

Marek Madej

## Lokomotywy i gapowicze. Problem podziału obciążeń w NATO a funkcjonowanie Sojuszu po 2014 r.

SŁOWA KLUCZOWE:

NATO, sojusze, dobro publiczne, rozkład obciążeń, wydatki wojskowe

### Wstęp

Problem rozkładu obciążeń (*burden-sharing*), a więc dystrybucji kosztów oraz korzyści między poszczególnymi uczestnikami, stanowi jeden z centralnych problemów funkcjonowania każdego sojuszu. Także w NATO debaty na ten temat nie są niczym nowym, przy czym w zasadzie od samego jego powstania przyjmowały one zazwyczaj postać sporu między USA a ich partnerami z Europy o to, do jakiego stopnia niesprawiedliwie z amerykańskiej perspektywy rozkładają się koszty i korzyści działania Sojuszu. Dyskusje te nasiliły się zwłaszcza w ostatniej dekadzie, częściowo w wyniku wzrostu aktywności ekspedycyjnej NATO (a w konsekwencji kosztów jego funkcjonowania), częściowo w następstwie kryzysu ekonomicznego z 2008 r., który szczególnie mocno dotknął właśnie państwa transatlantyckie, zmuszając do większej wstrzemięźliwości w wydatkach obronnych, a tym samym uwypuklając wszelkie dysproporcje w ponoszonych kosztach (ale też uzyskiwanych korzyściach) między sojusznikami. Niemniej dopiero zmiana sytuacji geostrategicznej NATO w następstwie konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 r. skłoniła sojuszników do podjęcia, niezależnie od utrzymujących się między nimi różnic w ocenie stopnia „sprawiedliwości” rozłożenia kosztów funkcjonowania NATO, konkretnych działań zmierzających do przekształcenia

dotychczasowego modelu dystrybucji obciążeń w organizacji, w nadziei na wzmocnienie zarówno spójności przymierza, jak i zwiększenie jego efektywności. Wyrazem tego były decyzje szczytu NATO w Newport w 2014 r., dotyczące zwiększenia nakładów na obronność przez państwa członkowskie.

Celem tego artykułu, prócz przybliżenia teoretycznych ram badań nad problemem *burden-sharing* w sojuszach, jest analiza przebiegu tych wysiłków, jak i ich dotychczasowych rezultatów, a przede wszystkim ocena skali partycypacji poszczególnych sojuszników w podjętych od walityskiego spotkania inicjatywach oraz perspektyw realizacji przez NATO uzgodnionych wówczas zobowiązań, zwłaszcza w świetle ich wpływu na efektywność organizacji w realizacji jej podstawowych misji, w tym zadań związanych z obroną zbiorową członków.

## Ramy teoretyczne rozważań o podziale obciążeń

Głębszą refleksję teoretyczną na temat rozkładu obciążeń w sojuszach zainicjowały badania M. Olsona i R. Zeckhausera<sup>1</sup>. Zgodnie z zaproponowaną przez nich ekonomiczną teorią sojuszy, w tego rodzaju strukturach międzynarodowych widzieć należy dostarczyciela dobra publicznego, jakim jest bezpieczeństwo członków. Badając funkcjonowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego w jego ówczesnej fazie rozwoju, a więc w okresie obowiązywania koncepcji strategicznej określanej jako doktryna zmasowanego odwetu (zakładającej – w uproszczeniu – masową nuklearną odpowiedź NATO na jakąkolwiek agresję na sojuszników, także dokonaną z użyciem wyłącznie środków konwencjonalnych), uznali oni, iż bezpieczeństwo uzyskiwane poprzez zawiązanie przymierza należy traktować jako czyste dobro publiczne (*pure public good*). Takie dobro charakteryzuje się zaś przede wszystkim dwiema cechami. Po pierwsze, jest ono nieekskluzywne, gdyż po uzyskaniu staje się ono powszechnie dostępne i nie można uzależnić możliwości korzystania z niego przez dany podmiot – np. członka sojuszu – od skali jego wkładu w wytworzenie tego dobra. Innymi słowy, niemożliwe jest wyłączenie z dostępu do dobra określonego podmiotu nawet wówczas, gdy nie przyczynia się on w żadnej mierze do jego powstania, gdyż koszt takiego działania byłby zbyt wysoki dla pozostałych podmiotów z niego korzystających i mógłby nawet grozić

---

<sup>1</sup> M. Olson, R. Zeckhauser, *An economic theory of alliances*, „Review of Economics and Statistics” 1966, nr 3.

utrata samego dobra. W wypadku sojuszy oznacza to, iż nawet sojusznik wnoszący do przymierza niewiele lub wręcz nic uczestniczy w powstałym dzięki porozumieniu dobru – tj. bezpieczeństwie – a pozbawienie go dostępu do tego przywileju wymagałoby działań oznaczających ryzyko utraty bezpieczeństwa przez pozostałych uczestników koalicji<sup>2</sup>.

Po drugie, czyste dobro publiczne jest niekonkurencyjne w tym sensie, iż jego konsumpcja przez jeden z podmiotów nie ogranicza możliwości korzystania z niego przez pozostałych uczestników. Jeśli więc jeden z sojuszników byłby dzięki udziałowi w sojuszu bezpieczny, to nie wpływałoby to negatywnie na stopień uzyskiwanego tą drogą bezpieczeństwa przez pozostałych sojuszników, co tym samym dodatkowo zmniejsza wolę „odcinania” ewentualnych „gapowiczów” od dostępu do dobra – bezpieczeństwa.

Te cechy czystego dobra publicznego wskazują według Olsona i Zeckhausera, iż przy rozkładzie obciążeń w sojuszach, przynajmniej takich jak NATO (a więc o dużej różnicy potencjałów między sojusznikami), rozkład kosztów będzie bardzo nieproporcjonalny i przyjmie postać „wykorzystywania silnych przez słabych”. Ci pierwsi bowiem, jako zainteresowani uzyskaniem danego dobra – bezpieczeństwa – i zdolni do jego wytworzenia, a równocześnie pozbawieni możliwości wykluczenia pozostałych, słabszych członków z dostępu do niego bez ryzyka utraty samego dobra (bezpieczeństwa), ale też nie tracący nic w następstwie faktu, iż ze stworzonych przez nich gwarancji korzystają też inni, będą produkować takie dobro niezależnie od wkładu pozostałych partnerów, pozwalając im na „jazdę na gapę” (*freeriding*).

W chwili publikacji artykułu Olsona i Zeckhausera, tzn. w okresie obowiązywania strategii zmasowanego odwetu, funkcjonowanie tego przymierza zdawało się potwierdzać przedstawione w nim ustalenia. USA, tworząc parasol nuklearny nad sobą rozciągnęły go – niejako przy okazji, gdyż nie było to warunkiem jego budowy – także nad sojusznikami, on zaś gwarantował wszystkim bezpieczeństwo niezależnie od ponoszonych przez poszczególnych beneficjentów kosztów. Co więcej, same USA nie mogły wycofać się z gwarancji bezpieczeństwa dla sojuszników bez ryzyka utraty możliwości skutecznego odstraszenia od ataku także na własne terytorium dzięki groźbie nuklearnej zmasowanej odpowiedzi. W tym sensie były więc przez słabszych partnerów eksploatowane.

