3 proc.), ponadto Rosja eksportowała rudy (2,9 proc.), produkty chemiczne (2,8 proc., spadek o 20 proc.), nawozy (2,2 proc.), papier i celulozę (1,9 proc.) i kamienie szlachetne (1,2 proc.). Zauważyć należy, że na liście tej praktycznie nie ma towarów przetworzonych w jakikolwiek sposób – Rosja dostarczała przede wszystkim surowce. Wracaly one w postaci maszyn i urządzeń, na które przypadła prawie połowa rosyjskiego importu z Chin. Kolejne pozycje to odzież i obuwie (19 proc.), a także produkty chemiczne (8 proc.). Jednocześnie Chiny nie będą w stanie zaspokoić rosyjskich potrzeb związanych z działaniem sankcji – ani w przypadku żywności, ani w przypadku technologii podwójnego przeznaczenia czy maszyn górniczych. Rosja nie może też liczyć na całkowite przeorientowanie swojego eksportu gazu i ropy – brakuje niezbędnej infrastruktury i woli chińskiego partnera.

W ostatnich latach wzrosły za to chińskie inwestycje w Rosji – Chińczycy zajmują się przede wszystkim eksploatacją nowych złóż, gospodarką leśną, energetyką, handlem, produkcją AGD, budownictwem i łącznością. Do największych inwestycji należy wykupienie 20 proc. akcji projektu terminalu skraplania gazu Jamał LPG (wartość kontraktu ocenia się na 810 mln dolarów) i 12,5 proc. akcji spółki Urałkalij (producent potasu, wartość kontraktu to 2 mld dolarów). Ogółem w 2013 r. Chińczycy zainwestowali w Rosji ponad 4 mld dolarów (równowartość wszystkich dotychczasowych inwestycji!), wartość inwestycji chińskich w rachunku skumulowanym wynosi 8,6 mld dolarów. Rosyjskie inwestycje w Chinach są bardzo skromne i wyniosły 22 mln dolarów, chociaż należy pamiętać, że znaczna część środków inwestowana jest przez rosyjskie firmy poprzez ich spółki zarejestrowane w Hongkongu.

Ta krótka analiza pokazuje, że rosyjsko-chińskie stosunki handlowe bardziej odpowiadają interesom Chin niż Rosji. Jeżeli tendencje te się utrzymają, to Rosja zostanie „młodszy partnerem” Chin i dostawcą czystych surowców – już dziś postrzegana jest w ten sposób nie tylko przez Chiny, ale również przez Japonię czy Koreę Południową⁴⁰.

Co więcej, Chiny skutecznie wypychają Rosję z rynków środkowoazjatyckich: obroty handlowe Państwa Środka z Uzbekistanem, Kirgistanem, Tadżykistanem, Kazachstanem i Turkmenistanem już w 2010 r. przekraczały obroty Chin z Unią Europejską czy Rosją, Chiny są również głównym

⁴⁰ B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, *Dealing with a post-BRIC Russia*, ECFR, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR44_POST-BRIC_RUSSIA.pdf (dostęp: 10 marca 2015 r.).

inwestorem na tym obszarze, finansując m.in. budowę gazo- i ropociągów w kierunkach przeciwnych do Rosji, a także budując drogi i koleje⁴¹.

Rosja, jako największy producent nośników energii na świecie, i Chiny – drugi co do wielkości konsument energii – mogłyby stworzyć doskonały model współpracy, gdyby nie obawy rosyjskich władz związane z nadmierną, według nich, ekspansją gospodarczo-polityczną Chin, zagrażającą pozycji Rosji, i polityka Chin, ukierunkowana na maksymalną dywersyfikację dostawców. Oba kraje traktują się z dużą dozą nieufności mimo deklaracji składanych na najwyższym szczeblu: memoranda o współpracy nie przerażają się w konkretne kontrakty. Jednocześnie jednak celem Chin nie jest na razie bezpośrednio drażnienie Rosji: Chiny ostrożnie wypowiadają się na temat rosyjskiej polityki zagranicznej, rząd chiński stara się również ograniczać własnych obywateli w dziele kolonizacji Dalekiego Wschodu Rosji⁴².

Sektor zbrojeniowy

W 2010 r. władze rosyjskie zaakceptowały Program przebrojenia rosyjskiej armii, a w marcu 2015 r. *de facto* wycofały się z traktatu o zbrojeniach konwencjonalnych w Europie. Teoretycznie oznacza to dla Rosji możliwość nieograniczonych zbrojeń, wspieranych przez ponad 5 proc. PKB przeznaczanych na potrzeby obronności. Praktycznie jednak sankcje międzynarodowe, konflikt z Ukrainą i problemy strukturalne sektora zbrojeniowego mogą skutecznie uniemożliwić wykonanie Programu przebrojenia. Mimo, że ograniczenia pakietu antykryzysowego nie dotyczą obronności, trudno będzie rzeczywiście uzyskać pełną kwotę 700 mld dolarów, które zostały zaplanowane na realizację Programu. Deprecjacja rubla, wyższe koszty surowców, zakaz sprzedawania do Rosji towarów podwójnego przeznaczenia to czynniki zewnętrzne, które mogą zablokować przebrojenie. Jednak tak samo jak w przypadku całej gospodarki, tak i w tym szczególnym sektorze o wiele poważniejsze zdają się być problemy strukturalne, w tym brak środków na badania i rozwój. Rosyjski przemysł zbrojeniowy dokonuje kolejnych modernizacji wybranych modeli techniki wojskowej (np. czołgu T-72), nie opracowując nowych koncepcji. Wprowadzenie nowych technologii jest długotrwałe i drogie: potrzeba ok. 4–5 lat, aby uruchomić własną

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu smoka. Rosja-Chiny 1991–2014*, Wydawnictwo Akademickie, Kraków 2015 r.

produkcję elementów wytwarzanych do tej pory na Ukrainie. Istnieje różnica pokoleniowa między personelem naukowym i technicznym w ośrodkach badawczo-rozwojowych sektora zbrojeniowego, która utrudnia współpracę i tworzenie nowych projektów, ponadto maszyny i urządzenia fabryk zbrojeniowych są często przestarzałe lub wyeksploatowane.

W efekcie trudno jest oczekiwać, że uda się osiągnąć zaplanowany poziom przebrojenia (70 proc. nowoczesnego uzbrojenia), ponadto w stosunku do za-inwestowanych środków zysk dla gospodarki będzie bardzo nieznaczny. Istnieje też zagrożenie, że Rosji nie uda się zrealizować zaplanowanych kontraktów na sprzedaż broni, co dodatkowo ograniczy wpływ do budżetu państwa⁴³.

Być może rosyjski przemysł obronny ma zadanie być „zbrojnym ramieniem dyplomacji kurkowej” i zwiększać potencjał odstraszenia (czy grożenia) Federacji Rosyjskiej. Polityka taka może prowokować jednak silniejsze mocarstwa do wyścigu zbrojeń, w którym Rosji zabraknie odpowiedniego potencjału.

Podsumowanie

Sankcje w ich charakterze karzącym czy zniechęcającym adwersarza do określonego działania są szczególnym instrumentem w polityce międzynarodowej. Ich skuteczność zależy od wielu czynników wymiernych – realności założonych celów oraz proporcjonalności, adekwatności i ekonomiki stosowanych środków (politycznych, wojskowych, ekonomicznych, technologicznych, finansowych itp.). Współczesna sytuacja globalna (np. niskie ceny ropy i gazu) może istotnie pogłębić dotkliwość takich przedsięwzięć. Dotyczy to także sfery niewymiernej – najogólniej mówiąc, odporności przedmiotu sankcji, w tym zwłaszcza morale społeczeństwa nimi dotkniętego. W dodatku skuteczność sankcji na przestrzeni dziejów wskazuje na wieloznaczny efekt ich stosowania i rezultatów. Elementy te, a szczególnie niematerialny wymiar, utrudniają bezpośrednią ocenę efektywności tego narzędzia.

Starannie kalibrowane sankcje i kontrsankcje w nierównym stopniu dotyczą obu stron – Rosji i Zachodu. Ekstensywna, praktycznie monokulturowa gospodarka rosyjska gorzej sobie radzi z posunięciami USA i Unii Europejskiej, będąc w dużym stopniu uzależniona od zachodnich technologii i produktów niezbędnych dla wysoko zaawansowanych projektów i inwestycji, w tym zwłaszcza w dziedzinie eksploatacji węglowodorów – głównego źródła

⁴³ A. M. Dyner, *The modernisation of the Russian Army: too ambitious for the local defence industry*, „PISM Biulletin” No 31(763), 20 marca 2015 r.

finansowania budżetu Federacji Rosyjskiej. Rosyjskie kontrsankcje nie mają porównywalnego oddziaływania na prężne rynki państw zachodnich, które względnie pomyślnie kompensują straty ekspansją na inne rynki.

Powstaje też pytanie, czy Zachód zdoła utrzymać jednomyślną politykę sankcji wobec Rosji, zważywszy na gospodarczo-handlowe interesy jego różnych aktorów i podmiotów.

Analitycy zastanawiają się, czy głęboka recesja, która pod wpływem sankcji może z czasem zamienić się w krach gospodarczy, nie jest zbyt wysoką ceną za pozbawiony wszelkiej infrastruktury półwysep krymski i możliwość wpływania na zniszczony przez wojnę przemysłowy fragment południowo-wschodniej Ukrainy. I odpowiadają: „rzutowanie zachodnich wartości i racji na sposób podejmowania decyzji Kremla jest bezowocne”. 15 lat niemal nieprzerwanego wzrostu gospodarczego i niespotykanej w historii Rosji stabilności politycznej daje W. Putinowi poparcie społeczne, które bardzo trudno będzie zburzyć⁴⁴. Aneksja Krymu, entuzjastycznie przyjęta przez rosyjskie społeczeństwo i związane z tym nastroje antyzachodnie, nacjonalistyczne, zwiększyły akceptację dla prezydentury W. Putina do ponad 80 proc.⁴⁵, które trudno byłoby utrzymać w inny sposób przy pogarszającej się sytuacji gospodarczej.

Nie sposób na tym etapie w sposób zdecydowany oceniać wpływu sankcji i kontrsankcji na sytuację gospodarczą Rosji i jej społeczeństwa. Jak wspomniano, nie musi być to bilans jednoznaczny. Paradoksalnie pozytywnym dla Rosji może też okazać się zwiększenie potencjału wytwórczego gospodarki rosyjskiej w sektorach pozasurowcowych. Ponadto Rosja, tracąc jedne więzi gospodarcze, zyskuje nowe, m.in. umacnia się jej obecność na Białorusi, skądinąd wbrew woli rządzących tym krajem. Zmuszenie Rosji poprzez sankcje do pogłębienia współpracy z Chinami zdecydowanie wzmocni rolę geopolityczną Państwa Środka w świecie, co może mieć nieprzewidziane skutki dla międzynarodowej gospodarki i bezpieczeństwa.

Niezmiennym decydującym czynnikiem dla Rosji pozostaje cena baryłki ropy. Znaczenie tego elementu wykracza poza sferę ekonomiczną, rzutując także na podejmowane w Moskwie decyzje dotyczące polityki zagranicznej, choćby związane z rosyjskim zaangażowaniem w kryzysy na Bliskim Wschodzie. Wylączyć z gry znaczących konkurentów i podnieść przy tym cenę surowca – to marzenie kremlofskich decydentów. Rosja może odwlec zmiany, lecz nie ucieknie łatwo od koniecznych reform strukturalnych.

⁴⁴ M. Phillips, *How much more economic pain can Vladimir Putin take*, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-02/how-much-more-economic-pain-can-vladimir-putin-take> (dostęp: 10 kwietnia 2015 r.).

⁴⁵ Dane Centrum Levada, <http://www.levada.ru/eng/indexes-0> (dostęp: 20 kwietnia 2015 r.).

Bezpieczeństwo międzynarodowe w 2013 r. z perspektywy Rocznika SIPRI – omówienie i komentarz

Zdzisław Lachowski

Roczniki SIPRI są doskonałym przykładem prezentacji i analizy „twardych”, starannie weryfikowanych faktów i danych, co maksymalnie zbliża je do obiektywnej narracji istotnych wydarzeń i procesów w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Lektura edycji prezentującej 2013 r. nie jest fascynująca w porównaniu z wydarzeniami w następnych latach, jednak kompleksowo prezentuje szeroką panoramę nadchodzącej zmiany w obszarze bezpieczeństwa, konfliktów, operacji pokojowych, zarządzania kryzysowego, zbrojeń oraz ich kontroli, nieprolifracji i rozbrojenia.

W okresach stabilizacji na arenie międzynarodowej rzadko występuje nagła potrzeba ścigania się z podażą informacji i analizą danych dla zainteresowanego czytelnika: długofalowe trendy i wysoki stopień przewidywalności w badaniach pozwalają na spokojne opracowywanie i publikowanie materiałów oraz refleksję nad nimi. Inaczej sprawy mają się w czasie przemiany, gdy wydarzenia prowokują do zmiany kryteriów podejścia i skrócenia perspektywy.

Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (*Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI*), publikując kolejny Rocznik, opatrzony tradycyjnym nagłówkiem: „Zbrojenia, rozbrojenie i bezpieczeństwo międzynarodowe”, stanął przed wyzwaniem¹. Po okresie zastoju w stosunkach międzynarodowych rok 2014 przyniósł zapowiedź dynamicznej, przełomowej transformacji w globalnym bezpieczeństwie. Kilka instytutów i *think tanków* specjalizujących się w podobnych publikacjach nie oparło się pokusie relacjonowania i analizowania dla czytelników niemal „na żywo” rozwoju wypadków. Na przykład, tak postąpiono w *Przeglądzie Strategicznym 2013/2014*, wydawanym przez Instytut Stosunków Międzynarodowych

¹ *SIPRI Yearbook 2014. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oksford 2014.

