# Strategiczne konsekwencje cięć w wydatkach obronnych państw członkowskich NATO

Mariusz Fryc

Utrzymujące się już od dłuższego czasu cięcia w wydatkach obronnych w Europie wyrządziły trudno odwracalne straty w zdolnościach militarnych państw członkowskich NATO. Ich efektem są niekorzystne przewartościowania w liczebności, strukturze, uzbrojeniu, a także gotowości bojowej sił zbrojnych. Pomimo podjętych przez Sojusz działań mających przeciwdziałać tej negatywnej tendencji spadkowego trendu w wydatkach obronnych nie udaje się skutecznie powstrzymać. Stwarza to ryzyko, że w bliskiej perspektywie utrudni to wypełnienie założeń planu wzmocnienia wschodniej flanki NATO, zaś w długiej perspektywie może rzutować na ograniczenie pełnego spektrum zdolności militarnych Sojuszu, skutkujących m.in. obniżeniem poziomu jego ambicji.

W 2008 r., wraz z początkiem kryzysu gospodarczego, wiele państw europejskich wprowadziło znaczne redukcje w zakresie wydatków na obronę. W większości przypadków cięcia te nie wynikały z wyraźnej poprawy społecznego poczucia bezpieczeństwa czy też z korzystnej zmiany w percepcji zagrożeń przez władze państwowe, lecz były podyktowane przede wszystkim chęcią zmniejszenia bieżącego deficytu budżetowego[1]. Impulsem prowadzącym do dokonywania istotnych zmian w potencjale obronnym nie były zatem czynniki geostrategiczne czy też polityczno-militarne, ale ekonomiczne. Skutkowały one dość istotnymi, a – co ważniejsze – niekorzystnymi przewartościowaniami w liczebności i strukturze sił zbrojnych, a także w zdolnościach i gotowości bojowej wojsk europejskich państw Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Aneksja ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską i jej konfrontacyjna postawa wobec Zachodu przyczyniły się do podjęcia przez NATO procesu strategicznej adaptacji do nowych wyzwań bezpieczeństwa, obejmującej swoim zakresem m.in. militarne wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu.

[1] *Can NATO Meet Defense Challenges in an Era of Austerity?*, s. 1, http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9675/index1.html (dostęp: 8 lipca 2015 r.).

Jednak pomimo widocznego, stopniowego „przyrostu" nowych zdolności operacyjnych, NATO wciąż nie radzi sobie z odwróceniem spadkowej tendencji w wydatkach na obronę, utrzymującej się od 2011 r. Trendu tego nie udaje się powstrzymać mimo podjętego na szczycie w Newport (2014 r.) zobowiązania do wstrzymania cięć w wydatkach na obronność i stopniowego ich zwiększenia do poziomu 2 proc. PKB w ciągu najbliższej dekady[2]. Niewywiązanie się z tej decyzji może mieć strategiczne konsekwencje dla przyszłości NATO. W bliskiej perspektywie może kolidować ze szczegółowym wypełnieniem Planu wzmocnienia gotowości NATO (*Readiness Action Plan, RAP*), zaś w długiej perspektywie rzutować na ograniczenie dotychczasowego pełnego spektrum zdolności i działań Sojuszu oraz obniżenie militarnego poziomu jego ambicji.

## Cięcia w wydatkach na obronę i ich wpływ na zdolności operacyjne

Od 2010 do 2014 r. liczebność sił zbrojnych europejskich członków NATO zmniejszyła się o 170 tys. Największe spadki zanotowały kluczowe europejskie armie. Niemcy zmniejszyły swoje siły zbrojne o 54 tys., Wielka Brytania o 32 tys., Francja o 27 tys., Grecja o 11 tys., Włochy i Hiszpania o 9 tys., a Holandia o 6 tys. żołnierzy. Poważne redukcje w liczebności sił zbrojnych nie pozostały bez wpływu na poziom zdolności operacyjnych, gotowość bojową wojsk oraz stopień ich wyszkolenia. Wyraźne skutki cięć odczuły trzy kluczowe europejskie armie – niemiecka, brytyjska i francuska, które znacząco zredukowały swój potencjał militarny.

W przypadku Niemiec Bundeswehra, kierując się chęcią znacznego ograniczenia kosztów, przyjęła w 2011 r. strategię zmierzającą do dysponowania kompletnymi zdolnościami militarnymi, ale w ograniczonym zakresie. Podejście to miało do 2015 r. umożliwić Niemcom zaoszczędzenie kwoty 8,3 mld euro przeznaczonej na wydatki związane z obroną[3]. W konsekwencji tak przyjętego stanowiska, siły zbrojne zaczęły wycofywać ze służby relatywnie nowoczesne uzbrojenie. W zakresie broni pancernej docelowa liczba czołgów miała wynieść 225 sztuk. Wartość ta stanowiła więc niecałe 10 proc.

[2] *Deklaracja końcowa szczytu NATO w Walii*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6170,Deklaracja-koncowa-szczytu-NATO-w-Walii-z-2014-r-polskie-tlumaczenie.html?search=742856572 (dostęp: 8 lipca 2015 r.).

[3] *Niemcy/ Rząd przyjął plan głębokiej reformy sił zbrojnych*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4384897 (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

liczby czołgów jakie posiadały Niemcy w czasie zimnej wojny[4]. Redukcje w Bundeswerze objęły także inne rodzaje sił zbrojnych. Ich następstwem stały się braki w uzbrojeniu wojsk lotniczych i marynarki wojennej.