Z czasem jednak zarówno ewoluująca praktyka NATO w kwestii odstraszenia nuklearnego, jak i pogłębione badania nad specyfiką soju-

<sup>2</sup> Por. G. Kozłowski, *Finanse NATO*, Bellona, Warszawa, bdw, s. 196, 197.

szy zaczęły podważać zasadność, zwłaszcza zaś uniwersalność ustaleń Olsona i Zeckhausera, a szczególnie ich założenie o pełnej „czystości” dobra publicznego, jakim jest uzyskiwane dzięki sojuszowi bezpieczeństwa. Wraz bowiem z wprowadzeniem od 1967 r. przez NATO doktryny elastycznej odpowiedzi, znoszącej automatyzm użycia broni jądrowej i różnicującej intensywność reakcji Sojuszu od skali i formy samej agresji, bezpieczeństwo jako dobro stało się w jakimś stopniu podzielne i ekskluzywne (w poszczególnych sytuacjach, przy zróżnicowaniu sposobu reakcji na atak, nie wszyscy członkowie mogli korzystać z gwarancji bezpieczeństwa w tej samej mierze choćby ze względów technicznych – rozmieszczenie sił sojuszniczych na obszarze traktatowym, czas potrzebny na odpowiednie ich przesunięcia itd.). Dodatkowo Olson i Zeckhauser nie uwzględniali należycie w badaniach możliwości presji wewnętrznej w sojuszu ze strony jego największych członków (w świetle ich teorii zarazem najbardziej obciążonych) na pozostałych, mniej zaangażowanych sojuszników, zmuszonych jednakże do liczenia się z groźbą opuszczenia (*abandonment*) w chwili zagrożenia przez niezadowolonych z ich wkładu partnerów<sup>3</sup>. Wreszcie pomijali oni też fakt, iż uczestnictwo w sojuszu może dla każdego z członków wiązać się także z dodatkowymi korzyściami (np. większa bliskość powiązań z wybranymi partnerami, zyski gospodarcze itd.), o charakterze dóbr prywatnych (tzn. uzyskiwanych tylko przez niektóre państwa członkowskie), co powinno stymulować mniejszych sojuszników do większego wkładu w utrzymanie przymierza. Dało to asumpt do analiz poziomu „czystości” dobra publicznego w postaci bezpieczeństwa uzyskiwanego dzięki sojuszom, wizji tegoż bezpieczeństwa jako „dobra klubowego” (a więc do którego dostęp można było poszczególnym uczestnikom ograniczać), jak i koncepcji rezultatów uczestnictwa w sojuszu jako tzw. *joint product* (w postaci wielu różnych korzyści o różnym stopniu publiczności, dostępnych w różnym stopniu poszczególnym członkom)<sup>4</sup>. I choć nie oznaczało to całkowitego podważenia hipotezy „eksploatacji silnych przez słabych”, gdyż powszechnie zgadzano się, iż wkład największych członków, jako decydujący, jest nieproporcjonalnie większy niż pozostałych uczestników, to jednak skłaniało do sądu, iż ci drudzy nie zawsze będą okazywać się jedynie „pasażerami na gapę”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Por. J. Ringsmose, *NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War*, „Contemporary Security Policy” 2010, t. 31, nr 2, s. 319–338.

<sup>4</sup> B. Zyla, *Sharing the Burden? NATO and its Second-tier Powers*, Toronto 2015, s. 27, 28.

<sup>5</sup> J. Lepgold, *NATO's Post-Cold War Collective Action Problem*, „International Security” 1998, t. 23, nr 1, s. 87.

Ciekawe i godne uwagi spostrzeżenia odnośnie charakteru dóbr publicznych „produkowanych” współcześnie przez sojusze poczynił duński badacz Jens Ringsmose. Zauważył on, na bazie analizy stopnia i charakteru zaangażowania członków NATO w jego misje ekspedycyjne, iż podczas, gdy tradycyjne funkcje Sojuszu związane ze zbiorową obroną prowadzą do wytworzenia dobra (bezpieczeństwo) o charakterze klubowym, to misje nietradycyjne, służące stabilizacji sytuacji międzynarodowej, kreują dobro (czyli bezpieczeństwo systemu międzynarodowego) o cechach bliskich czystemu dobru publicznemu. To zaś, niezależnie od wyjaśnienia przyczyn angażowania się mniejszych sojuszników w misje ekspedycyjne Sojuszu<sup>6</sup>, pozwala uznać, iż wraz z ewolucją relacji wewnątrz NATO w kierunku wzrostu rangi funkcji tradycyjnych w następstwie rozpoczętego w 2014 r. konfliktu na Ukrainie oraz jego implikacji dla bezpieczeństwa europejskiego, spodziewać się należy bardziej proporcjonalnego rozkładu obciążeń między sojusznikami.

## Problem pomiaru

Jednym z najpoważniejszych pytań w debatach nad rozkładem obciążeń w każdej organizacji, nie tylko w NATO, pozostaje kwestia samego pomiaru ponoszonych przez poszczególnych uczestników ciężarów. Znalezienie wskaźnika w pełni mierzalnego, obiektywnego i umożliwiającego rzetelne porównania, a zarazem pozwalającego oddać złożoność zaangażowania i korzyści poszczególnych członków (a w konsekwencji komplikację samego problemu), jest wyjątkowo trudne. Stosunkowo najczęściej, zarówno w pracach badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, jak i politycznych debatach wokół niego, przywołuje się wspomniane już wcześniej wskaźniki ekonomiczne, zwłaszcza dane odnoszące się do skali wydatków obronnych poszczególnych państw. Przeważnie chodzi tu bądź o wielkość tych nakładów w wartościach bezwzględnych (czyli innymi słowy wielkość budżetu obronnego danego kraju), bądź też – stosowany zdecydowanie częściej, jako wskaźnik bardziej zobiektywizowany – ich udział w PKB poszczególnych państw.

<sup>6</sup> Choć ustalenia Olsons i Zeckhausera sugerowałyby w ich wypadku wybór opcji „gapowicza” i korzystanie z tak budowanej stabilności bez istotnego wkładu w jej uzyskanie, to do zaangażowania stymulowała te państwa zapewne obawa o trwałość i wiarygodność zobowiązań USA jako największego sojusznika do zbiorowej obrony pozostałych członków w sytuacji, gdy nie włączaliby się oni w inne misje leżące w interesie Waszyngtonu. Por. J. Ringsmose, *NATO Burden-Sharing Redux...*

Ten ostatni wskaźnik ma szereg zalet, istotnych zwłaszcza w ramach politycznych dyskusji będących przedmiotem uwagi opinii publicznej. Cechuje go względna prostota, mierzalność, a nade wszystko łatwość dokonywania na jego podstawie porównań, co ostatecznie nadaje tego rodzaju zestawieniom niemałą wartość nie tylko analityczną, ale też – co ważne w kontekście sporów międzysojuszniczych o „sprawiedliwość” rozkładu obciążeń – perswazyjną. Równocześnie jednak można wskazać poważne wady odwoływania się do udziału wydatków obronnych danego państwa w jego PKB jako miernika stopnia zaangażowania w działania sojusznicze, a w konsekwencji jako narzędzia do pomiaru rozkładu obciążeń w sojuszu oraz stopnia jego „słuszności” czy też „sprawiedliwości”. Przede wszystkim wskaźnik ten, stosowany samodzielnie, nie pozwala rozróżnić między wydatkami obronnymi faktycznie ponoszonymi przez dane państwo z uwagi na potrzeby danego przymierza, a nakładami na cele narodowe. Dotyczy to oczywiście wszystkich członków danego sojuszu, ale z dość oczywistych względów przede wszystkim państw większych, co w kontekście NATO oznacza choćby pomijanie faktu, iż znaczna część wydatków amerykańskich nie jest przeznaczana na cele związane z funkcjonowaniem Sojuszu Północnoatlantyckiego, lecz inne przedsięwzięcia służące realizacji globalnych interesów bezpieczeństwa USA, np. w rejonie Pacyfiku. Dodatkowo odwołanie się jedynie do udziału wydatków obronnych w PKB danego państwa nie pozwala uwzględnić struktury budżetu poszczególnych państw, a więc proporcji między jego poszczególnymi pozycjami budżetowymi – nakładami na sprzęt i modernizację, utrzymanie infrastruktury czy pensje i emerytury personelu. W rezultacie dane państwo może prezentować się jako zaangażowany sojusznik z uwagi na skalę swoich wydatków budżetowych, w rzeczywistości jednak być w ograniczonym stopniu użytecznym i wiarygodnym partnerem, np. gdy gros jego nakładów na obronność pochłaniają koszty stałe funkcjonowania sił zbrojnych, w tym pensje czy emerytury dla byłych wojskowych<sup>7</sup>. Dobrze ilustruje to porównanie wkładu Grecji w funkcjonowanie Sojuszu z duńskim lub holenderskim – podczas gdy pierwsza przy uwzględnieniu wyłącznie samego udziału wydatków obronnych w PKB wypada na tle