Uniwersytetu Warszawskiego². SIPRI nie uległo temu trendowi, jakkolwiek tytuł edycji jest opatrzony myląco – niemniej zgodnie z tradycją Instytutu – datą 2014³. Ze względu na specyficzny profil Rocznika SIPRI aktualizacyjna zmiana i próba zaspokajania niedosytu w obliczu nawału wydarzeń i informacji groziłyby naruszeniem niezbędnego dystansu badawczego i wiarygodności, solidności analizy i konsekwentnej narracji tej wydawniczej serii sztokholmskiego instytutu. Z racji wspomnianej dynamiki wydarzeń, omawiany Rocznik SIPRI jawi się jako „anachroniczna” publikacja: między analizowanymi problemami i trendami sprzed dwóch lat a współczesnymi wypadkami luka zdaje się subiektywnie ogromna. Poniższa prezentacja świadczy, że nie jest to prawda.

Zanim nastąpi przejście do przeglądu zawartości Rocznika, czytelnikowi należy się kilka uwag. Sygnalizowany w recenzji zamieszczonej w poprzednim roku na łamach „Bezpieczeństwa Narodowego” trend ku swoistej „ekonomizacji” problematyki bezpieczeństwa nie znalazł silnej kontynuacji w treści omawianego Rocznika. Odszedł dyrektor SIPRI Tilman Brück, a jego obowiązki na ograniczony czas przejął Ian Anthony, weteran SIPRI od 1988 r. Ewidentnie powrócił on, jako redaktor naczelny, do głównego nurtu analiz SIPRI. Można sądzić, że nowo wybrany dyrektor, który obejmie funkcję od września 2015 r., będzie kontynuował tę linię w czasie, gdy „twarde bezpieczeństwo” wraca z mocą na agendę globalnego bezpieczeństwa.

Omawiana edycja dotyczy stanu bezpieczeństwa światowego w wybranych dziedzinach w 2013 r. lub w dłuższym okresie poprzedzającym 2014 r. (niektóre indeksy ilustrują wieloletnie trendy i procesy). Podobnie jak poprzednio, Rocznik kontynuuje prezentowanie wyników badań w czterech obszernych działach: Wstęp; Bezpieczeństwo i konflikty; Wydatki wojskowe i zbrojenia oraz Nieprolifracja, kontrola zbrojeń i rozbrojenie.

W przededniu zmiany

Następna edycja (2015) będzie – jak można się z dużą dozą pewności domyślać – koncentrowała się na Ukrainie i międzynarodowym kontekście utrzymującego się tam konfliktu. Analizowany Rocznik SIPRI 2014 wysuwa na plan pierwszy wielowymiarową problematykę Syrii w 2013 r., co nie

² Zob. *Rocznik Strategiczny 2013/14*, SCHOLAR Warszawa 2014. Zob. również: Z. Lachowski, *Rok 2013 – w przededniu przełomu*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2014.

³ Zawartość Rocznika SIPRI jest więc niejako „spóźniona” o rok w stosunku do daty zamieszczonej w tytule edycji.

zmienia szerokiej perspektywy stanu bezpieczeństwa światowego. Wstęp do Rocznika zawiera *credo* Instytutu w kwestiach międzynarodowego bezpieczeństwa, zbrojeń i rozbrojenia. Autor – dyrektor SIPRI – prezentuje „filozofię” globalnego bezpieczeństwa, któremu jest daleko do globalnego ładu. W dużej mierze wynika to z odmiennych percepcji i dążeń głównych aktorów. USA pozostawały generalnie niechętne użyciu siły na dużą skalę, a w zamian preferowały „miękkie” instrumenty nacisku, perswazji i dyplomacji. Rosja z kolei przeciwstawiała się niekorzystnym dla niej zmianom – „niemal nieokiełznanemu hiper-użyciu siły” (z oczywistym wskazaniem na Stany Zjednoczone). Na drugim biegunie zauważalna była płynność w międzynarodowym systemie zarządzania (*governance*), co wyraża się w wielości nowych aktorów, centrów decyzyjnych oraz fenomenu aktorów pozapaństwowych, a także zawiązywaniu „elastycznych koalicji”. W związku z tym tradycyjny multilateralizm stał się przedmiotem krytyki jako rzekomo mniej efektywny niż koordynowanie narodowych polityk. Odzwierciedla to brak konsensu w kwestii zasad i wartości leżących u podstaw podejmowanych decyzji. Oznacza to – głosi autor – nie poszukiwanie wspólnego gruntu pod działania, a raczej tolerowanie narodowych różnic i absorbowanie aktorów ich skutkami; w rezultacie wielostronne podejścia ulegają korozji.

W wymiarze dynamiki pokoju i konfliktu dostrzegalne są pewne wyraźne tendencje: wzrasta intensywność konfliktów wewnątrzpaństwowych, zaś strony zbrojnych konfliktów, jak również aktorzy na terytoriach kruchych państw demonstrują rosnącą gotowość uciekania się do metod terrorystycznych. W kontekście urbanizacji zauważalna jest także tendencja do stosowania tzw. broni przestrzennej (*area weapons*), zwłaszcza broni powodującej niepotrzebne cierpienia lub mającej masowe (nierozróżniające) skutki.

Demilitaryzacja polityki europejskiej osiągnęła groteskowe proporcje. Chociaż rozbrojenie postrzegane jest jako wielkie osiągnięcie po zakończeniu zimnej wojny, to obecnie (w 2013/2014 r.) może ulec przewartościowaniu. Najwyżsi przedstawiciele NATO i jego członków wznoszą apele o bardziej energiczne zaangażowanie, o większe inwestowanie w bezpieczeństwo. We wrześniu 2013 r. sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen przestrzegając: „jeżeli my w Europie nie zainwestujemy – finansowo i politycznie – w naszą obronę i bezpieczeństwo, wówczas w przyszłości będziemy mówić nie o naszym wpływie w świecie, lecz o wpływie innych na nasz świat”. Nie chodzi tylko o wydatki wojskowe. A. F. Rasmussen wskazał na kryzys gdzie indziej: „szczerze, niektórych z posiadanych zdolności [*potencjału wojskowego*] nie potrzebujemy. A tych, których potrzebujemy, nie mamy”. Robert Gates, ustępujący sekretarz obrony USA, ukuł określenie

„kolektywnej nieistotności wojskowej” w kontekście postępowania wielu członków Sojuszu. Także Unia Europejska nadal daleka jest od efektywnego i konsekwentnego łączenia swoich atutów – polityki i narzędzi dyplomatycznych w zakresie bezpieczeństwa i obrony, finansów, handlu, rozwoju i systemu sprawiedliwości.

Część wstępną kończą trzy eseje dotyczące Syrii: złożonego kontekstu medialnego, restrykcji w dostawach broni oraz implikacji dla kontroli zbrojeń w obszarze użycia broni chemicznej w konflikcie syryjskim.

Bezpieczeństwo i konflikty w 2013 r.

Dział I Rocznika obejmuje dwie dziedziny: konflikty zbrojne i operacje pokojowe.

Konflikty zbrojne

Globalny indeks pokoju – opracowywany na podstawie 22 jakościowych i ilościowych wskaźników poziomów „pokojuości” (*peacefulness*) na świecie – wskazywał na stopniowy, generalny spadek w tej dziedzinie. 48 krajów stało się bardziej pokojowymi (Polska uplasowała się na 25. miejscu w indeksie), lecz status 110 krajów pogorszył się w latach 2003–2013⁴. Azja i Afryka kształtują generalne trendy we wzroście zorganizowanej przemocy.

Równoległe występowała tendencja wzrostu liczebności ofiar konfliktów z udziałem państw (*state-based conflicts*), którym towarzyszył niski poziom ofiar w pozostałych dwóch kategoriach konfliktów – niepaństwowych oraz jednostronnej przemocy⁵. W niektórych regionach, szczególnie na Bliskim Wschodzie, wzrastała liczba ofiar walk. Analitycy SIPRI odnotowują także znaczący wzrost umiędzynarodowionych konfliktów wewnątrzpaństwowych. Wojna domowa w Syrii i inne konflikty wskazują na widoczną tendencję do powstrzymywania się przez zachodnie państwa od wojskowej interwencji jako podstawowej reakcji oraz szukanie poza sferą militarną sposobów opanowywania i wygaszania konfliktów. Szczególnie dwa podej-

⁴ Wskaźniki dotyczą trzech rozległych obszarów: poziomu bezpieczeństwa i jego poczucia w społeczeństwie; rozmiaru konfliktu wewnętrznego i międzynarodowego oraz stopnia militarystyki.

⁵ Od czterech lat SIPRI stosuje wnikliwą metodologię podejścia do konfliktów zbrojnych. Wśród konfliktów definiowanych jako bardziej zróżnicowana zorganizowana przemoc (*organized violence*) wyróżnia się konflikty z uczestnictwem państwa (*state-based conflicts*), konflikty niepaństwowe (dzielone według udziału trzech formalnie i nieformalnie zorganizowanych grup) i jednostronną przemoc (rządu lub formalnie zorganizowanej grupy przeciwko niezorganizowanym cywilom).

ścia są eksplorowane i wdrażane: (1) bardziej intensywne i efektywne użycie Rady Bezpieczeństwa ONZ do rozwiązywania problemów na mocy rozdziałów VI i VII Karty Narodów Zjednoczonych oraz (2) mediację trzeciej strony w wewnętrznych konfliktach zbrojnych plus porozumienia pokojowe.

W ramach pierwszego podejścia 76 konfliktów z uczestnictwem państw było w latach 2003–2012 przedmiotem uwagi Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB). Jednak 2/3 tych konfliktów nie spowodowało w odpowiedzi powstania odpowiednich rezolucji RB, w tym konflikt w Syrii nie doczekał się rezolucji na mocy rozdziału VII – podobnie jak konflikt izraelsko-palestyński. Brak efektywnego działania ONZ w zakresie pokoju i bezpieczeństwa nie oznacza jednak, że organizacja jest całkowicie sparaliżowana; ma ona instrumenty działania poprzez debaty Zgromadzenia Ogólnego albo w wyniku mianowania przez sekretarza generalnego przedstawicieli i wysłanników do określonych spraw itp.

W obrębie drugiego podejścia (mediacji i porozumień) dotychczasowe wyniki nie są jednoznaczne – SIPRI analizuje w Roczniku dwa kontrastujące ze sobą przypadki: Syrii jako niepowodzenia z powodu wysokiego stopnia komplikacji i braku konsensu oraz Mindanao na Filipinach (sukces dzięki sprzyjającym warunkom stworzonym przez strony).

Operacje pokojowe i opanowywanie kryzysów

W 2013 r. działało 57 operacji pokojowych – od 2012 r. nastąpił wzrost o 8 misji (wszystkie w Afryce), a cztery zostały zakończone. Jednak liczba personelu operacji radykalnie spadła – do 201 tys. w porównaniu z 234 tys. w 2012 r. Spadek jest głównie spowodowany wycofaniem kolejnych partii Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force*, ISAF) z Afganistanu. Poza kontynuacją trendu z poprzedniego roku, międzynarodowa uwaga przesuwana się w stronę Afryki, głównie Republiki Środkowoafrykańskiej, Demokratycznej Republiki Kongo, Mali, Somalii i Sudanu Południowego. Wydarzenia na tym kontynencie mogą sugerować większą determinację społeczności międzynarodowej w zakresie pokojowego wymuszania (*enforcement*) oraz intruzyjności. W misjach pokojowych ONZ zastosowała kilka bezprecedensowych, ale i kontrowersyjnych, narzędzi *ad hoc*: rozszerzenie pakietu wsparcia logistycznego dla misji Unii Afrykańskiej w Somalii na jednostki armii somalijskiej w zwalczaniu islamistycznej grupy al-Szabab oraz rozmieszczenie bezpilotowców (dronów) w ramach misji stabilizacyjnej w Kongu (MONUSCO). Aby uniknąć oskarżeń w kontekście wspomnianego zdecydowania o lekceważeniu suwerenności zainteresowanych aktorów, Rada Bezpieczeństwa silniej pod-

kreślała poszanowanie dla zasadniczych pryncypiów utrzymywania pokoju, w tym zgodę stron, bezstronność oraz niestosowanie siły, chyba że w obronie własnej i obrony mandatu.

Na agendzie operacji pokojowych ONZ coraz silniej są akcentowane kwestie ochrony ludności cywilnej. Także kwestie ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej, a również współpracy poszczególnych operacji pokojowych Organizacji (nierzadko ścierających się ze sobą na tle poszczególnych konfliktów) są częściej stawiane. Dwie francuskie operacje z mandatem RB – *Serwal* w Mali i *Sangaris* w Republice Środkowoafrykańskiej spotkały się z mieszanymi reakcjami. Jakkolwiek wypełniły one luki, pozwalając misjom na wypełnianie ich mandatów, to wzbudziły duże wątpliwości, czy narodowe interesy Francji są właściwe dla interwencji w obu krajach.

Wydatki wojskowe i zbrojenia

Dział II Rocznika SIPRI dotyczy wydatków wojskowych, produkcji broni i międzynarodowych transferów broni w 2013 r. Trzeci rozdział w tej sekcji prezentuje stan sił nuklearnych na świecie.

Wydatki wojskowe

Instytut ocenia, że wydatki militarne wyniosły w 2013 r. globalnie 1,747 bln dolarów, co stanowiło ok. 2,4 proc. globalnej sumy produktów krajowych brutto (PKB). W przeliczeniu na głowę stanowiło to 248 dolarów na każdego człowieka. Te globalne wydatki były niższe o 1,9 proc. niż w 2012 r. W sumie, w porównaniu z poprzednim rokiem, zmiany te nie były istotne.

Tendencje we wzrostach i spadkach wydatków wojskowych zauważone w 2012 r. były kontynuowane – w krajach zachodnich (Ameryka Północna, Europa Zachodnia i Środkowa oraz Oceania) spadek trwał w kontekście polityki zaciskania pasa (*austerity*). Na tym tle wyróżniała się Polska, której wydatki wojskowe zwiększyły się o 12 proc. W Afryce i na Bliskim Wschodzie odnotowano znaczne wzrosty.

