



LEOKADIA OREŹIAK

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0673-899X

lorezi@sgh.waw.pl

Wyzwania związane z finansowaniem wydatków na obronę przez europejskie państwa NATO

The Challenges of Financing Defence Spendings by European NATO Countries

Słowa kluczowe:

NATO, Unia Europejska,
Ukraina, wydatki
na obronę

Keywords:

NATO, European Union,
Ukraine, defence
spendings

Wyzwania związane z finansowaniem wydatków na obronę przez europejskie państwa NATO

W obliczu stworzonych przez Rosję poważnych zagrożeń dla stabilności i pokoju w Europie oraz w sytuacji niepewności co do przyszłego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w ramach NATO należące do Sojuszu państwa europejskie stanęły przed koniecznością jednoczesnego wzmacniania własnych zdolności obronnych i zwiększania wsparcia wojskowego dla Ukrainy. Celem artykułu jest analiza oraz ocena czynników i mechanizmów, które mają wpływ na finansowanie wydatków obronnych przez europejskie państwa NATO, w szczególności te należące do Unii Europejskiej. Trwająca ponad trzydzieści lat od zakończenia zimnej wojny era dywidendy pokojowej przyczyniła się do poważnego niedoinwestowania europejskiego sektora zbrojeniowego. Przeprowadzona w artykule analiza prowadzi do wniosku, że finansowanie znacznych wydatków obronnych wymaga podejmowania przez rządy trudnych społecznie decyzji dotyczących kierowania do tego sektora odpowiedniej części wydatków publicznych. W procesie zwiększania zdolności obronnych europejskich państw NATO istotną rolę ma do odegrania Unia Europejska – poprzez finansowanie wspólnych inicjatyw obronnych z budżetu ogólnego oraz innych źródeł.

The Challenges of Financing Defence Spendings by European NATO Countries

In the face of serious threats to stability and peace in Europe posed by Russia, and in a situation of uncertainty as to the future involvement of the United States in NATO, the European countries belonging to the Pact were faced with the need to simultaneously strengthen their own defence capabilities and increase military support for Ukraine. The aim of the article is to analyse and evaluate the factors and mechanisms influencing the financing of defence spending by European NATO countries, in particular those belonging to the European Union. The era of the peace dividend, which has continued for more than thirty years since the end of the Cold War, has contributed to serious underinvestment in the European arms sector. The analysis presented in the article leads to the conclusion that financing significant defence expenditure requires governments to make socially difficult decisions regarding the redirection of an appropriate part of public expenditure to this sector. The European Union has an important role to play in the process of increasing the defence capabilities of European NATO countries by financing joint defence initiatives from the general budget and extra-budgetary sources.

Wprowadzenie

Do Sojuszu Północnoatlantyckiego należy trzydzieści państw z Europy oraz Stany Zjednoczone i Kanada. Spośród europejskich członków znaczącą pozycję mają Wielka Brytania, Norwegia i Turcja, ale większość tej grupy tworzą 23 państwa należące do Unii Europejskiej (bez Austrii, Cypru, Irlandii i Malty). Stanowią one zatem większość z 32 członków Sojuszu, a ich siła gospodarcza i realizowana polityka mają istotne znaczenie dla jego zdolności obronnych. Ważną rolę ma tu do odegrania także sama UE jako całość. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat sukces integracji w ramach Wspólnoty opierał się na funkcjonowaniu jednolitego rynku oraz prowadzeniu wspólnych polityk i wielu innych działań. Teraz dochodzi do tego potrzeba wzmocnienia polityki obronnej.

Definiując problem badawczy w artykule, należy wskazać, że agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., a także obawy o mniejsze zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w ramach NATO po wyborach prezydenckich w 2024 r. postawiły państwa europejskie w obliczu nowych wyzwań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa w Europie i finansowaniem działań w tym kierunku. Jak niedawno stwierdził Joschka Fischer, były wicekanclerz i minister spraw zagranicznych RFN, bez amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Europa zostałaby zupełnie sama w obliczu długoterminowego zagrożenia militarnego ze strony Rosji¹.

W artykule stawia się więc pytanie o możliwości i wyzwania związane z finansowaniem przez europejskie państwa NATO koniecznego wzrostu wydatków na obronę. Najpierw scharakteryzowano dotychczasowe i oczekiwane zmiany w kształtowaniu tych wydatków oraz decydujące o tym czynniki. Następnie pokazana została rola wspólnej unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony w zwiększaniu zdolności obronnych państw członkowskich. Przedmiotem uwagi jest też wreszcie współpraca UE z NATO.

1 J. Fischer, *Europe is Home Alone*, „Project Syndicate” [online], 21 II 2024 [dostęp: 5 VI 2024]: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/combined-russia-and-trump-threat-to-european-security-by-joschka-fischer-2024-02>>.

Wydatki państw NATO na obronę

W państwach NATO obowiązuje wspólna definicja wydatków na obronę, uzgodniona przez wszystkich członków i poddawana regularnej weryfikacji, ostatnio na początku 2023 r. Są to mianowicie płatności dokonywane przez rząd krajowy specjalnie w celu zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych kraju, sił sojuszniczych lub Sojuszu. W definicji uwzględnia się też m.in. wydatki na gromadzenie zapasów wojennych gotowego sprzętu wojskowego lub materiałów do bezpośredniego wykorzystania przez siły zbrojne².