---

<sup>7</sup> Świadczy to bowiem o ograniczonych możliwościach przesunięcia środków np. na potrzeby operacyjne związane z działaniami wspólnymi NATO, w tym akcjami bojowymi. Inną kwestią pozostaje do pewnego stopnia nieunikniona nawet w Sojuszu, mimo daleko posuniętej standaryzacji, niepełna kompatybilność budżetów obronnych sojuszników, czasem odmiennie klasyfikujących poszczególne wydatki i np. wyłączających – jak Bułgaria – część nakładów na emerytury wojskowe z budżetu obronnego lub – jak USA – „ukrywających” nakłady na badania i rozwój w cywilnych działach finansów państwa.

dwóch pozostałych pozytywnie, od wielu lat przekraczając zalecane przez Sojusz 2% (przy niewiele ponad 1% Holandii i Danii), to przy wzięciu pod uwagę także struktury jej budżetu obronnego, w którym dominują wydatki na utrzymanie personelu i inne koszty stałe, okazuje się (niezależnie od ograniczonej woli politycznej jej władz do angażowania się w działania NATO) w niewielkim stopniu zdolna do wniesienia wkładu w aktywność sojuszniczą, w przeciwieństwie do wydających mniej, ale na inaczej zorganizowane, mniejsze, nowocześniejsze i bardziej przystosowane do działań sojuszniczych siły zbrojne Danii i Holandii.

Dlatego też poszukuje się alternatywnych mierników do analizy skali zaangażowania – faktycznego lub potencjalnego – członków Sojuszu w jego działania i funkcjonowanie. Jedną z takich alternatyw jest ocena stopnia wykonania przez poszczególnych sojuszników norm i zaleceń NATO w zakresie rozwoju określonych zdolności wojskowych. Dotyczyło to m.in. udziału w całości sił zbrojnych danego państwa jednostek zdolnych do rozmieszczenia poza jego granicami i realizacji tam działań operacyjnych (tzw. *deployability and sustainability*) – jeszcze w 2004 r. podczas szczytu Organizacji w Stambule uzgodniono w ramach NATO w tym względzie tzw. *deployability target*, zakładając, iż 40% sił każdego członka powinno mieć zdolność rozmieszczenia poza ojczystym terytorium, a dodatkowo każdy z nich powinien móc też trwale utrzymywać w misjach ekspedycyjnych 8% swojego potencjału wojskowego<sup>8</sup>. Dodatkową wskazówką w tym względzie, co do zrównoważenia rozkładu obciążeń w NATO, może być też ocena stopnia realizacji przez sojuszników zasady planowania obronnego NATO mówiącej, iż żaden z nich nie powinien być samodzielnie dostarczycielem więcej niż 50% określonej zdolności bojowej (konwencjonalnej, z wyłączeniem broni jądrowej; obecnie USA w wypadku części zdolności – np. rozpoznanie czy rażenie precyzyjne – wciąż ten pułap przekraczają).

<sup>8</sup> W 2008 r. nawet podniesiono te wymagania odpowiednio do 50% i 10%. B. Giegerich, *The Capabilities of the New Member States*, [w:] A. Bebler (red.), *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam 2010, s. 140, 141. W praktyce jednak spośród krajów europejskich, poza Wielką Brytanią, Francją i niektórymi mniejszymi państwami zachodnioeuropejskimi (choćby wspomniana Dania), kraje NATO nie spełniały tych wymogów. Inna kwestią pozostaje jednakże, czy do wypełniania wszystkich zadań sojuszniczych, w tym obowiązku gotowości do zbiorowej obrony obszaru traktatowego, faktycznie wymagana jest zdolność do przerzutu swych sił poza granice w dużej liczbie (np. państwa frontowe mogą przecież bronić terytorium Sojuszy na swoich granicach).

Jeszcze inną propozycją, intrygującą zwłaszcza z uwagi na obraz uzyskiwany przy jej zastosowaniu, może być odwołanie się do wkładu poszczególnych państw członkowskich do wspólnego budżetu NATO. Tę ostatnią miarę stosuje się jednak rzadko i jedynie pomocniczo z uwagi na bardzo niewielki udział wspólnego finansowania w wydatkach Sojuszu (ograniczający się głównie do utrzymywania wspólnych dowództw i kwatery głównej w Brukseli oraz programu inwestycji obronnych NATO – NSIP)<sup>9</sup>.

Wszystkie wskazywane dotąd wskaźniki skali obciążeń uczestników danej koalicji pozwalały określić stosunek między ponoszonymi przez nich nakładami, zwłaszcza finansowymi. Tymczasem możliwe, że bardziej adekwatnym narzędziem do określenia faktycznego rozkładu obciążeń między sojusznikami oraz stopnia jego proporcjonalności czy też sprawiedliwości, byłyby zestawienia sytuujące ponoszone przez poszczególne państwa wydatki w relacji do osiągniętych przez nie korzyści. Logiczne bowiem wydaje się, iż państwa zyskujące bardziej niż partnerzy na udziale w sojuszu – bo np. jako stosunkowo małe, a równocześnie położone na granicach obszaru objętego sojuszniczymi gwarancjami kraje frontowe nie mają równie atrakcyjnych alternatywnych narzędzi zapewniania sobie bezpieczeństwa, znajdując się zarazem w większym niż przeciętna dla danego przymierza zagrożeniu – powinny być skłonne wносить więcej niż mniej uzależnieni od członkostwa w tym porozumieniu partnerzy. W konsekwencji sytuację, w której tego by nie czyniły, zmuszając niejako mniej zagrożonych, ale większych lub zamożniejszych partnerów do ponoszenia nakładów potrzebnych dla funkcjonowania sojuszu, lecz im samym nie przynoszących proporcjonalnego do stopnia zaangażowania wzrostu bezpieczeństwa, należałoby uznawać za przykład nierównoważonego czy raczej „niesprawiedliwego” rozkładu obciążeń w ramach przymierza. W tym kierunku zmierzają wieloletnie badania amerykańskiego eksperta od spraw NATO Todda Sandlera. Stara się on wydatki sojuszników na cele obronne zestawiać z uzyskiwanymi przez nich korzyściami – wzrostem bezpieczeństwa identyfikowanym poprzez wartości chronione dzięki sojuszowi, takie jak populacja, kapitał (mierzony wielkością PKB