Nie bez znaczenia na bieżący stan i kondycję niemieckich sił zbrojnych miał także wpływ dotychczas utrzymywany ekspedycyjny profil Bundeswery. W 2014 r. szefowa niemieckiego resortu obrony Ursula von der Leyen przyznała, że ministerstwo obrony koncentrowało się na inwestycjach w zdolności do misji zagranicznych, co spowodowało m.in. zaniedbania w wymiarze bazy materiałowej, logistycznej i serwisowej[5]. Ze względu na redukcje uzbrojenia, a także awarie i braki w częściach zamiennych poziom ukompletowania jednostek liniowych obniżył się do poziomu ok. 75 proc.[6], czyniąc część sił Bundeswery niezdolną do wykonywania zadań operacyjnych[7]. Taki stan rzeczy sprawił, że Niemcy stanęły przed wyzwaniem przygotowania sił do tzw. szpicy. Tworząc grupę bojową do Sił Natychmiastowego Reagowania NATO, Bundeswera musiała kompletować sprzęt i zdolności z „całych" sił zbrojnych, by przygotować bojowy pododdział do dyżuru w Sojuszu[8].

Z kolei w Wielkiej Brytanii ogłoszona w 2010 r. reforma sił zbrojnych została rozpoczęta z zamiarem ograniczenia państwowego deficytu budżetowego i wydatków na sektor obronny[9]. Wprowadzone w życie przez brytyjski rząd postanowienia *Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa i obrony* (2010 r.) skutkowały znacznym przebudowaniem i zmniejszeniem sił zbrojnych. Zgodnie z założeniami przeglądu, do 2015 r. brytyjskie siły lądowe miały zostać zredukowane o 20 tys. żołnierzy, marynarka wojenna o 6 tys., a siły powietrzne o 5 tys.[10]. Wprowadzone ograniczenia środków finansowych doprowadziły nie tylko do znacznej redukcji stanu osobowego brytyjskich sił zbrojnych, lecz także zmniejszenia zasobów sprzętowych.

---

4 *Resort obrony Niemiec: dotrzymamy umowy z Polską o dostawach czołgów*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5211103 (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

5 *Niemcy/SPD krytykuje minister obrony za brak dbałości o Bundeswehrę*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5150028 (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

6 J. Palowski, *Niemcy: „Konieczne pełne wyposażenie armii". Berlin traci potencjał obronny*, http://www.defence24.pl/234992,niemcy-konieczne-pelne-wyposazenie-armii-berlin-traci-potencjal-obronny (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

7 *Niemcy/SPD …, op.cit.*

8 J. Palowski, *Niemcy: „Konieczne pełne…, op. cit.*

9 *W. Brytania/Rząd: nowoczesna armia konieczna wobec nowych zagrożeń*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4805902 (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

10 *Były minister obrony USA krytykuje cięcia w armii Wielkiej Brytanii*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5044720 (dostęp: 7 sierpnia 2015 r.).

W samych tylko siłach lądowych założono 40-procentową redukcję posiadanego uzbrojenia pancernego i artyleryjskiego[11].

Pomimo że Wielkiej Brytanii udało się utrzymać zalecany w NATO 2 proc. wskaźnik PKB w wydatkach na obronę, to jednak nie zdołano utrzymać na satysfakcjonującym poziomie wszelkich niezbędnych zdolności militarnych. W marcu 2015 r. brytyjska parlamentarna komisja do spraw obrony, w obliczu siłowego przejęcia ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską i kontynuowania przez nią nieregularnego wsparcia prorosyjskich separatystów destabilizujących wschodnie obszary Ukrainy, stwierdziła, że Wielka Brytania potrzebuje odbudować konwencjonalne zdolności wojskowe utracone po zakończeniu zimnej wojny w celu powstrzymania zagrożeń tworzących się na wschodniej granicy Europy. Stwierdzono m.in., że nowym uwarunkowaniom bezpieczeństwa nie odpowiada zarówno bieżąca narodowa strategia bezpieczeństwa, jak i struktura sił zbrojnych[12]. Wskazano więc na konieczność uzupełnienia zdolności wojskowych w zakresie uderzeniowej grupy lotniskowej; prowadzenia wysoko manewrowej walki zbrojnej; obrony przeciwrakietowej; rozpoznania morskiego; ochrony i obrony przed bronią masowego rażenia (biologiczną, chemiczną, radiologiczną, nuklearną) oraz na konieczność zwiększenia liczby okrętów i samolotów[13].

Wraz z Wielką Brytanią Francja jest jednym z niewielu europejskich członków NATO, które dysponują zdolnościami do projekcji i utrzymania znaczącej siły militarnej poza Europą[14]. Globalna recesja zmusiła również Francję do wprowadzenia istotnych oszczędności obejmujących m.in. wydatki militarne. Do 2017 r. władze w Paryżu muszą obniżyć dług publiczny do poziomu 3 proc. PKB.

Przyjęta w 2013 r. ustawa o finansowaniu wydatków na obronę w latach 2014–2019 gwarantowała stabilność wydatków na obronę przez trzy kolejne lata na poziomie 31,4 mld euro rocznie. Przewidywała również m.in. zmniejszenie personelu resortu obrony od 2008 r. o ponad 82 tys. etatów, uzyskując docelową wielkość 242 tys. w 2019 r.[15]. Zakładała także ograniczenie

[11] *W. Brytania/ Cameron: Wydatki na obronę mniejsze o 8 procent,* depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4056002 (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

[12] *Re-thinking defence to meet new threats*, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/51202.htm (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

[13] *Ibidem*.

[14] F. S. Larrabee, S. E. Johnson, J. Gordon IV, P. A. Wilson, C. Baxter, D. Lai, C. Trenkov-Wermuth, *NATO and the Challenges of Austerity*, s. 18, http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1196.html (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

[15] Francuskie siły zbrojne liczące docelowo w 2020 r. 187 tys. żołnierzy będą i tak najliczniejsze w Europie.

zdolności operacyjnych francuskich wojsk lądowych i obniżenie ich wielkości do poziomu około 70 tys. Zmniejszone fundusze zagroziły także płynnej realizacji zakupu bezzałogowych samolotów rozpoznawczych klasy MALE[16], środków rozpoznania satelitarnego oraz samolotów do tankowania w powietrzu. Ponadto chęć szybkiego dokonania istotnych cięć w wydatkach obronnych przy jednoczesnym utrzymaniu pełnego spektrum wiarygodnych zdolności militarnych, w tym utrzymania wysokiego zaangażowania w operacje zewnętrzne, zmusiło rząd francuski do sięgnięcia do zasobów rezerw osobowych w celu pełnego zabezpieczenia realizacji misji w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej.