We wrześniu 2014 r. na szczycie NATO w Newport państwa członkowskie zobowiązały się do zaprzestania cięć w budżetach obronnych, zwiększenia inwestycji w obronę w miarę odbudowy gospodarek po światowym kryzysie finansowym, dążenia do bardziej zrównoważonego podziału kosztów i odpowiedzialności za wspólną obronę. Zadeklarowały też, że będą zmierzać do osiągnięcia w ciągu dekady celu w postaci wydatkowania na obronę co najmniej 2 proc. PKB. W ten sposób sojusznicy potwierdzili przyjęte już w 2006 r. zalecenie w tej sprawie. W Newport zadeklarowano też, że co najmniej 20 proc. tych środków powinno być przeznaczane na główne uzbrojenie i związane z nim prace badawczo-rozwojowe³.

Przyjęcie w ramach NATO zalecenia, by wydatki na obronę stanowiły co najmniej 2 proc. PKB danego kraju, miało na celu przede wszystkim ograniczenie trwającego już długi czas zjawiska jazdy na gapę (*free riding*) przez większość europejskich sojuszników. Analiza lat 1991–2020 potwierdziła, że jedne państwa zmniejszały swoje łączne wydatki na obronę, korzystając z ich wzrostu u innych⁴. Zalecenie dotyczące 2 proc. PKB miało więc mobilizować europejskie państwa NATO do zwiększenia wkładu we wspólną

2 *Defence Expenditures and NATO's 2% Guideline*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 5 IV 2024 [dostęp: 29 V 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm>.

3 *The Secretary General's Annual Report 2014*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 30 I 2015 [dostęp: 13 IX 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm?selectedLocale=en#note2>.

4 W. Kim, T. Sandler, *NATO Security Burden Sharing, 1991–2020*, „Defence & Peace Economics” 2024, vol. 35, issue 3, s. 265–280: <doi.org/10.1080/10242694.2023.2230408> [dostęp: 13 IX 2024].

obronę⁵. Presję na sojuszników wywierały w tej sprawie szczególnie Stany Zjednoczone, widząc w tym drogę do bardziej zrównoważonego podziału obciążeń w ramach Sojuszu⁶.

Określenie minimalnego udziału środków na główne uzbrojenie wyniło natomiast z potrzeby dostosowania struktury wydatków do zagrożeń dla bezpieczeństwa, które powstały od 2014 r. Chodziło też o to, by szukające oszczędności rządy, ograniczyły przesuwanie nakładów obronnych, choćby na personel kosztem wyposażenia armii⁷.

Realne wydatki obronne państw NATO w cenach stałych z 2015 r. zwiększyły się o 29 proc. od 2014 r. do poziomu 1185 mld dol. w 2024 (zob. tabelę 1). W przypadku członków europejskich i Kanady ich wzrost był znacznie wyższy, bo aż o 66 proc. Na czele plasują się pod tym względem Litwa (ze wzrostem o 324,4 proc.), Łotwa (316,4 proc.), Węgry (225 proc.) i Polska (213,7 proc.). Najmniejszy wzrost realnych wydatków obronnych w całym tym dziesięcioleciu odnotowały natomiast Stany Zjednoczone (14,3 proc.). W rezultacie udział USA w łącznej kwocie wydatków obronnych realizowanych w ramach NATO spadł z 72 proc. w 2014 r. do 64 proc. w 2024. Przeznaczone na ten cel w 2024 r. 755 mld dol. to jednak wciąż aż dwie trzecie ogółu wydatków obronnych państw Sojuszu, przez co Stany Zjednoczone pozostają jego głównym filarem.

Cel wydatkowania co najmniej 2 proc. PKB na obronę w 2014 r. realizowany był jedynie przez trzy państwa NATO: USA, Wielką Brytanię i Grecję. Na 2024 r. poziom taki założyły 23 państwa członkowskie, w tym Polska (4,1 proc.), Stany Zjednoczone (3,4 proc.) i Łotwa (3,2 proc.). W grupie tych, którym dość daleko było do jego osiągnięcia, znalazły się Belgia, Luksemburg, Słowenia i Hiszpania (we wszystkich było to 1,3 proc.).

5 R. B. Pedersen, A. Ohrt, G. T. Svendsen, *Free Riding in NATO after the Rise of Russia: Cost Sharing, Free Riding and Selective Incentives in NATO from 2009 to 2019*, „Journal of Transatlantic Studies” 2023, vol. 21, issue 1/2, s. 54–72: <doi.org/10.1057/s42738-023-00109-9> [dostęp: 13 IX 2024].

6 J. Aloizius, *NATO's Two Percent Guideline: A Demand for Military Expenditure Perspective*, „Defence and Peace Economics” 2022, vol. 33, issue 4, s. 475–488: <doi.org/10.1080/10242694.2021.1940649> [dostęp: 13 IX 2024].