---

<sup>9</sup> Ciekawe jednak, że w świetle tego wskaźnika państwem nieproporcjonalnie dużo wnoszącym do Sojuszu okazują się Niemcy, wedle innych mierników prezentujące się znacznie gorzej. Natomiast tradycyjnie uchodzące za eksploatowane przez mniejszych partnerów USA korzystają niejako z „taryfy ulgowej”, wnosząc 22,14% wspólnego budżetu, mimo, iż ich PKB odpowiada ok. 46% całościowego PKB państw NATO (a wkład członków do wspólnego budżetu wyznacza się właśnie w relacji do ich PKB). A. Mattelaer, *Revisiting the principles of NATO Burden-Sharing*, „Parameters” 2016, t. 46, nr 1, s. 27.



oraz udziałem w nim przemysłu) oraz terytorium (tu miernikiem jest długość granic danego państwa będących równocześnie zewnętrzną granicą sojuszu). Niemniej, o czym świadczą same prace Sandlera i krytyka, z jakimi się spotykają, chęć wypracowania odpowiednio wymiernych, ale też wiarygodnych mierników osiąganych korzyści (stopnia obrony chronionych wartości) prowadzi ostatecznie do daleko idących uproszczeń, podważając rzetelność opartych na nich rozważań<sup>10</sup>. To zaś nie może pozostać bez wpływu na użyteczność tak opracowanych zestawień do ocen rozkładu korzyści, nade wszystko zaś jego sprawiedliwości.

Na koniec warto jednak zauważyć, dodatkowo komplikując ten i tak już złożony problem, że nawet próby uwzględnienia osiąganych korzyści przez poszczególnych członków przy mierzeniu rozkładu obciążeń w ramach przymierza przeważnie pomijają jeszcze jeden czynnik, istotny zwłaszcza w kontekście oceny „sprawiedliwości” wzorca dystrybucji ciężarów w danej koalicji – skalę uzyskiwanej w wyniku wniesienia takiego, a nie innego wkładu kontroli nad procesami decyzyjnymi i implementacją powziętych przez sojuszników ustaleń. Państwa wnoszące największy wkład w działania w organizacji, (a przy tak asymetrycznym, gdy chodzi o potencjały wojskowe członków sojuszu jak NATO w zasadzie jeden kraj – USA) uzyskują bowiem z reguły dominujący wpływ na kształt jakichkolwiek decyzji, w tym dotyczących wykorzystania zasobów innych sojuszników w ramach wspólnych działań. To pozwala im realizować niezadko wręcz cele ważne jedynie z ich indywidualnej perspektywy, ale przy użyciu nie tylko własnych, ale też sojuszniczych zasobów. Kraje najmniejsze z reguły będą miały bardzo ograniczony wpływ na procesy decyzyjne w sojuszu, niemniej przez standardowy dla tego rodzaju współpracy międzynarodowej wymóg jedności i tak zapewne większy, niż wynikałoby z mechanicznego przełożenia ich wkładu w aktywność przymierza na „głosy” na wzór walnego zgromadzenia akcjonariuszy w spółce akcyjnej. To zaś w najmniej korzystnej sytuacji stawiałoby państwa średniego szczebla, wnoszące do danego przedsięwzięcia więcej, niż przeciętna dla członków, ale – zwłaszcza w sojuszu hegemonicznym, jak NATO – nadal mające mocno ograniczony wpływ na podejmowane decyzje, zapewne niewiele większy od państw ponoszących niewielkie

<sup>10</sup> Sandler traktuje np. jednakowo wszystkie granice zewnętrzne NATO, niezależnie od – faktycznie trudno mierzalnego – poziomu zagrożenia stanowionego przez poszczególnych sąsiadów Sojuszu. Zrównuje tym samym wartość obrony kilometra granicy np. ze Szwajcarią z kilometrem granicy z Rosją czy Iranem. Por. m.in. T. Sandler, K. Hartley, *Economics of Alliances: The Lessons of Collective Action*, „Journal of Economic Literature” 2001, t. 39, nr 3, s. 869–896.

nakłady. Tych różnic zaś samo zestawienie wydatków sojuszników, nawet w relacji do uzyskiwanych przez nich korzyści w postaci poprawy bezpieczeństwa, w zadowalającym stopniu nie uchwyci, co musi negatywnie rzutować zwłaszcza na oceny „sprawiedliwości” danego rozkładu obciążeń w organizacji<sup>11</sup>. Niestety, w tym wypadku, podobnie jak przy próbach szacowania korzyści z nakładów o danej wysokości, wyzwaniem pozostaje kwestia precyzyjnego określenia stopnia uzyskiwanej kontroli, jej niejako skwantyfikowania, co redukuje wagę tego rodzaju czynników.

W rezultacie, do pewnego stopnia, przy braku lepszych rozwiązań, w debatach o rozkładzie obciążeń w NATO wciąż najczęstsze są odwołania do wskaźników odnoszących się do samych nakładów finansowych poszczególnych sojuszników, w tym przede wszystkim stosunku ich wydatków obronnych do PKB.

## Sytuacja w Sojuszu po 2014 r. – kto lokomotywą, kto gapowiczem?

Jak wspomniano, po wydarzeniach 2014 r., z uwagi na konieczność nagłego zwiększenia aktywności i możliwe, że długotrwałego wzrostu wymaganych inwestycji w zdolność do zbiorowej obrony Sojuszu, ponownie uznanej za zadanie priorytetowe, kwestia zmiany rozkładu obciążeń w NATO stała się centralnym problemem międzysojuszniczej współpracy. Kluczową decyzją mającą jeśli nie zrównoważyć, to uczynić mniej asymetrycznym rozkład kosztów udziału w NATO, zwłaszcza w relacji USA – państwa europejskie, była uzgodniona na szczycie w walijskim Newport tzw. *Defense Investment Pledge* – obietnica podniesienia w ciągu dekady wydatków wojskowych przez sojuszników do 2% PKB oraz zapewnienia w tym samym czasie, iż 20% budżetów obronnych będzie służyć celom modernizacyjnym<sup>12</sup>. Warto pamiętać, że było to przyrzeczenie podjęcia starań w tym kierunku, a nie twarde zobowiązanie do jego zrealizowania. Niemniej w kolejnych latach członkowie – a przynajmniej ich część – podjęli kroki służące implementacji DIP. Jak podkreślono na szczycie Sojuszu w Warszawie w 2016 r., od czasu spotkania w Walii powstrzymano spadek wydatków wojskowych w NATO (a ściślej jego

---

<sup>11</sup> Szerzej kwestie te omówiono w M. Madej, *Interwencje międzynarodowe – wspólny wysiłek czy dyktat największego?*, [w:] E. Stadtmüller, Ł. Fijałkowski (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2015, s. 163–180.

<sup>12</sup> *NATO Wales Summit Declaration*, Press release (2014) 120, 5 września 2014, pkt 14.

europiejskiej części jako całości, gdyż niektórzy członkowie wciąż jeszcze obniżali wówczas swoje nakłady)<sup>13</sup>. Co więcej, w 2016 r. odnotowano już nawet realny wzrost wydatków obronnych w Europie, gdyż swe nakłady na obronność zwiększyło 23 sojuszników (z czego 16 w stopniu oznaczającym zauważalne zwiększenie udziału budżetów wojskowych w ich PKB)<sup>14</sup>. Wszystko to skłaniało część państw członkowskich, zwłaszcza zaś administrację Sojuszu, do ostrożnego optymizmu w ocenie szans na istotną redukcję nierównowagi w nakładach między sojusznikami, a także przekonania, że zabiegi o zmianę obecnego rozkładu obciążeń w Sojuszu mają charakter powszechny i świadczą o pełnym porozumieniu państw NATO co do konieczności ich wdrożenia, a tym samym rosnącej jedności organizacji w tym względzie.