Pokłosiem przeprowadzonych w styczniu bieżącego roku zamachów terrorystycznych w Paryżu i aktywowaniu przez władze francuskie operacji „Sentinelle", w którą zaangażowano 10 tys. osób, było między innymi zwiększenie budżetu obronnego o 3,8 mld euro. Kwota ta ma zasilić budżet resortu obrony w latach 2016–2019[17]. Przewiduje się, że dzięki tym środkom zostanie zachowanych ponad 18 tys. etatów, które uprzednio przewidziane były do likwidacji.

## Cięcia w wydatkach na obronę a ich wpływ na zdolności produkcyjne przemysłu zbrojeniowego

Cięcia w wydatkach przeznaczonych na obronę spowodowały również spadki zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy wśród europejskich firm obronnych. W latach 2010–2014 państwa europejskie ograniczyły import zagranicznego uzbrojenia aż o 36 proc. w porównaniu do okresu 2005–2009[18]. W rezultacie udział Europy w światowym rynku uzbrojenia zmniejszył się z 21 do 12 proc.[19]. Duży spadek eksportu broni zanotowały Niemcy, którego wartość spadła o 43 proc. w porównaniu do lat 2005–2009[20]. Taka sytuacja zmusiła większość europejskich firm obronnych do obniżenia wydatków

[16] Klasą MALE (*Medium Altitude Long Endurance*) określane są bezzałogowe statki powietrzne średniego pułapu i długotrwałego lotu.

[17] P. Tran, *France Boosts Arms Spending, Eyes C-130 Buy*, http://www.defensenews.com/story/breaking-news/2015/05/20/france-budget-hercules-c130-boost-sahel-africa-inflight-refueling-tiger-helicopter-frigate/27652679/ (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

[18] *16 Mar. 2015: The United States leads upward trend in arms exports, Asian and Gulf states arms imports up, says SIPRI*, http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/at-march-2015 (dostęp: 11 lipca 2015 r.).

[19] *Ibidem*.

[20] *Ibidem*.

na badania i rozwój, podkopując tym samym poziom ich konkurencyjności na światowych rynkach[21].

Ograniczenia wydatków militarnych wyzwoliły także protekcjonistyczne działania władz państwowych, zmierzających do utrzymania zdolności produkcyjnych krajowego przemysłu zbrojeniowego. Na ten właśnie problem wskazał w 2013 r. szef sztabu obrony brytyjskich sił zbrojnych generał Nicholas Houghton. Wyraził on zaniepokojenie polityką inwestowania w niektóre duże programy zbrojeniowe, mające na celu utrzymanie zatrudnienia i produkcji brytyjskich koncernów zbrojeniowych bez uwzględniania realnych wymagań i potrzeb sił zbrojnych[22].

Innym środkiem, jaki zastosowały władze w Paryżu starając się ochronić główne programy zbrojeniowe w świetle planowanych oszczędności, było rozciągnięcie w czasie zamówień wojskowych, nawet kosztem nieefektywności produkcji, i gotowością do ponoszenia przez nie straty[23]. Dostawy sprzętu zaplanowane na lata 2014–2015 zostały przesunięte na rok 2016 r., co oznacza przesunięcie kwoty rzędu 7 mld euro w budżecie francuskiego resortu obrony. Działania tego typu będą skutkować zatem zmniejszeniem liczby zamówień czy też nieodebraniem przez wojsko zamówionego sprzętu. Skutki tych działań są już widoczne. Największy dostawca sprzętu wojskowego dla francuskiej armii, konsorcjum Airbus Defense & Space, podjął decyzję o restrukturyzacji niektórych gałęzi swojej produkcji i redukcji zatrudnienia o 1400 osób.

## Redukcja budżetów obronnych i brak ich koordynacji wewnątrz Sojuszu

W przeważającej części działania wśród państw członkowskich NATO nie były koordynowane wewnątrz Sojuszu, zarówno co do wielkości redukowanych wojsk, jak i danego typu ograniczanych zdolności[24]. Taki stan rzeczy nie pozostał bez wpływu na stan zdolności i sprawności militarnej całego NATO.

---

[21] A. Croft, *EU urges more defense spending in dangerous times*, http://www.reuters.com/article/2015/06/26/us-eu-defence-idUSKBN0P62BR20150626?feedType=RSS&feedName=worldNews (dostęp: 11 lipca 2015 r.).

[22] Lecture by *General Sir Nicholas Houghton GCB CBE ADC Gen*, *Chief of the Defence Staff, UK Ministry of Defence,* https://www.rusi.org/events/past/ref:E5284A3D06EFFD (dostęp: 14 lipca 2015).

[23] F. S. Larrabee, S. E. Johnson, J. Gordon IV, P. A. Wilson, C. Baxter, D. Lai, C. Trenkov-Wermuth, *NATO …, op.cit.,* s. xiii.

[24] *Can NATO …, op.cit.*

W 2014 r. rząd w Berlinie przyznał, że Niemcy nie są w stanie wywiązać się ze wszystkich długofalowych zobowiązań wobec Sojuszu. Główną przyczyną tego stanu rzeczy okazały się ograniczenia dotyczące wykorzystania myśliwców wielozadaniowych Eurofighter i Tornado[25], braki w zaopatrzeniu w części zamienne oraz awarie śmigłowców marynarki wojennej[26].

