

Państwo i społeczeństwo

Wojna w Ukrainie – wyzwania dla bezpieczeństwa

Potencjał obronny państw NATO

Trwająca od lutego 2022 r. wojna w Ukrainie¹ zmieniła postrzeganie bezpieczeństwa Polski, Europy i całego obszaru NATO. Wzrosło ryzyko napaści Rosji na państwa Sojuszu, zmuszając je do działań koniecznych w celu powstrzymania agresora. Ton wypowiedzi przedstawicieli zachodnich elit politycznych i wojskowych odzwierciedla przekonanie, że jeśli Rosja wygra i ustanowi w Ukrainie marionetkowy reżim (na wzór stworzonego przez A. Łukaszenkę w Białorusi), to na tym nie poprzestanie i wkrótce zaatakuje kolejne kraje, a do tego czasu będzie prowadziła wojnę hybrydową. W takim scenariuszu w pierwszej kolejności zagrożona jest Mołdawia (z uwagi na Naddniestrze), a następnie państwa wschodniej flanki NATO: republiki bałtyckie i być może Finlandia oraz – w mniejszym stopniu – Polska.

¹ Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęła się w lutym 2014 r., z tym że początkowo działania rosyjskie miały postać wojny hybrydowej, której elementami były m.in.: interwencja militarna na Krymie i jego aneksja oraz wojna w Donbasie. Od jesieni 2021 r. konflikt zaczął eskalować, przeradzając się w lutym 2022 r. w wojnę (określaną przez długi czas w propagandzie rosyjskiej mianem „specjalnej operacji wojskowej”).

PAWEŁ WIECZOREK

Obawy zachodnich polityków, generalicji oraz ekspertów (w tym z amerykańskiego Instytutu Studiów nad Wojną – ang. *Institute for the Study of War*, ISW), że Władimir Putin w razie zwycięstwa w Ukrainie będzie kontynuował politykę agresji i w końcu zaatakuje państwa Sojuszu, opierają się na potwierdzonych przez źródła wywiadowcze informacjach o podjęciu przez Rosję przygotowań do prowadzenia długotrwałego konfliktu z Zachodem². Agresywna polityka Rosji stawia pod znakiem zapytania możliwość dalszego korzystania przez kraje europejskie z dywidendy pokojowej, jaką przyniósł koniec zimnej wojny na początku lat dziewięćdziesiątych w następstwie rozpadu Związku Radzieckiego, pozwalającej rządów krajów UE na przekierowanie uwagi na kwestie rozwoju gospodarczego oraz poprawę standardu życia społeczeństw, kosztem nakładów na obronność. Tym samym można powiedzieć, że od czasów powojennych, dla których cezury stanowiło zakończenie II wojny światowej oraz rozpoczęcie

w lutym 2022 r. przez Rosję regularnej wojny z Ukrainą, przeszliśmy do czasów przedwojennych, z ryzykiem konfrontacji Moskwy z państwami NATO i otwartym pytaniem o możliwość przekształcenia stanu ostrych napięć polityczno-wojskowych w Europie na tle polityki administracji W. Putina w otwartą, chociaż być może ograniczoną do wschodniej flanki Sojuszu pełnowymiarową wojnę³. Będzie to sprawdzian dla Sojuszu i więzi transatlantyckich, bowiem nie można wykluczyć, że w przypadku konfrontacji z Rosją państwa NATO przeciągać będą spory polityczne nad właściwą odpowiedzią w ramach art. 5 traktatu północnoatlantyckiego⁴ na taką sytuację. Kolejną niewiadomą może być gotowość Stanów Zjednoczonych do pełnego zaangażowania się w obronę europejskiej części NATO. Jeśli reakcja Sojuszu nie będzie natychmiastowa i adekwatna do skali, celu i charakteru rosyjskiej agresji, Moskwa zyska czas do umocnienia się na zaanektowanym terytorium, co spowoduje, że jego odzyskanie może być trudne.

² *Russian offensive campaign assessment*, ISW, February 26, 2024 <<https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-february-26-2024>>; A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), luty 2024.

³ W powyższym kontekście warto przytoczyć wypowiedź premiera D. Tuska podczas szczytu Europejskiej Partii Ludowej w Bukareszcie w marcu 2024 r.: „Czasy błęgiego spokoju się skończyły. Czasy powojenne się zakończyły. Żyjemy w nowych czasach: w epoce przedwojennej, z tym że dla Ukrainy to nie jest już nawet era przedwojenna, ale okres pełnoskalowej wojny w jej najbardziej okrutnym wydaniu”. Cyt. za Portalem gazeta.pl <<https://wyborcza.pl/7,75399,30773875,donald-tusk-gwiazda-kongresu-europejskiej-partii-ludowej-w-bukareszcie.html>>, (dostęp 7.3.2024).

⁴ Artykuł 5 traktatu północnoatlantyckiego (także – traktatu waszyngtońskiego) brzmi następująco: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Oznacza to, że zbrojna agresja na jeden kraj NATO jest uważana za zbrojną agresję przeciwko wszystkim krajom NATO, a pozostałe kraje są zobowiązane do udzielenia pomocy, ale tylko takiej, jaką uznają za stosowną.

Prawdopodobnie rację ma A. D. Rotfeld, były minister spraw zagranicznych, twierdząc że „jeśli Zachód wykaże gotowość do wojny i nie tylko gotowość w słowach, w werbalnych zapowiedziach, tylko w przedstawieniu gospodarki, w zmianie polityki, to do wojny nie dojdzie”⁵.

W odpowiedzi na konfrontacyjną politykę Rosji państwa europejskie, przy aktywnej roli Komisji Europejskiej, zaczęły dostrzegać konieczność wzmocnienia swojego potencjału obronnego, czego wyrazem jest częstsze respektowanie przez kraje Unii obowiązującej w NATO zasady przeznaczania na cele obronne 2% produktu krajowego brutto (PKB). Uznano, że pierwszym zadaniem jest zwiększenie pomocy dla Ukrainy dotyczącej dostaw sprzętu wojskowego, w szczególności amunicji artyleryjskiej, co wymaga rozbudowy mocy wytwórczych przemysłu obronnego, ograniczonych po zakończeniu zimnej wojny. Państwa Unii muszą również uzupełnić zapasy uzbrojenia i amunicji na potrzeby własnych sił zbrojnych, które uległy zmniejszeniu w następstwie udzielenia pomocy Ukrainie, realizowanej w dużym stopniu z własnych zasobów. W przypadku Polski oznaczało to rozpoczęcie w 2022 r. zakupów uzbrojenia na bezprecedensową skalę i za olbrzymie środki – do 2035 r. zwiększenie zdolności bojowych Wojska Polskiego kosztować ma łącznie 713 mld złotych⁶.

Celem artykułu jest, po pierwsze, przedstawienie najważniejszych wyzwań dla

bezpieczeństwa europejskiego, jakie stwarza agresywna polityka Rosji. Po drugie, określenie działań państw NATO, w tym Polski, koniecznych do skutecznego powstrzymania Rosji przed napaścią na państwa Sojuszu. Osiągnięciu wymienionych celów służyć będzie próba wyspecyfikowania kluczowych problemów składających się na trzy bloki tematyczne, w ramach których omówiono:

- uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego, w tym: cele polityczne i militarne Rosji w odniesieniu do państw Sojuszu, działania wskazujące na przygotowania do wojny z NATO oraz prawdopodobieństwo jej bezpośredniej konfrontacji z państwami Sojuszu;
- gotowość państw NATO do odparcia agresji ze strony Rosji, w tym: wiarygodność gwarancji sojuszniczych, których podstawę stanowi artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego, potencjał obronny europejskiego członka NATO oraz rola UE we wzmacnianiu tego potencjału;
- działania Polski na rzecz wzmocnienia narodowego potencjału militarnego i przyczynienia się w ten sposób do zwiększenia zdolności NATO do odstraszenia Rosji, w tym: istotny wzrost nakładów finansowych na obronność państwa, zwiększenie liczebności polskiej armii oraz wprowadzenie do jej wyposażenia dużych ilości zaawansowanego technicznie uzbrojenia, z położeniem większego niż dotychczas nacisku na rolę, jaką w tym względzie powinien odrywać polski przemysł obronny.

⁵ Wypowiedź A. D. Rotfelda na antenie TVN24 („Fakty po Faktach”) 31.3.2024, <<https://fakty.tvn24.pl/fakty-po-faktach/wydanie-z-31-marca-2024-r-7847420>>.

⁶ Cyt. za: Czy wydatki na zbrojenia przyspieszą wzrost gospodarczy w Polsce, „Tygodnik Ekonomiczny”, lipiec 2024, s. 7.

Uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego

Bezpieczeństwo Polski jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem europejskim, a w istocie rzeczy także całego obszaru Północnego Atlantyku, a więc strefy odpowiedzialności NATO. Przesłanki zarówno bezpieczeństwa Polski, jak i europejskiego są w pełni tożsame, z tym że w przypadku naszego kraju należy dodatkowo uwzględnić fakt położenia kraju we wschodniej flance NATO, w bezpośredniej bliskości Rosji. Konsekwencją tego jest wyższe, niż w przypadku państw zachodnioeuropejskich, ryzyko objęcia terytorium Polski działaniami wojennymi w sytuacji, gdy Rosja zdecyduje się na przekształcenie prowadzonej przez siebie wojny hybrydowej w otwarty konflikt zbrojny.

Bezpieczeństwo europejskie jest częścią globalnego systemu bezpieczeństwa i pojawiające się napięcia polityczno-militarne w regionach oddalonych od Europy, na przykład w basenie Pacyfiku (między Chinami i Tajwanem) również mogą mieć wymierne konsekwencje dla stabilizacji w Polsce i Europie. Skala wyzwań występujących równocześnie w różnych częściach świata może bowiem zmusić Stany Zjednoczone – będące dotychczas niezbędnym i najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa europejskiego – do zwrócenia większej uwagi na neutralizowanie zagrożeń w regionach pozaeuropejskich, na przykład na równoważenie potencjału Chin w Azji. Już obecnie eksperci

amerykańscy zastanawiają się, czy skala wyzwań globalnych, którym USA będą musiały sprostać w nieodległej perspektywie nie przerośnie zdolności amerykańskich sił zbrojnych do aktywnej obecności na kilku potencjalnych teatrach działań wojennych równocześnie⁷.

Cele polityczne i militarne Rosji

Strategicznym celem Rosji jest zmiana istniejącego porządku międzynarodowego opartego na przywództwie Stanów Zjednoczonych. Konsekwentnie dąży więc do odzyskania statusu mocarstwa globalnego i stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa, w którym zasada suwerennej równości państw zostałaby zastąpiona strefami wpływów. Zdaniem rosyjskich władz tylko mocarstwa są w pełni suwerenne, w związku z czym posiadają prawo do oddziaływania na politykę mniejszych sąsiadów. Inwazja na Ukrainę jest dla Moskwy jednym z instrumentów służących osiągnięciu tego celu: stanowi próbę wyegzekwowania rosyjskiej strefy wpływów, a zarazem ograniczenia obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w Europie, zwłaszcza we wschodniej flance NATO⁸. Wojna z Ukrainą wyniknęła także z wewnętrznej potrzeby rosyjskich władz, które nie umiały zaproponować społeczeństwu innego sposobu rozwoju⁹.