7 J. M. Becker, *Accidental Rivals? EU Fiscal Rules, NATO, and Transatlantic Burden-Sharing*, „Journal of Peace Research” 2019, vol. 56, issue 5, s. 697–713: <doi.org/10.1177/0022343319829690> [dostęp: 13 IX 2024].

Poza relacją ogólnej kwoty wydatków obronnych do PKB istotne znaczenie dla zdolności obronnych Sojuszu ma struktura tych wydatków, a przede wszystkim udział nakładów na główne uzbrojenie i związane z nim prace badawczo-rozwojowe. Od 2014 r. nastąpiła tu znacząca zmiana, gdyż udział ten wzrósł w niemal wszystkich państwach NATO, czasami nawet kilkakrotnie (tabela 1). W 2024 r. na czele znalazły się pod tym względem Polska (51,1 proc.), Węgry (47,8 proc.) i Finlandia (45,7 proc.).

Tabela 1. Realne wydatki państw NATO na obronę w latach 2014 i 2024* (w mln dol., ceny i kursy walutowe z 2015 r.)

Państwo	Wydatki						
	2014	2024*	zmiana 2014–2024* (%)	jako % PKB		na uzbrojenie** w %	
				2014	2024*	2014	2024*
Albania	150	309	106,3	1,3	2,0	16,6	47,7
Belgia	4 400	6 895	56,7	0,9	1,3	3,5	15,2
Bułgaria	643	1395	117,1	1,3	2,2	1,0	31,9
Chorwacja	892	1226	37,5	1,8	1,8	5,6	24,2
Czarnogóra	59	107	81,8	1,5	2,0	7,5	35,8
Czechy	1 683	4 567	171,3	0,9	2,1	6,5	37,9
Dania	3 399	8 820	159,5	1,1	2,4	10,9	33,7
Estonia	431	944	118,7	1,9	3,4	22,1	33,7
Finlandia	3 387	6 170	82,2	1,4	2,4	13,7	45,7
Francja	43 935	55 195	25,6	1,8	2,1	24,6	28,4
Grecja	4 358	6 792	55,9	2,2	3,1	8,2	36,1
Hiszpania	10 608	17 707	66,9	0,9	1,3	13,5	30,3
Holandia	8 650	18 503	113,9	1,1	2,0	10,7	36,2
Kanada	15 563	24 551	57,7	1,0	1,4	13,0	18,6
Litwa	357	1 517	324,4	0,9	2,9	14,1	21,2
Luksemburg	216	626	189,1	0,4	1,3	22,6	43,7
Łotwa	246	1 022	316,4	0,9	3,2	7,5	36,9
Macedonia Północna	106	263	148,9	1,1	2,2	5,9	29,3
Niemcy	39 274	76 943	95,9	1,1	2,1	12,9	28,7

Państwo	Wydatki						
	2014	2024*	zmiana 2014–2024* (%)	jako % PKB		na uzbrojenie** w %	
				2014	2024*	2014	2024*
Norwegia	5 865	9 653	64,6	1,5	2,2	20,4	29,9
Polska	8 557	26 839	213,7	1,9	4,1	18,8	51,1
Portugalia	2 562	3 706	44,6	1,3	1,5	8,4	21,9
Rumunia	2 324	5 490	136,3	1,3	2,3	15,7	30,8
Słowacja	832	2 118	154,6	0,9	2,0	11,1	27,2
Słowenia	411	718	74,8	0,9	1,3	0,7	27,3
Szwecja	5 157	12 613	144,6	1,1	2,1	40,5	33,9
Turcja	11 783	26 952	128,7	1,4	2,1	25,1	34,2
USA	660 021	754 684	14,3	3,7	3,4	25,9	29,9
Węgry	1 035	3 365	225,0	0,8	2,1	7,8	47,8
Wielka Brytania	61 378	75 277	22,6	2,1	2,3	22,8	36,1
Włochy	20 788	29 829	43,5	1,1	1,5	10,9	22,1
Państwa europejskie i Kanada	259 049	430 112	66,0	1,4	2,02	–	–
Ogółem	919 070	1 184 796	28,9	2,6	2,71	–	–

* Za 2024 r. podano dane szacunkowe.
** Wydatki na główne uzbrojenie oraz związane z nim prace badawczo-rozwojowe jako odsetek ogółu wydatków obronnych.

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 17 VI 2024 [dostęp: 18 IX 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226465.htm?selectedLocale=en>

Bez wzmocnienia swego potencjału militarnego NATO będzie mieć bardzo ograniczone możliwości udzielania pomocy Ukrainie. Powodów, dla których Europa potrzebuje jej zwycięstwa w wojnie z Rosją, jest wiele. Timothy Snyder przedstawił ich aż piętnaście. Wszystkie są ważne, ale jako nadrzędna jawi się konieczność zatrzymania okrucieństwa wynikającego z rosyjskiej okupacji i jej ludobójczego charakteru⁸.

8 T. Snyder, *Why the World Needs Ukrainian Victory*, „Thinking about...” [online], 23 I 2023 [dostęp: 25 V 2024]: <<https://snyder.substack.com/p/why-the-world-needs-ukrainian-victory>>.