Cięcia i redukcja budżetu obronnego Wielkiej Brytanii doprowadziły do obniżenia poziomu zaangażowania w projekty międzynarodowe, w tym ćwiczenia wojskowe. W 2013 r. brytyjskie ministerstwo obrony w raporcie przedstawionym parlamentowi przyznało, że brytyjska marynarka wojenna od 2009 r. nie wydziela ze swoich zdolności okrętów do działań NATO na wschodniej i północnej części Oceanu Atlantyckiego. Ponadto, od 2010 r. brytyjskie okręty przestały uczestniczyć w zgrupowaniach NATO na Morzu Śródziemnym, a ich dotychczasowy udział w Stałych Zespołach Sił Obrony Przeciwminowej NATO (*Standing NATO Mine Countermeasures Group*) został ograniczony.

Presja budżetowa we Francji spowodowała zaś, że w 2014 r. rozwiązała ona 110 pułk piechoty, wchodzący w skład powstałej w 1987 r. Brygady Francusko–Niemieckiej, wywołując duże zaskoczenie Niemiec podjętą decyzją.

## Spadki nakładów na obronę a stanowisko Stanów Zjednoczonych

Spadek ilościowych i jakościowych zdolności militarnych, zwłaszcza w zakresie projekcji siły, przez państwa europejskie Sojuszu był zawsze przedmiotem obaw Stanów Zjednoczonych. Europejskie podejście do kwestii wydatków na obronę, w szczególności ich redukcja, było wielokrotnie poruszane przez administrację USA na forach międzynarodowych i zdecydowanie krytykowane przez amerykański Kongres. Amerykanie często podkreślali, że europejska epoka „jazdy na gapę" w wydatkach obronnych nie może mieć dłużej miejsca. W ostatnim czasie po raz kolejny napiętnował taki stan rzeczy sekretarz obrony USA, Ashton Carter. Stwierdził on, że Europa musi dysponować siłą militarną, żeby mogła być kompetentnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych. „Widzimy, że sytuacja się pogarsza. To się musi zmienić" – konstatował Carter[27].

[25] *Niemcy/Minister obrony: mimo problemów Bundeswehra gotowa do misji*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5152749, (dostęp: 14 lipca 2015 r.).

[26] *Niemcy/SPD …, op.cit.*

[27] *USA/Szef Pentagonu: Europa musi wydawać więcej na obronność*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5231364, (dostęp: 22 lipca 2015 r.).

Pomimo że wydatki na obronność w okresie 2010–2014 w Europie wahały się w przedziale 270–280 mld dolarów, stan ten nie przekładał się efektywnie na potencjał militarny. Słabość tę po raz kolejny, wyraźnie obnażyła operacja NATO w Libii (*Unified Protector*, 2011 r.). Okazało się wówczas, że bez użycia amerykańskiego lotnictwa oraz wsparcia w zakresie rozpoznania, precyzyjnej amunicji czy zdolności do tankowania w powietrzu Europejczycy nie byliby w stanie samodzielnie jej przeprowadzić.

Irytacja amerykańska jest tym większa, że siły zbrojne Stanów Zjednoczonych są dramatycznie redukowane w związku z kurczącym się budżetem obronnym. Od 2012 r. siły lądowe zmniejszyły się o 80 tys. Trzynaście brygadowych grup bojowych, w tym dwie, dotychczas stacjonujące w Niemczech, zostały rozwiązane. Nie jest to jednak koniec cięć w armii amerykańskiej. Plany przewidują dalszą redukcję wojsk lądowych o kolejne 40 tys. do poziomu 450 tys. do końca roku podatkowego 2018. Co więcej, dodatkowe 30 tys. żołnierzy może być zmuszonych do odejścia, jeśli automatyczne cięcia sekwestracji zostaną wprowadzone w roku podatkowym 2016 (rozpoczyna się 1 października 2015 r.).

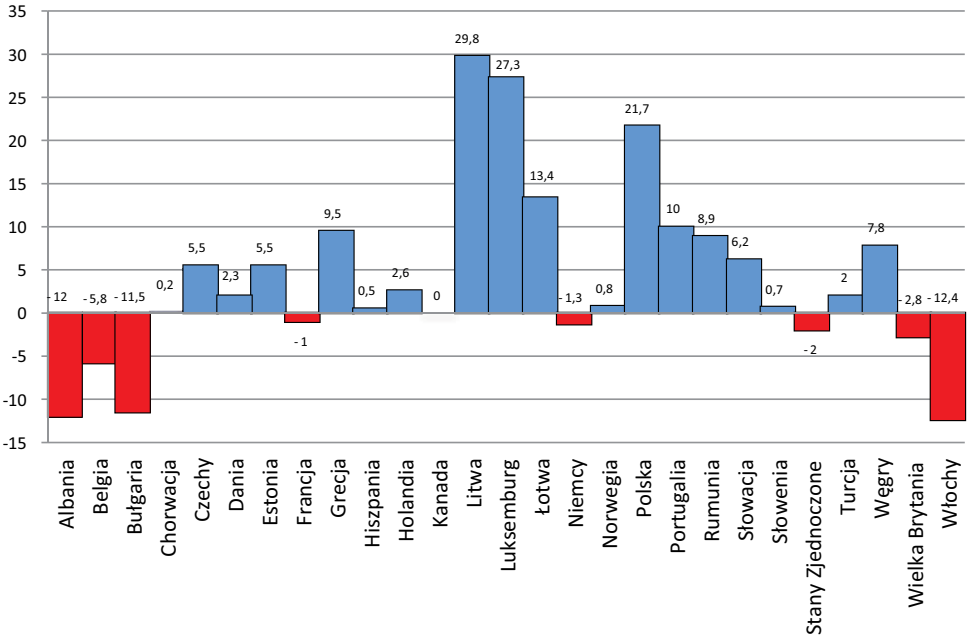
Dalsze spadki nakładów wśród europejskich sojuszników osłabiają pozycję Europy w odgrywaniu roli kompetentnego, militarnego partnera Stanów Zjednoczonych. Ponadto dają przyzwolenie na zawiązywanie się doraźnych porozumień i koalicji, osłabiając tym samym funkcjonowanie międzynarodowych struktur bezpieczeństwa, w szczególności Sojuszu Północnoatlantyckiego.