Rosja stara się przywrócić wpływy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jakie posiadał dawny Związek

⁷ M. Eaglen: *Wars of Mass and Attrition Demand a Military Sized for Three Theaters*, American Enterprise Institute, <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/wars-of-mass-and-attrition-demand-a-military-sized-for-three-theaters/>>, (dostęp 16.10.2023).

⁸ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

⁹ Wypowiedź A. D. Rotfelda na antenie TVN24..., op.cit.

Radziecki i zarazem dąży do ograniczenia swobody działania NATO zarówno pod względem politycznym, przez zakaz przyjmowania nowych członków, jak i wojskowym – przez zakaz określonych zbrojeń. Inaczej mówiąc, celem Władimira Putina jest odbudowa w pasie „bliskiej zagranicy” – a więc na terytorium państw Europy Środkowej i Wschodniej z Ukrainą włącznie – strefy buforowej, która oddzieli Rosję od państw Sojuszu i *de facto* pozostanie obszarem zdemilitaryzowanym, w którym Rosja będzie w stanie wymusić respektowanie jej interesów bezpieczeństwa¹⁰. Żądaniom tym towarzyszą różne formy wojny hybrydowej oraz prowokacje i dezinformowanie ludności¹¹.

W dorocznym orędziu do narodu wygłoszonym w lutym 2024 r. W. Putin zarzucił państwom zachodnim, że zamierzają doprowadzić do rozpadu i zniszczenia Rosji. Po raz kolejny potwierdził także, że siły NATO przygotowują się do uderzenia na terytorium Rosji, zaś USA chcą pokonać Rosję przez wciągnięcie jej w kosztowny wyścig zbrojeń. W tej sytuacji zdaniem W. Putina Rosja walczy o wolność i niepodległość, tak jak to miało miejsce podczas tzw. Wielkiej wojny ojczyźnianej w latach 1941–1945. W Ukrainie bowiem przeciwnikiem wojsk

rosyjskich jest nie tylko armia ukraińska, ale także siły NATO¹².

Umacnianie i poszerzanie Sojuszu bezpośrednio koliduje z celami polityki bezpieczeństwa Rosji. Stąd podejmuje ona działania obliczone na osłabienie NATO przez stymulowanie wewnętrznych podziałów między państwami Sojuszu na tle rozbieżnych interesów i zróżnicowanego (w zależności od położenia danego państwa) poczucia zagrożenia ze strony Rosji, a także na rozluźnienie więzi transatlantyckich i w konsekwencji zmniejszenie obecności wojskowej USA w Europie. Przekonanie, że po napaści na Ukrainę państwa NATO okazały brak jedności stanowił strategiczny błąd W. Putina. Był przekonany, że uda się uruchomić siły odśrodkowe, które doprowadzą do politycznych podziałów w Sojuszu, w konsekwencji czego nie podejmie on żadnych praktycznych kroków przeciwko Rosji. W rzeczywistości Sojusz okazał się instytucją wystarczająco zjednoczoną i spójną. Istotę i konsekwencje błędnej oceny zawartości Zachodu ze strony Rosji dobrze obrazują następujące słowa prezydenta USA Joe Bidena wypowiedziane na Zamku Królewskim w Warszawie w lutym 2023 r. – „zamiast finlandyzacji Sojuszu mamy Finlandię w NATO”¹³.

¹⁰ M. Świerczyński: *Oferta Putina z Polską w tle. W co tu gra Kreml?*, Polityka.pl <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2147976,1,oferta-putina-z-polska-w-tle-w-co-tu-gra-kreml.read>>, (dostęp 20.12.2021).

¹¹ M. Świerczyński: *Putin chce ograć świat. Przed nami dni, które wstrząsną NATO?*, Polityka.pl <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2150102,1,putin-chce-ograc-swiat-przed-nami-dni-ktore-wstrzasna-nato.read>>, (dostęp 10.1.2022).

¹² Portal wiadomości.gazeta.pl. <[https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30749977,wladimir-putin-z-dorocznym-przemowieniem-do-narodu-rosyjskiego.html#e=RelArtLink\(2\)](https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30749977,wladimir-putin-z-dorocznym-przemowieniem-do-narodu-rosyjskiego.html#e=RelArtLink(2))>, (dostęp 29.2.2024).

¹³ Zob. Polskieradio24 <<https://polskieradio24.pl/artukul/3123534,wystapienie-joe-bidena-w-arkadach-kubickiego-pelna-tresc-przemowienia-dokumentacja>>, (dostęp 22.2.2023). Słowa prezydenta J. Bidena nawiązują do ówczesnego finalizowania procedury przystąpienia Finlandii do NATO, która została ostatecznie dopełniona w kwietniu 2023 r. W marcu 2024 r. członkiem Sojuszu stała się także Szwecja.

Przygotowania Rosji do wojny z NATO

Przekonanie, że NATO zagraża fundamentalnym interesom bezpieczeństwa Rosji jest mocno zakorzenione w strukturach władzy, a także w szerokich kręgach społeczeństwa i determinuje charakter polityki Władimira Putina wobec Sojuszu, ukierunkowanej na osłabienie NATO lub nawet doprowadzenie do jego likwidacji, a jeżeli to okaże się niemożliwe – do sprawienia, żeby stało się instytucją mało efektywną w sferze politycznej i wojskowej¹⁴. Obserwowane od 2023 r. działania nie pozostawiają wątpliwości, że Rosja przygotowuje się do długotrwałego konfliktu z Zachodem, zaś wojna z Ukrainą stanowi jedynie pierwszą tego odsłonę¹⁵. Świadczy o tym przedstawienie rosyjskiej gospodarki na tory wojenne, postępująca militaryzacja struktur państwowych i życia społecznego w Rosji, a także próby stworzenia warunków do ustabilizowania długookresowej sytuacji finansowej Rosji przy wysokich nakładach na zbrojenia¹⁶.

W 2023 r. wydatki zbrojeniowe w Rosji wzrosły o 36% w porównaniu z 2022 r.

i stanowią około 1/3 ogółu budżetu państwa. Udział nakładów wojskowych w PKB wyniósł około 6% (a więc był wyższy o dwa punkty procentowe niż w 2021 r.) i do 2025 r. ma pozostać przynajmniej na takim poziomie, a prawdopodobnie nawet wyższym (7,5% w 2024 r.¹⁷). Rosyjski przemysł zbrojeniowy w 2023 r. przeszedł na cykl pracy ciągłej, zaś łączne zatrudnienie przy produkcji uzbrojenia powiększyło się do około 3,5 mln osób (tj. blisko 2,5% populacji Federacji Rosyjskiej), wobec 2-2,5 mln osób przed rozpoczęciem wojny z Ukrainą. W konsekwencji znacząco wzrosła produkcja sprzętu wojskowego, co pozwoliło Rosji nie tylko uzupełnić straty ponoszone w Ukrainie i zapewnić wystarczające dostawy amunicji na front, ale również sukcesywnie wyposażać nowo powstałe i rozbudowywane jednostki wojskowe¹⁸.

Nałożone na Rosję przez państwa zachodnie sankcje gospodarcze okazały się tylko częściowo skuteczne i nie ograniczyły w istotny sposób możliwości działania rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego. Przewidując, że rozpoczęcie wojny z Ukrainą

¹⁴ A. M. Dyer: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności*, wywiad na łamach „OkolPress” z 18.2.2024.

¹⁵ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

¹⁶ *Russian offensive campaign assessment*, ISW Press <<https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-march-20-2024>>, (dostęp 20.3.2024).

¹⁷ A. Roth: *A lot higher than we expected': Russian arms production worries Europe's war planners*, „The Guardian” <<https://www.theguardian.com/world/2024/feb/15/rate-of-russian-military-production-worries-euro-pean-war-planners>>, (dostęp 15.2.2024).

¹⁸ Rosnące możliwości rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego dobrze ilustruje wzrost w 2023 r. produkcji amunicji artyleryjskiej do poziomu 250 tys. pocisków miesięcznie, ok. 3 mln w skali roku. Dla porównania: w tym samym czasie Stany Zjednoczone oraz państwa UE wytwarzały w sumie około 1,2 mln pocisków artyleryjskich, a więc niemal trzykrotnie mniej. Celem USA jest zwiększenie produkcji do końca 2025 r. do poziomu 100 tys. pocisków miesięcznie, co oznacza, że Rosja przynajmniej w latach 2024-2025 będzie dysponowała zdecydowanie większymi zdolnościami produkcyjnym w tym zakresie niż państwa NATO. A. Roth: *A lot higher than we expected...*, op.cit; CNN: *Rosja produkuje trzy razy więcej amunicji artyleryjskiej niż USA i kraje Europy*, cyt. za PAP.pl <<https://www.pap.pl/aktualnosci/cnn-rosja-produkuje-trzy-razy-wiecej-amunicji-artyleryjskiej-niz-usa-i-kraje-europy>>, (dostęp 11.3.2024).

oznaczać będzie zamrożenie wymiany handlowej z Zachodem, w tym zwłaszcza w zakresie wysokich technologii, a także inne utrudnienia, Rosja zgromadziła wcześniej duże rezerwy finansowe, jak również zapasy ważnych w procesie produkcji uzbrojenia podzespołów i materiałów. Zacieśniła współpracę gospodarczą z Chinami (skąd sprowadza duże ilości wyrobów podwójnego zastosowania, w tym chipy i inne wyroby zaawansowanej elektroniki), z Iranem (który przekazał Rosji technologię produkcji dronów kamikaze), Indiami (które kupują w Rosji duże ilości surowców energetycznych) oraz z Turcją (W. Putin ogłosił, że chce uczynić Turcję największym centrum dystrybucji rosyjskiego gazu). W ten sposób Rosji udało się uniknąć pełnej izolacji gospodarczej i politycznej¹⁹, która jej groziła w następstwie napaści na Ukrainę.

Wojna z Ukrainą stała się dla W. Putina pretekstem do zaostrzenia polityki wewnętrznej, zwiększenia roli struktur siłowych, a także rozprawy z resztkami opozycji, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Skutecznie zastraszone elity polityczne i biznesowe, których część uwierzyła

w zwycięstwo Rosji w Ukrainie. Dezinformowane społeczeństwo pogrzyżyło się w apatii i skoncentrowało na przeczekaniu trudnego czasu, biernie popierając wojnę, traktowaną jako „zło konieczne”. Militaryzacja życia społecznego i gospodarczego w Rosji na razie nie wywołuje niepokojów społecznych. Po części wynika to z faktu, że Rosja posiada środki finansowe, które jeszcze przez co najmniej 2-3 lata umożliwią jej kontynuację działań zbrojnych w Ukrainie bez wystąpienia dotkliwych konsekwencji gospodarczych i społecznych. Dopiero po tym czasie wojna może spowodować obniżenie poziomu życia Rosjan, zaś przemysł zbrojeniowy zacznie odczuwać coraz większe trudności z uwagi na ograniczenia w dostępie do nowoczesnych technologii oraz materiałów i części zamiennych²⁰.