Faktycznie, postęp jest zauważalny, ale przy bliższej analizie widać, że zmiany na niego się składające nie do końca są powszechne, a trudno też uznać, by wszyscy członkowie przyczyniali się równomiernie i proporcjonalnie do swych możliwości do poprawy sytuacji. W stosunku do 2014 r. liczba państw przeznaczających 2% PKB na obronność wzrosła z dwóch do pięciu (Grecja, Wielka Brytania, Estonia, Polska i Rumunia, z tym że ta ostatnia poziom ten osiągnęła dopiero w jeszcze nie zrealizowanym w pełni budżecie na 2017 r.). Dodatkowo, co może ważniejsze, 12 spośród 26 członków europejskich posiadających siły zbrojne (bez niedysponującej nimi Islandii) spełnia dziś kryterium wydatkowania 20% nakładów na wojskowość, na modernizację swojego potencjału (a trzy inne były tego bliskie), podczas gdy jeszcze w 2014 r. takich państw było 6<sup>15</sup>. W wymiarze statystycznym mamy więc do czynienia z przyrostem bez mała dwukrotnym w ciągu zaledwie 3 lat od przyjęcia DIP

Warto jednak zwrócić uwagę, jakie kraje liderują w tych zestawieniach. Spośród bowiem państw o największych budżetach obronnych w europejskiej części NATO, a więc najbardziej predestynowanych do pełnienia funkcji „lokomotyw” zmian w Sojuszu oraz rozwoju jego efektywności, jedynie Wielka Brytania należy do grona „dwuprocentowców” (była w nim zresztą już w 2014 r., a ostatnio nawet budżet zmniejszyła), Francja zaś

<sup>13</sup> *Warsaw Summit Communiqué, Press Release* (2016) 100, 9 lipca 2016, pkt 34.

<sup>14</sup> *The Secretary's General Annual Report 2016*, Bruksela 2017, s. 29, 30.

<sup>15</sup> Do wspomnianej dwunastki w 2017 r. należały: Wielka Brytania, Francja, Bułgaria, Włochy, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowacja, Turcja, nieco poniżej tego progu (przeznaczając ok. 19% budżetu wojskowego na sprzęt) były jeszcze Estonia, Dania i Hiszpania. Te i następne dane statystyczne za: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

jest tego bliska<sup>16</sup>. Jednak kolejne w tym zestawieniu (tab. 1) Niemcy i Włochy utrzymują swe wydatki na poziomie bliższym raczej 1% PKB (odpowiednio 1,22% i 1,13% w 2017 r.), a w wypadku piątej Turcji (1,57% PKB) istotny jest ponadprzeciętny w Sojuszu udział nakładów na cele *stricte* narodowe, niekoniecznie równie ważne z perspektywy całego przymerza. Do sojuszników wydających na obronność 2% PKB lub temu bliższych należą więc co prawda dwa największe mocarstwa wojskowe Europy Zachodniej (przy czym w ich wypadku także względnie wysoki jest udział nakładów na cele narodowe), ale poza tym raczej państwa średnie (Polska, Rumunia, Grecja) i mniejsze (Estonia), przede wszystkim zaś mniej zamożne. Można więc wątpić, na ile ich działania będą prowadzić do zauważalnych zmian w dystrybucji obciążeń finansowych w Sojuszu między dwoma stronami Atlantyku, szczególnie zważywszy, iż nakłady wojskowe europejskiego NATO to ok. 35,5% wydatków USA (co prawda całkowitych, nie tylko przeznaczanych na realizację ich interesów w obszarze transatlantyckim), a łączny udział środków na obronność w europejskim PKB w ciągu ostatnich trzech lat niemal się nie zmienił (odpowiednio 1,45% w 2014, 1,43% w 2015, 1,45% w 2016 i 1,47% w 2017 r.).

**Tabela 1.** Wydatki obronne europejskich państw NATO (mln USD, kurs 2010)

	Państwo	2017*	2016	2015	2014
1	UK	59 218	59 381	55 760	57 451
2	Francja	51 067	50 376	49 619	50 096
3	Niemcy	47 036	45 175	43 755	43 188
4	Włochy	23 715	23 323	20 840	22 130
5	Turcja	17 546	16 449	15 080	14 886
...					
24	Luksemburg	301	255	267	227
25	Albania	171	149	152	172
26	Czarnogóra	80	[69]	[64]	[66]
Łącznie	<b>Europa</b>	<b>274 459</b>	264 680	255 507	254 115
	<b>USA</b>	<b>616 029</b>	608 377	593 577	611 159

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017) 111, 29.06.2017.

<sup>16</sup> Ważne jednak, że wydatki Francji i Wielkiej Brytanii oscylują w zasadzie wokół wartości zbliżonych do tych z 2014 r., nie można więc w tym wypadku mówić o istotnych zmianach, stanowiących impuls dla pozostałych sojuszników, co najwyżej o względnym utrzymaniu dotychczasowego stanu, bez wątpienia dostatecznego, ale nie pozwalającego na hurraoptymizm.

**Tabela 2.** Wydatki obronne europejskich państw NATO – procentowy udział w PKB

	Kraj	2017*	2016	2015	2014
1	Grecja	<b>2,32</b>	2,38	2,32	2,21
2	UK	<b>2,14</b>	2,18	2,08	2,19
3	Estonia	<b>2,14</b>	2,15	2,06	1,96
4	Rumunia	<b>2,02</b>	1,41	1,45	1,35
5	Polska	<b>2,01</b>	2,00	2,22	1,85
6	Francja	<b>1,79</b>	1,79	1,79	1,82
...					
24	Hiszpania	<b>0,92</b>	0,81	0,93	0,92
25	Belgia	<b>0,91</b>	0,93	0,92	0,98
26	Luksemburg	<b>0,44</b>	0,39	0,43	0,38
	USA	<b>3,58</b>	3,61	3,58	3,78

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

Powyższe ustalenia dobrze uzupełniają analiza zmian udziału wydatków na modernizację sprzętową w budżetach obronnych poszczególnych członków. Niezależnie od istotnych słabości tego rodzaju zestawień<sup>17</sup>, w świetle danych na ten temat z lat 2014–2017 widać istotnie większy nacisk na modernizację sprzętową sił zbrojnych w państwach wschodniej flanki NATO, zwłaszcza – jak Rumunia i Bułgaria – wciąż dysponujących nierzadko przestarzałym wyposażeniem. Na drugim biegunie, wśród krajów przeznaczających na cele modernizacyjne najmniejsze środki, przeważają zaś kraje z południa obszaru traktatowego, zwłaszcza relatywnie mniejsi, ubożsi, ale też nie należący do państw frontowych członkowie z Bałkanów Zachodnich (Czarnogóra, Chorwacja, Słowenia).

<sup>17</sup> Wysokie koszty nabycia sprzętu wojskowego, czasem wyższe niż wartość rocznego budżetu obronnego wielu państw członkowskich, jak i różnicowane sposoby księgowania wydatków na wieloletnie projekty zakupowe w poszczególnych latach ich trwania, w zestawieniach statystycznych możliwe są poważne wahania, zwłaszcza w odniesieniu do danych o udziale wydatków sprzętowych w budżetach obronnych w kolejnych latach, co utrudnia jednoznaczne określenie trendów w tym względzie.