## Przewidywane wydatki obronne europejskich członków NATO w 2015 r.

W 2015 r. Sojusz zamierza przeznaczyć na obronę kwotę 892 mld dolarów. Wartość ta jest około 5,3 proc. niższa w porównaniu do roku ubiegłego, w którym wydano 942 mld dolarów, i 8 proc. niższa niż w 2013 r., w którym rozdysponowano 968 mld dolarów. Utrzymana zostanie więc tendencja spadkowa, zwłaszcza wśród europejskich państw NATO. Zamierzają one wydać w bieżącym roku kwotę 227 mld dolarów. Jest to o 15,9 proc. mniej niż w 2014 r., kiedy na ten właśnie cel przeznaczono 270 mld dolarów.

Kontrastuje to wyraźnie ze złożonymi przez wszystkich członków NATO deklaracjami w Newport w 2014 r., dotyczącymi odwrócenia trendu spadkowego w wydatkach na obronę (tabela 1).

**Tabela 1.** Procentowa zmiana w wydatkach na obronę państw członkowskich NATO w latach 2014–2015




Źródło: opracowanie własne na podstawie *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

W 2015 r. prawdopodobnie jedynie połowa z 28 państw członkowskich zanotuje wzrost wydatków. Wśród tej grupy dominować będą kraje z Europy Środkowej i basenu Morza Bałtyckiego, co ściśle wiąże się z pogorszeniem warunków bezpieczeństwa w tej części regionu za sprawą nieprzewidywalnej i agresywnej postawy Federacji Rosyjskiej.

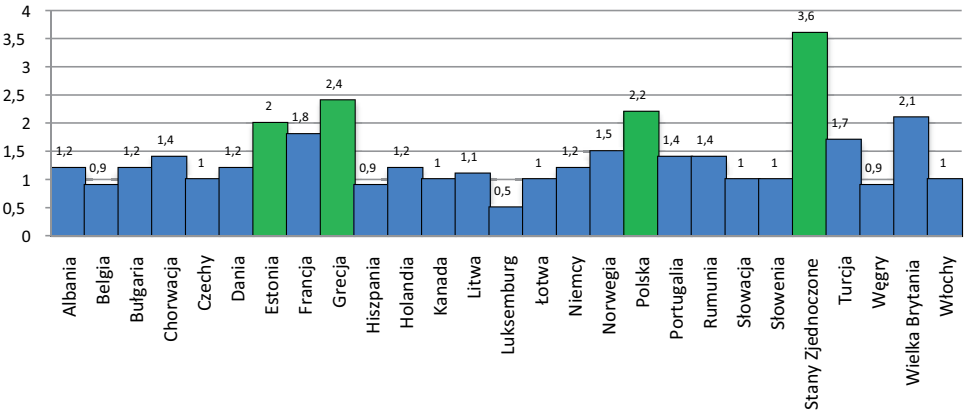
Planowana suma wzrostu procentowych wydatków w państwach bałtyckich (Litwa 29,0 proc.; Łotwa 13,4 proc.; Estonia 5,5 proc.) może wynieść 48,7 proc. Nieco niższy wzrost zanotują państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy 5,5 proc.; Słowacja 6,2 proc.; Węgry 7,8 proc.; Polska 21,7 proc.), który może sięgnąć 41,2 proc. Tak wysoki współczynnik będzie jednak „zasługą" polskiego wkładu w wydatki na obronę.

Z kolei dalsze spadki przewidywane są w największych armiach europejskich. Mogą on wynieść nawet -17 proc. (Włochy -12,4 proc.; Wielka Brytania -2,8 proc.; Niemcy -1,3 proc.; Francja -1 proc.; Hiszpania 0,5 proc.).

Do czwórki krajów (Estonii, Grecji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych), które w 2014 r. osiągnęły oczekiwany w NATO dwuprocentowy poziom PKB w wydatkach na obronę w bieżącym roku dołączyła również

Polska. Przewiduje się, że państwa te przeznaczą ze swojego budżetu odpowiednio: Estonia - 2 proc., Wielka Brytania - 2,1 proc., Polska - 2,2 proc., Grecja - 2,4 proc., USA - 3,6 proc. W przypadku pozostałych krajów członkowskich procent przeznaczanego budżetu oscylować będzie zasadniczo w przedziale 1 - 1.5 proc. (z wyjątkiem Francji – 1,8 proc. i Turcji – 1,7 proc.). Natomiast budżety kluczowych armii europejskich mają wynieść odpowiednio: Niemiec – 1,2 proc., Włoch – 1 proc., Hiszpanii - 0,9 proc. PKB (tabela 2).

**Tabela 2.** Szacowany procentowy udział PKB przeznaczany na wydatki obronne w 2015 r. przez państwa członkowskie NATO




Źródło: opracowanie własne na podstawie *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