Prawdopodobieństwo konfrontacji z Rosją

Zachód dostrzega zagrożenie ze strony Rosji²¹. Kiedy mogłoby dojść do napaści na państwa NATO? Zdania są podzielone, ale najczęściej wskazuje się okres od 3 do 10 lat²², przy czym według najbardziej

¹⁹ A. Wilk: *Rosja po dwóch latach pełnoskalowej wojny. Krucha stabilność i narastająca agresywność*, Ośrodek Studiów Wschodnich <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2024-02-23/rosja-po-dwoch-latach-pelnoskalowej-wojny>>, (dostęp 23.2.2024).

²⁰ A. Legucka, D. Szeligowski: „Długa Wojna” Putina..., op.cit.

²¹ Zob. np. wypowiedź Lloyda Austina, sekretarza obrony USA w administracji J. Bidena na forum Kongresu 29.2.2024. L. Austin stwierdził wówczas, że „jeśli Władimir Putin odniesie sukces w Ukrainie, na tym nie po przestanie (...) Będzie kontynuował coraz bardziej agresywne działania w regionie”. *NATO Will Be Drawn Into War With Russia if Ukraine Loses*, „Newsweek” <<https://www.newsweek.com/nato-will-drawn-war-russia-if-ukraine-loses-lloyd-austin-1874913>>, (dostęp 29.2.2024).

²² Minister obrony Niemiec B. Pistorius mówi w tym kontekście o okresie 5-8 lat. Raport Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP) – 6-10 lat. Cyt. za Polskieradio.24.pl <<https://polskieradio24.pl/artukul/3284622,Zdazyc-przygotowac-sie-do-wojny-Raport-nie-pozostawia-zludzen-NATO-ma-coraz-mniej-czasu>>, (dostęp 21.11.2023). Portal forsal.pl <<https://forsal.pl/swiat/artykuly/9406707,minister-obrony-niemiec-rosja-moze-zaatakowac-kraj-nato-za-5-8-lat.html>>, (dostęp 19.1.2024).

pesymistycznych ocen już w 2025 r. może dojść do dalszego zaostrzenia stosunków z Rosją²³. Nie chodzi o to, że Rosja zaatakuje wówczas państwa NATO, ale odbuduje swój potencjał militarny w takim stopniu, że agresywne plany W. Putina staną się bardziej realne. Rzeczywistą napaść poprzedziłyby „prowokacje” mające uzasadnić konieczność uderzenia na państwa zachodnie, nasilenie wojny hybrydowej²⁴ oraz rozmieszczenie przez Rosję dużych sił w pobliżu granic NATO (w tym w obwodzie Królewieckim).

Zdaniem J. Siewiery, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), jeżeli chcemy uniknąć wojny, to kraje wschodniej flanki NATO powinny przyjąć 3-letni horyzont na przygotowanie się do konfrontacji z Rosją²⁵. To okres, w jakim w państwach Sojuszu musi powstać potencjał, który umożliwi skuteczne powstrzymanie Rosji przed agresją. Upływ tego czasu nie oznacza, że wojna nie wybuchnie, ale taki scenariusz musi być brany pod uwagę przy planowaniu i realizacji działań wzmacniających potencjał obronny NATO. Po uporządkowaniu sił zbrojnych oraz uzupełnieniu strat poniesionych w wojnie z Ukrainą, a także w sytuacji przestawienia gospodarki na tory wojenne, Rosja będzie mogła

– przy braku sprzeciwu rosyjskiego społeczeństwa wobec takiej polityki – nasilić działania hybrydowe wymierzone w państwa Sojuszu. Zwiększy to ryzyko wybuchu wojny, która w pewnym momencie – w zależności od oceny przez Rosję zdolności podjęcia szeroko zakrojonych działań wojennych wymierzonych w państwa zachodnie, faktycznej spójności NATO oraz zdolności obronnych Sojuszu – może przekształcić się w pełnoskalową agresję militarną.

Wobec dużej przewagi technologicznej i sprzętowej po stronie NATO, Rosja – aby myśleć o podjęciu nawet ograniczonych działań zbrojnych przeciwko któremuś z państw Sojuszu – musiałaby najpierw doprowadzić do zakończenia lub przynajmniej zamrożenia wojny z Ukrainą, co pozwoliłoby na wycofanie dużej części sił rosyjskich z tamtego obszaru. W ocenie niektórych ekspertów wojskowych można się spodziewać takiego finału wojny w Ukrainie w perspektywie dwóch lat, chyba że zajdą szczególne okoliczności: brak możliwości wzmocnienia stanów osobowych armii ukraińskiej oraz ograniczenie lub nawet wstrzymanie dalszego wsparcia przez Zachód, które przyspieszą koniec wojny, oznaczający niestety w tym wypadku przegraną

²³ Taki rozwój sytuacji dopuszcza na przykład raport Bundeswehry z 2023 r. Cyt. za: *Niemcy liczą się z atakiem Rosji na wschodnią flankę NATO*, Polskieradio.pl <<https://www.polskieradio.pl/399/7975/artikel/3317039,niemcy-licza-sie-z-atakiem-rosji-na-wschodnia-flanke-nato-bild-rosja-chce-wykorzystac-polske-w-prowokacji>>, (dostęp 15.1.2024).

²⁴ W ramach wojny hybrydowej można spodziewać się ze strony Rosji organizowania m.in. cyberataków, akcji dezinformacyjnych obliczonych na radykalizację nastrojów wśród rosyjskojęzycznych mniejszości zamieszkujących kraje bałtyckie i Mołdawię oraz inspirowanie w tych krajach, a także w Polsce, konfliktów wewnętrznych skutkujących wystąpieniami antyrządowymi i antyukraińskimi.

²⁵ Wywiad z J. Siewierą na łamach Naszego Dziennika <<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-bezpieczenstwa-narodowego/aktualnosci/nasz-dziennik-rozmowa-z-szefem-bbn,78205>>, dostęp od 2.12.2023.

Ukrainy²⁶. W sumie daje to 3 lata, o których mówi BBN wskazując moment, w którym otworzy się okno możliwości zaatakowania przez Rosję państw NATO. Kontynuacja, a tym bardziej zwiększenie wsparcia dla Ukrainy ze strony państw Zachodu da więcej czasu państwom Sojuszu na przygotowanie się do potencjalnej wojny z Rosją.

Istotnym czynnikiem, który może zwiększyć skłonność Rosji do zaatakowania państw NATO mogą być nadzieje, że wraz ze zwycięstwem D. Trumpa w wyborach prezydenckich w USA ziszcza się jego zapowiedzi z okresu kampanii wyborczej, wskazujące na możliwość osłabienia więzi transatlantyckich oraz kontestowania zobowiązań z tytułu art. 5 traktatu waszyngtońskiego, jako reakcji na niechęć niektórych państw europejskich do zwiększenia wysiłku obronnego. Oczywiście nie oznacza to, że Stany Zjednoczone wystąpią z NATO. Ale jeśli Europa nie przyczyni się do wzmocnienia potencjału Sojuszu, wówczas sam ten fakt – niezależnie od negatywnej reakcji Stanów Zjednoczonych

na zbyt małe zaangażowanie państw europejskich w sprawy obronności – może stanowić przesłankę skłaniającą Rosję do rozważenia opcji napaści na któreś z państw NATO. Natomiast jeśli państwa Sojuszu wykażą determinację w przygotowaniach do wojny, wówczas Rosja najpewniej uzna, że NATO jest na tyle silne w wymiarze politycznym, wojskowym i gospodarczym, że taka agresja obarczona byłaby dużym ryzykiem porażki. W takiej sytuacji do otwartego konfliktu zbrojnego z Rosją nie dojdzie i konfrontacja z państwami NATO pozostanie na poziomie wojny hybrydowej.

Gotowość NATO do odparcia rosyjskiej agresji

Władimir Putin wielokrotnie udowodnił, że traktuje różne formy konfrontacji z innymi państwami, w tym otwartą wojnę, jako instrument polityki zagranicznej²⁷. Przed 2022 r. kraje NATO reagowały na agresywną politykę Rosji w sposób powściągliwy, co zapewne utwierdziło rosyjskiego przywódcę, że Sojusz

²⁶ W ocenie P. Lewandowskiego, uznanego eksperta z zakresu wojskowości, Ukraina będzie w stanie odparć agresję Rosji tak dużymi, jak obecnie siłami jeszcze przez około dwa lata. Później zacznie tracić zdolności bojowe, głównie z uwagi na wyczerpanie się rezerw ludzkich. W konsekwencji będzie musiało dojść do jakiejś formy zakończenia lub zamrożenia konfliktu. Kolejny rok Rosja będzie musiała poświęcić na uporządkowanie sił zbrojnych, które będą już zmobilizowane i rozwinięte po kilku latach wojny, odtworzenie zdolności bojowej obniżonej w wyniku strat poniesionych w Ukrainie, a także przerzucenie wojsk w pobliże granic z państwami NATO. Oczywiście nie można wykluczyć, że siły ukraińskie będą dłuższe, niż się obecnie ocenia, dawały skuteczny odpór Rosji, zwłaszcza jeśli wsparcie państw zachodnich zostanie utrzymane lub nawet zwiększone oraz gdy mobilizacja do wojska jednak się powiedzie. Wówczas moment, kiedy Rosja będzie zdolna do zaatakowania państw NATO ulegnie przesunięciu. *Ukraina wytrzymuje dwa lata, a za trzy Rosja testuje NATO. „Na to musimy się szykować”*, wywiad z P. Lewandowskim, Portal gazeta.pl <<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,30724264,ukraina-wytrzymuje-dwa-lata-a-za-trzy-rosja-testuje-nato-na.html>>, (dostęp 27.2. 2024).

²⁷ Świadczą o tym: interwencja wojsk rosyjskich w Mołdawii w 1992 r. w reakcji na ożywienie się ruchów separatystycznych w Naddniestrzu, dwie wojny w Czeczenii (1994–1996 i 1999–2009), działania wojsk rosyjskich w Gruzji w 2008 r. w związku z dążeniami Osetii Południowej i Abchazji do oderwania się, a także doprowadzenie do utraty przez Ukrainę w 2014 r. Krymu oraz Donbasu.

jest podzielony politycznie i niezdolny do zdecydowanych ruchów, łącznie z użyciem sił zbrojnych, mających na celu powstrzymanie imperialnych dążeń Rosji.

Brak gotowości do sięgania po argumenty siły w relacjach z Rosją, wyraźnie widoczny w establishmencie politycznym wielu europejskich państw NATO, wynikał z przekonania, że w sytuacji, gdy pokój w Europie nie jest w jakiś szczególny sposób zagrożony, należy skoncentrować się na rozwoju gospodarczym, postępie technologicznym i poprawie jakości życia zachodnich społeczeństw, co byłoby trudne do pogodzenia z wysokimi kosztami polityki zbrojeń. Agresja Rosji na Ukrainę pokazała, że potrzebne jest nowe spojrzenie na te kwestie, bowiem państwa NATO muszą być przygotowane na długą konfrontację z Rosją, wykazując przy tym zwartość i jedność w razie zagrożenia agresją²⁸.