Kraje NATO odpowiedziały na ten konflikt dostawami uzbrojenia albo samej Ukrainie, albo innym członkom Sojuszu. Szczególnie Stany Zjednoczone zapewniły dostawy amunicji i nowego sprzętu wojskowego na dużą skalę. Od 2022 r. do 30 kwietnia 2024 USA przeznaczyły na pomoc wojskową dla Ukrainy 50,4 mld euro, podczas gdy europejskie państwa NATO – 47,9 mld euro⁹. Te ostatnie w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa i gotowości operacyjnej NATO w Europie Wschodniej stoją obecnie przed koniecznością nie tylko odbudowy swoich zapasów uzbrojenia, ale też ich znacznego zwiększenia po trzech dekadach poważnego niedoinwestowania przemysłu zbrojeniowego¹⁰.

Warto podkreślić, że UE ma znacznie większy potencjał niż Rosja: ponad dwukrotnie większą liczbę ludności i ośmiokrotnie większą gospodarkę (zob. tabelę 2).

Tabela 2. Porównanie potencjału społeczno-gospodarczego USA, UE i Rosji w 2022 r.

Kategoria	USA	UE	Rosja
Ludność (mln)	333,3	447,4	144,2
PKB (bln dol.)	25,4	16,8	2,2
Wydatki na obronę (% PKB)	3,4	1,3	4,7

Źródło: oprac. własne na podstawie: *GDP (Current US\$) – Russian Federation, European Union*, „World Bank Group” [online, dostęp: 12 V 2024]: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU-EU>>; *General Government Expenditure by Function in 2022*, „Eurostat” [online], 5 V 2024 [dostęp: 12 V 2024]: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240305-1>>; *Russia: Ratio of Military Spending to Gross Domestic Product (GDP) from 2000 to 2023*, „Statista” [online, dostęp: 29 V 2024]: <<https://www.statista.com/statistics/810561/ratio-of-military-expenditure-to-gross-domestic-product-gdp-russia/>>

Trzeba jednak podkreślić, że od zakończenia zimnej wojny Rosja stale rozbudowywała swój potencjał, utrzymując wydatki militarne na średnim rocznym poziomie 3,5 proc. PKB, a po aneksji Krymu w 2014 r. istotnie je zwiększyła. Po agresji na Ukrainę w 2022 r. duża część rosyjskiej

- 9 P. Bomprezzi, I. Kharitinov, Ch. Trebesch, *Ukraine Support Tracker – Methodological Update & New Results on Aid „Allocation” (June 2024)*, Keil Institute for the World Economy, czerwiec 2024, s. 6: <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Subject_Dossiers_Topics/Ukraine/Ukraine_Support_Tracker/Ukraine_Support_Tracker_-_Research_Note.pdf> [dostęp: 6 VI 2024].
- 10 N. Hey, M. Cadenazzi, *Why European Defense Is at a Crossroads*, „Ernst & Young” [online], 20 VI 2023 [dostęp: 8 III 2024]: <https://www.ey.com/en_gl/advanced-manufacturing/why-european-defense-is-at-a-crossroads>.

gospodarki została przedstawiona na potrzeby wojenne, a wydatki na cele militarne wzrosły do ponad 6 proc. PKB w 2023 i 2024 r.¹¹ Kilka z europejskich krajów NATO dysponuje zaawansowanym przemysłem zdolnym do produkcji wysokiej jakości uzbrojenia. W praktyce jednak potencjał ten nie wystarcza, by UE mogła być samodzielną siłą militarną. Podkreślał to sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, stwierdzając w czerwcu 2024 r., że Sojusz i UE powinny ściśle współpracować, ale sama Wspólnota nie jest w stanie bronić Europy, gdyż po pierwsze, 80 proc. wydatków obronnych NATO to środki sojuszników spoza Unii, a po drugie, istotne są względy geograficzne, gdyż kraje spoza UE, w tym Stany Zjednoczone, Kanada, Wielka Brytania, Norwegia, Islandia czy Turcja, stanowią strategiczne miejsca dla zdolności obronnych Sojuszu¹².

Koniec ery dywidendy pokojowej i dylemat „broń kontra masło”

Po zakończeniu zimnej wojny większość państw europejskich nie dostrzegła żadnego poważnego zagrożenia zewnętrznego i ograniczyła swoje zdolności obronne, faktycznie uzależniając się w sferze bezpieczeństwa od Stanów Zjednoczonych. Pozwoliło to europejskim członkom NATO uzyskać dywidendę pokojową (*peace dividend*), dzięki której w ciągu trzydziestu lat od 1992 r. wydali łącznie na obronność o 8,6 bln dol. mniej niż w poprzednich okresach. Co istotne, państwa te wydały w tym okresie o 1,6 bln dol. mniej, niż wymagał wyznaczony przez sojusz cel 2 proc. PKB¹³. Mniejsze obciążenie budżetów wydatkami na obronność pozwoliło w szczególności zwiększyć środki na cele społeczne, a w efekcie przyczyniło się do utrzymania i rozwoju europejskiego modelu społecznego,

11 F. Dorn, *Defence Spending for Europe's Security – How Much Is Enough?*, „Inter-economics” 2024, vol. 59, issue 4, s. 204–209: <doi.org/10.2478/ie-2024-0042> [dostęp: 31 VII 2024].