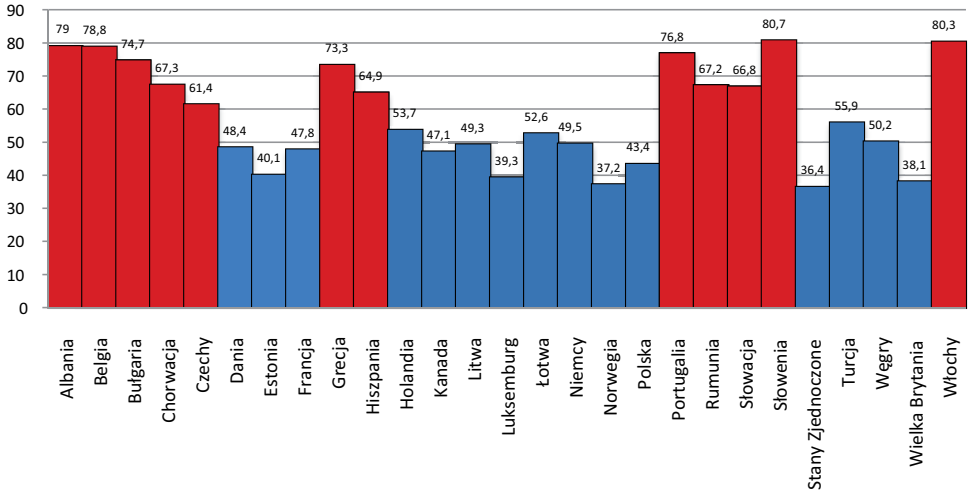
Przywiązanie dużej wagi przez NATO do spełnienia wymogu osiągnięcia 2 proc. wskaźnika w wydatkach na obronę jest jednak tylko częściowym rozwiązaniem problemów, jakim stawić czoła musi Sojusz. Spełnienie 2 proc. warunku nie oznacza wszak, że dane państwo proporcjonalnie i solidarnie wywiązuje się ze swoich sojuszniczych zobowiązań. Widać to chociażby na przykładzie Grecji. Podawana za wzór w wydatkach obronnych Grecja, z liczącą 106 tys. armią, angażuje obecnie w misję w Afganistanie (*Resolute Support Mission*) cztery osoby, czyli dokładnie tyle samo, ile Estonia, której armia liczy 6 tys. Podobne podejście Grecji widoczne było w czasie największego wysiłku zbrojnego NATO w Afganistanie. W 2010 r. rozmieściła wówczas na teatrze działań 75 żołnierzy, podczas gdy Estonia 160[28]. Widać zatem, że procent przeznaczanego budżetu na wydatki obronne nie

[28] Stan na 6 sierpnia 2010 r., http://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-tcn_100806.htm, (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

zawsze odpowiada właściwemu poziomowi wysiłku, który dany członek powinien wnieść do puli zdolności Sojuszu.

Innym aspektem tego samego problemu jest właściwy rozdział środków finansowych. Szczegółowy wgląd w strukturę wydatków obronnych poszczególnych członków pozwala stwierdzić, że nie przekładają się one na realny wzrost zdolności operacyjnych i inwestycje obronne. W NATO zasadniczo przeważają wydatki osobowe nad majątkowymi. W 2015 r. aż 12 członków Sojuszu zamierza przeznaczyć na cele osobowe od 60 do ponad 80 proc. całego swojego budżetu. Wśród państw tych są: Czechy (61,4 proc.); Hiszpania (64,9 proc.); Słowacja (66,8 proc.); Rumunia (67,2 proc.); Chorwacja (67,3 proc.); Grecja (73,3 proc.); Bułgaria (74,7 proc.); Portugalia (76,8 proc.); Belgia (78,8 proc.); Albania (79,0 proc.); Włochy (80,3 proc.); Słowenia (80,7 proc.). Tak przyjęta struktura wydatków zdecydowanie hamuje rozwój potencjału obronnego (tabela 3).

**Tabela 3.** Szacowana procentowa wartość budżetu obronnego państw członkowskich NATO przeznaczana na wydatki osobowe w 2015 r.

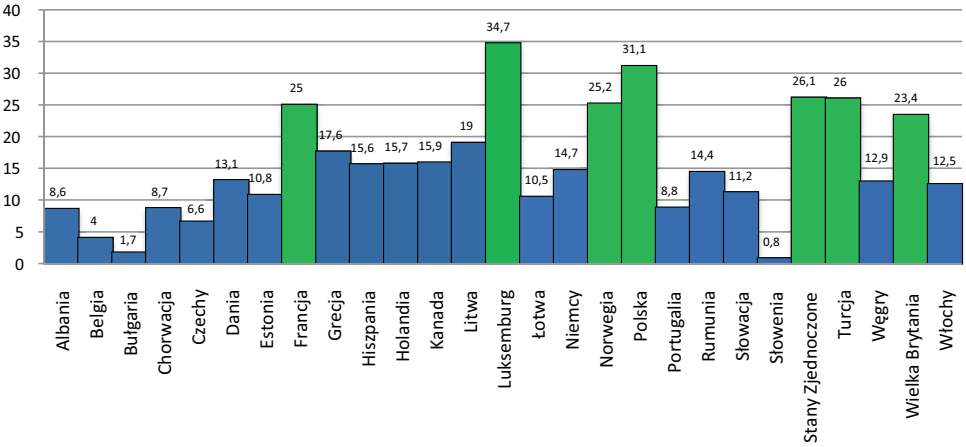



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm, (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

Co więcej, uczynienie wydatków osobowych zasadniczym obciążeniem budżetu obronnego wyraźnie koliduje z możliwością wypełnienia kolejnego zobowiązania przyjętego na szczycie w Newport – przeznaczania 1/5 środków na zakup nowoczesnego uzbrojenia i prowadzenie badań. Okazuje się, że w 2015 r. tylko siedmiu z 28 członków Sojuszu planuje wydać na modernizację sprzętu wojskowego kwotę przewyższającą 20 proc. całości

swoich wydatków na obronę. Są wśród nich: Francja (25 proc.), Norwegia (25,2 proc.), Wielka Brytania (23,4 proc.), Turcja (26 proc.), Stany Zjednoczone (26,1 proc.), Polska (31,1 proc.) i Luksemburg (34,7 proc). W pozostałych przypadkach procentowy udział wydatków modernizacyjnych wahać się będzie w przedziale 10–15 proc. Z kolei 5-procentowego poziomu nie przekroczą: Słowenia (0,8 proc.), Bułgaria (1,7 proc.) i Belgia (4 proc.) (tabela 4).

**Tabela 4.** Szacowana procentowa wartość budżetu obronnego państw członkowskich NATO przeznaczana na modernizację techniczną i badania rozwojowe w 2015 r.




Źródło: opracowanie własne na podstawie: *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

## Wpływ „cięć" w wydatkach obronnych na przyszłość NATO

Pomimo faktu, że państwa członkowskie NATO w 2014 r. wydały na swoje siły zbrojne 942 mld dolarów, czyli zdecydowanie więcej niż pozostałe państwa świata (około 800 mld dolarów)[29], w członkowskich państwach Sojuszu od kilku lat utrzymuje się tendencja spadkowa w wydatkach na obronę, której - mimo zgodnych deklaracji powstrzymania – nie udaje się przerwać.