**Tabela 3.** Udział wydatków sprzętowych w budżetach obronnych europejskich państw NATO (w proc.)

	Kraj	2017*	2016	2015	2014
1	Rumunia	46,49	20,43	19,65	15,77
2	Luksemburg	32,99	30,07	33,33	22,61
3	Litwa	31,09	30,06	21,55	14,06
4	Turcja	30,40	25,59	25,13	25,08
5	Bułgaria	29,54	9,15	3,47	1,03
...					
22	Portugalia	10,31	9,95	8,70	8,43
23	Chorwacja	9,07	10,09	10,58	7,35
24	Czarnogóra	8,20	[4,46]	[5,43]	[7,46]
25	Słowenia	6,09	1,02	1,85	0,66
26	Belgia	5,30	4,66	3,44	3,52
	USA	28,55	25,03	25,41	25,97

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06 2017.

Warto jednak jeszcze ocenić udział w nakładach obronnych poszczególnych państw kosztów osobowych. Gdy bowiem stanowią one znaczną część budżetów wojskowych, to świadczą o ograniczonych możliwościach szybkich przekształceń struktury wydatkowania środków, w tym przekierowania ich na cele modernizacyjne. W tym względzie do państw o relatywnie najlepszej strukturze budżetu należą – obok Wielkiej Brytanii – kraje mniejsze, głównie z flanki wschodniej NATO lub Europy Północnej, wśród członków zaś o największym udziale kosztów osobowych dominują wciąż – mimo zauważalnej pozytywnej tendencji spadkowej (Słowenia, Włochy) państwa z południa obszaru traktatowego (zob. tab. 4).

**Tabela 4.** Udział wydatków osobowych w budżetach obronnych europejskich państw NATO (w proc.)

	Kraj	2017	2016	2015	2014
1	UK	34,05	34,63	36,80	36,59
2	Norwegia	34,96	37,28	38,70	39,36
3	Estonia	34,98	38,70	39,56	38,62
4	Luksemburg	38,85	45,56	42,77	49,31
5	Łotwa	40,42	43,18	50,06	52,97
..	..	..	..	..	..
22	Włochy	66,41	70,79	77,55	76,41
23	Słowenia	70,72	76,03	82,31	80,52
24	Czarnogóra	72,78	81,38	81,90	81,27
25	Belgia	76,07	77,11	78,23	77,84
26	Portugalia	78,03	81,38	81,90	81,27
	USA	35,87	36,68	36,64	35,45

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29 czerwca 2017.

W świetle powyższych danych uwidaczniają się zwłaszcza dwie kwestie. Po pierwsze, mimo wszystko wyraźne zróżnicowanie między sojusznikami w skali podjętych działań. Do państw najmocniej zwiększających swe wydatki obronne oraz przekształcających zgodnie z zaleceniami NATO ich strukturę w kierunku większej koncentracji na modernizacji sił zbrojnych, należą głównie państwa wschodniej flanki, a więc kraje Europy Środkowo-wschodniej (państwa bałtyckie, Polska, Rumunia). Równocześnie najmniejszy postęp wzrostu wydatków, ale też przekształceń ich struktury, zaszedł jak dotąd w krajach tzw. flanki południowej, w tym zwłaszcza jej zachodniej części (Portugalia, Hiszpania, ale też Włochy czy Słowenia), gdzie zwłaszcza struktura nakładów na obronność – w tym wysoki udział wydatków osobowych – świadczy o ograniczonych możliwościach przekształceń w pożądanym przez Sojusz kierunku. Dodatkowo zauważalna jest swoista stagnacja lub jedynie niewielkie zmiany w tym względzie wśród największych państw członkowskich, nie tylko południowej flanki (Hiszpania, Włochy), ale też Turcji czy „wielkiej trójki europejskiej” (Francja, Niemcy, Wielka Brytania). Częściowo sytuacja ta jest konsekwencją samej wielkości ich budżetów wojskowych, z oczywi-

stych względów nie pozwalających na gwałtowne przyrosty (szczególnie, że w Wielkiej Brytanii i Francji poziom nakładów na obronność w stosunku do PKB już obecnie przekracza lub jest bliski 2%). Znaczenie ma też relatywnie wysokie zaawansowanie technologiczne ich sił zbrojnych. Niemniej powolność przemian w największych państwach Sojuszu, w tym krajach utrzymujących dotąd wydatki obronne – w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii i Francji – na niskim poziomie (Niemcy, Hiszpania, Włochy) i nie koncentrujących się na modernizacji technicznej swych sił, powoduje, iż w skali całej całego Sojuszu faktyczny postęp jest, jak wspomniano, ograniczony i w niewielkim stopniu przyczynia się do zasympyowania *transatlantic gap*, a więc dysproporcji w relacji między nakładami, a co za tym idzie zdolnościami wojskowymi europejskiej części NATO a USA. Mimo bowiem nierzadko głębokich zmian dokonywanych przez państwa flanki wschodniej (np. gwałtowny wzrost nakładów na siły zbrojne, w tym na ich modernizację, w Rumunii w 2016 r.), pozostają one przecież mniejszymi i mniej zamożnymi sojusznikami, przez co zwyczajnie nie mają potencjału, by okazać się „lokomotywami” zmian w ujęciu ogólnoeuropejskim. Innymi słowy, ich aktywność i determinacja, choć istotna i przyczyniająca się do poprawy wizerunku i kondycji NATO w świetle statystycznych zestawień, faktycznie nie prowadzi do znaczącego wzrostu efektywności Sojuszu oraz zwiększenia wkładu w nią jego europejskiej części. Tym samym nie spada w tej sytuacji stopień zależności funkcjonowania NATO od amerykańskiego zaangażowania i niewiele wskazuje, by mogło w najbliższej przyszłości być inaczej.

Po drugie – co chyba w ostatecznym rozrachunku ważniejsze, zachęca bowiem do poszukiwania alternatywnych rozwiązań – charakter zmian w nakładach na cele obronne w państwach europejskich uwidacznia wątpliwą wartość sztywnego odwoływania się do wskaźników ilościowych, a zwłaszcza progu 2% PKB, w ocenie zaangażowania poszczególnych członków, stawiając pod znakiem zapytania zarówno wręcz zasadność formułowania celów NATO w tym względzie w sposób, w jaki to uczyniono w Newport, jak i możliwość ich pełnej realizacji. Oczywiście trudno negować twierdzenie, że europejscy członkowie wydają zwyczajnie za mało na obronność nie tylko z uwagi na potrzebę równoważenia – względnego – rozkładu obciążeń między sojusznikami, a zwłaszcza dwoma stronami Atlantyku, ale też w świetle zagrożeń, z jakimi dziś przychodzi się NATO mierzyć. Niemniej nawet pełne wdrożenie wymogu 2% PKB na wydatki wojskowe, w tym 20% na modernizację sił przez wszystkich członków Sojuszu, nie musi istotnie, a przynajmniej w proporcjonalnym do podjętego wysiłku stopniu, zwiększyć jego efektywności. Tymczasem



dla części polityków i ekspertów, przede wszystkim z USA, próg 2% stał się swoistym fetyszem, bez którego wdrożenia pozostają oni mocno sceptyczni, co do możliwości dalszego rozwoju współpracy w NATO, przynajmniej w jej obecnym kształcie<sup>18</sup>. Zapewne o przywiązaniu do tego wskaźnika decydowała jego wymierność oraz prostota, przekładająca się na wartość medialną z uwagi na łatwość odbioru przez przeciętnego obywatela. A przecież wskaźnik ma poważne, a przy tym zwyczajnie ewidentne słabości.