12 *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Finland, Alexander Stubb at a Moderated Discussion Hosted by the Atlantic Council of Finland*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 6 VI 2024 [dostęp: 9 VI 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_226140.htm>.

13 D. Chinn i in., *Innovation and Efficiency: Increasing Europe's Defense Capabilities*, „McKinsey and Company” [online], 28 II 2024 [dostęp: 8 III 2024]: <[https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/>](https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/).

w którym silne poparcie ma ciągle idea państwa opiekuńczego, zapewniającego obywatelom relatywnie wysoki poziom świadczeń socjalnych oraz usług publicznych, m.in. związanych z edukacją i ochroną zdrowia. Środki na opiekę społeczną, ochronę zdrowia i edukację to największa część wydatków publicznych państw UE. W 2022 r. stanowiła 32 proc. PKB całej Unii, a np. w przypadku Francji – 38 proc.¹⁴

W 2022 r. wynikła pilna konieczność ponoszenia przez europejskie państwa NATO znacznie wyższych niż w poprzednich dziesięcioleciach wydatków na obronę. Era dywidendy pokojowej definitywnie dobiegła końca, choć w przypadku części państw, w tym Polski, wyraźna tendencja do zwiększania tych środków dała się zauważyć już po 2014 r. Kluczowe stało się więc pytanie, ile europejskie rządy powinny wydawać na wojsko i skąd mogą wziąć na to pieniądze. Stały przed trudną decyzją, określaną często jako wybór między bronią a masłem (*guns versus butter*). Wiadomo, że możliwości finansowania przez państwa nowych, znacznych wydatków na obronę są ograniczone, zwłaszcza w obliczu rysujących się na horyzoncie kosztów związanych m.in. ze starzeniem się społeczeństw, obsługą dużego długu publicznego czy koniecznymi inwestycjami na rzecz transformacji klimatycznej. Na zdolność do pokrywania tych kosztów istotnie rzutować będą wzrost gospodarczy i generowane w jego wyniku wpływy budżetowe. Same wydatki obronne mogą być czynnikiem przyspieszającym ten wzrost (głównie poprzez wpływ na popyt i podaż w gospodarce, w tym poprzez stymulowanie jej modernizacji, a także zwiększenie poziomu bezpieczeństwa kraju), ale też osłabiającym go. Opublikowane w 2023 r. wyniki analiz danych empirycznych dotyczących 133 krajów w latach 1960–2012 wskazują, że jednoprocetowy wzrost wydatków wojskowych w stosunku do PKB powoduje spadek wzrostu gospodarczego o 1,1 proc.¹⁵ Z obszernej analizy literatury na temat tego wpływu, którą w 2024 r. przeprowadzili Alessandra Cepparulo i Paolo Pasimeni, wynika

- 14 *General Government Total Expenditure by Function, 2022 (% of GDP)*, „Eurostat” [online], 4 III 2024 [dostęp: 29 IX 2024]: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_total_expenditure_by_function,_2022_\(%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_total_expenditure_by_function,_2022_(%25_of_GDP).png)>.
- 15 L. Saeed, *The Impact of Military Expenditures on Economic Growth: A New Instrumental Variables Approach*, „Defence and Peace Economics” 2023, s. 1–16: <doi.org/10.1080/10242694.2023.2259651> [dostęp: 13 IX 2024].

z kolei, że autorzy różnych badań są podzieleni co do istnienia związku przyczynowo-skutkowego między wydatkami na obronę a wzrostem gospodarczym, a także jego kierunku¹⁶.

W obliczu imperialnych ambicji Rosji, które stwarzają poważne zagrożenie dla stabilności i pokoju w Europie, a także dążenia Stanów Zjednoczonych do zmniejszania swych obciążeń w ramach NATO europejscy członkowie Sojuszu stoją przed koniecznością jednoczesnego wzmocnienia własnych zdolności obronnych i zwiększania wsparcia wojskowego dla Ukrainy. Wymaga to więc stworzenia przez te państwa przestrzeni w finansach publicznych (albo inaczej: przestrzeni fiskalnej), która na trwałe zagwarantuje im większe środki na cele obronne. Generalnie można to zrobić poprzez zwiększenie długu publicznego, podniesienie podatków, konsolidację wydatków publicznych lub połączenie tych sposobów.

Emisja długu publicznego na większą skalę może być jednak wyłącznie rozwiązaniem krótkoterminowym. Już obecnie bowiem jego poziom w niektórych państwach UE jest bardzo wysoki: na koniec 2023 r. najwyższą relację długu publicznego do PKB odnotowano w Grecji (161,9 proc.), Włoszech (137,3 proc.), Francji (110,6 proc.), Hiszpanii (107,7 proc.) i Belgii (105,2 proc.)¹⁷. Niektóre z tych państw wydają znacznie więcej na obsługę długu niż na obronę (np. Włochy przeznaczyły w 2023 r. na odsetki od długu 7,2 proc. wydatków publicznych, czyli 2,7 razy więcej niż na obronę¹⁸).