Na szczycie NATO w Madrycie w lipcu 2022 r. przywódcy Sojuszu zatwierdzili nową strategię odzwierciedlającą radykalną zmianę percepcji wyzwań, przed którymi stoi Sojusz. Koncentruje się ona na zagrożeniach ze strony Rosji i konieczności

wzmocnienia kolektywnej obrony. Kontrastuje to ze strategią z 2010 r., która zakładała, że główne zagrożenie dla Sojuszu stanowi terroryzm, a ryzyko ataku Rosji na terytorium NATO jest niewielkie²⁹. Uzupełnieniem decyzji NATO o uznaniu Rosji za najważniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa Sojuszu było ogłoszenie planów wzmocnienia obecności wojskowej USA w Europie³⁰.

Obrona wschodniej flanki NATO przed Rosją może być trudna z uwagi na brak głębi operacyjnej w krajach bałtyckich oraz wschodniej Polsce³¹, dającej możliwość wycofania się sił zbrojnych tych krajów bez większych strat w celu oczekiwania na wsparcie NATO, i po przegrupowaniu, na przeprowadzenie skutecznego kontruderzenia. Każda kolejna doba, która upłynie zanim siły NATO zostaną przerzucone w rejon konfliktu oznaczać będzie mocniejsze okopanie się wojsk rosyjskich na zajętych terenach, co utrudni wyparcie ich stamtąd. Zarazem wobec posunięć dokonanych przez Rosję, czyli zajęcia części terytorium Sojuszu, państwa NATO mogą nie wykazać się należytą

²⁸ Istotę problemu dobrze oddają słowa J. Stoltenberga, sekretarza generalnego NATO, że najlepszą obroną przed rosyjskim imperializmem jest z jednej strony wspieranie Ukrainy w walce z Rosją, z drugiej zaś rozbudowa potencjału militarnego Sojuszu i uzyskanie w ten sposób w pełni wiarygodnej zdolności do odstraszania każdego agresora. Wywiad J. Stoltenberga dla „Welt am Sonntag”, cyt. za: defence24.pl <<https://defence24.pl/polityka-obronna/stoltenberg-musimy-byc-gotowi-na-wieloletnia-konfrontacje-z-rosja>>, (dostęp 11.2.2024).

²⁹ Ówczesna strategia NATO i opracowany na jej podstawie plan użycia wojska polskiego w razie agresji ze strony Rosji zakładały w wypadku niekorzystnego dla Sojuszu przebiegu początkowych działań wojennych możliwość wycofania się na linię Wisły i dopiero stamtąd rozpoczęcie kontruderzenia. Oznacza to, że około 40% polskiego terytorium mogłoby być czasowo zajęte przez Rosję.

³⁰ W. Lorenz: *Szczyt NATO w Madrycie – odpowiedź na agresywną politykę Rosji*, PISM, „Biuletyn” z 15.7.2022.

³¹ A.M. Dyrer: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO*. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności, wywiad na Portalu Oko.Press <<https://oko.press/czy-i-kiedy-rosja-zaatakujecie-nato>>, (dostęp 18.2.2024). Ważne ośrodki miejskie Białystok, Lublin, Rzeszów są położone w niewielkiej odległości (45-85 km) od granicy z Białorusią i Ukrainą.

determinacją do przeprowadzenia kontruderzenia (co wiąże się z ryzykiem dużych strat, zwłaszcza jeśli Rosja zdecydowałaby się na użycie taktycznej broni jądrowej), prowadząc niekończące się spory polityczne, w jaki sposób i jakimi środkami należy odpowiedzieć na jej agresję.

Oczywiście Rosja nie zdoła ukryć przygotowań do dużej operacji wojskowej, jaką byłoby planowanie ataku na któreś z państw NATO. Potwierdza to fakt, że jesienią 2021 r. USA i Wielka Brytania ustaliły na podstawie danych wywiadowczych, że wkrótce nastąpi zmasowany atak Rosji na Ukrainę, co miało miejsce kilka miesięcy później. Pozostaje kwestia odpowiedniej reakcji NATO, aby nie dopuścić do wtargnięcia sił rosyjskich w głąb terytorium państw bałtyckich czy Polski. Nie dojdzie do tego tylko wówczas, jeśli Sojusz natychmiast podejmie odpowiednie kontrdziałania. Mając to na względzie, państwa NATO na szczycie Sojuszu w Wilnie w lipcu 2023 r. zatwierdziły nowe plany obronne, zakładające rozbudowę sił szybkiego reagowania z 40 tys. do 300 tys. żołnierzy, a także wzmocnienie potencjału Sojuszu w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego³². Przyjęta wówczas doktryna obrony uprzedzającej potwierdza gotowość Sojuszu do obrony „każdego cala” swojego terytorium³³ i umożliwia

państwom NATO – w przypadku agresji Rosji na któreś z nich – uzyskanie zdolności do szybkiego przeniesienia działań zbrojnych na rosyjskie terytorium.

W pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie istniały poważne obawy, że W. Putin – z uwagi na ciężkie straty, jakie jego wojska poniosły w pierwszej fazie – zdecyduje się na użycie taktycznej broni jądrowej. Aby zmniejszyć to ryzyko Stany Zjednoczone ostrzegły o konsekwencjach, jakie poniesie Rosja, gdyby przekroczyła próg nuklearny. Chociaż nigdy do opinii publicznej nie wyciekły informacje o argumentach, których użyły USA, to skutecznie powstrzymały Rosję przed sięgnięciem po broń jądrową³⁴. Także prezydent Chin Xi Jinping poinformował W. Putina, że Rosja straciłaby poparcie Chin, gdyby użyła tego rodzaju broni³⁵.

Wiarygodność gwarancji

W reakcji na wywołanie przez Rosję wojny z Ukrainą NATO wykazało jedność polityczną. Nie zmienia to faktu, że kwestie wiarygodności gwarancji sojuszniczych w ramach art. 5 traktatu waszyngtońskiego, w tym stopnia zaangażowania się Stanów Zjednoczonych w obronę Europy w sytuacji rzeczywistego ataku Rosji na któreś z państw NATO (zwłaszcza ze wschodniej flanki Sojuszu),

³² W. Lorenz, M. Terlikowski: *Najważniejsze decyzje szczytu NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn” z 13.7.2023.

³³ W. Lorenz: *Wzmocnienie odstraszania – priorytet na szczyt NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn” z 6.4.2023.

³⁴ USA ostrzegły Rosję przed użyciem broni jądrowej. „Będzie to miało dla katastrofalne skutki”, Portal forsal.pl <<https://forsal.pl/swiat/usa/artykuly/8555597,usa-ostrzegly-rosje-przed-uzyciem-broni-jadrowej-katastrofalne-skutki.html>>, (dostęp 26.9.2022).

³⁵ Przywódca Chin ostrzegł Putina przed użyciem broni nuklearnej, Portal money.pl <<https://www.money.pl/gospodarka/wojna-przywodca-chin-ostrzegl-putina-przed-uzyciem-broni-nuklearnej-6916306244844320a.html>>, (dostęp 15.7.2023).

niekiedy budzą wątpliwości ekspertów i polityków. Do braku pełnej jednoznaczności w tych sprawach przyczyniły się m.in. słowa D. Trumpa w okresie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. o możliwości rezygnacji USA ze wspierania tych europejskich państw, które przeznaczają zbyt małe nakłady na obronność (poniżej 2% PKB).

Kwestię wiarygodności sojuszniczej w ramach NATO trzeba rozpatrywać w dwóch wymiarach:

- czy w razie agresji ze strony Rosji Stany Zjednoczone udzielą Europie szybkiego i wystarczającego wsparcia wojskowego, bez warunkowego podejścia do art. 5 traktatu waszyngtońskiego, że będzie on aktywowany tylko w stosunku do tych państw, które zwiększyły nakłady na obronność;
- czy w przypadku ograniczonej terytorialnie napaści Rosji na niektóre państwa NATO (kraje bałtyckie), zachodnioeuropejskie państwa Sojuszu oraz USA zdecydują się na pełnowymiarową odpowiedź militarną i uderzenie na wojska rosyjskie, ryzykując eskalację konfliktu zbrojnego do użycia broni jądrowej włącznie, czy też będą tracić czas na polityczne dyskusje i ostatecznie ograniczą się na przykład jedynie do nałożenia na Rosję kolejnych sankcji. Z badań opinii publicznej wynika, że gotowość „umierania za wolność Bałtów” w społeczeństwach krajów zachodnich jest raczej niska. Co więcej, nawet przekonanie o konieczności obrony własnego kraju nie jest w społeczeństwach tych krajów (np. w Holandii) powszechne.

Sprawdzeniem wiarygodności sojuszniczej może być postawa poszczególnych państw NATO wobec pomocy wojskowej i gospodarczej dla Ukrainy. W tym kontekście stawiane jest pytanie, jeśli Ukraina przegra wojnę z Rosją, do czego przyczynić się może zmniejszenie lub nawet wstrzymanie udzielanego dotychczas wsparcia, to jaką gwarancję będą miały państwa bałtyckie, że w przypadku napaści Rosji na kraje wschodniej flanki NATO, Sojusz przyjdzie im z niezbędną pomocą³⁶.

Potencjał obronny europejskich państw Sojuszu

W odróżnieniu od Rosji, która na przełomie lat 2023/2024 przestawiła swoją gospodarkę na tory wojenne, a także podporządkowała działalność struktur państwowych potrzebom sił zbrojnych, państwa europejskie nie zareagowały w sposób znaczący na te posunięcia, tak jakby rozpoczęcie przez Rosję wojny w Ukrainie pozostało bez wpływu na długookresowe bezpieczeństwo Europy i Sojuszu. Konstrastuje to z podejściem Stanów Zjednoczonych, które – jako mocarstwo globalne – muszą być przygotowane do szybkiego reagowania, także militarnie, w różnych rejonach świata, na wydarzenia naruszające interesy USA. Wydaje się, że wśród państw europejskich wciąż dominuje przekonanie, że czynniki takie jak: parasol nuklearny USA, obecność amerykańskich żołnierzy w Europie oraz możliwość zaopatrywania się w Stanach Zjednoczonych

³⁶ Wypowiedź Z. Pisarskiego, założyciela i prezesa Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, podczas debaty pt. *Widmo agresji dla Polski. Jak się obronić przed Rosją?* na łamach Wirtualnej Polski <<https://wiadomosci.wp.pl/widmo-agresji-dla-polski-jak-sie-obronic-przed-rosja-debata-wp-6998823489083904a>>, (dostęp 23.2.2024).

w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy stanowią wystarczające przesłanki bezpieczeństwa Europy³⁷.

Pewnik, że państwa Sojuszu zgodnie uznały rozpoczęcie przez Rosję wojny w Ukrainie za niczym nieusprawiedliwiony akt agresji na niepodległe państwo, nie znaczy, że kraje Europy, zwłaszcza położone daleko od Rosji, jednakowo silnie odczuwają zagrożenie z jej strony, tak jak postrzegają to państwa wschodniej flanki NATO. Ponieważ duża część mieszkańców państw zachodnioeuropejskich nie obawia się Rosji, a jeżeli nawet, to w mniejszym stopniu, niż mieszkańcy państw bałtyckich czy Polski³⁸, trudno jest zmobilizować ich rządy do działań na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu w celu powstrzymania imperialnych zakusów Rosji.