Wydatki Stanów Zjednoczonych nadal zmniejszają się. W 2013 r. silnie odczuwane były skutki decyzji politycznych o zmniejszeniu deficytu budżetowego (ustawa o kontroli budżetowej, *Budget Control Act*, BCA) raz z wycofaniem się z Afganistanu. Pozycja USA jako dominującej potęgi wojskowej, wydającej najwięcej pieniędzy w tym zakresie, pozostaje niezmienna,

jakkolwiek ich udział w globalnych wydatkach stopniowo zmniejsza się – 37 proc. oznacza najniższy odsetek od czasu upadku ZSRR.

Charakterystyczne jest, że Rocznik 2014 nie prezentuje odrębnej analizy na temat wydatków militarnych Rosji.

Dynamika wzrostu wydatków wojskowych Chin jest imponująca, chociaż wskutek zauważalnych od kilku lat ekonomicznych problemów, tempo wzrostu osłabło. Niemniej chińskie wydatki osiągnęły szacunkowo poziom 188 mld dolarów (11 proc. globalnych wydatków), czyli ponad dwa razy więcej niż wydaje Rosja (ok. 88 mld dolarów, 5 proc.) i mniej niż 1/3 wydatków amerykańskich (640 mld dolarów). Chiński rozmach, zwłaszcza w kwestiach militarnych na Morzach Południowo- i Wschodniochińskim, powoduje nerwową reakcję sąsiadów ChRL, szczególnie morskich. Wydatki w Azji i Oceanii w latach 2004–2013 wzrosły o 63 proc.

Podczas gdy wydatki amerykańskie mają tendencję zniżkową, w latach 2004–2013 towarzyszyły im radykalne wzrosty wschodzących lub ponownie wyłaniających się mocarstw – Chiny, Rosja i Arabia Saudyjska w tym okresie podwoiły swe budżety wojskowe.

Spadek wydatków wojskowych w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej znalazł odbicie w zmniejszeniu wolumenu sprzedaży broni i wojskowych usług przez wchodzące na listę SIPRI firmy produkujące broń i oferujące te usługi (z wyjątkiem Chin) – tzw. Top 100. Sprzedaż globalna w 2012 r. została oszacowana na 395 mld dolarów, co oznaczało realnie redukcję o 4 proc. od 2011 r. Równoległe jednak zauważalny był radykalny wzrost w sprzedaży broni przez kompanie rosyjskie, co odzwierciedlało program przebrojenia Rosji. Ta ostatnia, jakkolwiek utrzymuje wysoki poziom eksportu, zwiększa także znacząco zamówienia na rynku wewnętrznym. Sześć rosyjskich firm zbrojeniowych realnie zwiększyło łącznie sprzedaż o 28 proc. do 19,5 mld dolarów, czyli odpowiadało za 5 proc. sprzedaży Top 100.

Generalnie praktyka ostatnich lat wskazuje na stopniową dyfuzję przemysłu zbrojeniowego – udział USA i Europy Zachodniej stopniowo maleje w ramach Top 100, a odsetek nowych graczy, takich jak Brazylia, Korea Południowa i Turcja, rośnie. Po raz pierwszy w Top 100 uwzględniono polskie i ukraińskie firmy, które rozwinęły się dzięki szeroko zakrojonej konsolidacji przemysłu zbrojeniowego w tych krajach (Polska Grupa Zbrojeniowa – Bumar – została sklasyfikowana na 89. pozycji Top 100). Niemniej trzeba zaznaczyć, że nadal dominują tradycyjni producenci, z licznymi amerykańskimi konsorcjami, takimi jak Lockheed Martin, Boeing, General Dynamics i Raytheon.

Międzynarodowe transfery broni

SIPRI nie podaje danych globalnego handlu ciężkiej broni w bezpośrednich liczbach, ale ocena tego handlu prezentuje wartość 58 mld dolarów w 2012 r. Instytut szacuje, że w dziedzinie międzynarodowych transferów tej broni nastąpił wzrost o 14 proc. w okresie 2009–2013 w porównaniu z poprzednim pięcioletciem (2004–2008). Pięciu największych dostawców broni – USA, Rosja, Niemcy, Chiny i Francja – reprezentuje 74 proc. wolumenu eksportu na świecie. Największym eksporterem są Stany Zjednoczone (w latach 2009–2013 – 29 proc. transferów). Tuż za nimi, Rosja wyeksportowała 27 proc. globalnego wolumenu broni. Chiny znalazły się w gronie „wielkiej piątki” eksporterów na czwartym miejscu (6 proc.), za Niemcami, a przed Francją). Polska uplasowała się na 25. pozycji (w latach 2004–2008 na 16. miejscu).

Przepływ broni do Azji i Afryki znacząco wzrósł między wspomnianymi pięciolatkami. W latach 2009–2013 niemal połowa (47 proc.) importu kierowała się do krajów Azji i Oceanii. Indie, Chiny i Pakistan, są największymi odbiorcami cięższej broni konwencjonalnej i razem otrzymały 24 proc. ogółu transferów. Europa Zachodnia i Środkowa radykalnie zmniejszyły import broni (Polska znalazła się na 44. miejscu, 1 proc.; w latach 2008–2012 była 15.).

Istotną cechą importu broni staje się zainteresowanie nabywaniem rakiet dalekiego zasięgu, precyzyjnego rażenia, z przeznaczeniem do ataków na cele naziemne. Ta kategoria pocisków raketowych poprawia zdolności państwa do zagrożenia niewielkim celem głęboko na terytorium przeciwnika lub ich atakowania, a jednocześnie rzekomo zmniejsza ryzyko narażenia swojego personelu lub drogiego sprzętu. Niepokój jednak budzi ryzyko naruszenia regionalnej równowagi w broni konwencjonalnej lub nuklearnej, rozpętania wyścigu zbrojeń, wojskowej eskalacji działań, aż do prawdopodobieństwa wybuchu wojny.

Rok 2013, podobnie jak poprzednie lata, pokazał niechęć państw do większej przejrzystości w transferach broni, co najlepiej wyraża się w raportowaniu o broni konwencjonalnej do Rejestru ONZ w sprawie broni konwencjonalnej z 1992 r., UNROCA. Liczba raportów składanych przez państwa zmalała z 87 w 2010 r. do 57 na początku 2012 r.; jednak w ciągu tego roku było lepiej, liczba sprawozdań wyniosła 72. Z dziesięciu największych odbiorców broni, tylko sześciu składało regularnie sprawozdania. Pozostali z głównych dostawców czynili to niekonsekwentnie. Ponadto sprawozdania bywają niekompletne, niejasne lub zawierają nieistotne informacje. Traktat o handlu bronią, który ostatnio wszedł w życie, może z szeregu powodów (te same kategorie broni co objęte przez UNROCA, obligatoryjne raportowanie) stać się poważną konkurencją dla Rejestru.

Siły nuklearne na świecie

Siły nuklearne stanowią probierz stanu i poczucia bezpieczeństwa oraz determinują status państw posiadających taką broń. Na początku 2014 r. dziewięć państw – USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Chiny, Indie, Pakistan, Izrael i Korea Północna⁶ – posiadało około 16 350 sztuk broni jądrowej (w 2012 r. liczbę tę szacowano na 17 270), z czego ok. 4150 głowic stanowiło operacyjną broń jądrową (w 2012 r. – 4,4 tys.). Około 1,8 tys. sztuk tej broni jest utrzymywanych w stanie wysokiej gotowości operacyjnej.

Stany Zjednoczone ogółem posiadają ok. 7,3 tys. (w 2012 r. – 7,7 tys.) głowic operacyjnych, rezerwowych i w magazynach oraz tych przeznaczonych do demontażu (w tej ogólnej liczbie zawiera się ok. 180 bomb taktycznych składowanych przez USA w Europie).

Państwo to jest w trakcie modernizacyjnych programów przedłużających funkcjonowanie i doskonalenia systemów przenoszenia broni jądrowej, głowic oraz urządzeń produkcyjnych (USA nie opracowują obecnie nowych głowic jądrowych). Jednocześnie postępuje redukcja ich arsenałów na mocy Nowego START z 2010 r., do tej pory głównie poprzez redukowanie tzw. *phantom weapons*⁷. W czerwcu 2013 r. prezydent B. Obama zaproponował Rosji dalsze redukcje broni strategicznej o „jedną trzecią”, a więc do poziomu ok. 1 tys. głowic dla każdej ze stron, jednak Federacja Rosyjska uchyliła się od dyskusowania tej propozycji.

Rosja posiada ogółem ok. 8 tys. sztuk broni nuklearnej (w 2012 r. – ok. 8,5 tys.), w tym ok. 2,3 tys. głowic strategicznych oraz ok. 2 tys. sztuk broni taktycznej. Około 3,7 tys. głowic jest wycofanych ze służby lub oczekuje demontażu. Redukcje strategicznych sił polegają na stopniowym wycofywaniu wszystkich rakiet z czasów radzieckich, które są zastępowane nowocześniejszymi systemami, chociaż nie na bazie „jeden za jeden”. W ramach prowadzonych redukcji na mocy Nowego START, Rosja zwiększa zdolność swego arsenału nuklearnego do przetrwania i skuteczności oraz dla narodowego prestiżu.

Jak widać powyżej, ponieważ USA i Rosja posiadają największe arsenały nuklearne (obecnie łącznie ponad 90 proc. całej broni nuklearnej na świecie), liczba sztuk tej broni na świecie zmniejsza się w kontekście Nowego START. Pozostałe trzy legalnie uznane mocarstwa nuklearne – Chiny, Francja i Wielka Brytania – mają znacznie mniejsze arsenały (w granicach

⁶ Obecnie SIPRI włącza Koreę Północną do państw posiadających broń nuklearną. Nie wpływa to na liczbę sztuk tej broni.

⁷ *Phantom weapons* to wyrzutnie, którym nie przypisano zadań dla broni jądrowej, ale są liczone na mocy traktatu, ponieważ niosą nuklearne wyposażenie.

200–300 sztuk broni każde), niemniej one także rozmieszczają nowe platformy broni lub głoszą takie zamiary. Chiny, jako jedyne spośród oficjalnej nuklearnej piątki, zwiększają rozmiary swojego arsenału. Trzy zachodnie mocarstwa ostatnio opublikowały informacje o swoich zasobach, podczas gdy Rosja i Chiny nie czynią tego – stąd brak przejrzystości w ich arsenalach jądrowych (Rosja nie udostępnia publicznie tych informacji, ale przekazuje je USA na mocy Nowego START). Pozostałe państwa posiadające broń jądrową nie przedstawiają oficjalnych deklaracji o swoich potencjałach, więc informacje są mało precyzyjne. Indie i Pakistan rozbudowują swoje arsenały nuklearne i środki przenoszenia oraz przekazują oświadczenia o niektórych testach jądrowych, ale nie o ich statusie lub rozmiarach zasobów broni. Izrael nie komentuje rozbudowy swojego potencjału, obserwując rozwój wypadków w regionie (głównie realizację programu nuklearnego Iranu). Korea Północna zademonstrowała wojskową zdolność nuklearną, jednak trudno zweryfikować spekulacje o posiadaniu przez nią operacyjnej broni jądrowej. W lutym 2013 r. państwo to przeprowadziło swoją trzecią eksplozję nuklearną⁸, demonstrując plany prowadzenia programu nuklearnego.

Nieprolifercja, kontrola zbrojeń i rozbrojenie

Dział III Rocznika obejmuje dziedziny kontroli zbrojeń jądrowych i nierozprzestrzeniania nuklearnego, broni chemicznej i biologicznej, zbrojeń konwencjonalnych i budowy zaufania wojskowego oraz kontroli dotyczącej materiałów podwójnego – cywilnego i wojskowego – przeznaczenia i handlu bronią. W dziedzinie kontroli nuklearnych zbrojeń i nieprolifercji kilka kwestii zajmowało uwagę negocjatorów oraz opinii międzynarodowej: Iran; Korea Północna; amerykańsko-rosyjska współpraca w celu zmniejszenia ryzyka nuklearnego; humanitarny wpływ broni jądrowej użytej przypadkowo lub rozmyślnie; przygotowania do konferencji przeglądowej reżimu Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) oraz spotkanie na szczycie w Warszawie na temat Inicjatywy bezpieczeństwa w sprawie proliferacji (PSI).

⁸ Oblicza się, że od 1945 r. do 2013 r. przeprowadzono ok. 2055 prób z bronią jądrową.

Iran

W 2013 r. nastąpił przełom w sprawie zasięgu i charakteru programu nuklearnego Iranu, który ujawniono w 2002 r. po odkryciu niezadeklarowanych instalacji irańskich, wzbudzających zaniepokojenie społeczności międzynarodowej w kontekście reżimu NPT. Po długim impasie i mozolnych próbach jego przełamania oraz szeregu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nakładających sankcje na reżim w Teheranie, rokowania między Iranem a grupą P5+1 (stali członkowie RB plus Niemcy) przyniosły w listopadzie 2013 r. uzgodnienie tymczasowego porozumienia politycznego. Do sukcesu przyczyniła się zmiana podejścia w gronie najwyższych przywódców irańskich, w tym wybór prezydenta, którym został Hassan Rouhani, polityk konserwatywny, ale o renomie pragmatyka. Państwa P5+1 akcentowały (i nadal akcentują) jako jeden z głównych celów wprowadzenie szeregu uzgodnionych technicznych środków i ograniczeń mających na celu wydłużenie czasu potrzebnego Iranowi na „wyłamanie się” (*breakout*) z reżimu NPT – możliwości szybkiego przystąpienia do produkcji lub zgromadzenia materiału rozszczepialnego nadającego się do produkcji broni jądrowej na tyle szybko, aby ani Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, ani wywiady nie zorientowały się lub skutecznie zareagowały, zanim zostanie to dokonane. Z kolei negocjatorzy irańscy stwierdzili, że w zasadzie nie wykluczają akceptacji ograniczeń na swój program wzbogacania uranu.