Zwiększając to zadłużenie, państwa UE muszą uwzględnić wymogi określone w *Pakcie stabilności i wzrostu* oraz zasady wynikające z procedury nadmiernego deficytu¹⁹. Regulacje te zostały nieco złagodzone w wyniku zmian wprowadzonych w *Pakcie* 29 kwietnia 2024 r. przez Parlament

16 A. Cepparulo, P. Pasimeni, *Defence Spending in the European Union*, European Commission, European Union 2024 (European Economy Discussion Paper, 199): <doi.org/10.2765/883426> [dostęp: 13 IX 2024].

17 *Government Finance Statistics*, „Eurostat” [online], 22 IV 2024 [dostęp: 30 V 2024]: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#General_government_gross_debt.

18 F. Dorn, N. Potrafke, M. Schlepper, *European Defence Spending in 2024 and beyond: How to Provide Security in an Economically Challenging Environment*, Econpol, [Berlin] 2023 (Econpol Policy Report, 45, 8), s. 13: <https://www.econpol.eu/sites/default/files/2024-01/EconPol-PolicyReport_45.pdf> [dostęp: 4 III 2024].

19 L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej i strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 139–164.

Europejski i Radę UE, pozwalających na uwzględnienie wydatków obronnych przy stosowaniu tej procedury i ocenie stanu finansów publicznych²⁰.

Podobnie podwyższenie podatków jest rozwiązaniem trudnym do zastosowania na większą skalę, zważywszy że już obecnie całkowite obciążenia fiskalne w wielu państwach UE są relatywnie wysokie (np. w 2022 r. we Francji wynosiły 46,2 proc., a w Niemczech – 40,8 proc.) i znacznie wyższe niż w innych (w Irlandii 20,9 proc., a w Bułgarii 30,1 proc.)²¹. Zwiększając obciążenia podatkowe, państwo musi się liczyć z negatywnymi skutkami takich kroków dla wzrostu gospodarczego i swojej międzynarodowej konkurencyjności.

Jedynie konsolidacja wydatków publicznych stwarza zatem szansę na trwale zagwarantowanie większych środków na obronę. Wymaga to jednak podjęcia wielu trudnych decyzji o wysokości i przeznaczeniu wydatków publicznych, zwłaszcza na cele społeczne. Te ostatnie dzięki trzem dekadom dywidendy pokojowej wzrosły aż 2,4-krotnie (z uwzględnieniem inflacji), podczas gdy PKB zwiększył się w tym czasie jedynie 1,9-krotnie. Szacuje się, że w większości krajów przesunięcie zaledwie 1 proc. ogólnej kwoty wydatków publicznych z innych obszarów na obronność wystarczyłoby do osiągnięcia natowskiego wymogu przeznaczania minimum 2 proc. PKB na ten cel²².

W całej UE poparcie społeczne dla planów zwiększenia wydatków na zbrojenia jest relatywnie niewielkie. Jedynie w kilku państwach (w tym w Szwecji, Bułgarii i Niemczech) odsetek obywateli popierających takie działania przekracza połowę, a w pozostałych jest znacznie niższy²³.

20 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, Dz.U. UE, L, 2024, poz. 1263; Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. UE, L, 2024, poz. 1264.*

21 *Annual Report on Taxation 2024 – Review of Taxation Policies in the European Union*, European Commission, Brussels 2024, s. 25: <<https://data.europa.eu/doi/10.2778/10846>> [dostęp: 16 IX 2024].

22 F. Dorn, N. Potrafke, M. Schleppe, *European...*, s. 18.

23 A. von Nahmen, *Ahead of EU Elections, Is Europe's Social Model at Risk?*, „Deutsche Welle” [online], 3 II 2024 [dostęp: 5 III 2024]: <<https://www.dw.com/en/ahead-of-eu-elections-is-europes-social-model-at-risk/a-68422668>>.

W Europie rządy krajowe prezentują różną gotowość dostosowywania swoich budżetów do nowych zagrożeń na wschodniej flance. Niektóre nadały obronie znacznie wyższy niż przedtem priorytet, jak Polska, która zwiększyła udział wydatków obronnych w budżecie z 4 proc. w 2013 r. do 8 proc. w 2023. Rządy zachodnioeuropejskie nie dokonały natomiast w tym czasie istotnego przesunięcia priorytetów w wydatkach publicznych na rzecz obronności. Wskazuje to na potrzebę przeprowadzenia w tych państwach poważnej debaty publicznej o konieczności istotnego zwiększenia inwestycji w przemyśle obronnym. W obliczu niedoinwestowania tego sektora po 1990 r. konieczne są w nim bowiem wydatki znacznie przekraczające 2 proc. PKB²⁴.