Po pierwsze, jak już wskazywano przywołując porównanie nakładów Grecji oraz Danii i Holandii, wcale nie umożliwia należytego oszacowania skali wkładu w funkcjonowanie Sojuszu, zwłaszcza zaś jego użyteczności dla całego przymierza<sup>19</sup>.

Po drugie, koncentracja na samym podnoszeniu wysokości nakładów może prowadzić do tego, iż poszczególni sojusznicy, formalnie w zgodzie z wytycznymi NATO, będą realizować cele przede wszystkim o charakterze narodowym, w niewielkim stopniu przyczyniając się do umacniania zdolności całego Sojuszu do działania. Jedną z najlepszych ilustracji tego problemu może okazać się ostatecznie polski program budowy obrony terytorialnej, luźno powiązany z planami operacyjnymi NATO i kierunkami rozwoju sił pozostałych państw członkowskich (inna kwestią jest jego użyteczność i wydajność także w kontekście *stricto* narodowych potrzeb obronnych Polski). A przecież z podobnym dystansem do potrzeb całego NATO oraz konieczności uwzględniania sojuszniczych standardów przy planowaniu rozwoju swych sił podchodzą też niektórzy inni członkowie, czasem o istotnym potencjale (*vide* Turcja, zabiegająca np. o zakup rosyjskiego sprzętu przeciwlotniczego mimo niemożności jego integracji z sojuszniczymi systemami obrony powietrznej)<sup>20</sup>. Jednocześnie jednak spełniają one przeważnie formalne wymogi Sojuszu, co do nakładów obronnych lub w tym kierunku zmierzają, a to utrudnia ich ewentualną krytykę i skłonienie do bardziej kooperacyjnej postawy.

Po trzecie, zwłaszcza w krajach o dużym PKB, a równocześnie obecnie wciąż niskim poziomie nakładów na obronność (np. Niemcy), szybki postęp w realizacji zobowiązań z Newport będzie zapewne prowadzić

<sup>18</sup> *The Trouble with NATO Burden Sharing*, *The American Interest*, 27.04.2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/04/27/the-trouble-with-nato-burden-sharing/> (dostęp: 12.10.2017).

<sup>19</sup> J. Deni, *Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal*, 14.04.2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767> (dostęp: 12.10.2017).

<sup>20</sup> K. Wasilewski, *Zakup systemu S-400 przez Turcję: perspektywy i konsekwencje*, „Biuletyn PISM” nr 81 (1523), 1.09.2017.

do spadku efektywności wydatkowania środków. Ich przyrost bowiem, szczególnie przy – jak obecnie w większości państw Europy – jednoczesnym wzroście gospodarczym może przekroczyć zdolność absorpcji struktur wojskowych i rozsądnego spożytkowania dodatkowych nakładów (tzn. przekładającego się na proporcjonalny do zwiększonych nakładów wzrost efektywności sił zbrojnych danego kraju, jak i Sojuszu), pozostając tym samym zwyczajnie trudnym do skonsumowania<sup>21</sup>.

Po czwarte wreszcie, co wiąże się mniej z samym zwiększaniem nakładów na obronność, a bardziej z przeznaczaniem ich istotnej części na cele modernizacyjne, w tym badania i rozwój, nie można zapominać, iż tego rodzaju inwestycje, zwłaszcza w innowacyjne projekty badawcze, przekładają się na wzrost zdolności bojowych z dużym opóźnieniem. Wynika to z długotrwałości cyklu technologicznego produkcji broni, nierzadko trwającego dekady od chwili podjęcia prac koncepcyjnych po wprowadzenie określonego sprzętu do linii, zawsze zaś obciążonego ryzykiem niepowodzenia, a tym samym utraty całości lub części zainwestowanych środków<sup>22</sup>.

## Konkluzje

Gwałtowne zmiany środowiska geostrategicznego NATO w ostatnich latach oznaczały, iż dobiegł końca okres relatywnie „niewymagającego” uczestnictwa w przymierzu, cechujący ostatnie dwie dekady, gdy nawet w wypadku udziału w misjach ekspedycyjnych takich jak w Afganistanie wśród większości sojuszników, również tych relatywnie bardziej narażonych na zewnętrzne zagrożenia, dominowało przekonanie, by „angażować się jedynie w stopniu wystarczającym, by dowieść Waszyngtonowi odpowiedniej solidarności z jego działaniami”<sup>23</sup>. W tej sytuacji mało kto kwestionuje konieczność wzrostu nakładów na obronność, przynajmniej wśród państw europejskiej części Sojuszu. Zarazem jednak nie jest on, choć niezbędnym warunkiem wystarczającym do poprawy sytuacji, zwłaszcza że jest bardzo mało prawdopodobne, by dokonał się on w skali i tempie zapowiadanych w Newport. Brakuje ku temu z pewnością nieco woli politycznej państw członkowskich, nade wszystko jednak także realnych możliwości, a dodatkowo nie stanowi on faktycznie doskonałego

---

<sup>21</sup> Por. Ch. Mölling, *NATO's two percent illusion*, „SWP Comments” 2014, nr 36/2014.

<sup>22</sup> A. Mattelaer, *Revisiting the principles of...*, s. 30, 31.

<sup>23</sup> J. Coelmont, *End-State Afghanistan*, „Egmont Paper” marzec 2009, nr 29, s. 17.

panaceum na problemy trapiące NATO, gdy chodzi o jego efektywność. Dlatego nadmierna koncentracja na wskaźnikach ilościowych, mających pomóc określić stopień poprawy sytuacji, wydaje się bezzasadna. Tym, czego NATO w obecnej sytuacji potrzebuje najbardziej i co w największym stopniu może przyczynić się do wzrostu jego efektywności, nie jest twarde żądanie, by możliwie najwięcej państw przekraczało próg 2% PKB wydatkowanych na obronność, lecz raczej udoskonalenie podziału pracy i ról w Sojuszu, oznaczające pogłębienie specjalizacji członków w określonych zadaniach. Co ważne, wymaga to elastycznego podejścia do działań poszczególnych sojuszników, zrozumienia odmienności ich potrzeb i preferowanych kierunków rozwoju posiadanego potencjału wojskowego, ale przy jednoczesnym uwzględnianiu interesów Sojuszu jako całości. Potrzeba odbudowy – zaniedbanych w ostatnim dwudziestoleciu – możliwości prowadzenia działań w ramach tradycyjnie rozumianej zbiorowej obrony oznacza, iż w wypadku państw frontowych, najbardziej zagrożonych takim atakiem, koncentracja na rozwoju zdolności do obrony własnego terytorium, zapewniająca solidną „wysunięta obecność” NATO (*forward presence*), powinna znaleźć zrozumienie pozostałych sojuszników, oczywiście pod warunkiem, iż odbywa się w sposób uwzględniający wymogi interoperacyjności sił NATO. Zarazem mniej bezpośrednio zagrożeni sojusznicy powinni zapewne położyć nacisk na rozwój zdolności do wzmocnienia sił państw frontowych (oraz w nich rozmieszczonych). Tego rodzaju podział ról pozwoli spojrzeć na problem rozkładu obciążeń w ramach Sojuszu w sposób odmienny niż przy absolutyzacji kryterium ilościowego, bo poprzez pryzmat maksymalizacji efektywności Sojuszu jako całości. Drogą ku temu może zaś być swoista reinterpretacja zapomnianej już nieco inicjatywy *Smart Defense* z 2011 r., zakładającej lepszą integrację i koordynację wydatków wojskowych oraz pełniejsze wykorzystanie koncepcji państw ramowych, pozwalające lepiej powiązać „centralne” w tej sytuacji elementy, odpowiedzialne za obronę terytorium państw członkowskich na wysuniętych pozycjach, z formacjami służącymi ich wzmocnieniu. Warunkiem skutecznego rozwijania potencjału Sojuszu w tym kierunku, z mniejszym naciskiem na samą skalę wydatków, a większym na użyteczność czynionych inwestycji w skali całego NATO, jest jednak uprzedni consensus w sferze percepcji zagrożeń oraz ich hierarchii (*threat assessment*), uznający prymat wyzwań tradycyjnych, ale bez bagatelizowania mniej konwencjonalnych problemów. Wydaje się, iż państwa NATO w tym kierunku zmiierzają, mimo ciągłych trudności z odpowiednim rozłożeniem akcentów zwłaszcza między potrzebami krajów flanki wschodniej oraz południowej.