Biorąc pod uwagę, że w rocznicę podjętych decyzji w Newport 1 proc. progu PKB w wydatkach na obronę nie przekroczy aż 10 krajów członkowskich, a poziomu 1,2 proc. aż 16 państw, nierealne wydaje się przyjmowanie

[29] *Napięcia z Rosją to nic. W NATO jest coraz mniej pieniędzy*, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/dane-na-temat-budzetu-nato-wydatki-panstw-sojuszu-na-obronnosc,553656.html, (dostęp: 22 lipca 2015 r.).

założenia, że w najbliższej dekadzie ponad połowa wszystkich krajów członkowskich Sojuszu zwiększy omal dwukrotnie swoje budżety obronne, uwzględniając nawet utrzymanie się niekorzystnych warunków bezpieczeństwa w dłuższej perspektywie czasowej.

Bardziej prawdopodobne natomiast wydaje się spełnienie drugiego warunku, a mianowicie zbliżenie się w wydatkach na modernizację techniczną w najbliższej dekadzie do poziomu 20 proc. całościowych wydatków, przy założeniu utrzymania dotychczasowego poziomu determinacji sojuszniczej w tym zakresie.

Utrzymanie się spadków w warunkach trwającego na wschodzie Ukrainy konfliktu oraz konfrontacyjnej polityki rosyjskiej z Zachodem, której towarzyszy rozpoczęty przez władze w Moskwie „cichy" wyścig zbrojeń, prawdopodobnie będzie generować trudności w płynnym przeprowadzeniu zadeklarowanej na szczycie w Newport strategicznej adaptacji Sojuszu do nowych uwarunkowań geopolitycznych. Może przejawiać się to zwłaszcza w kontekście uzupełniania braków w zdolnościach militarnych, zidentyfikowanych w obliczu potencjalnego zaistnienia na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej konfliktu hybrydowego, toczącego się poniżej progu klasycznej, regularnej wojny.

Utrwalenie dotychczasowych tendencji spadkowych w wydatkach na obronę w bliskiej perspektywie czasowej stawia pod znakiem zapytania przede wszystkim realność, terminowość i kompletność wdrożenia przyjętego w Walii Planu wzmocnienia gotowości NATO. Na ten problem właśnie zwrócił uwagę m.in. były naczelny dowódca Sojuszniczych Sił NATO w Europie (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) admirał James Stavridis. Stwierdził on, że łamanie solidarności finansowej NATO osłabi Sojusz w zakresie odpowiedzi na zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej oraz utrudni wdrożenie strategii z Newport[30]. „Podział w ramach NATO na tle wydatków może przełożyć się np. na kłopoty we wzmacnianiu jego wschodniej flanki" – konstatował Stavridis[31]. W praktyce kłopoty te mogą oznaczać obniżenie tempa i skali ćwiczeń prowadzonych na podstawie art. 5. traktatu waszyngtońskiego na obszarze państw Europy Środkowej oraz państw bałtyckich. Symptomatyczne w tym kontekście jest zmniejszenie od września bieżącego roku liczby myśliwców (do ośmiu) w natowskiej misji nadzoru

[30] P. Henzel, *Adm. James Stavridis: jestem rozczarowany postawą wielu państw Europy, presja ze strony USA będzie silna*, http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/adm-james-stavridis-jestem-rozczarowany-postawa-wielu-panstw-europy-presja-ze-strony/my4qtf (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

[31] *Ibidem*.

nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich (*Baltic Air Policing*, BAP)[32]. Można przypuszczać, że decyzja ta jest pokłosiem prób zrównoważenia „napiętego" budżetu obronnego przez niektórych sojuszników (USA, Wielka Brytania, Kanada, Dania, Francja, Holandia, Belgia), aktywnie uczestniczących w operacjach powietrznych wymierzonych w eliminowanie struktur tzw. Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie kosztem osłabienia potencjału odstraszania na wschodniej flance NATO[33].

„Napięte" budżety obronne mogą stać się również silnym kontrargumentem w debatach sojuszniczych dotyczących przeprowadzenia strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Kluczowy obecnie priorytet w polityce zagranicznej zarówno państw bałtyckich, jak i Polski (koncepcja „Newport Plus") polegający na zastąpieniu sojuszniczej rotacyjnej obecności wojskowej stałą i twardą formą może napotkać silny opór w zakresie implementacji. Mający na celu istotne zwiększenie zdolności odstraszania państw granicznych Sojuszu projekt pozbawiony politycznej woli części członków do jego wdrożenia i wsparty argumentacją deficytów budżetowych może nie zostać zrealizowany.

Tendencja spadkowa wśród europejskich państw NATO w wydatkach na obronę będzie powodować także dalszą irytację Stanów Zjednoczonych. Kontynuowanie przez liczne państwa polityki „jazdy na gapę" w warunkach prowadzenia znacznych oszczędności w wydatkach na obronę w USA, będzie zmuszać władze w Waszyngtonie do prowadzenia polityki nacisków oraz rozwoju bilateralnych i/lub regionalnych projektów, tymczasowych koalicji, przynoszących realny wzrost zdolności operacyjnych na obszarach strategicznego zainteresowania Stanów Zjednoczonych.

Utrzymanie się dotychczasowych tendencji w wydatkach na obronę, którym towarzyszyć będą braki w przejrzystości i koordynacji w zakresie zarówno redukcji, jaki i rozwoju poszczególnych zdolności między sojusznikami, będzie tworzyć sytuację nadwyżek pewnych zdolności i utratę innych. Będzie to rzutować na całościową pulę zdolności Sojuszu oraz ich adekwatność do sprostania nowym wyzwaniom bezpieczeństwa, w tym zagrożeniom hybrydowym.