Zwleknięcie zachodnioeuropejskich państw NATO z podjęciem zdecydowanych działań wzmacniających potencjał obronny znajduje swój praktyczny wyraz przede wszystkim w:

- Utrzymywaniu przez długi czas wydatków wojskowych poniżej obowiązującego w Sojuszu pułapu 2% PKB, ustalonego na szczycie NATO w Walii (Newport) we wrześniu 2014 r. Sytuacja pod tym względem uległa zmianie dopiero

w 2024 r., kiedy większość państw NATO oświadczyła, że planuje przeznaczać na cele obronne uzgodnione pułapy środków w relacji do PKB. Daje się zauważyć, że skłonność do inwestowania w obronność maleje wraz ze wzrostem odległości poszczególnych państw od granicy z Rosją i Białorusią.

- Ograniczeniu, w porównaniu z okresem przed 1991 r., wielkości zamówień na uzbrojenie i amunicję lokowanych w przemysłach obronnych europejskich państw Sojuszu. Pociągnęło to za sobą zmniejszenie zdolności produkcyjnych wielu działających w Europie firm zbrojeniowych, a niekiedy spowodowało całkowitą ich likwidację. Konsekwencje tego stanu rzeczy uwiaryściły się w związku z przekazaniem przez państwa europejskie (w tym Polskę) dużych ilości uzbrojenia (także amunicji) w ramach pomocy wojskowej dla Ukrainy. Opróżniono magazyny z zapasów utrzymywanych przez europejskie państwa NATO na potrzeby własnych sił zbrojnych. Odtworzenie niezbędnych rezerw przy równoczesnym kontynuowaniu pomocy dla Ukrainy okazało się trudne bez uprzedniego rozbudowania mocy wytwórczych europejskiego przemysłu zbrojeniowego, co oczywiście wymaga czasu na zrealizowanie programów inwestycyjnych w tym zakresie³⁹.

³⁷ Raport o (słabej) gotowości bojowej Europy. UE jest dużym militarnym graczem, ale daleko jej do militarnej potęgi, Politico, cyt. za Portalem wiadomości.onet.pl <<https://wiadomosci.onet.pl/politico/europa-nie-jest-w-sta-nie-uwolnic-sie-od-zaleznosci-w-sferze-obrony-od-usa/q1fwt2e>>, (dostęp 19.6.2023).

³⁸ Badania opinii publicznej wskazują jednak na stopniową zmianę postrzegania przez społeczności zachodnioeuropejskie skali zagrożeń ze strony Rosji i wzrost związanych z tym obaw o bezpieczeństwo.

³⁹ Problemy z odtworzeniem zmniejszonych w poprzednich latach mocy produkcyjnych europejskiej branży zbrojeniowej dobrze ilustrują problemy z realizacją zobowiązania podjętego przez UE w marcu 2023 r., dotyczącego dostarczenia Ukrainie w ciągu roku nieco ponad miliona pocisków artyleryjskich kalibru 155 mm. Pod koniec stycznia 2024 r. okazało się, że Unia jest w stanie przekazać jedynie połowę zadeklarowanej ilości amunicji (524 tys. pocisków), zaś w pełnym wymiarze obietnicę dostarczenia Ukrainie amunicji artyleryjskiej w ilości 1,16 mln sztuk UE będzie mogła zrealizować do końca 2024 r. Zdaniem T. Bretona, europej-

• Uzależnieniu europejskich państw Sojuszu od dostaw amerykańskiego uzbrojenia, w szczególności zaawansowanych technologicznie samolotów bojowych oraz szerokiej gamy pocisków raketowych. Według niektórych danych państwa europejskie przeznaczają na zakupy techniki wojskowej w USA ponad połowę środków przewidzianych w budżetach wojskowych na uzbrojenie⁴⁰.

Rola UE we wzmacnianiu potencjału obronnego NATO

Obecna agenda unijna nie przewiduje tworzenia armii europejskiej, która mogłaby przejąć ciężar obrony Europy, zwłaszcza w przypadku zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w ramach Sojuszu. Istnieją co prawda unijne grupy bojowe oraz Eurokorpus w Strasburgu, ale podstawę obrony Europy przed agresją Rosji zapewniają siły NATO, które tworzą armie poszczególnych państw, działające pod wspólnym dowództwem i według wspólnych planów operacyjnych. Wysiłki państw europejskich na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego nie powinny kolidować ani konkurować ze strukturami NATO, a jedynie uzupełniać potencjał Sojuszu w zakresie, w jakim instytucje unijne posiadają kompetencje i instrumenty

realizacyjne. Chodzi zwłaszcza o działania na rzecz:

- wspierania rozwoju i integracji przemysłów obronnych państw UE (wspólne zamówienia, eliminacja barier utrudniających współpracę),
- zwiększenia nakładów finansowych na obronność,
- mobilizacji społeczeństw europejskich do zwiększenia zaangażowania w sprawy obronności.

W marcu 2024 r. Komisja Europejska oraz wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowali „Europejską strategię przemysłu obronnego” (ang. *European Defence Industrial Strategy* – EDIS). Jej celem jest wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (ang. *European Defence Technological and Industrial Base* – EDTIB) przez zacieśnienie współpracy państw członkowskich w pozyskiwaniu sprzętu wojskowego oraz wzmocnienie zdolności produkcyjnych w tym sektorze. Strategii towarzyszy propozycja Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (ang. *European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP), który ma zapewnić ciągłość unijnego finansowania w tym obszarze.

EDIS stanowi nową inicjatywę ustawodawczą, która pozwoli przejść od

skiego komisarza do spraw rynku wewnętrznego i usług, dopiero w 2025 r. państwa Unii zdolają znacząco powiększyć zdolności produkcji amunicji artyleryjskiej, nawet do 2 mln sztuk rocznie. A. Brzozowski: *EU's Borrell urges member states to find ways to send more ammunition to Ukraine*, Portal euractiv.com. <<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eus-borrell-urges-member-states-to-find-ways-to-send-more-ammunition-to-ukraine/>>, (dostęp 22.2.2024); *EU Commission declares victory on its 1 M shells for Ukraine pledge*, cyt. za Portalem politico.eu <<https://www.politico.eu/article/commission-declares-victory-in-million-artillery-round-mission/>>, (dostęp 31.1.2024).

⁴⁰ Raport o (słabej) gotowości bojowej Europy..., op.cit.

krótkoterminowych środków nadzwyczajnych, przyjętych przez UE w 2023 r. i kończących się w 2025 r. (ASAP, EDIRPA⁴¹), do bardziej strukturalnego i długoterminowego podejścia do osiągnięcia gotowości przemysłu obronnego. Zapewni to ciągłość wsparcia dla EDTIB i stworzy warunki do jej szybkiego wzmocnienia.

W EDIS określono trzy wskaźniki służące do pomiaru postępów państw członkowskich w osiąganiu gotowości przemysłowej, przewidujące następujące wielkości progowe do osiągnięcia w perspektywie 2030 r.:

- co najmniej 40% wartości kupowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego trzeba zamawiać w ramach współpracy państw UE,
- wartość wewnątrzunijnego handlu wyrobami obronnymi powinna stanowić co najmniej 35% wartości unijnego rynku takich wyrobów,
- co najmniej 50% wartości zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy należy lokować w europejskim przemyśle obronnym, zaś do 2035 r. wskaźnik ten powinien osiągnąć poziom 60%.

Na realizację EDIS z budżetu UE w latach 2025–2027 zaplanowano 1,5 mld euro. Wspomniane wsparcie finansowe umożliwi rozszerzenie zakresu działań

podjęmowanych w ramach EDIRPA oraz ASAP⁴². Zdaniem komisarza T. Bretona budowa konkurencyjnego europejskiego kompleksu przemysłowo-obronnego wymaga jednak większych środków finansowych, ocenianych nawet na 100 mld euro⁴³. Ogłoszenie strategii nie narusza dotychczasowych reguł współpracy państw UE w sferze obronności, zgodnie z którymi kwestie bezpieczeństwa i obrony pozostają w kompetencji państw członkowskich. Strategii nie należy zatem odczytywać jako dążenia do zbudowania unii obronnej i europejskich sił zbrojnych.

Wkład Polski we wzmacnianie potencjału NATO

Polska jest kluczowym państwem dla wschodniej flanki NATO, dlatego podejmowane od 2022 r. wysiłki mające na celu wzmocnienie zdolności bojowych polskiej armii stanowią w Sojuszu ważny wkład w rozbudowę potencjału odstraszania. Istotną rolę w strategii obronnej Polski odgrywają oczywiście powiązania sojusznicze w ramach NATO, w tym współpraca polityczno-wojskowa ze Stanami Zjednoczonymi, wyrażająca się zwłaszcza obecnością amerykańskich wojsk na terytorium naszego kraju oraz możliwością zakupu

⁴¹ Celem programu ASAP jest wzmocnienie zdolności produkcyjnych przemysłów zbrojeniowych państw UE, w tym przyspieszenie produkcji amunicji i jej komponentów przez dofinansowanie wspólnych projektów. Na ten cel Komisja Europejska przeznaczyła kwotę 500 mln euro, która ma ułatwić zwiększenie do końca 2025 r. mocy wytwórczych europejskiego przemysłu zbrojeniowego do 2 mln pocisków rocznie. Z kolei program EDIRPA ma wspomagać rozwój współpracy państw UE w zakresie zamówień w dziedzinie obronności i działania na rzecz ograniczenia rozdrobnienia w sferze produkcji zbrojeniowej. Budżet instrumentu wyniósł 300 mln euro.

⁴² Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego: osiągnięcie gotowości UE dzięki zdolnemu do reagowania i odpornemu europejskiemu przemysłowi obronnemu, Bruksela, 5.3.2024. JOIN(2024) 10 final.

⁴³ Breton pitches €100 billion fund for defence industry cooperation, Portal euractiv.com <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/breton-pitches-e100-billion-fund-for-defence-industry-cooperation/>>, (dostęp 10.1.2024).

w USA dużych ilości zaawansowanego technologicznie uzbrojenia.

Działania na rzecz modernizacji polskiej armii pociągnęły za sobą skokowy wzrost wydatków na cele obronne – w 2024 r. ich udział w PKB ma wynieść około 4,2%, co oznacza, że w ciągu krótkiego czasu wartość tego wskaźnika niemal się podwoi. Pod tym względem nasz kraj należy do ścisłej czołówki państw NATO. Polska opowiada się za niezwłocznym wypełnieniem uzgodnionego w NATO 2% udziału wydatków wojskowych w PKB przez wszystkie państwa Sojuszu, a nawet podniesienia tego pułapu do 3% PKB⁴⁴.