Rozważając możliwe podejście europejskich państw NATO do ponoszenia kosztów rozwoju wspólnego potencjału obronnego, Stephen M. Walt zwraca uwagę na dwa możliwe scenariusze. Pierwszy, oparty na teorii równowagi sił (lub równowagi zagrożeń), zakłada, że poważne zewnętrzne zagrożenie dla bezpieczeństwa może spowodować, iż większość tych państw połączy siły, by je odsunąć. Drugi scenariusz jest bardziej pesymistyczny i przewiduje, że ponieważ bezpieczeństwo jest dobrem zbiorowym, państwa Sojuszu będą ulegać pokusie czerpania korzyści z wysiłków innych, w nadziei że ich partnerzy zrobią wystarczająco dużo, by zapewnić bezpieczeństwo także im. Jeżeli jednak duża liczba członków ulegnie takiemu myśleniu lub jeśli inne egoistyczne interesy przewyżczą potrzebę wspólnego działania, Sojusz jako całość może nie mieć wystarczających zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim członkom. Ponadto europejcy sojusznicy nie są zgodni co do skali i istoty swoich głównych problemów w obszarze bezpieczeństwa. Dla krajów bałtyckich i Polski jest oczywiste, że największe zagrożenie stanowi Rosja. Hiszpania czy Włochy postrzegają ją jednak w najlepszym wypadku jako odległy problem, a większym wyzwaniem jest dla nich nielegalna migracja. Sytuacja ta nie uniemożliwia wprawdzie Europie zorganizowania skutecznej obrony przed Rosją, ale komplikuje kwestie podziału obciążeń i planowania wojskowego²⁵.

24 F. Dorn, *Defence...*

25 S. Walt, R. Belfer, *Why Europe Can't Get Its Military Act Together*, „Foreign Policy” [online], 21 II 2024 [dostęp: 27 II 2024]: <<https://foreignpolicy.com/2024/02/21/europe-military-trump-nato-eu-autonomy/>>.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej

Idea, że poza dotychczasowymi obszarami swej aktywności Unia Europejska powinna działać na polu bezpieczeństwa i obrony, ma generalnie duże poparcie społeczne. W badaniu EU Opinions z grudnia 2023 r., które objęło prawie 13 tys. obywateli UE, aż 87 proc. respondentów odpowiedziało pozytywnie na pytanie: „Czy Unia Europejska potrzebuje wspólnej polityki obronnej?”²⁶. W badaniu przeprowadzonym w marcu 2024 r. przez Ipsos na próbie 26 tys. obywateli UE 47 proc. wskazało z kolei, że ustanowienie wspólnej unijnej polityki obronnej powinno być celem priorytetowym, a kolejne 36 proc. – że ważnym²⁷.

Generalnie kwestie bezpieczeństwa i obrony należą w UE do kompetencji państw członkowskich, ale mocą traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie w 2009 r., stworzono podstawy do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (dalej: WPBiO). Polityka ta uregulowana została w art. 42–46 *Traktatu o Unii Europejskiej* i stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zakłada stopniowe tworzenie wspólnej polityki obronnej UE oraz umożliwienie zwiększania jej potencjału wojskowego, zapobiegania konfliktom i wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego. We WPBiO uwzględnia się to, że część państw Unii realizuje wspólną obronę w ramach NATO. Decyzje dotyczące WPBiO (z nielicznymi wyjątkami) podejmowane są przez Radę UE na zasadzie jednomyślności.

Aktywność unijnych instytucji w obszarze bezpieczeństwa i obrony (w tym Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego) zaczęła być widoczna w 2014 r. Wyraziło się to w inicjowaniu projektów mających służyć m.in. finansowaniu badań i rozwoju zdolności wojskowych państw UE oraz bliższej i skuteczniejszej współpracy Unii z NATO²⁸. W czerwcu 2016 r.

26 I. Hoffmann, C. E. de Vries, *The War and the Vote*, „EU Opinions” [online], 14 II 2024 [dostęp: 28 II 2024]: <https://eupinions.eu/de/text/the-war-and-the-vote>.

27 J. Schickler, *EU Defence a Priority Even for Eurosceptics: Exclusive Poll*, „Euronews” [online], 27 III 2024 [dostęp: 15 IX 2024]: <<https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/27/eu-defence-a-priority-even-for-eurosceptics-exclusive-poll>>.

28 E. Lazarou, A. Dobрева, *Security and Defence*, European Parliament, 2019 (Briefing, EU Policies. Delivering for Citizens), s. 6–7: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI\(2019\)635533_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI(2019)635533_EN.pdf)> [dostęp: 5 V 2024].

w *Globalnej strategii w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* przedstawiona została ambitna idea osiągnięcia przez Wspólnotę autonomii strategicznej w dziedzinie odstraszenia, reagowania i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi²⁹.

Wśród konkretnych działań w ramach WPBiO należy wymienić m.in. stworzenie w 2017 r. Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund*) i stałą współpracę strukturalną (PESCO), której głównym celem jest promowanie współdziałania w zakresie krajowego planowania obronnego³⁰. W 2022 r. UE przyjęła wreszcie *Strategiczny kompas*³¹, a NATO – *Koncepcję strategiczną*³², czyli dokumenty definiujące nową sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa po rosyjskiej agresji na Ukrainę. W pierwszym z nich określone zostały kierunki działań UE na rzecz zwiększenia zdolności obronnych. W drugim natomiast wskazano, że kluczowym celem NATO jest zapewnienie zbiorowej obrony dla sojuszników, a trzy podstawowe zadania Sojuszu to: odstraszenie i obrona, zapobieganie kryzysom i zarządzanie nimi oraz bezpieczeństwo kooperacyjne.