Tym jednak, czego może zabraknąć, jest swego rodzaju strategiczna cierpliwość. Członkowie mocniej dziś angażujący się w przemiany (bez wątpienia także dlatego, że korzystają oni bezpośrednio na wzroście wydatków NATO oraz inwestycjach w zbiorowej obronie) muszą, niezależnie od konieczności zachowania determinacji i zachęcania do możliwie najpowszechniejszego udziału sojuszników w zwiększaniu nakładów obronnych Sojuszu i poprawie struktury ich wydatkowania, wykazać zrozumienie dla interesów i ograniczeń państw mniej zagrożonych tradycyjną agresją zbrojną i nie oczekiwać od nich zbyt gwałtownych, a przez to nieefektywnych zwłaszcza ekonomicznie działań. Zarazem ci drudzy nie powinni unikać odpowiedzialności za sprawność działania Sojuszu oraz odmawiać przyjęcia na siebie części wynikających z tego obciążeń tylko z tego względu, iż korzyści z wzmożonych nakładów NATO nie będą rozkładać się równomiernie. Każdy sojusz, także NATO, wymaga pewnej dozy solidarności, zwłaszcza przy narastającym zagrożeniu. Wydaje się jednak, że między sojusznikami z Europy, mimo raczej nieuniknionych sporów o rozkład obciążeń także w ramach samej europejskiej części Sojuszu, tego rodzaju zrozumienie udaje się osiągnąć. Czy jednak równie dużo strategicznej cierpliwości wykażą Stany Zjednoczone, w ostatnich latach coraz bardziej stanowczo domagające się szybkich i głębokich zmian w tym względzie? Co prawda sygnały wysyłane z Waszyngtonu w ostatnich miesiącach, także przez prezydenta Trumpa, który wycofał się ze swoich twierdzeń z okresu kampanijnego o „zbędności i przestarzałości (*obsolescence*) NATO”, mogą sugerować ostrożny optymizm<sup>24</sup>. Niemniej wiele zależy od tego, czy przemiany zainicjowane w ostatnich trzech latach będą faktycznie kontynuowane również w kolejnych jak powszechny będzie w nich udział członków. Temat rozkładu obciążeń pozostanie więc zapewne w najbliższej przyszłości jednym z głównych

---

<sup>24</sup> Ostrożność nakazuje w tym względzie fakt, iż np. podczas wizyty w siedzibie NATO w Brukseli w lutym 2017 r. sekretarz obrony James Mattis potwierdził wolę USA dalszego adekwatnego do sytuacji bezpieczeństwa angażowania się w Europie, podkreślając jednak niezbędnosć zwiększenia wydatków na ten cel europejskich sojuszników. Również stanowisko prezydenta Trumpa podczas majowego szczytu organizacji w Brukseli nie było w tym względzie w pełni jednoznaczne, a twierdzenia o użyteczności NATO połączone z ostrzeżeniami dla zbyt mało aktywnych członków. Por. *Defense Secretary Mattis Tells NATO Allies to Spend More, or Else*, New York Times, 15.02.2017; D. Herszenhorn, T. Palmieri, *NATO, no longer obsolete, braces for Hurricane Trump*, 24.05.2017, [www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/](http://www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/) (dostęp: 12.10.2017).

przedmiotów międzysojuszniczych debat i sporów, a ich wynik może nawet zadecydować o losie organizacji.

## STRESZCZENIE

Artykuł porusza zagadnienie rozkładu obciążeń (*burden-sharing*) w ramach NATO po 2014 r. Przedstawiono w nim główne koncepcje wyjaśniające mechanizmy tworzenia się wzorców rozkładu obciążeń w sojuszach oraz wskazano trudności z wypracowaniem narzędzi pomiaru kosztów i korzyści z uczestnictwa w sojuszu. Omówiono też działania państw NATO służące zmianie dotychczasowego rozkładu obciążeń w reakcji na ewolucję sytuacji geostrategicznej po 2014 r., ukazując zróżnicowanie stopnia zaangażowania w te procesy poszczególnych sojuszników i następstwa podjętych kroków dla efektywności Sojuszu.

*Marek Madej*

## LEADERS AND FREE-RIDERS. BURDEN-SHARING AND NATO FUNCTIONING AFTER 2014

The article discusses the problem of burden-sharing in NATO after 2014. It presents main theoretical concepts that explains mechanisms of creation of burden-sharing patterns within alliances, stressing difficulties with elaborating precise indicators for assessing costs and benefits of participation in the alliance. It discusses also actions of NATO members aimed at transformation of their model of burden-sharing in reaction to geostrategic changes initiated in 2014, showing differences in the level of engagement in such efforts among allies and consequences of that for NATO efficiency.

**KEY WORDS:** NATO, alliances, pure public goods, club goods, military spending

## Bibliografia

### Dokumenty

*Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

*NATO Wales Summit Declaration*, Press release (2014) 120, 5 września 2014.

*The Secretary's General Annual Report 2016*, Bruksela 2017.

*Warsaw Summit Communiqué, Press Release* (2016) 100, 9 lipca 2016.

## Literatura

- Coelmont J., *End-State Afghanistan*, „Egmont Paper” marzec 2009, nr 29.
- Deni J., *Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal*, 14.04.2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767> (dostęp: 12.10.2017).
- Giegerich B., *The Capabilities of the New Member States*, [w:] Anton Bebler (red.), *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam 2010.
- Herszenhorn D., Palmieri T., *NATO, no longer obsolete, braces for Hurricane Trump*, 24.05.2017, [www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/](http://www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/) (dostęp: 12.10.2017).
- Kozłowski G., *Finanse NATO*, Bellona, Warszawa, b.d.w.
- Lepgold J., *NATO's Post-Cold War Collective Action Problem*, „International Security” 1998, t. 23, nr 1.
- Madej M., *Interwencje międzynarodowe – wspólny wysiłek czy dyktat największego?*, [w:] Stadtmüller E., Fijałkowski Ł. (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2015.
- Mattelaer A., *Revisiting the principles of NATO Burden-Sharing*, „Parameters” 2016, t. 46, nr 1.
- Mölling C., *NATO's two percent illusion*, „SWP Comments” 2014, nr 36.
- Olson M., Zeckhauser R., *An economic theory of alliances*, „Review of Economics and Statistics” 1966, nr 3.
- Ringsmose J., *NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War*, „Contemporary Security Policy” 2010, t. 31, nr 2.
- Sandler T., Hartley K., *Economics of Alliances: The Lessons of Collective Action*, „Journal of Economic Literature” 2001, t. 39, nr 3.
- Wasilewski K., *Zakup systemu S-400 przez Turcję: perspektywy i konsekwencje*, „Biuletyn PISM” nr 81 (1523) z 1.09.2017.
- Zyla B., *Sharing the Burden? NATO and its Second-tier Powers*, Toronto 2015.