Podjętym od 2022 r. działaniom na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Polski i w ten sposób przyczynienia się do zwiększenia siły NATO w zakresie powstrzymywania Rosji przed agresją nie towarzyszyła jednak aktualizacja dokumentów o charakterze strategicznym, stanowiących podstawę bieżącego funkcjonowania i rozwoju systemu obronności państwa⁴⁵. W tej sytuacji konieczne jest szybkie opracowanie nowych dokumentów: „Strategii bezpieczeństwa narodowego”, a następnie

opartej na niej „Polityczno-strategicznej doktryny obronnej”⁴⁶. Powinny uwzględnić aktualne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski i wskazywać sposoby przeciwdziałania zagrożeniom, zwłaszcza tym stwarzanym przez agresywną politykę Rosji. Kolejnym krokiem winno być określenie przez Radę Ministrów szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych na kolejny, 15-letni okres planistyczny (art. 36 ustawy o obronie Ojczyzny). Na tej podstawie Minister Obrony Narodowej będzie mógł wprowadzić program rozwoju sił zbrojnych (art. 37 przywołanej ustawy), obejmujący lata 2025–2039.

Ministerstwo Obrony Narodowej, zamawiając w latach 2022–2023 kolejne duże partie uzbrojenia, nie poprzedziło tej decyzji pogłębioną analizą niezbędnych zmian w strukturze organizacyjnej i systemie dowodzenia polskiej armii w związku z jej rozbudową i doposażeniem w duże ilości nowego sprzętu bojowego. Nie opracowano długofalowego planu transformacji wojska, odzwierciedlającego proces dostosowywania sił i środków do potrzeb

⁴⁴ Inicjatywa prezydenta A. Dudy zgłoszona podczas wizyty (wspólnie z premierem D. Tuskiem) w Waszyngtonie w marcu 2024 r., która nie zyskała jednak szerszego poparcia wśród państw NATO. Rzecznik Departamentu Stanu USA stwierdził, że obecnie priorytetem jest osiągnięcie przez wszystkie państwa Sojuszu dotychczas obowiązującego progu 2%.

⁴⁵ W latach 2022–2023 nie podjęto prac nad dokumentem, który zastąpiłby „Strategię bezpieczeństwa narodowego” z 2020 r., a także dokumentem niższego rzędu, czyli „Polityczno-strategiczną doktryną obronną” ustanowioną w 2018 r., a zatem opartą na poprzedniej „Strategii bezpieczeństwa narodowego” z 2014 r. Ponadto w 2019 r. wprowadzono Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2021–2035, podczas gdy metodyka procesu wieloletniego programowania rozwoju sił zbrojnych, na podstawie której ten program powinien zostać opracowany pojawiła się dopiero rok później, w 2020 r. Zdaniem W. Kosiniaka-Kamysza, obecnego ministra obrony narodowej, trudno ocenić czy różne decyzje związane z rozwojem Sił Zbrojnych RP, w tym zakupy uzbrojenia, były podejmowane zgodnie z rzeczywistymi potrzebami wojska. Zob. wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej 8.2.2024.

⁴⁶ Podstawę prawną takiej kolejności przyjmowania wymienionych dokumentów stanowi art. 24 ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r., poz. 248).

określonych przez charakter i skalę zagrożeń ze strony Rosji. Kładąc nacisk na szybką realizację dostaw uzbrojenia, a zarazem na wydzźwięk propagandowy takich działań, jako zasadę przyjęto dokonywanie zakupów w ramach tzw. pilnej potrzeby operacyjnej sił zbrojnych, nadużywając jej. Takie podejście utrudnia doposażenie polskiej armii z ekonomicznego punktu widzenia, uwzględniającego interesy krajowego przemysłu obronnego. Ponieważ decyzje o zakupach uzbrojenia nie wynikały z długofalowego planu transformacji wojska, a także często nie miały pełnego zabezpieczenia finansowego⁴⁷, w ocenie obecnego kierownictwa MON niektóre decyzje zakupowe wymagają weryfikacji.

Źródła finansowania zakupów uzbrojenia

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej na 2024 r.,

na cele obronności planuje się przeznaczyć rekordową kwotę 158,9 mld zł, przeszło dwukrotnie wyższą niż w 2022 r. Sam budżet państwa nie podołałby takim obciążeniom – stąd na podstawie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny ustanowiono Fundusz Wspierania Sił Zbrojnych (FWSZ) obsługiwany przez Bank Gospodarki Krajowej (BGK), tworzący dodatkowe, pozabudżetowe źródło finansowania zakupów uzbrojenia⁴⁸. To rozwiązanie jest jednak kwestionowane przez NIK oraz ekspertów z zakresu finansów publicznych (na przykład Instytutu Finansów Publicznych) z uwagi na jego negatywny wpływ na przejrzystość tych finansów i łamanie zasady jedności zarządzania tą sferą przez ustawę budżetową⁴⁹. Ponadto koszty obsługi długu funduszy pozabudżetowych (w tym FWSZ) są wyższe niż przez emisję skarbowych papierów

⁴⁷ Po zmianie kierownictwa resortu obrony MON ujawnił, że luka pomiędzy planowanymi i wstępnie zatwierdzonymi wydatkami na wyposażenie polskiej armii, a rzeczywistymi kosztami realizacji wszystkich zadań ujętych w Programie rozwoju sił zbrojnych szacowana jest na około 500 mld zł. Zob. wypowiedź P. Bejdy, wiceministra obrony narodowej, przytoczona na portalu Bakier.pl <<https://www.bakier.pl/wiadomosc/MON-oszacowanie-niedofinansowanie-polskiego-wojska-Kwota-przeraza-8706970.html>>, (dostęp 3.7.2024).

⁴⁸ Na środki FWSZ (w 2024 r. 53,5 mld zł) składają się m.in.: wpływy z tytułu udostępniania poligonów wojskom sojusznikom, świadczenia specjalistycznych usług wojskowych oraz sprzedaży mienia wojskowego, wpłaty z budżetu państwa przekazywane przez MON, a także kredyty, pożyczki oraz wyemitowane obligacje. W „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2024–2027” zasygnalizowano znaczne przyspieszenie wzrostu zadłużenia FWSZ w perspektywie najbliższych czterech lat. W latach 2024–2027 planowany jest wzrost zadłużenia Funduszu o 267,6 mld zł, natomiast wydatki mają wynieść 247,4 mld zł. Oznacza to, że przewiduje się pełne sfinansowanie modernizacji polskiej armii emisją długu w ramach FWSZ. „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2024–2027”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2023, s. 40. Czy wydatki na zbrojenia przyspieszą wzrost gospodarczy w Polsce? ...op.cit., s. 8; Zob. także P. Dudziak: *Wzrost wydatków na obronność – omijanie reguł fiskalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.

⁴⁹ Stanowisko wobec funkcjonujących przy BGK funduszy pozabudżetowych NIK wyraziła m.in. w dokumencie pt. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” z 7.6.2023, gdzie na s. 5 stwierdzono: „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa”. W powyższym kontekście trzeba również wskazać na wystąpienie prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu 25.7.2024 w sprawie wykonania budżetu państwa w 2023 r., podczas którego przedstawiony został dokument pt. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku”. W podsumowaniu

wartościowych⁵⁰. Funkcjonowanie FWSZ ma jednak zaletę – zgodnie z polską definicją państwowego długu publicznego finansowanie zakupów uzbrojenia w ramach tego Funduszu pozwala na pozostawienie takich wydatków poza sektorem finansów publicznych, co jest istotne z uwagi na objęcie Polski w lipcu 2024 r. unijną procedurą nadmiernego deficytu.

Kupowanie zagranicznego uzbrojenia

Analiza 120 najważniejszych umów na dostawy uzbrojenia zawartych przez MON w latach 2022–2023 wskazuje, że 75% środków trafi do firm zagranicznych, natomiast w kraju pozostanie tylko co czwarta wydana na ten cel złotówka. MON uzasadniał taką strukturę zamówień wnioskami z wojny w Ukrainie, z których wynika, że dla skutecznego powstrzymywania Rosji niezbędne jest pozyskanie ogromnych ilości nowoczesnego uzbrojenia. Ponieważ krajowy przemysł obronny nie dysponuje odpowiednio dużym potencjałem, wyposażenia trzeba szukać za granicą. Skalę dysproporcji między radykalnie zwiększonymi potrzebami MON odnośnie do dostaw sprzętu wojskowego, a możliwościami krajowej zbrojeniówki można zilustrować przykładem produkowanych w Polsce 155 mm samobieżnych haubic

Krab, uważanych za bardzo udaną konstrukcję, dobrze spisującą się w Ukrainie. Wytwarzająca je Huta Stalowa Wola jest w stanie dostarczyć tylko kilkadziesiąt haubic rocznie, podczas gdy stratedzy z MON wyliczyli, że polska armia potrzebuje około 700 samobieżnych systemów artyleryjskich dużego kalibru. Stąd decyzja, aby kupić takie haubice w Korei Płd., przy czym podpisany w sierpniu 2022 r. kontrakt przewiduje import pierwszych 212 haubic K9A1 Thunder z terminem realizacji do 2026 r. Dostawy kolejnych 460 haubic K9, już w wersji spolonizowanej (K9PL) i produkowanej u nas, mają nastąpić w latach późniejszych. Ważne jest, że będą one zintegrowane z polskimi środkami łączności i opracowanym w Polsce systemem kierowania ogniem Topaz.

Tempo i skala dokonywanych za granicą zakupów uzbrojenia w latach 2022–2023 może wskazywać, że decyzje zapadały w MON niejako *na cito*, bez gruntownej analizy rynków światowych oraz z pominięciem konkursu ofert. W takiej sytuacji trudno spodziewać się, aby MON zdołał wynegocjować atrakcyjne ceny, a przecież chodzi o miliardy złotych, w dodatku w sporej części finansowane kosztem wzrostu zadłużenia państwa. Pamiętać trzeba, że większość zawieranych przez MON

prezes NIK stwierdził, że „Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie i z całą mocą negatywnie ocenia i oceniać będzie działania, które skutkują: obniżeniem rangi budżetu państwa, osłabieniem prawidłowego działania stabilizującej reguły wydatkowej, ponoszeniem wyższych kosztów obsługi obligacji emitowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, a także wyłączeniem coraz większych kwot zobowiązań państwa z państwowego długu publicznego, w wyniku czego wielkość tego długu przestaje mieć znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa” <<https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-państwa-w-2023.html>>, (dostęp 25.7.2024).

⁵⁰ S. Dudek: *Ponad 14,5 mld zł zmarnowanych pieniędzy. Kosztowny i niekonstytucyjny „równoległy budżet” przy PFR i BGK*, KiA IFP 9/2024 <https://www.ifp.org.pl/kosztowny_niekonstytucyjny_rownolegly_budzet/>, (dostęp 4.6.2024).

umów z zagranicznymi kontrahentami nie przewidywała proporcjonalnie dużych zamówień kompensujących, kierowanych do polskiego przemysłu (tzw. offset), które mogłyby poszerzyć możliwości zbytu produkcji krajowej, ułatwić włączanie się krajowych przedsiębiorców w międzynarodowe łańcuchy kooperacyjne, a także sprzyjać napływowi do Polski nowoczesnych technologii.