W rezultacie „wspólny plan działania”, przyjęty w listopadzie 2013 r. w celu osiągnięcia kompleksowego, długoterminowego porozumienia, zawierał szereg zobowiązań dla obu stron. Iran przyjął limity na wirówki do wzbogacania uranu, poziomy wzbogacania uranu, zapasy nisko wzbogacanego uranu, zaprzestanie prac nad reaktorem na ciężką wodę w Araku oraz wzmożone inspekcje i monitorowanie przez MAEA zakładów związanych ze wzbogacaniem. Państwa P5+1 zgodziły się na czasowe środki łagodzące niektóre sankcje, lecz nie znoszące ich, a także nienakładające nowych tak długo, jak Iran stosuje się do swych zobowiązań.

Równoległe do wspólnego planu działania, Iran i MAEA podpisali ramowe porozumienie o współpracy w zwiększaniu przejrzystości irańskiego „pokojuowego” programu nuklearnego oraz środkach budowy zaufania. Oba porozumienia są ściśle ze sobą związane, jednak nie rozwiązały ani fundamentalnych różnic wokół charakteru praw w zakresie energetyki jądrowej Iranu na mocy NPT, ani przyszłości jego działań w dziedzinie nuklearnego cyklu paliwowego.

Porozumienia przyczyniły się do osłabienia spekulacji, że niektóre państwa, szczególnie Izrael, mogłyby uciec się do poprawnych działań, lub

nawet do prewencyjnego użycia siły wojskowej wobec Iranu. Wskazywano również, że obie umowy wzmocniły wiarogodność podejść prawnomiędzynarodowych, w tym sankcji RB ONZ, w podejmowaniu kwestii podejrzanych lub znanych pogwałceń ważnych zobowiązań i norm w dziedzinie kontroli zbrojeń.

Korea Północna

W lutym 2013 r. Korea Północna przeprowadziła trzecią eksplozję jądrową (dwie poprzednie odbyły się w 2006 i 2009 r.), po której nastąpiły tradycyjnie prowokacyjne posunięcia zaostrzające sytuację w regionie. Rząd w Phenianie potwierdził zamiar zachowania broni jądrowej jako centralnego elementu swej strategii odstraszenia oraz dalszej rozbudowy i doskonalenia sił nuklearnych. USA i Korea Południowa wzmocniły współpracę wojskową w odpowiedzi na działania północnokoreańskie – w październiku podpisały dwustronne porozumienie o strategii „dostosowanego do potrzeb odstraszenia” (*tailored deterrence*) wobec tego państwa, które przewiduje uprzedzające uderzenia, gdyby wystąpiły wyraźne wskazania o nadchodzącym ataku nuklearnym.

Nie udało się wznowić rozmów sześciostronnych, mimo wysiłków dyplomatycznych Chin, bowiem protagoniści – USA i Korea Północna – nie przejawiali zamiaru dokonania znaczących ustępstw ze swoich stanowisk (wymóg denuklearyzacji *versus* północnokoreański priorytet dotyczący zawarcia wstępnie traktatu pokojowego i udzielenia gwarancji przez USA).

Redukcja ryzyka nuklearnego

W 2013 r. nastąpiło zamknięcie programu, który stanowił doniosłe posunięcie, uruchamiające proces bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym. W czerwcu Rosja i Stany Zjednoczone ogłosiły, że parasolowa umowa, która zapewniła finansowe i prawne wsparcie dla realizowanego programu Kooperatywnej redukcji zagrożenia (*Cooperative Threat Reduction, CTR*, zwana także programem Nunna-Lugara) w Rosji od 1992 r., wygasła. Program CTR rozrastał się w trakcie jego trwania, obejmując zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (WMD) oraz ryzyku dostania się jej w ręce terrorystów.

W nowych ramach współpracy Rosja przejęła koszty i kompleksową pomoc amerykańską w dwóch obszarach: eliminacji rakiet balistycznych oraz niszczenia broni chemicznej. Ocenia się, że nowa umowa jest wynikiem dążenia Rosji do ustanowienia bardziej równoprawnego partnerstwa z USA i w związku z tym uniknięcia wizerunku odbiorcy pomocy międzynarodowej.

dowej. W grę wchodzi też prawdopodobnie niechęć do ujawniania Stanom Zjednoczonym wrażliwych informacji w wyniku ich dostępu do określonych zakładów i personelu.

Innym elementem współpracy obu mocarstw była umowa z 1993 r. o nabywaniu przez Stany Zjednoczone wysoko wzbogaconego uranu („megatony na megawaty”) w celu przerobu na paliwo do elektrowni jądrowych. Także to porozumienie wygasło w grudniu, jednak USA nadal nabywają paliwo nuklearne z Rosji na podstawie umów komercyjnych.

Rozbrojenie nuklearne

Rozczarowanie brakiem postępu w obszarze rozbrojenia nuklearnego znalazło odbicie w dążeniu do alternatywnych kroków wielostronnych. Efektem tego było zwołanie pierwszej międzynarodowej Konferencji w sprawie humanitarnego oddziaływania broni nuklearnej. Zgromadzenie Ogólne ONZ także zwołało nową otwartą grupę roboczą do opracowania nowych propozycji dotyczących wielostronnych rokowań w sprawie rozbrojenia nuklearnego. Podobne kwestie zostały poruszone w trakcie spotkania komitetu przygotowawczego na drodze do konferencji przeglądowej NPT w 2015 r. Wreszcie, dla uczczenia 10. rocznicy Inicjatywy bezpieczeństwa w sprawie proliferacji (PSI) zaproszono do Warszawy przedstawicieli 70 państw. Na agendzie spotkania znalazła się kwestia przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. W tym kontekście zatwierdzono cztery wspólne oświadczenia wyznaczające praktyczne kroki odstraszania proliferantów: bardziej regularnych i solidnych ćwiczeń; negocjowanie traktatów w celu ścigania międzynarodowego handlu bronią masowego rażenia (WMD) za pomocą statków i samolotów cywilnych; dzielenie się doświadczeniem i zasobami w budowaniu zdolności i praktyk przechwytywania oraz rozszerzanie wpływu PSI globalnie. USA i inne 5 państw uzgodniły doroczną rotację ćwiczeń PSI w regionie Azji i Pacyfiku.

Zmniejszanie zagrożeń chemicznych i biologicznych

Najbardziej znaczącym elementem w tym obszarze była sprawa broni chemicznej. Po przyznaniu w 2012 r. przez rząd syryjski, że posiada tę broń, w 2013 r. poważne twierdzenia, groźby interwencji wojskowej i próby przeprowadzenia międzynarodowego śledztwa doprowadziły do wysłania do Syrii międzynarodowej inspekcji pod auspicjami sekretarza generalnego ONZ. Raport tego ostatniego potwierdził użycie broni chemicznej w wojnie

domowej, chociaż bez wskazania strony, która to uczyniła. W efekcie Syria przystąpiła do Konwencji o broni chemicznej (CWC), jakkolwiek konsekwentnie odmawiała przyznania się do sprawstwa. Na mocy konwencji zobowiązała się do zniszczenia wszystkich zapasów broni tego typu. Na koniec 2013 r. Syria zniszczyła zadeklarowane zakłady produkcji broni chemicznej, której zasoby były wywożone z kraju w celu utylizacji, planowanej na połowę 2014 r.⁹

Do końca 2013 r. ponad 58,6 tys. ton broni chemicznej kategorii 1 zostało zniszczonych, co stanowi 81 proc. zgłoszonych przez strony CWC. Towarzyszyło temu niszczenie zakładów produkujących tę broń. Osiem państw ma zadeklarowane zasoby broni chemicznej. Są wśród nich Rosja (77 proc. zniszczonych własnych zasobów, planują zakończenie tego procesu w grudniu 2015 r.) i Stany Zjednoczone (90 proc. eliminacji; planują zakończenie dopiero w 2023 r.)

Z użyciem broni chemicznej w Syrii zbiegła się decyzja Pokojowego Komitetu Nobla z grudnia 2013 r. Organizacja do spraw Zakazu Broni Chemicznej otrzymała tę nagrodę za „szeroko zakrojone wysiłki w celu eliminacji broni chemicznej”.

W obszarze kontroli broni biologicznej nie nastąpił znaczący postęp. Państwa kontynuowały dyskusję na temat środków budowy zaufania na spotkaniu ekspertów w kontekście ewentualnej mocy obowiązującej, w tym weryfikacji – tematyki, która od dziesięcioleci nie może doczekać się rozstrzygnięcia.

Kontrola zbrojeń konwencjonalnych oraz budowanie zaufania w dziedzinie wojskowej

O ile w pierwszej dekadzie obecnego stulecia uwagę skupiała ciężka broń konwencjonalna (traktat CFE i Dokument wiedeński w sprawie CSBM), to w tym dziesięcioleciu punkt ciężkości przesunął się znacząco w stronę „broni nieludzkiej”. W 2013 r. liczba państw stających się stronami tzw. porozumień o humanitarnej kontroli zbrojeń (konwencje o pewnych rodzajach broni konwencjonalnej, CCW; o minach przeciwpiechotnych, APM, oraz o amunicji kasetowej, CCM) powiększyła się, lecz nadal nie tworzyły one uni-

⁹ Wiosną 2014 r. pojawiły się doniesienia o użyciu bomb z chlorem. Na początku 2015 r. rząd syryjski odmówił przyznania się do ataku z powietrza z użyciem broni chemicznej, mimo że tylko armia prezydenta Baszara Assada dysponuje śmigłowcami.

wersalnego reżimu. Ponadto problemy niestosowania się do postanowień tych porozumień przez strony były przedmiotem zaniepokojenia (np. Myanmar i Sudan). Syria – negatywny „bohater” roku 2013 – użyła broni kasetowej na szeroką skalę (nie jest ona stroną CCM). Niepokoi rosnąca liczba pozapaństwowych grup zbrojnych stosujących miny przeciwpiechotne. W tym kontekście narasta problem ograniczenia w kontekście konwencji CCW (co jest niezwykle trudne) proliferacji „bomb przydrożnych” – improvizowanych ładunków wybuchowych (*improvised explosive devices*, IED).

Poza klasycznymi podejściami do broni konwencjonalnej rosnącą uwagę zwraca kwestia zarządzania tzw. autonomiczną bronią, którą można w uproszczeniu nazwać bronią zaprogramowaną dla w celu trafienia w cel bez wymogu zgody operatora tej broni. Rozwój technologiczny wymusza zajęcie się przez społeczność międzynarodową potencjalnymi problemami powodowanymi przez taką broń (operuje się także terminem „w pełni autonomiczna broń”, która jeszcze nie istnieje). Dwie ogólne kwestie stoją na porządku dziennym: czy i w jaki sposób istniejące międzynarodowe prawo, wytyczne i regulacje mają zastosowanie do tendencji wzrastającej autonomii systemów broni oraz czy obecne i przewidywane wydarzenia, zwłaszcza te odnoszące się do bezałogowych pojazdów powietrznych (dronów), wymagają nowych reguł.

Problem komplikuje brak standardowej definicji broni autonomicznej. W Międzynarodowym Komitecie Czerwonego Krzyża, ONZ i w Departamencie Obrony USA operuje się terminami i definicjami, które wywodzą się z różnych punktów wyjścia ich analizowania i założeń (np. rosnące spektrum autonomii *versus* ustalona klasa jednostek). W tym kontekście jest ustalenie zastosowania międzynarodowego prawa praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Publiczna debata nad kwestiami prawnymi, etycznymi i moralnymi pozostaje w tyle za rozwojem technologii robotów. Spotkania ekspertów zmagają się z pytaniami, czym są w pełni autonomiczne systemy broni, co to znaczy „autonomiczność”, jakie wyzwania mogą stwarzać one dla międzynarodowego prawa humanitarnego oraz jakie działania należy podjąć w odpowiedzi na rozwój w tym obszarze.

W kwestii dronów wydaje się, że nie są one nielegalne, tyle że wymagają wyjaśniania poprzez zwiększony dopływ informacji i przejrzystość oraz zdefiniowanie stosunku do nich istniejącego prawa. Wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej jest, jak już wspomniano, zapewnienie, żeby rozwój ram prawnych nadążał za rozwojem technologicznym.

Innym trendem w kwestiach kontroli są środki budowy zaufania (CBM) w zarządzaniu (*governance*) technologiami informacyjno-komunikacyjnymi.

mi, ICT. Różne instytucje i ośrodki poświęcają temu uwagę. OBWE opracowała w grudniu 2013 r. wstępną listę dobrowolnych CBM mających na celu unikanie eskalacji podejrzanego złośliwego incydentu oraz ryzyka, że niezwykle wypadek cybernetyczny może zostać zinterpretowany jako wrogie działanie, szczególnie w czasie podwyższonego napięcia, a w skrajnych wypadkach – zwiększyć prawdopodobieństwo otwartego konfliktu. Wydaje się, że droga do reżimu budowy zaufania nie będzie prosta; np. rosyjski postulat, aby włączyć do implementacji zobowiązanie do zdecydowanego poszanowania zasad nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw, równości i suwerenności w procesie zarządzania internetem oraz innych ograniczeń, zderza się mocno z zachodnią koncepcją i wizją. Niemniej idea budowy zaufania w tak wrażliwej dziedzinie zdobywa coraz więcej zwolenników na obszarze euroatlantyckim.

W kwestii „europejskiego kamienia węgielnego bezpieczeństwa” – traktatu CFE – nie nastąpił żaden postęp. Wysocy przedstawiciele Rosji ogłaszali przy różnych okazjach, że traktat jest martwy (wydaje się, że Rosja nie zamyka jednak furtki do dalszych rokowań, bowiem nie wspomina o porozumieniu adaptacyjnym CFE, które ratyfikowała w 2004 r.), i sugerowali nową „architekturę” bezpieczeństwa wojskowego¹⁰. Odmienne do rosyjskiej retoryki i posunięć, USA i ich sojusznicy starali się nie przesądzać losu reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych, a nawet przestrzegali przed tworzeniem alternatywnych opcji dla europejskiej kontroli zbrojeń.