Dalsza redukcja wydatków i zbyt małe kwoty przeznaczane na zakupy sprzętu wojskowego czy też rozwój infrastruktury obronnej będą osłabiać

[32] W latach 2004–2014 NATO realizowało misję nadzoru nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich w sile 4 myśliwców z bazy w Szawlach na Litwie.

[33] P. Szymański, *Mniej Baltic Air Policing?*, http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16837?t=Mniej-Baltic-Air-Policing- (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

również zdolności konkurencyjne europejskiego przemysłu obronnego, a także jego udział na światowym rynku.

Cięcia w wydatkach obronnych, prócz fizycznych skutków, mają również znaczący efekt psychologiczny. Oddziałuje on nie tylko na strukturę NATO, ale i na jego wizerunek oraz otoczenie. Artykulacja woli politycznej do wzmacniania zdolności Sojuszu nie poparta realnymi działaniami – w tym wypadku wzrostami wydatków na obronę – rozbija solidarność koalicyjną, obniża rangę i znaczenie NATO jako organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, a także daje ciche przyzwolenie na kontynuowanie nieprzyjaznej i niebezpiecznej polityki przez potencjalnych adwersarzy[34]. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza, gdy w Europie Zachodniej obserwowany jest wzrost tendencji pacyfistycznych i spadek zaufania do NATO. W raporcie opublikowanym przez amerykański instytut badania opinii publicznej, Pew Research Center[35], przeprowadzonym na tle trwającego konfliktu na wschodzie Ukrainy oraz wyraźnego napięcia politycznego na linii Wschód-Zachód, przedstawione wyniki badań dotyczące postawy społecznej państw członkowskich NATO okazały się zaskakujące, a w niektórych przypadkach nawet niepokojące z punktu widzenia solidarności i tożsamości społecznej państw członkowskich. W Niemczech 58 proc., we Francji 53 proc. i we Włoszech 51 proc. ankietowanych (a więc ponad połowa badanych), wypowiedziała się przeciw użyciu siły w obronie natowskiego sojusznika, a zatem przeciw zastosowaniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego – fundamentu kolektywnej obrony, konstytuującego misję Sojuszu Północnoatlantyckiego[36].

## Zakończenie

Europejskie armie NATO stają dziś przed strategicznym dylematem w obliczu konieczności utrzymania zdolności do wykonywania względnie szerokiego zakresu zadań obronnych, aktywnego angażowania się w realizację operacji zewnętrznych (międzynarodowych), przy jednoczesnym znaczącym ograniczaniu budżetu obronnego, zasobów osobowych i uzbrojenia.

[34] J. Dempsey, *Judy Asks: Is NATO's 2 Percent Spending Call Realistic?,* http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=59173 (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

[35] Raport został opracowany na podstawie sondażu przeprowadzonego między 6 kwietnia a 15 maja 2015 r. w ośmiu krajach NATO – Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Francji, Niemczech, Włoszech, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, a także w Rosji i na Ukrainie.

[36] Siemoniak: *Musimy pobudzać Europę, by czyniła więcej dla obronności*, depesza PAP, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5251154 (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

Ten swoisty paradoks czynienia „więcej za mniej" prowadzi do sytuacji, w której NATO zaczyna stawiać sobie nierealne do osiągnięcia cele. Zobowiązanie złożone przez państwa członkowskie Sojuszu na szczycie w Newport dotyczące zwiększenia wydatków obronnych do poziomu 2 proc. PKB w nadchodzącej dekadzie nie wydaje się możliwe do spełnienia w najbliższym czasie. Pomimo istotnych, pozytywnych zmian mających miejsce obecnie w Sojuszu, skutkujących m.in. „przyrostem" nowych zdolności operacyjnych (zwiększona rotacyjna obecność wojskowa na terytorium państw flankowych, intensyfikacja ćwiczeń, aktywacja tymczasowej „szpicy" itp.), NATO nie radzi sobie z odwróceniem utrzymującej się od 2011 r. tendencji spadkowej w wydatkach na obronę. Nie pozostanie to bez wpływu zarówno na implementację bieżących rozwiązań obronnych, jak również na przyszłe zdolności militarne Sojuszu.

Można dostrzec silną determinację NATO w poszukiwaniu racjonalnego wyjścia z tej sytuacji i ustabilizowania wydatków obronnych, jednak wybrana metoda przeznaczania 2 proc. PKB nie wydaje się całkowicie trafnym i wystarczającym rozwiązaniem. Liniowe zwiększanie budżetów obronnych nie przekłada się wprost proporcjonalnie na wzrost zdolności Sojuszu czy poziom aktywności poszczególnych członków. Dużo bardziej adekwatnym rozwiązaniem byłoby dążenie do zracjonalizowania struktur wydatków przez poszczególne państwa (np. przeniesienie obciążenia finansowego z domeny wydatków osobowych na majątkowe), poprawienie koordynacji międzypaństwowej w zakresie rozwijanych indywidualnie, a także redukowanych zdolności wojskowych czy też określenie narodowego „wkładu" do puli zdolności Sojuszu zależnego od pozycji czy też statusu siły militarnej danego państwa.

Innym ważnym rozwiązaniem w tym wymiarze jest wzajemne motywowanie członków NATO do rozwijania projektów z grupy inteligentnej obrony (*Smart Defence*) i ich lepsza koordynacja. Zwłaszcza, że ich zasadniczą misją jest rozwijanie kooperacyjnego sposobu generowania nowoczesnych zdolności obronnych, potrzebnych Sojuszowi na przyszłość w sposób bardziej wydajny, efektywny i spójny[37]. Inicjatywa ta sprzyja rozwojowi kultury współpracy, motywuje do wdrażania nowoczesnych technologii, i sprawia, że pojedyncze państwa członkowskie, które samodzielnie nie byłyby w stanie pozwolić sobie na ich zakup i utrzymanie, mogą wspólnie działać i jednocześnie wspierać zasadniczą misję NATO, czyli kolektywną obronę.

[37] *Smart Defence*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).