Lokowanie dużych zamówień zbrojeniowych za granicą ogranicza pulę środków przeznaczonych na krajowe zakupy sprzętu wojskowego, zaś oczekiwane przez MON szybkie tempo realizacji dostaw utrudnia wdrażanie w polskim przemyśle obronnym nowych rozwiązań technicznych oraz podejmowanie szeroko zakrojonych prac badawczo-rozwojowych, na które po prostu nie ma ani czasu, ani pieniędzy. W ten sposób polskie firmy zmniejszają swoje szanse na zaistnienie na konkurencyjnych rynkach broni, co mogłoby się przełożyć na wzrost eksportu sprzętu wojskowego.

Liczebność polskiego wojska

W 2024 r. przewiduje się możliwość utrzymania 215 tys. żołnierzy w służbie czynnej, w tym 133,5 tys. żołnierzy zawodowych, około 47 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz około 30 tys. żołnierzy w dobrowolnej służbie zasadniczej. Zwiększona ma zostać liczba przeszkolonych osób w ramach aktywnej rezerwy. Według niektórych ocen polska armia powinna być

większa i obejmować 300 tys. żołnierzy (wliczając w to żołnierzy zawodowych, WOT oraz dobrowolnej służby zasadniczej)⁵¹, jednak tak duża liczebność wojska jest niekiedy kwestionowana ze względu na ograniczenia demograficzne⁵². W latach 2022–2023 ówczesne kierownictwo MON podjęło starania mające na celu utworzenie dwóch nowych dywizji (1 Dywizji Piechoty Legionów oraz 8 Dywizji Piechoty Armii Krajowej), jednak dotychczas – co potwierdził audyt przeprowadzony w MON w 2024 r. – stopień ukończenia tych jednostek jest niski i w praktyce są one tworzone głównie przy wykorzystaniu kadr i zasobów przesuniętych z formacji już istniejących. Tworzenie nowych dywizji na razie nie wpłynęło na zwiększenie zdolności operacyjnej Wojska Polskiego⁵³.

Polski przemysł obronny a dozbrajanie armii

Rozbudowie zdolności obronnych Polski (wielkie zakupy uzbrojenia, zwiększenie liczebności armii) musi towarzyszyć głębsza refleksja nad rolą krajowego przemysłu obronnego w tym procesie oraz perspektywicznymi kierunkami rozwoju jego potencjału wytwórczego i badawczo-rozwojowego. Jeśli działające w Polsce firmy zbrojeniowe mają się włączyć w szerokim zakresie w budowę silnej armii muszą wyjść poza dotychczasowe ramy techniczne, technologiczne i kosztowe, prezentując się jako solidni przedsiębiorcy otwarci na współpracę

⁵¹ Zob. wywiad J. Siewiery na łamach „Naszego Dziennika”..., op.cit.

⁵² Wypowiedź T. Siemoniaka, byłego ministra obrony narodowej a obecnie koordynatora służb specjalnych, Portal defence24.pl <<https://defence24.pl/polityka-obronna/siemoniak-polska-nie-ma-potencjalu-demograficznego-do-budowy-300-tysiecznej-armii>>, (dostęp 21.10.2023).

⁵³ Wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza, szefa MON, podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej 8.2.2024.

międzynarodową, zdolni do dostarczania nowoczesnych oraz dobrych jakościowo wyrobów po rozsądnych cenach i w uzgodnionych terminach.

Czy krajowy przemysł zbrojeniowy jest na to gotowy? Najwyższa Izba Kontroli ma w tym względzie wątpliwości: przeprowadzona w 2018 r. kontrola w Polskiej Grupie Zbrojeniowej (PGZ), stanowiącej trzon branży obronnej i w części należąca do Skarbu Państwa, wykazała brak jednolitej strategii działania, nagminne i duże opóźnienia w realizacji projektów modernizujących systemy uzbrojenia oraz pracach badawczo-rozwojowych, a także liczne przypadki niedotrzymywania terminów dostaw uzbrojenia zamówionego przez MON. Negatywnie oceniony został również sposób zarządzania spółką matką oraz całą Grupą Kapitałową, który NIK uznała za mało efektywny, co nie powinno dziwić w świetle „karuzeli stanowisk” w zarządach i radach nadzorczych spółek Grupy⁵⁴. Powyższe zastrzeżenia zostały podtrzymane w ustaleniach z kolejnej kontroli PGZ, przeprowadzonej w 2021 r. Izba stwierdziła wówczas, że nie zostały podjęte kroki, o które wniosowała w Informacji o wynikach kontroli P/18/017/KGP, dotyczące usunięcia

ze struktur Grupy Kapitałowej PGZ spółek niezwiązanych z obronnością, których działalność stanowiła i może stanowić w przyszłości obciążenie dla skonsolidowanego wyniku finansowego Grupy Kapitałowej. Nie podjęto też działań zmierzających do uproszczenia akcjonariatu PGZ S.A. przez skonsolidowanie tej Spółki z Polskim Holdingiem Obronnym Sp. z o.o.⁵⁵.

Trudno zakwestionować ustalenia NIK, ale w kontekście perspektyw rozwoju polskiego przemysłu obronnego istotne znaczenie ma deklaracja MON, że co najmniej połowa wydatków na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego pozostanie w kraju⁵⁶. Ponieważ w poprzednich latach zamówienia kierowane do polskiego przemysłu nie przekraczały progu 39-40% łącznej wartości funduszy przeznaczonych na zakupy uzbrojenia dla polskiego wojska, te dodatkowe 10-11 punktów procentowych oznaczać będzie napływ istotnie zwiększonych środków, ułatwiający przezwyciężenie barier strukturalnych, które dotychczas nie pozwalały na uwolnienie całego potencjału krajowych firm zbrojeniowych. Ich podstawowym mankamentem są zbyt małe moce produkcyjne, czego jaskrawym przykładem jest amunicja artyleryjska⁵⁷.

⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. i spółek zależnych*, nr. ewid. P/18/017/KGP, NIK 19.6.2019. Negatywne oceny Izby o efektywności działania Polskiej Grupy Zbrojeniowej potwierdza sytuacja z przełomu 2023/2024, kiedy spółki amunicyjne Grupy zdołały uzyskać jedynie minimalne dofinansowanie ze środków UE na wsparcie rozwoju produkcji amunicji (w kwocie 2,1 mln euro), na które Komisja Europejska w ramach ASAP przeznaczyła łącznie 500 mln euro. Dla porównania: firmy niemieckie uzyskały przy tej okazji dofinansowanie wynoszące w sumie 85 mln euro, a firmy norweskie – 87,6 mln euro.

⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. i spółek zależnych*, nr. ewid. P/21/015/KGP, NIK 4.1.2022.

⁵⁶ Wypowiedź W. Kosiniaka-Kamysza, ministra obrony narodowej, przytoczona na łamach serwisu PAP <<https://www.pap.pl/aktualnosci/szef-mon-chcemy-aby-polowa-kupowanego-sprzetu-byla-produkowana-w-polsce>>, (dostęp 5.7.2024).

⁵⁷ W 2023 r. Zakłady Metalowe Dezamet S.A., wyspecjalizowana w tym zakresie spółka należąca do PGZ, była w stanie dostarczyć jedynie 24 tys. sztuk amunicji kalibru 155 mm, co stanowi ułamek niezbędnych

Krajowy przemysł zbrojeniowy potrzebuje wieloletnich zamówień oraz pewności, że w ślad za obecnymi umowami na dostawy sprzętu wojskowego pojawią się kolejne. Tylko w ten sposób firmy pracujące na rzecz obronności uzyskają niezbędną w biznesie perspektywę działania, bez której trudno spodziewać się, aby przedsiębiorcy zaryzykowali podjęcie szeroko zakrojonych inwestycji w rozbudowę mocy wytwórczych oraz nowe rozwiązania technologiczne⁵⁸.

Czynnikiem, który utrudnia efektywną współpracę resortu obrony z krajowym przemysłem jest brak wzajemnego zaufania. Firmy zbrojeniowe mają wątpliwości czy MON faktycznie jest gotowy do kupowania dużych ilości sprzętu wojskowego w Polsce, z kolei ministerstwo uważa, że proponowane przez przedsiębiorców warunki dostaw są często nieatrakcyjne. Ponieważ spółki zbrojeniowe z większościowym udziałem Skarbu Państwa podlegają Ministrowi Aktywów Państwowych, MON nigdy nie przejawiał większego zainteresowania aspektami umów na dostawy uzbrojenia, istotnych dla przemysłu z uwagi na techniczne i biznesowe uwarunkowania procesu produkcji. Jednocześnie wielokrotnie okazywało się, że resort obrony przeciąga fazę testów i badań kwalifikacyjnych sprzętu, który byłby skłonny

zamówić w kraju. W dużej mierze wynika to z braku jasnej polityki przemysłowej dotyczącej zbrojeniówki, określającej kierunek rozwoju i sposób wspierania branży przez państwo, a także różnych oczekiwań wobec firm krajowych i zagranicznych. W efekcie wojsko i przemysł funkcjonują na dwóch odrębnych orbitach, niechętnie uwzględniając interesy drugiej strony, nawet jeśli są one zasadne⁵⁹.

Podsumowanie i wnioski

- Państwa NATO mogą niedługo stanąć wobec ryzyka konfrontacji z Rosją, która może przybrać formę regularnej wojny. Przygotowuje się ona w wymiarze wojskowym oraz gospodarczym do długotrwałego konfliktu z Sojuszem. Chce doprowadzić do zmiany obecnego porządku, opartego na przywództwie Stanów Zjednoczonych, a także do odbudowy w pasie „bliskiej zagranicy” strefy buforowej oddzielającej ją od państw Sojuszu.
- Ryzyko otwartej wojny z Rosją istotnie się zmniejszy, jeśli państwa NATO wykażą się determinacją w:
 - kontynuowaniu pomocy wojskowej i gospodarczej dla Ukrainy. Im dłużej Rosja będzie militarnie tam zaangażowana, tym państwa Sojuszu będą miały więcej czasu na przygotowanie odpowiedzi na możliwe opcje w relacjach z Rosją,

zapasów dla wojska. R. Omachel: *Cała prawda o polskim wojsku? Błaszczak naoglądał się „Piratów z Karaibów”*, „Newsweek”, 19.6.2024.

⁵⁸ Przykładem takiego podejścia, godzącego potrzeby wojska odnośnie do dostaw amunicji oraz możliwości krajowego przemysłu w tym zakresie jest warty 11 mld zł kontrakt, podpisany w 2024 r. przez Polską Grupę Zbrojeniową oraz Agencję Uzbrojenia, która w MON odpowiada za zakupy sprzętu wojskowego, na dostarczenie do 2029 r. 300 tys. sztuk amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm.

⁵⁹ M. Kucharczyk: *Czołgów K2 made in Poland może nie być w ogóle*, Portal wiadomości.gazeta.pl <<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,31116921,czolgow-k2-made-in-poland-moze-nie-byc-w-ogole.html>>, (dostęp 4.7.2024).