Kontrola handlu bronią i produktów o podwójnym zastosowaniu

Po sześciu latach rokowań prawnie wiążące porozumienie w celu ustanowienia międzynarodowych standardów regulowania międzynarodowego handlu bronią zostało przyjęte i otwarte do podpisu. Traktat o handlu bronią (ATT) jest pierwszym porozumieniem obejmującym pośrednictwo, tranzyt i eksport broni konwencjonalnej. Celem jest zapobieganie nielegalnemu handlowi bronią z myślą o wniesieniu wkładu do pokoju, bezpieczeństwa i stabilności; zmniejszeniu ludzkiego cierpienia oraz promowaniu współpracy, przejrzystości i odpowiedzialnych działań w tym handlu. Inne działy traktatu obejmują także części, komponenty i amunicję. W traktacie

¹⁰ W marcu 2015 r. Rosja postawiła kolejny krok w ograniczaniu swego uczestnictwa w reżimie CFE, odmawiając dalszej partycypacji w spotkaniach Wspólnej Grupy Konsultacyjnej funkcjonującej na mocy traktatu.

przewiduje się także wymianę informacji w ważnych aspektach handlu bronią, jakkolwiek należy jeszcze określić dokładnie ich zakres i mechanizmy. Strony są zobowiązane do składania sprawozdań o narodowych systemach implementacji, jak też o transferach w siedmiu kategoriach broni ustalonych w UNROCA, a także przekazywaniu broni lekkiej i strzeleckiej (w odróżnieniu od oenzetowskiego Rejestru jest to obligatoryjne, nie dobrowolne).

Cztery nieformalne reżimy kontroli eksportu broni – Grupa Australijska (dotycząca broni biologicznej i chemicznej), Reżim Kontroli Technologii Raketowej, Grupa Dostawców Nuklearnych i Porozumienie z Wassenaar (kontrola eksportu broni konwencjonalnej oraz towarów i technologii podwójnego przeznaczenia) – operują na zasadzie konsensu w ramach własnych dziedzin w celu wzmocnienia i rozszerzenia współpracy w zakresie strategicznej kontroli handlu. Rok 2013 nie przyniósł nowych wytycznych lub zasad w kwestiach eksportowych działań. W tej grupie porozumień wyróżniała się Grupa Australijska ze względu na problem użycia broni chemicznej w Syrii. Wydarzenia z 2013 r. w tym kraju silnie przesunęły uwagę społeczności międzynarodowej z broni nuklearnej na nieprolifrację broni chemicznej.

W tej części Rocznika omawiane są też wielostronne embarga (w 2013 r. funkcjonowało ich 36), pośród których wybijały się ograniczenia nałożone na Republikę Środkowoafrykańską (podwójne – ONZ-owskie i unijne – w wyniku wybuchu przemocy) oraz Egipt (po wojskowym zamachu stanu w tym kraju). Niestety nie udało się w Radzie Bezpieczeństwa osiągnąć konsensu w sprawie sankcji przeciwko Syrii, mimo wysokiej intensywności konfliktu i użycia w nim broni chemicznej. W 2013 r. odnotowano także przypadki łamania embarga: na dostawy wojskowe do i z Darfuru (Sudan); przez Iran (eksport broni); do Korei Północnej (przez Kubę); z Libii oraz do Somalii i Erytrei.

W załącznikach na końcu Rocznika SIPRI prezentowane są dwu- i wielostronne porozumienia w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia; omawiane są główne międzynarodowe organizacje, międzyrządowe ciała i inne reżimy: globalne, regionalne oraz te skoncentrowane na kontrolowaniu strategicznego handlu. Rocznik zamyka chronologia wydarzeń w dziedzinie bezpieczeństwa, rozbrojenia i zbrojeń w 2013 r.

Zakończenie

Rok 2013 zostanie zapamiętany głównie jako ostatni rok dryfowania społeczności międzynarodowej funkcjonującej w klimacie *business as usual*. Czas ten nie przyniósł istotnej zmiany. Odnotowano wydarzenia negatywne (zwłaszcza *casus* Syrii i użycie broni masowego rażenia, poczucie słabnącej szeroko pojętej „pokojowości” sytuacji międzynarodowej i in.), ale dokonano też pojedynczego pozytywnego postępu (w dziedzinie handlu bronią konwencjonalną). Wiele procesów w różnych obszarach bezpieczeństwa międzynarodowego – globalnego, regionalnego i subregionalnego – było kontynuacją lat poprzednich, rutynowym wykonywaniem uzgodnionych ustaleń. Rocznik SIPRI 2014 zarejestrował rozwój tych wydarzeń.

Symptomatyczny był brak skutecznej mobilizacji międzynarodowej w sprawach łamania norm współżycia państw i praw człowieka (*vide* Syria), z jednej strony, i niechęć do aktywnej interwencji społeczności międzynarodowej, z drugiej, co świadczyło o deficycie ducha solidarności i zaangażowania – jednym słowem, o niskim poziomie *world governance*. Pośrednio Rocznik sygnalizuje nadchodzącą „złą pogodę” w stosunkach międzynarodowych, jednak rzadko kto chciał nie tyle ją zauważyć (to było ewidentne), ile przedsięwziąć istotne, śmiałe kroki w celu przełamania rosnącego impasu. Z gęstwiny faktów, liczb, tabel i wykresów w dziedzinach bezpieczeństwa, zamieszczonych w Roczniku SIPRI 2014, wyłania się obraz dekadencji okresu pozimnowojennego na wszystkich poziomach – wyczerpywał się poziom akceptacji dla *status quo*, co nieuchronnie rodziło ryzyko oraz zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a jednocześnie otwierało w ograniczony sposób drogę nowym jakościowo koncepcjom, strategiom i działaniom.

Recenzje

Agnieszka Pikulicka-Wilczewska, Richard Sakwa: *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*
Paweł Świeżak

Michael Rubin: *Dancing with the Devil. The perils of engaging rogue regimes*
Przemysław Pacuła

Oliver Thränert i Martin Zapfe: *Strategic Trends 2015. Key Developments in Global Affairs*
Sławomir Kamiński

Jan Waskan i Sławomir Sadowski: *Zanikające blizny. Kontrowersje wobec skutków II wojny światowej*
Paweł Malendowicz

Zbigniew Nawrocki (red.): *Sekretna wojna. Z dziejów kontrwywiadu II RP*
Marcin Kwiecień

George Friedman: *Flashpoints. The emerging crisis in Europe*
Adam Brzozowski

Agnieszka Pikulicka-Wilczewska, Richard Sakwa (red.):
Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives

E-International Relations Publishing, Bristol 2015

Na publikację *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives* składa się ponad dwadzieścia artykułów na temat szeroko rozumianych relacji ukraińsko-rosyjskich oraz ich historycznych, społecznych, kulturowych i politycznych uwarunkowań. Oczywiste ich tło tworzy konflikt na Ukrainie.

Teksty zostały podzielone na cztery bloki tematyczne: społeczeństwo, polityka, propaganda, perspektywy. Próbą podsumowania różnorodnej tematyki i jej ujęć zebranych w tomie jest artykuł R. Sakwy „Monizm vs. pluralizm”. Ogólnie można jednak powiedzieć, że redaktorzy nie starali się o wyciągnięcie jednoznacznych konkluzji, zostawiając to zadanie czytelnikowi. Z przedmowy wynika, że taką właśnie „otwartą”, panoramiczną konwencję przyjęto świadomie, nie chcąc odgórnie narzucać interpretacji; byłoby to zresztą trudne wobec szerokiego spektrum poruszonych tematów: od kwestii tożsamości rosyjskojęzycznych Ukraińców, realiów bytowania na Krymie w okresie okupacji, poprzez pejzaż życia politycznego Ukrainy, uwarunkowania geopolityczne i opis wojny hybrydowej aż do kwestii wpływu sankcji i kryzysu ukraińskiego na przyszły model polityczno-społeczny i gospodarczy Rosji. Syntezie nie sprzyja także zestaw zaproszonych autorów, reprezentujących świat akademicki Zachodu, ale i Ukrainy oraz Rosji.

W centrum rozważań postawiono następujący problem: jak konflikt Rosji i Ukrainy wpłynął, wpływa i będzie wpływać na rozmaite aspekty relacji rosyjsko-ukraińskich. Autorzy usiłowali zatem odpowiedzieć na pytanie, jak konflikt już przeddefiniował te stosunki i jakie mogą być jego dalsze następstwa, nakładając swoje dociekania na szeroką paletę uwarunkowań społecznych, politycznych i kulturowych.

Zdecydowana większość artykułów, wśród autorów których znaleźli się tak uznani badacze i obserwatorzy jak Andrew Wilson, Taras Kuzio, Mark Galeotti czy David Marples, prezentuje solidny poziom; w efekcie – powstały teksty ciekawe nie tylko dla wąskiego kręgu specjalistów. Wycinkowe ujęcie i skoncentrowanie się na kwestiach szczegółowych pozwoliło na głębokie, niestereotypowe wniknięcie w opisywane procesy (np. ciekawe uwagi

o wzajemnym postrzeganiu się Ukraińców i Rosjan w tekście Olgi Onuch sugerujące, że gruntem do przyszłego zbliżenia mogłaby się stać klasa średnia obu państw; analizy Tarasa Kuzio, Paula Chaisty'ego, Stephena Whitefielda oraz Edwina Bacona pokazujące, jak rozwój sytuacji wewnętrznej na Ukrainie i w Rosji w latach 2010-2014 wpłynął na kierunek procesów w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

Nie zawsze przekonujące są pomieszczone w tomie analizy geopolityczne (E. Walker tłumaczący rosyjską agresję na Ukrainę złamaniem przez Zachód równowagi sił w Europie), choć nie sposób im odmówić warsztatowej rzetelności. W niektórych tekstach można dopatrzeć się dyskretnego powielania klisz propagandy rosyjskiej (Ivan Katchanovski, Mikhail Pogrebinskiy, Mikhail A. Movchanov).

Nie podejmując się w tym miejscu próby omówienia wszystkich z zamieszczonych artykułów, wypada zwrócić uwagę zwłaszcza na niektóre obserwacje w nich zawarte, istotne z punktu widzenia sfery bezpieczeństwa.

- 1) Źródła konfliktu zbrojnego na Ukrainie (T. Kuzio). Ponad 20-letni okres pokoju, charakteryzujący się m.in. konsensem międzyetnicznym, zakończył się dla Ukrainy na początku 2014 r. Zdecydowały o tym cztery przyczyny: (1) rozwój autorytarnych, neosowieckich sił politycznych w Rosji i na Ukrainie (Jedna Rosja, Partia Regionów); (2) paranoiczna reakcja elit posowieckich na wspierane przez Zachód protesty społeczne w państwach b. ZSRR (rewolucja róż w Gruzji, pomarańczowa i Euromajdan na Ukrainie 2004 r. i 2014 r.); (3) silny i narastający z czasem sprzeciw Rosji wobec poszerzenia UE i NATO; (4) wzrost roli nacjonalizmu i rewizjonizmu w polityce zagranicznej Rosji.
- 2) Problemy tożsamościowe na Ukrainie (D. Kiriuchin). Wojna w Donbasie pogłębiła wewnętrzne sprzeczności na Ukrainie i oznaczała ingerencję w proces formowania się tożsamości narodowej Ukraińców. Projekt oparty na świadomości „obywatelskiej” (decydujące jest przywiązanie do państwa, a nie kryteria etniczne), choć wydaje się optymalny dla Ukrainy, może okazać się w obecnych warunkach zbyt trudny do wdrożenia przez nieprzygotowane do tego elity.
- 3) Wojna hybrydowa (M. Galeotti). „Operacja krymska” była zręczną demonstracją tego, jak w warunkach ograniczonych rosyjskich zasobów i za pomocą niekonwencjonalnych środków osiągać założone cele polityczne. Przedwczesne byłoby jednak uznanie działań rosyjskich, które można określić jako „geopolitykę guerilli” (wojnę hybrydową lub nieliniarną) za nową jakość. Metody „krymskie”

(wykorzystanie sił specjalnych, instrumentów wywiadowczych, wojny informacyjnej) mają bowiem wbudowane ograniczenia i nie są łatwe do powtórzenia w innych warunkach; pokazały to problemy, z którymi Rosjanie zetknęli się w Donbasie. Scenariusza krymskiego, gdzie istniała silna (i legalna) rosyjska obecność wojskowa oraz co najmniej przychylnie nastawiona ludność, obserwująca dodatkowo chwilowe załamanie państwa ukraińskiego na przełomie lutego i marca 2014 r. (próżnia polityczna po ucieczce W. Janukowycza) nie udało się powtórzyć na Ukrainie wschodniej. Zamiast „małej zwycięskiej wojny” doszło do długotrwałego konfliktu. Świadczy to o błędnej rosyjskiej analizie politycznej – ostatecznie bowiem to warunki polityczne wyznaczają ramy przesądzające o sukcesie bądź porażce operacji „hybrydowej”. Jak na razie bilans rosyjski na Ukrainie można opisać jako zwycięstwo w wojnie militarnej i wywiadowczej, ale porażkę – w rywalizacji politycznej. Mimo swoich ograniczeń, koncepcja wojny hybrydowej może być jednak twórczo dostosowywana do realiów wojskowych i politycznych w przypadku kolejnych punktów zapalnych. W roli jej inicjatorów obok Rosji mogą wystąpić inne państwa (np. Chiny czy Indie).

