

# 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 sojuszników. 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 sojusznicy 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. 3<sup>1</sup> wyrażającym wspólną wolę ponoszenia przez poszczególne państwa członkowskie odpowiednich nakładów na własne siły zbrojne, co ma być gwarantem utrzymywania ich

---

<sup>1</sup> 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 Sojuszu<sup>2</sup>.

W ogólnym wymiarze, w czasach zimnej wojny zaangażowanie państw NATO w sprawę 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

<sup>2</sup> 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](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](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 wewnątrz 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 Fukuyamy<sup>3</sup>. 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 1999–2009<sup>4</sup>. 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 rosnać. 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. PKB<sup>5</sup>.

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-

<sup>3</sup> F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 lizbońskiego) stał się argumentem na rzecz kontynuacji ograniczania wydatków wojskowych europejskich członków Sojuszu, które w 2013 r. stanowiły średnio jedynie 1,5 proc. PKB<sup>6</sup>.

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)<sup>7</sup>. 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*)<sup>8</sup>, jak i w osobnym dokumencie – „Deklaracji szczytu w sprawie zdolności obronnych – Siły NATO 2020” (*Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*)<sup>9</sup>. 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.<sup>10</sup>. 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-

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

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

<sup>8</sup> Oryginalny tekst deklaracji końcowej dostępny jest na oficjalnej stronie NATO: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease) (dostęp: 1 maja 2015).

<sup>9</sup> Oryginalny tekst dokumentu „Siły NATO 2020” dostępny jest na oficjalnej stronie NATO: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87594.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm) (dostęp: 1 maja 2015).

<sup>10</sup> Tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_70400.htm](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*)<sup>11</sup>.

## 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 równoległe 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 szczepku głów państw i rządów, a w jej trakcie przyjęto wspólne oświadczenie, które wyznaczało „nowy etap współpracy w stronę prawdziwego partnerstwa strategicznego”<sup>12</sup>. 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

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Oświadczenie dostępne jest na stronie internetowej: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_68871.htm?selectedLocale=en](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 gwarancjach<sup>13</sup> 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 kraju<sup>14</sup>. 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 prognozy wojny” – wiedząc, że takie działanie utrudnia wypracowanie

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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 „nie-wiernych”) 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 Sojuszu<sup>15</sup>.

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 Walii<sup>16</sup>, 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 Natychmiastowego 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-

---

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

<sup>16</sup> 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*<sup>17</sup>.

## **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.

---

<sup>17</sup> Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112985.htm](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)<sup>18</sup>.

Skalę ograniczenia wydatków wojskowych Niemiec – najsilniejszej gospodarki NATO poza USA – ilustruje fakt, że ich dzisiejsza wysokość (41 mld dolarów)<sup>19</sup> 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.)<sup>20</sup>. 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

<sup>18</sup> *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.).

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>20</sup> *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 obronność<sup>21</sup>. 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. PKB<sup>22</sup>. 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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 zainwestowano wśród państw wschodniej flanki NATO, świadczy o tym, jak poważnie postrzegają one zagrożenie powodowane przez agresywne działania Ro-

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.<sup>23</sup>). 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 dolarów<sup>24</sup>.

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. PKB<sup>25</sup>. Zaplanowany na 2015 r. budżet rosyjski zakłada przeznaczenie na cele obronne 81 mld dolarów, czyli 4,2 proc. PKB<sup>26</sup>. 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.

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

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

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

<sup>26</sup> *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 Bukareszcie<sup>27</sup>.

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.<sup>28</sup>. 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.

<sup>27</sup> „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.).

<sup>28</sup> 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.