łącznie z groźbą wojny, jeśliby W. Putin zdecydował się na taki krok;

- realizacji działań na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu w stopniu, który skłoni Rosję do uznania, że atak na któreś z państw NATO wiązać się będzie ze zbyt wysokim ryzykiem porażki. W polityce zagranicznej Rosja uznaje wyłącznie język siły i tak państwa Sojuszu muszą z nią rozmawiać;

- budowaniu zwartości politycznej i wojskowej NATO, która oznaczać będzie pełną akceptację przez wszystkie kraje Sojuszu – niezależnie od ich położenia w stosunku do Rosji – wizji zagrożeń wynikających z jej polityki, a także koniecznych kroków, jakie NATO będzie musiało podjąć, łącznie z użyciem sił zbrojnych, w zależności od charakteru i skali wyzwań stwarzanych przez Rosję, destabilizujących bezpieczeństwo państw Sojuszu.

- Proces wzmocnienia potencjału militarnego NATO dopiero się zaczął. Efekty działań, czyli podwyższona zdolność do powstrzymywania Rosji przed agresją będą uzależnione od intensywności wysiłków w zakresie rozbudowy armii, zakupów nowoczesnego uzbrojenia i amunicji, odtworzenia normatywnych zapasów środków walki oraz zwiększenia mocy wytwórczych przemysłu zbrojeniowego. Wymuszona przez Rosję polityka zbrojeń utrudni państwu Sojuszu realizację celów rozwoju społeczno-gospodarczego, chociaż w znacznie większym stopniu negatywne skutki tego odczuje sama Rosja.

- Działania państw NATO mające na celu zmniejszenie ryzyka bezpośredniej agresji Rosji na któreś z państw Sojuszu nie wyeliminują groźby wojny hybrydowej, którą Moskwa z pewnością będzie intensywnie

wykorzystywała, organizując cyberataki, podejmując akcje dezinformacyjne obliczone na generowanie konfliktów wewnętrznych skutkujących wystąpieniami antyrządowymi, antyukraińskimi i antyunijnymi, inicjując zamachy terrorystyczne, a także prowadząc działalność wywiadowczą.

- Polska w 2022 r. rozpoczęła proces wzmocnienia potencjału obronnego przez zwiększenie wydatków wojskowych, ogromne zakupy nowoczesnego uzbrojenia oraz rozbudowę sił zbrojnych, wnosząc w ten sposób istotny wkład w wysiłki państw Sojuszu na rzecz odstraszenia Rosji. Działania w tym zakresie realizowane w Polsce w latach 2022–2023 podjęte zostały jednak bez:
 - wcześniejszego przygotowania pakietu hierarchicznie ułożonych dokumentów programowych, określających założenia polityki bezpieczeństwa kraju;
 - głębszego powiązania procesu wprowadzania dużych ilości techniki bojowej na wyposażenie wojska z długofalowym planem transformacji sił zbrojnych, sfery wojskowej logistyki, a także krajowego przemysłu obronnego;
 - pełnego zabezpieczenia finansowego zakupów uzbrojenia, w tym oszacowania rzeczywistych kosztów, jakie trzeba będzie ponieść w związku z eksploatacją, serwisowaniem i naprawami tego uzbrojenia w kolejnych latach, a także zakupami amunicji i pocisków rakietowych (które nadadzą pozyskanym systemom uzbrojenia faktyczną wartość bojową), w ilości zgodniej z odpowiednimi normatywami MON;
 - należytego uwzględnienia interesów polskiego przemysłu obronnego oraz całej gospodarki Polski przez zapewnienie offsetu

oraz transferu technologii w skali proporcjonalnej do wielkości dokonywanych zakupów uzbrojenia;

– szerszego badania rynku broni i przeprowadzenia konkursu ofert. Dokonywanie zakupów w ramach pilnej potrzeby operacyjnej mocno ogranicza możliwość negocjowania korzystnych dla Polski warunków dostaw (cena, offset).

- Kontynuowanie takiego podejścia postawiłoby pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia proporcjonalnej do wzrostu nakładów na obronność poprawy zdolności operacyjnych Wojska Polskiego. Ponadto nie gwarantowałoby wyposażenia polskiej armii w sposób racjonalny z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia, z poszanowaniem interesów krajowego przemysłu obronnego. Realizowana od 2024 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej polityka wzmacniania sił zbrojnych, w kontekście zagrożeń ze strony Rosji, stworzy możliwość optymalizacji działań MON z lat 2022–2023, o ile w relatywnie niedługim czasie dokończone zostaną podjęte w 2024 r. prace nad dokumentami programującymi system obronności kraju, a także nastąpi ściśle powiązanie planów zakupów uzbrojenia z niezbędnymi zmianami strukturalnymi w siłach zbrojnych, przy uwzględnieniu oferty działających w Polsce firm zbrojeniowych.

- Zmniejszeniu musi ulec dysproporcja pomiędzy środkami, jakie przeznaczane są na projekty zbrojeniowe, a nakładami na rozwój narodowego przemysłu

obronnego oraz skalą zamówień lokowanych w tym sektorze. Odpowiednio rozbudowany i wzmocniony technologicznie przemysł obronny, w tym także jego część pozostająca w rękach prywatnych, stanowić powinien jeden z newralgicznych elementów systemu polskiego bezpieczeństwa. Do tego muszą być jednak stworzone właściwe warunki, w szczególności niezbędne jest wsparcie kapitałowe ze strony agend rządowych, a także kierowanie, w wieloletniej perspektywie, do krajowych firm zbrojeniowych dużych i stabilnych zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Tylko w takim wypadku branża zbrojeniowa będzie w stanie realizować projekty inwestycyjne oraz badawczo-rozwojowe, które zaowocują powiększonymi mocami wytwórczymi oraz podniesieniem poziomu zaawansowania technologicznego produkcji. Da to także podstawę do zbudowania lepszych niż dotychczas relacji resortu obrony z przemysłem zbrojeniowym, co udrożni i przyspieszy procedury ustalania warunków realizacji dostaw techniki bojowej dla polskiej armii, z korzyścią dla wojska i firm zbrojeniowych.

dr PAWEŁ WIECZOREK

specjalizuje się w problematyce wpływu przemian technologicznych na międzynarodowe stosunki gospodarcze oraz perspektywy rozwojowe gospodarki Polski

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo europejskie, potencjał NATO, zdolność do odstraszenia Rosji, wojna w Ukrainie, agresja ze strony Rosji, gwarancje sojusznicze, przemysł obronny

Bibliografia:

1. Brzozowski A.: *EU's Borrell urges member states to find ways to send more ammunition to Ukraine*, Portal euractiv.com.
2. Dudek S.: *Ponad 14,5 mld zł zmarnowanych pieniędzy. Kosztowny i niekonstytucyjny „równoległy budżet” przy PFR i BGK, KiA IFP 9/2024* < https://www.ifp.org.pl/kosztowny_niekonstytucyjny_rownolegly_budzet/>, dostęp od 4.6.2024.
3. Dyner A. M.: *Rosja ma wolę polityczną do zaatakowania NATO. Pytanie, kiedy będzie mieć zdolności*, Portalu Oko.Press.
4. Eaglen M.: *Wars of Mass and Attrition Demand a Military Sized for Three Theaters*, American Enterprise Institute.
5. Kucharczyk M.: *Czołgów K2 made in Poland może nie być w ogóle*, Portal Gazeta.pl.
6. Legucka A., Szeligowski D.: *„Długa Wojna” Putina*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), „Biuletyn” z 23.2.2024.
7. Lorenz W., Terlikowski M.: *Najważniejsze decyzje szczytu NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn”, lipiec 2023.
8. Lorenz W.: *Wzmocnienie odstraszania – priorytet na szczyt NATO w Wilnie*, PISM, „Biuletyn”, kwiecień 2023.
9. Omachel R.: *Cała prawda o polskim wojsku? Błaszczak naogłądał się „Piratów z Karaibów”*, „Newsweek”, 19.6.2024.
10. Roth A.: *A lot higher than we expected': Russian arms production worries Europe's war planners*, „The Guardian”, 15.2.2024.
11. *Russian offensive campaign assessment*, ISW, February 26, 2024.
12. *Russian offensive campaign assessment*, ISW Press.
13. Świerczyński M.: *Oferta Putina z Polską w tle. W co tu gra Kreml?*, Portal polityka.pl.
14. Świerczyński M.: *Putin chce ograć świat. Przed nami dni, które wstrząsną NATO?*, Portal polityka.pl.
15. Wilk A.: *Rosja po dwóch latach pełnoskalowej wojny. Krucha stabilność i narastająca agresywność*, Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 2024.

ABSTRACT

Defence Potential of NATO States – War in Ukraine – Challenges to Security

The article attempts to assess the threats to European security, including Poland, posed by Russia, as well as the level of readiness of the NATO states for repulsing a potential Russian aggression. Numerous issues have been discussed in the article, such as political and military objectives of Russia with regard to the allied states, preparations of Russia for a war against them, the plausibility of Russia's threat of confrontation with the bloc, the reliability of ally guarantees within Article 5 of the North Atlantic Treaty, the defence potential of the European component of NATO and the role of the EU in enhancing this potential, as well as Poland's contribution to the measures

aimed at increasing bloc's military power. The NATO states, including Poland, may soon face the perspective of a real risk of confrontation with Russia that may become a regular war. Moscow wants to lead to a change in the current global order based on the leadership of the United States, as well as to the reconstruction in the "close border" of a buffer zone separating Russia from the NATO states. An open war against Russia may be prevented if the NATO states show political unity and determination in continuing military and economic assistance for Ukraine. The longer Russia is militarily engaged there, the more time the NATO states have for preparing a right answer to all possible options, including the threat of a fulltime war. Specific measures to enhance the defence potential of NATO will also be important. Such measures will not eliminate the threat of a hybrid war that Russia – in the situation when it considers that no regular war with the NATO states can be started – will be fully conducting for sure. In 2022, Poland commenced a broad scale process of enhancing the national defence potential through increased military expenditure, huge purchases of modern arms supplies and development of armed forces, in this way significantly contributing to collective efforts of the bloc aimed at increased deterring of Russia from aggression. These measures were taken without preparing a hierarchically structured programme documents portfolio that would set out the assumptions of the State's security policy. A long term plan for the armed forces' transformation, considering the nature and scale of threats from Russia, was not elaborated either, nor measures to respond to these challenges in the form of an introduction of vast amounts of combat technique systems to the enhanced army's equipment. If this approach was continued, an option to achieve an improvement of operational capacity of the Polish Army, proportional to the increased expenditure on defence, would be questioned. Furthermore, it would not guarantee that the Polish army gets supplies in a rational manner, from an economic and financial perspective, and with due respect to the interests of the national defence industry. The policy of enhancing the armed forces, implemented by the Ministry of National Defence since 2024, in the context of threats from Russia, will give an opportunity to optimise the activities of the Ministry of National Defence of the years 2022–2023, provided that in a relatively short time the works on the national defence system programming documents are started in 2024. Also, closely related plans for arms purchase must be elaborated, with necessary structural changes in the armed forces, considering the offers of the armaments companies operating in Poland.

Paweł Wieczorek, PhD, expert in economic relations

Key words: European security, NATO potential, capacity to deter Russia, war in Ukraine, Russian aggression, ally guarantees, defence industry