- 4) Rosyjski nacjonalizm a projekty euroazjatyckie (M. Laurelle). Napięcie między odwoływaniem się przez Rosję do ideologii narodowej a wielonarodowymi ze swojej natury projektami integracyjnymi w b. ZSRR jest pozorne. W istocie, oba te projekty są traktowane instrumentalnie i używane zamiennie, zależnie od okoliczności. Państwa, które godzą się na rosyjskie warunki „współpracy”, nie mają problemów z mniejszościami rosyjskimi (Białoruś, Armenia, państwa Azji Środkowej); staje się ona kwestią problematyczną tylko w przypadku państw negatywnie nastawionych do euroazjatyckich projektów (Gruzja, Ukraina).
- 5) Źródła rosyjskiej agresji: geopolityka czy obawa przed delegitymizacją władzy Putina (P. D'Anieri). Geopolityczna neutralizacja Ukrainy, czyli udzielenie gwarancji, że nie stanie się ona członkiem NATO i UE, z rosyjskiego punktu widzenia nie rozwiąże obecnego konfliktu. Jego stawką dla Władimira Putina jest bowiem legitymizacja rosyjskiego reżimu, opartego na przeciwstawieniu się modelowi demokratycznego państwa prawa. Rosja usiłuje promować nieliberalną euroazjatycką „trzecią drogę”, będącą w istocie maską dla autorytaryzmu. W tej optyce zagrożeniem dla Rosji nie jest wejście Ukrainy do NATO czy UE, ale zbudowanie nad Dnieprem funkcjonującej,

liberalnej demokracji, która mogłaby stać się wzorem, precedensem i inspiracją dla społeczeństwa rosyjskiego. To oznacza jednak, że trwałe rozwiązanie konfliktu ma charakter zero-jedynkowy: albo Rosja pogodzi się z utratą swojego wpływu na Ukrainie (czemu towarzyszyłoby jednocześnie rozpoczęcie zmian wewnętrznych i przebudowa własnego systemu politycznego), albo „urządzi” Ukrainę na swoją modłę (euroazjatycki autorytaryzm). Niemożność narzucenia swojego rozwiązania skłania obecnie Rosję do przyjęcia taktyki minimum, tj. zablokowania opcji przeciwnej. Sprowadza się to do próby doprowadzenia Ukrainy do stanu państwa upadłego, permanentnie zdestabilizowanego.

Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives jest pozycją godną uwagi i polecenia, zawierającą ciekawe obserwacje, które mogą stanowić dla czytelnika źródło własnej refleksji na temat konfliktu Rosji i Ukrainy i jego następstw.

Paweł Świeżak
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Michael Rubin: *Dancing with the Devil. The perils of engaging rogue regimes*

Encounter Books, New York 2014

W swoim inauguracyjnym przemówieniu 20 stycznia 2009 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki, Barack Obama oświadczył, że będzie gotowy „wyciągnąć dłoń do tych, którzy trwają u władzy poprzez korupcję i oszustwo, jeśli zechcą oni rozluźnić swoją pięść”. Wystosował również odezwę do świata islamu, aby „poszukiwać nowej drogi, opartej na wspólnocie interesów i wzajemnym szacunku¹. W ten sposób dołączył do poprzedników, którzy obejmowali urząd prezydenta USA z nadzieją na podjęcie nowego dialogu z adwersarzami Stanów Zjednoczonych na świecie (w tym z tzw. państwami zbójeckimi) i rozwiązanie problemów dwustronnych. Zdaniem Michaela Rubina, cenionego eksperta konserwatywnego American Enterprise Institute, mimo dobrych intencji podejmujących tę próbę kolejnych administracji, polityka *appeasement* przynosi więcej szkody niż pożytku. W ostatnim zdaniu swojej książki pisze, że „kiedy prezydenci proponują dialog i zachęty jako reakcję na zbójeckie zachowania (...) Stany Zjednoczone nie osiągają pokoju, lecz podsycają konflikt”.

Według autora problemem jest nie tylko przekonanie kolejnych prezydentów, że nowe otwarcie przyniesie rezultaty, ale także istota funkcjonowania Departamentu Stanu, który uprawia „dyplomację dla dyplomacji”, bez położenia nacisku na osiągnięcie konkretnych rezultatów. Te – zdaniem M. Rubina – są możliwe do osiągnięcia tylko i wyłącznie poprzez wsparcie wysiłków dyplomatycznych konkretnym i wiarygodnym arsenałem środków nacisku, zarówno militarnych (zagrożenie przeprowadzeniem akcji zbrojnej), jak i polityczno-ekonomicznych (sankcje). Przekonuje on, że kolejne rundy negocjacyjne dają zbójeckim reżimom czas niezbędny do osiągnięcia swoich celów. Pozorowanie otwartości na dialog staje się w takim wypadku przykrywką tajnych działań wzmacniających późniejszą pozycję tych państw w regionie, czy *vis-à-vis* USA. Autor wskazuje, że władze w Waszyngtonie zbyt często przyjmują ustne deklaracje przedstawicieli tych państw za dobrą monetę, legitymizując przy tym reżimy poprzez samo podjęcie rozmów. Tymczasem późniejsze negowanie tych ustaleń przez dyktatorów nie tylko

¹ Przemówienie inauguracyjne B. Obamy, 20 stycznia 2009 r., Waszyngton, https://www.whitehouse.gov/the_press_office/President_Barack_Obamas_Inaugural_Address (dostęp: 20 maja 2015 r.).

wzmacnia ich pozycję wewnętrzną jako liderów zdolnych stawić czoła mocarstwu, ale i deprecjonuje pozycję międzynarodową Stanów Zjednoczonych.

Ilustracją wywodów autora są liczne przykłady dotyczące takich państw jak Korea Północna, Iran czy Afganistan. Szczególnym przykładem pozostaje reżim w Pjongjang, którego liczne wołty wystawiały na szwank reputację amerykańskiej dyplomacji w ciągu ostatnich 25 lat. Ostatnim przykładem jest przekreślenie wielomiesięcznych negocjacji z USA w sprawie pomocy materialnej w zamian za ograniczenie (i – w domyśle – zakończenie) programu nuklearnego, które zostało zerwane przez Koreę Północną miesiąc po jego osiągnięciu. Jeszcze surowiej ocenia on podejmowanie przez USA rozmów z aktorami niepaństwowymi o charakterze terrorystycznym (np. talibami), które stawiają mocarstwo przed niebezpiecznymi dylematami moralnymi.

Choć M. Rubin stawia w swojej analizie ważne wnioski i popiera je trudnymi do odparcia argumentami i przykładami, nie sposób nie dostrzec, że krytyka idei zaangażowania państw niedemokratycznych we współpracę przedstawiona jest w sposób jednostronny. Nie znajdziemy w tej książce szczegółowego omówienia przykładów, gdy zaangażowanie militarne przyniosło opłakane skutki (np. w Iraku, Libii, Afganistanie czy Somalii), a jeśli są one wspomniane, to zdawkowo. Autor w niedostatecznym stopniu odnosi się również do przykładów pozytywnego zaangażowania dyplomatycznego: np. polityki Richarda Nixona i Henry'ego Kissingera wobec Chin, czy otwarcia Ronalda Reagana na negocjacje z ZSRR w połowie lat 80. XX w. Na wiarygodności M. Rubina ważą przy tym zarówno przeszłość eksperta pracującego w Departamencie Obrony USA (którego działania są w pozytywnym wydźwięku przeciwstawiane działaniom Departamentu Stanu), jak i konserwatywne przekonania i sentyment do twardej polityki George'a W. Busha wobec tzw. osi zła.

Mimo tych zastrzeżeń pozycja ta jest godna uwagi, także w obliczu obecnych wyzwań bezpieczeństwa dla Europy, których źródłem są zarówno aktorzy państwowi (Rosja), jak i niepaństwowi („Państwo Islamskie”, przemyt imigrantów). Problem wyznaczenia odpowiedniego balansu między twardą (presja, sankcje, siła zbrojna), a miękką siłą (negocjacje, zachęty) pozostaje wciąż aktualny.

Przemysław Pacuła
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Oliver Thränert i Martin Zapfe (red.): *Strategic Trends 2015. Key Developments in Global Affairs*

Centrum Studiów nad Bezpieczeństwem na Politechnice Federalnej w Zurychu, 2015

Centrum Studiów nad Bezpieczeństwem na Politechnice Federalnej w Zurychu to akademicki instytut i renomowany think-tank, specjalizujący się w prowadzeniu badań, nauczaniu oraz upowszechnianiu książek, opracowań i raportów na tematy związane z polityką bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym. „Strategic Trends” to anglojęzyczna seria wydawnicza realizowana przez Centrum od sześciu lat, obejmująca coroczną analizę kluczowych wydarzeń w wymiarze globalnym, z położeniem nacisku na kwestie międzynarodowego bezpieczeństwa. W rozdziałach merytorycznych przeplatają się dwa motywy przewodnie publikacji: normy i ład międzynarodowy. W tym kontekście uznani badacze i naukowcy podejmują próbę interpretacji najważniejszych zjawisk zachodzących na arenie międzynarodowej z zastrzeżeniem, że zawarte w raporcie tematy intencjonalnie nie obejmują wszystkich zmian zachodzących we współczesnym środowisku bezpieczeństwa.

Tegoroczna edycja raportu „Strategic Trends” poświęcona została następującym analizom: rosyjskiego wyzwania dla liberalnego modelu Europy, niebezpieczeństwa wybuchu nowej wojny na Bliskim Wschodzie, wpływu powstania tzw. Państwa Islamskiego na kierunki ewolucji międzynarodowego terroryzmu, militaryzacji przestrzeni kosmicznej, a także nowych unormowań stosunków międzynarodowych w cyberprzestrzeni. Celem publikacji jest pobudzenie i wzbogacenie debaty publicznej na temat procesów, które autorom publikacji wydały się szczególnie istotne w wymiarze globalnym bezpieczeństwa, a w konsekwencji przyczynienie się – przez aktywną debatę – do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom i podejmowania wyzwań dla bezpieczeństwa.

Szczególna wartość raportu „Strategic Trends” polega na uporządkowaniu wiedzy poprzez zdiagnozowanie i scharakteryzowanie najważniejszych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze globalnym. Autorzy opracowania nie tylko dokonali diagnozy bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, ale też opracowali prognozę najbardziej prawdopodobnych kierunków ewolucji środowiska międzynarodowego oraz przedstawili propozycje nowych rozwiązań i działań w tym zakresie. Dzięki ta-

kiemu podejściu autorzy zadbali nie tylko o wysoką jakość merytoryczną publikacji, ale też o jej utylitarny charakter, ponieważ propozycje działań zawarte w poszczególnych rozdziałach mogą zachęcać społeczeństwa do szybkiego adaptowania się do zachodzących we współczesnym świecie zmian, a decydentów politycznych inspirować do podejmowania niezbędnych decyzji służących poprawie bezpieczeństwa.

Z opracowania wynika też, że złożoność i niejednorodność zjawisk zachodzących na arenie międzynarodowej oraz okazana słabość (bezczynność) przez państwa, które dotychczas decydowały o porządku międzynarodowym, skutkują postępującym brakiem poczucia bezpieczeństwa w świecie oraz utratą kontroli nad zachodzącymi w świecie procesami. Regularnie spada też wiarygodność systemów zbiorowego bezpieczeństwa. Autorzy zachęcają, aby to potrzeba podjęcia wspólnych, skoordynowanych działań służących poprawie bezpieczeństwa w wymiarze globalnym dominowała w polityce bezpieczeństwa państw. W raporcie „Strategic Trends” uznaje się również, że to państwa spełniają wciąż dominującą rolę w stosunkach międzynarodowych, jako ci aktorzy sceny międzynarodowej, którzy posiadają wystarczające siły, środki i narzędzia do efektywnego spełniania funkcji regulacyjnej i kontrolnej w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym.

Wśród niedostatków publikacji należy zauważyć to, że przyjęte przez autorów raportu kryteria doboru tematów rozdziałów merytorycznych powodują, że publikacja jako całość ma charakter niepełny. Autorzy nie odnoszą się m.in. do słabej efektywności Organizacji Narodów Zjednoczonych jako organizacji zbiorowego bezpieczeństwa, nieprzestrzegania przez niektóre państwa zasad podstawowych prawa międzynarodowego, problemu zbrojeń konwencjonalnych, zagrożenia utraty kontroli przez niektóre państwa nad posiadaniem arsenałem jądrowym, kwestii ochrony środowiska w wymiarze globalnym, walki z biedą i niedożywieniem w świecie, zacofaniem gospodarczym, fundamentalizmem religijnym i ideologicznym, kwestii systemowej ochrony praw człowieka, rozwoju oświaty i edukacji, walki z pandemiemi, itp. Wielowątkowość podejścia oraz różnorodność i wybiórczy charakter tematów zawartych w opracowaniu zaciemnia więc ogólny przekaz, a w konsekwencji może ograniczać potencjalny wpływ zaprezentowanych rekomendacji działań.

Publikacja Centrum Studiów nad Bezpieczeństwem na Politechnice Federalnej w Zurychu jest przykładem na to, że organizacje pozarządowe mogą posiadać wystarczająco rozwinięty i inspirujący potencjał do aktywnego wpływania na kierunki myślenia o bezpieczeństwie i rozwoju w Eu-

ropie. Publikacja może być inspirującą lekturą dla wszystkich czytelników dążących do pogłębienia swej wiedzy na temat kształtowania i uprawiania polityki bezpieczeństwa. Może też zostać wykorzystana do analizy środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przy definiowaniu zadań dla systemu bezpieczeństwa narodowego w polskich dokumentach koncepcyjnych, które będą opracowywane w przyszłości.

dr Sławomir Kamiński
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Jan Waskan i Sławomir Sadowski (red.): *Zanikające blizny. Kontrowersje wobec skutków II wojny światowej*

Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014

Problematyka II wojny światowej wielokrotnie była przedmiotem analiz historyków, czego wyrazem są liczne publikacje poświęcone wydarzeniom tego czasu. Mimo że od zakończenia wojny minęło 70 lat, fakty z nią związane nadal wzbudzają kontrowersje i są przedmiotem analiz licznych zastępów naukowców. Dla współczesności ważne pozostają skutki wojny i nowe ustalenia uczonych dotyczące jej przebiegu.

Omawiana książka liczy 300 stron i składa się z 18 części sporządzonych przez autorów reprezentujących różne ośrodki naukowe. Dla problematyki bezpieczeństwa istotne są zamieszczone w książce publikacje Marii Ewy Szatlach, Sławomira Sadowskiego, Łukasza Jureńczyka i Michała Kosmana.

Maria Ewa Szatlach w prowadzonych przez siebie badaniach zajmuje się gospodarką europejską, cywilizacją globalną, stosunkami interregionalnymi oraz organizacją i zarządzaniem. W recenzowanej książce jest autorką rozdziału pt. „Europa – od regionu wojny do regionu pokojowej współpracy”. W tekście tym zajęła się analizą procesu tranzycji Europy jako regionu konfliktów i współzawodnictwa w region stabilizacji. Przeprowadziła ona analizę tego zagadnienia przez pryzmat głównych teorii stosunków międzynarodowych. Są nimi: realizm, liberalizm i konstruktywizm. Autorka dowodzi, że na przeobrażenia polityczne, które miały miejsce w Europie po 1945 r. i przejawiały się w długotrwałym pokoju, a przynajmniej w braku wojny faktycznej na kontynencie, wpłynęły: pojednanie francusko-niemieckie, obecność Stanów Zjednoczonych w Europie i zagrożenie dla świata zachodniego ze strony Związku Radzieckiego. Ważną konkluzją rozdziału jest analiza problemu niepodzielności bezpieczeństwa, które przejawia się w wezwaniu do obrony „jednego przez wszystkich” w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Sławomir Sadowski specjalizuje się w badaniach bezpieczeństwa międzynarodowego, polityki obronnej państwa oraz historii wojskowej Polski, w tym przede wszystkim Pomorza. W recenzowanej książce jest autorem rozdziału zatytułowanego „Pakt Ribbentrop-Mołotow a współczesne konflikty w Europie Wschodniej”. Nader interesująca jest przeprowadzona przez niego analiza skutków zawarcia paktu dla współczesnej Białorusi i Ukrainy. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych państw, autor zwrócił uwagę

na fakt, że w 1939 r. Białoruś została powiększona kosztem terytorium Polski, a po II wojnie światowej decyzja ta zyskała akceptację międzynarodową. Po rozpadzie Związku Radzieckiego Białoruś zachowała swoje terytorium, które zostało ustalone na podstawie polsko-radzieckiej umowy granicznej z 1945 r. Również obecny kształt Ukrainy wiąże się z paktem Robbentrop-Mołotow, choć jej granice zmieniały się w odniesieniu do analizowanego porozumienia. Tekst Sławomira Sadowskiego zawiera śmiało twierdzenia, jednak wieloletnie doświadczenie autora i jego dorobek naukowy pozwalają wysunąć wniosek, że tezy autora sformułowane były świadomie i mogą być poparte stosowną wiedzą o faktach historycznych.

Autorem kolejnej publikacji jest Łukasz Jureńczyk. Jest on badaczem międzynarodowych stosunków politycznych, wojen i konfliktów zbrojnych w Azji w XXI w. W recenzowanej książce Jureńczyk jest autorem rozdziału pt. „Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Afganistanu w latach 1945-1963”. W tekście tym autor określił motywację polityków amerykańskich w zakresie działań wobec Afganistanu, formy współpracy Stanów Zjednoczonych i Afganistanu w wymiarze dyplomatycznym, gospodarczym i militarnym, a także bariery ograniczające lub uniemożliwiające wsparcie amerykańskie dla Afganistanu. Szczególnie interesujące są analizy Łukasza Jureńczyka dotyczące barier w zakresie amerykańsko-afgańskiej współpracy militarnej. Autor zwrócił uwagę na rozbieżności wśród elit politycznych Stanów Zjednoczonych w podejściu do tego regionu świata mimo narastającego ekspansjonizmu Związku Radzieckiego. Istotną konkluzją jest twierdzenie, że część wpływowych elit amerykańskich uważała, że militarne wspieranie Afganistanu nie leży w interesie Stanów Zjednoczonych. Nie sposób nie zauważyć, że polityka państwa amerykańskiego wobec Afganistanu w analizowanym przez autora okresie wpłynęła na późniejsze wydarzenia w tym państwie, szczególnie w latach osiemdziesiątych XX w. i na początku XXI w.

Wysoką wartość naukową ma rozdział pt. „Niemcy w Rosji po 1991 roku”, którego autorem jest Michał Kosman. W badaniach naukowych zajmuje się on stosunkami międzynarodowymi, w tym integracją europejską, problematyką Niemiec, zwłaszcza polityką zagraniczną tego państwa oraz stosunków niemiecko-rosyjskich. Tekst rozpoczyna zwięzła historia osadnictwa niemieckiego w Rosji, którego początki sięgają XIII w. Autor pisze także o sytuacji Niemców w Związku Radzieckim, w tym w okresie jego rozpadu, a także w początkowym okresie istnienia Federacji Rosyjskiej. Ważna dla rosyjskich Niemców była deklaracja niemiecko-rosyjska podpisana podczas pobytu Borysa Jelcyna w Bonn w 1991 r., tuż przed rozpadem ZSRR. Można było odczytać ją jako aprobatę dla zamiarów restauracji autonomii

nadwożańskiej i utworzenia innych narodowych jednostek administracyjnych na obszarach obejmujących skupiska ludności niemieckiej w Związku Radzieckim. Kolejne posunięcia władz rosyjskich świadczyły jednak o ich niechęci wobec takich planów. Michał Kosman zwrócił także uwagę na masowe wyjazdy Niemców z Rosji od czasów pierestrojki oraz na wsparcie RFN dla Niemców rosyjskich. Dla problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego interesujące wydają się spostrzeżenia autora o poparciu Niemców z Ukrainy dla suwerenności tego państwa, a także o poparciu Niemców z Krymu dla projektu jego secesji. Tekst Michała Kosmana stanowi cenne uzupełnienie badań nad polityką Niemiec wobec Federacji Rosyjskiej.

Książka jest zbiorem także innych interesujących i nader cennych publikacji, w tym takich autorów, jak: Witold Wojdyło, Michał Zacharias, Magdalena Bierzyńska-Sudoł, Agnieszka Małgorzata Kastory, Adam Sudoł, Maciej Szczurowski, Piotr Żurek i Ryszard Gryz. Mimo tego, że w tekście można odnaleźć przeoczenia językowe, to nie powinny one przesłaniać wysokiej wartości opracowania. Książka będzie wzbudzić zainteresowanie przede wszystkim tych badaczy, dla których kontrowersje wokół skutków II wojny światowej pozostają przedmiotem naukowych dociekań, a także tych, którzy w czasie wojny i w okresie powojennym upatrują źródeł współczesnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego.

dr hab. Paweł Malendowicz
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy
Instytut Nauk Politycznych

Zbigniew Nawrocki (red.): *Sekretna wojna.* *Z dziejów kontrwywiadu II RP*

Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2014.

Publikacje dotyczące działalności służb specjalnych II RP cieszą się nieustającym zainteresowaniem, a spora grupa historyków specjalizujących się w dziejach wywiadu i kontrwywiadu może liczyć na grono wiernych czytelników. Do licznych publikacji zbiorowych wydanych w ostatnich latach i traktujących o historii tych formacji¹ dołączył zbiór artykułów pod redakcją Zbigniewa Nawrockiego. Opublikowana przez Wydawnictwo Zysk i S-ka książka zawiera teksty wystąpień wygłoszonych podczas konferencji organizowanych przez Centralny Ośrodek Szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego im. gen. dyw. Stefana Roweckiego „Grotą” w Emowie na temat dziejów kontrwywiadu polskiego w latach 1914–1948. Referaty te zostały wcześniej wydane jako publikacja wewnętrzna ABW², a pomysł ich udostępnienia szerszemu gronu czytelników należy powitać z uznaniem.

Autorami artykułów są zarówno historycy akademicy, pracownicy IPN, instytucji archiwalnych i muzealnych, jak i funkcjonariusze służb specjalnych. Możemy wśród nich odnaleźć badaczy o ustalonej renomie i znacznym dorobku naukowym, jak i takich, którzy dopiero rozpoczynają badania nad historią wywiadu i kontrwywiadu. Zawartość publikacji można umownie podzielić na kilka grup tematycznych. Pierwsza obejmuje okres kształtowania się zrębów służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych odrodzonej Rzeczypospolitej. Otwiera ją tekst referatu Włodzimierza Suleji, który na podstawie wybranych życiorysów oficerskich zajął się genezą i ideowym rodowodem służb specjalnych (*Służby specjalne II Rzeczypospolitej. Ideowy rodowód*). O problematyce kształtowania się instytucji policji politycznej i cywilnych służb kontrwywiadu w pierwszych latach niepodległości napisał Andrzej Misiuk (*Cywilne służby kontrwywiadowcze w II Rzeczypospo-*

¹ W ostatnich latach ukazały się m.in.: *Wywiad i kontrwywiad wojskowy II Rzeczypospolitej*, pod red. T. Dubickiego, t. I-IV, Łomianki-Warszawa 2011–2014; *Wywiad wojskowy II Rzeczypospolitej. Materiały*, pod red. P. Kołakowskiego i A. Peplńskiego, Kraków 2011; *Studia nad wywiadem i kontrwywiadem Polski w XX wieku*, pod red. W. Skóry i P. Skubisza, tom 1, Szczecin 2012; *Za kulisami wywiadu i dyplomacji. Polski wywiad wojskowy 1918–1945*. Materiały pod red. P. Kołakowskiego i A. Peplńskiego, Kraków 2014.

² Z. Nawrocki (red.), *Kontrwywiad II RP 1918(1914–1945(1948))*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Ośrodek Szkolenia im. gen. dyw. Stefana Roweckiego „Grotą”, t. I-II, Emów 2013–2014.

litej. *Zarys problematyki*), zaś Jerzy Gaul zajął się działalnością kontrwywiadów podczas pierwszej wojny światowej (*Zarys problematyki działań kontrwywiadowczych na ziemiach polskich w latach 1914–1918*). Zagadnieniom funkcjonowania wywiadu i kontrwywiadu w okresie walk o granice poświęcili swe wystąpienia Rafał Wojciech Tulicki (*Wywiad i kontrwywiad II Rzeczypospolitej w okresie walk o granice 1918–1922*), Czesław Partacz i Bogusław Polak (*Wywiad i kontrwywiad formacji wielkopolskich 1918–1919. Postulaty badawcze*) oraz znakomity znawca dziejów radiowywiadu II RP, Grzegorz Nowik (*Wywiad bolszewickiej Rosji w Polsce i rola Biura Szyfrów w zwalczaniu sowieckiego szpiegostwa w latach 1918–1921*).

Drugą grupę referatów stanowią wystąpienia związane z dziejami służb specjalnych w niepodległej Rzeczypospolitej. Poruszają one bardzo zróżnicowaną tematykę zarówno pod względem geograficznym jak i rzeczowym, traktując w artykułach: Edwarda Długajczyka o działalności kontrwywiadu na Śląsku (*Szkic do problematyki zwalczania obcego szpiegostwa w województwie śląskim w latach 1922–1939*), Wojciecha Skóry o Wolnym Mieście Gdańsku, (*Działalność polskiego kontrwywiadu wojskowego w Wolnym Mieście Gdańsku w latach 1920–1939. Zarys problematyki*), o kresach wschodnich, którymi zajęli się Artur Ochał (*Działalność kontrwywiadowcza Placówki Wywiadowczej KOP nr 1 „Suwałki”/”Grodno” (1929–1939)*) oraz Marcin Majewski (*Kontrwywiad II RP wobec Ukraińskiej Organizacji Wojskowej (UWO) i Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów (OUN)*), a także o Wielkopolsce omówionej w artykule Michała Polaka (*Współdziałanie społeczeństwa polskiego z wywiadem i kontrwywiadem II Oddziału SG w Wielkopolsce w latach 1938–1939. Postulat badawczy*). Podobnie wygląda zróżnicowanie artykułów pod względem rzeczowym, od prób syntezy podejmowanych w referatach Henryka Ćwieka (*Z działalności służb specjalnych II Rzeczypospolitej zwalczających wpływy wywiadu Republiki Weimarskiej [wybrane problemy]*), Andrzeja Peplńskiego (*Funkcjonowanie i efekty działań polskiego kontrwywiadu ofensywnego w latach 30. XX wieku*) i Beaty Mąciór-Majki (*Spory kompetencyjne między władzą wojskową a cywilną w działalności kontrwywiadowczej II RP*) po wystąpienia poświęcone poszczególnym aspektom pracy kontrwywiadowczej. Działalnością attaché wojskowych zajął się Robert Majzner (*Zadania kontrwywiadowcze w zakresie obowiązków attaché wojskowych w latach 1918–1939. Zarys problematyki*), bardzo ciekawą charakterystykę działalności Referatu Technicznego II Oddziału SG dał Tadeusz Dubicki (*Samodzielny Referat Techniczny [SRT] Oddziału II Sztabu Generalnego [Głównego] Wojska Polskiego. Geneza, organizacja i personalia*), zaś Andrzej Krzak powrócił do jednej z najwięk-

szych afer szpiegowskich II RP, której pewne aspekty do dzisiaj pozostają niewyjaśnione – sprawy Jerzego Sosnowskiego („*Afera Sosnowskiego*” w świetle „*sprawy Pfeifera*”). Na uwagę zasługuje także wystąpienie Aleksandra Woźnego oparte na analizie relacji oficerów kontrwywiadu składanych na emigracji wobec funkcjonariuszy Biura Rejestracyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych (*Kontrwywiadowcze bezpieczeństwo II RP przed 1 września 1939 r. w ocenie kpt. Mieczysława Dubika i rtm. Mieczysława Kamińskiego*).

Trzecią grupę referatów stanowią teksty poświęcone działalności polskiego wywiadu i kontrwywiadu w czasie drugiej wojny światowej. Karol Paduszek zajął się działalnością II Oddziału na terenie obu Ameryk (*Zarys organizacji i działalności polskiego kontrwywiadu w Ameryce Północnej i Południowej w latach 1939–1945*), pozostali autorzy skupili się na problematyce związanej z funkcjonowaniem państwa podziemnego – Waldemar Grabowski omówił aktywność władz cywilnych (*Aspekty kontrwywiadowcze działalności władz cywilnych Polski Walczącej 1939–1945*), Andrzej Krzysztof Kunert przyjrzał się personaliom oficerów kontrwywiadu Polski Podziemnej (*Ludzie przedwojennej „dwójki” w kontrwywiadzie Komendy Głównej i Komendy Okręgu Warszawa Związku Walki Zbrojnej – Armii Krajowej*), Andrzej Chmielarz przybliżył kwestię osłony kontrwywiadowczej Komendy Głównej AK (*Inspiracja czy mistyfikacja? Przyczynek do historii kontrwywiadowczego zabezpieczenia pracy Komendy Głównej AK*), a Tomasz Balbus zarysował problematykę związaną z powojennymi dziejami kontrwywiadu państwa podziemnego (*Kontrwywiad Polski Podziemnej wobec okupacji sowieckiej [1944–1948]. Zarys problematyki*).

Czwartą i ostatnią grupę artykułów stanowią prace poświęcone szeroko rozumianym zagadnieniom archiwalnym i źródłoznawczym – Czesław Andrzej Żak scharakteryzował źródła do historii kontrwywiadu w Centralnym Archiwum Wojskowym (*Źródła do historii polskiego kontrwywiadu w latach 1914–1948 w zasobie archiwalnym Centralnego Archiwum Wojskowego*), Rafał Leśkiewicz zajął się zasobem archiwalnym IPN (*Źródła do historii polskiego kontrwywiadu w zasobie archiwalnym Instytutu Pamięci Narodowej*), zaś Robert Oleszkowicz bibliografią historii polskich służb specjalnych (*Materiały do „Bibliografii historii polskich służb specjalnych”*).

Opatrzona przedmową szefa ABW i notatkami o autorach, książka nie posiada indeksu nazwisk, co niestety coraz częściej bywa standardem wśród wydawnictw naukowych. Brak ten, zważywszy na objętość tomu i zakres tematyki w nim poruszanej, poważnie utrudnia, zwłaszcza historykom, korzystanie z publikowanych artykułów.

Recenzowana książka stanowiąca cenny wkład w badania nad dziejami polskich służb specjalnych, zawiera przede wszystkim teksty umieszczone w tomie pierwszym wzmiankowanej wewnętrznej publikacji ABW. Pozostaje mieć nadzieję, że wkrótce szersze rzesze czytelników zyskają możliwość zapoznania się z zawartością tomu drugiego.

dr hab. Marcin Kwiecień
Uniwersytet Jagielloński

George Friedman: *Flashpoints. The emerging crisis in Europe*

Doubleday, New York 2015

Swoją najnowszą książkę *Flashpoints. The emerging crisis in Europe*, George Friedman poświęcił przeszłości, teraźniejszości i przyszłości Europy. Analizując najbardziej niestabilne rejony kontynentu, podjął próbę zmierzenia się z trzema pytaniami: W jaki sposób Europa osiągnęła globalną dominację? Jaki był powód odrzucenia tej dominacji w latach 1914–1945? Czy pokój zapoczątkowany po II wojnie światowej utrzyma się, czy też Europa powróci do wojen jako narzędzia polityki, a w konsekwencji - jaka będzie jej przyszłość?

Głównym tematem książki jest problematyka punktów zapalnych w Europie, a więc miejsc, które w przeszłości były ogniskami powtarzających się poważnych konfliktów między narodami i religiami. Niektóre z nich są obecnie spokojne – na przykład Alzacja czy kanał La Manche – ale inne miejsca są ponownie lub nadal źródłem niestabilności. Przykładem tego jest destabilizacja bezpieczeństwa w basenie Morza Śródziemnego czy w Europie Wschodniej.

Swoje zasadnicze przemyślenia G. Friedman koncentruje wokół obaw o zaprzepaszczenie europejskiego dorobku z lat 1945–2008. Okres ten cechowało wiele osiągnięć, głównie zintegrowanie Niemiec z resztą powojennej Europy oraz rozwój Unii Europejskiej, w tym jej potencjału gospodarczego. Niemniej znaczenie Unii i jej potęgi na globalnej arenie zaczyna słabnąć. Chociaż Europa wciąż pozostaje zaawansowana technologicznie i gospodarczo, to jej soft power coraz mocniej będzie zależeć od szeroko rozumianych twardych instrumentów bezpieczeństwa, w tym zdolności do zagwarantowania sobie swobodnego korzystania ze szlaków komunikacyjnych i transportowych, swobody handlu oraz zapewnienia bezpieczeństwa dla realizowanych inwestycji. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych czy Chin lub Rosji, Europa traci militarne znaczenie, nie potrafiąc zbalansować swojej potęgi gospodarczej ze zdolnościami wojskowymi.

Problemy UE, jak zauważa G. Friedman, mają także charakter strukturalny. Instytucje UE są zbyt skomplikowane i nieefektywne, aby skutecznie radzić sobie z problemami, takimi jak rosnący podział Północ-Południe czy rosnąca migracja z krajów muzułmańskich. W samej Unii wyróżnia się cztery zasadnicze części – państwa germańskie (Niemcy i Austria), państwa Europy Północnej, państwa basenu Morza Śródziemnego oraz państwa po-

granicza, które stoją w obliczu agresywnej polityki Rosji. Każdy z tych regionów przeżywa rzeczywistość w inny sposób, a różnice są nie do pogodzenia. W tym kontekście można odnotować obawy G. Friedmana, że europejska integracja była tylko formą odroczenia różnych sporów i konfliktów, które powrócą ze zdwojoną siłą w przyszłości w formie poważnej konfrontacji zbrojnej, jeśli Europa nie poradzi sobie z obecnym kryzysem.

Biorąc to wszystko pod uwagę, finalna odpowiedź autora na pytanie o przyszłość Europy nie jest zaskoczeniem. W ocenie G. Friedmana, historia europejskich konfliktów nie zmierza ku swojemu końcowi, gdyż podstawy architektury bezpieczeństwa tej części świata nie uległy zmianie. Europa to mały kontynent, podzielony na wiele państw narodowych. Chociaż większość z nich okres politycznych resentymentów, sporów i konfliktów międzypaństwowych ma już za sobą, to w niektórych państwach tego typu podejście nie zostało całkowicie zarzucone. Gdzieś jest ono dość widoczne, a gdzie indziej tylko skrzętnie ukryte. Bez wątplenia, na kontynencie niechęć i gniew jednych Europejczyków przeciwko drugim są wciąż obecne.

W ocenie wielu krytyków i znawców literatury problemu, niektóre części książki zostały napisane „w pośpiechu” i są prawdopodobnie rozwinięciem kilku krótszych analiz Friedmana, które napisał w charakterze eksperta dla Stratfor. Niemniej zdecydowana większość publikacji jest wyjątkowo dobrze uargumentowana i pełna oryginalnych przemyśleń i wniosków.

Friedman efektywnie połączył analizę i prognozę w kompleksowe studium strategiczne niemal 600 lat europejskiej historii oraz przyszłych problemów bezpieczeństwa tego kontynentu. Niektóre osobiste wątki biograficzne, umiejętnie wplecione w treść prowadzonych analiz, dowodzą Friedmanowi że jest on dobrze zaznajomiony nie tylko z geopolityką i historią Europy oraz trwałymi skutkami ostatnich wojen, ale także z obecnymi realiami europejskiego kontynentu.

W swojej geopolitycznej analizie autor jest realistą. Argumenty uzasadniające jego tezy w większości bazują na szeroko rozumianej geostrategii, narodowych interesach oraz handlu międzynarodowym. W swoich próbach zrozumienia i wyjaśnienia stosunków oraz konfrontacji między narodami i religiami G. Friedman rzadko odnosi się do ideologii, do roli i intencji poszczególnych przywódców politycznych lub prawa międzynarodowego.

Autor zachowuje również realizm w odniesieniu do dokonywanych przez siebie prognoz, dotyczących chociażby rozwoju trendów w sferze globalnej polityki, technologii i kultury. Świadomie nie nałożył ścisłych ram czasowych dla swoich przewidywań, zamiast tego uwypuklił znaczenie reaktywa-

cji obaw i wzajemnych zatargów w przyszłości w wyniku takich problemów jak kryzys gospodarczy czy konflikt między Rosją i Ukrainą.

Podsumowując, nowa książka założyciela i czołowego eksperta agencji Stratfor to ważna pozycja w bibliotece każdego stratega. Do jej przeczytania zachęca nie tylko merytoryczna strona publikacji, ale i jej wartość metodologiczna.

dr Adam Brzozowski

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

BIOGRAMY

Ryszarda Formuszewicz

Absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz podyplomowych studiów komparatystyki prawniczej na Uniwersytecie w Bonn. Pracowała w Instytucie Zachodnim w Poznaniu, a następnie w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Od października 2014 r. zatrudniona jako starszy specjalista w Departamencie Analiz Strategicznych BBN.

Stanisław Koziej

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 r. - doradca rzecznika praw obywatelskich, w 2008 r. - doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

Zdzisław Lachowski

Dr nauk humanistycznych, specjalizacja stosunki międzynarodowe. Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1976–1990 pracował w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych jako redaktor „Zbioru Dokumentów”, a następnie jako pracownik naukowy w Zakładzie Bezpieczeństwa Europejskiego. Od 1990 do 2010 r. był pracownikiem Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), gdzie zajmował się tematyką zbrojeń konwencjonalnych i budowania zaufania wojskowego w Europie oraz w innych regionach świata, a także dziedziną bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Prowadził wiele projektów badawczych. Jest autorem licznych prac w tym zakresie. W latach 2010–2013 był zastępcą szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego i redaktorem naczelnym kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”. Obecnie niezależny analityk.

Anna Madej

Absolwentka Wydziału Lingwistyki Stosowanej i Filologii Wschodniosłowiańskich Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2009–2014 pracowała w Ambasadzie RP w Moskwie, gdzie zajmowała się dwustronnymi relacjami gospodarczymi. W BBN od 2014 r. odpowiada za tematy związane z Rosją i regionem Azji i Pacyfiku.

Przemysław Pacuła

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem Wydziału euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN, następnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych (DAS). Obecnie naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Sojuszniczego w DAS BBN.

Paweł Pietrzak

Absolwent Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Stypendysta Deutscher Akademischer Austauschdienst (roczne studia w Bonn 1997–98) oraz niemieckiego Bundestagu (półroczna praktyka parlamentarna 1999–2000). W latach 2000–2010 pracował w Ministerstwie Obrony Narodowej, ostatnio jako radca generalny podsekretarza stanu ds. polityki obronnej. W BBN pracuje od października 2010 r. Początkowo w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, od marca 2012 r. jako zastępca dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych.

Kamil Sobczyk

Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego na kierunkach: stosunki międzynarodowe oraz politologia ze specjalnością bezpieczeństwo. W BBN pracuje od 2012 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi NATO oraz problematyką bezpieczeństwa europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Północno-Wschodniej. W 2011 r. był uczestnikiem IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich w BBN.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”). Redakcja przyjmuje niepublikowane dotąd opracowania. Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których wiadać niesamodzielnosc lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*¹ i *guest authorship*² będą demaskowane, łącznie z powiadomieniem odpowiednich instytucji, oraz dokumentowane. Autor jest zobowiązany do ujawnienia wkładu ewentualnych współautorów publikacji i źródeł jej finansowania.
3. Autor, który chce opublikować artykuł w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”, jest zobowiązany wysłać do Redakcji (na adres: redakcja@bbn.gov.pl) swój biogram oraz konspekt pracy (nie więcej niż dwie strony znormalizowanego maszynopisu), zawierający uzasadnienie podjęcia tematu badawczego i plan pracy. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować wraz z kilkudziesięciu uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).
4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.
7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach/recenzjach są uzgadniane z Autorem.
8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

¹ Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z ghostwriting mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

² Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z guest authorship (honorary authorship) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/ współautorem publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

PROCEDURY RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

1. Recenzowane artykuły oceniane są przynajmniej przez dwóch niezależnych recenzentów, niebędących członkami Redakcji.
2. W przypadku tekstów pisanych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w zagranicznej instytucji.
3. Procedura recenzowania odbywa się w trybie podwójnej anonimowości – Autorzy i Recenzenci nie znają swoich tożsamości. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może odbyć się w trybie jawnym. Należy wtedy wykluczyć konflikt interesów, za który uważa się zachodzące między Recenzentem a Autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt itp.),
 - podległość zawodową,
 - współpracę naukową w ciągu dwóch lat poprzedzających recenzję,
 - dobro osobiste stron.
4. Recenzja ma formę pisemną i kończy się rekomendacją dopuszczenia lub odrzucenia artykułu. Negatywnie oceniony artykuł może zostać dopuszczony do druku po uwzględnieniu przez Autora uwag i sugestii Recenzenta. Wybrane teksty mogą zostać poddane ponownej recenzji.
5. Recenzja może być sporządzona odręcznie lub elektronicznie.
6. Recenzje są udostępniane do wiadomości Autora po usunięciu danych identyfikujących Recenzenta.
7. Co najmniej raz w roku Redakcja podaje do publicznej wiadomości listę Recenzentów. Recenzent ma prawo zastrzec swoje dane osobowe, które nie będą upubliczniane.

Szczegółowe informacje dotyczące procedury recenzowania oraz formularze znajdują się na stronie internetowej BBN.