Generalnie z dokumentów tych wynika, że obrona zbiorowa pozostanie obszarem zarezerwowanym dla NATO, natomiast UE jest potencjalnie wiodącym aktorem w zapobieganiu kryzysom i zarządzaniu nimi. Działania obu organizacji uzupełniają się zatem, a synergia wynikająca z tej współpracy powinna być korzystna dla Europy³³.

29 *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Council of the European Union, Brussels, czerwiec 2016: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en> [dostęp: 27 IX 2024].

30 S. Rutigliano, *Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 2, s. 765–777: <doi.org/10.15166/2499-8249/686> [dostęp: 13 IX 2024].

31 *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, „European Council. Council of the European Union” [online], 21 III 2022 [dostęp: 26 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>>.

32 *NATO 2022 Strategic Concept*, North Atlantic Treaty Organization, 29 VI 2022: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf> [dostęp: 27 IX 2024].

33 A. Yalcin-Ispir, *NATO and EU Strategic Security Environment*, [w:] *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, ed. A. Mihr, C. Pierobon, Springer, Cham 2024: <doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_3> [dostęp: 13 IX 2024].

Opisany wyżej podział ról znalazł potwierdzenie we wspólnej deklaracji o współpracy NATO i Unii Europejskiej, którą przyjęto w styczniu 2023 r. Stwierdza się w niej, że NATO pozostaje fundamentem zbiorowej obrony dla swoich sojuszników, a europejska obrona jest komplementarna i interoperacyjna z NATO. Potwierdzono też znaczenie i wolę rozwoju zapoczątkowanego ponad dwadzieścia lat wcześniej partnerstwa UE z NATO, które zaowocowało istotnymi wynikami m.in. w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym i cybernetycznym, współpracy operacyjnej, mobilności wojskowej, przemysłu obronnym oraz badaniach i zwalczaniu terroryzmu³⁴. Jak zauważa Luca Ratti, podkreślenie głównej roli NATO w zakresie bezpieczeństwa euroatlantyckiego oznacza także faktyczne przyznanie mniejszej wagi celowi dotyczącemu autonomii strategicznej UE³⁵. Partnerstwo strategiczne UE i NATO mimo dotychczasowych osiągnięć napotyka jednak na szereg ograniczeń, m.in. wynikających z różnych problemów z koordynacją działań obu organizacji³⁶.

Jak zauważa Seray Kılıç, autonomia strategiczna UE wymaga odpowiednich zdolności militarnych, tymczasem Unia ma w tym zakresie istotne niedobory na lądzie, morzu i w powietrzu, nawet jeśli uwzględni się wszystkie obecne zdolności państw członkowskich³⁷. Ian Cameron podkreśla, że mimo podjęcia przez UE różnych działań, np. na rzecz wspólnych zakupów uzbrojenia (rozporządzenie EDIRPA)³⁸ czy produkowania amunicji (rozporządze-

34 *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, „European Council. Council of the European Union” [online], 10 I 2023 [dostęp: 21 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>>.

35 L. Ratti, *NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy?*, „Canadian Journal of European and Russian Studies” 2023, vol. 16, issue 2, s. 73–89: <doi.org/10.22215/cjers.v16i2.4150> [dostęp: 13 IX 2024].

36 J. J. Andersson, *European Defence Partnerships – Stronger Together*, European Union Institute for Security Studies, European Union 2023: <<https://data.europa.eu/doi/10.2815/21866>> [dostęp: 13 IX 2024].

37 S. Kılıç, *Half-Hearted or Pragmatic? Explaining EU Strategic Autonomy and the European Defence Fund through Institutional Dynamics*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2023, vol. 18, issue 1, s. 43–72: <doi.org/10.51870/FSLG6223> [dostęp: 13 IX 2024].

38 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)*, Dz.U. UE, L, 26 X 2023.

nie ASAP³⁹), wciąż pozostaje ona zależna w zakresie bezpieczeństwa i obrony od Stanów Zjednoczonych, tak jak przed wojną w Ukrainie. Musi więc pozyskać środki finansowe na odbudowę bazy przemysłowej sektora obronnego, ustanowienie unijnego potencjału zarządzania kryzysowego i wzmocnienie konwencjonalnych zdolności wojskowych⁴⁰.

5 marca 2024 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszą w historii *Europejską strategię przemysłu obronnego* (*European Defence Industrial Strategy*), w której sformułowano długoterminową wizję osiągnięcia gotowości przemysłu obronnego we Wspólnocie. Realizacji tego celu ma służyć przede wszystkim zachęcanie krajów UE do zwiększenia inwestycji w ten sektor, m.in. poprzez nowe programy ułatwiające zakupy i współpracę na poziomie europejskim oraz wsparcie badań niezbędnych do zwiększenia jego innowacyjności. Działania te miałyby być sfinansowane w ramach nowego Programu Europejskiego Przemysłu Obronnego, mającego dysponować na początku kwotą 1,5 mld euro, a także dzięki uwzględnieniu potrzeb obronnych w kolejnym długoterminowym budżecie UE⁴¹. Generalnie w strategii tej chodzi o to, by państwa UE, współpracując ze sobą, produkowały więcej broni i szybciej. Jak się jednak ocenia, modernizacja kompleksu wojskowo-przemysłowego będzie wymagała znacznie więcej pieniędzy, niż przeznaczono na to w pierwszej transzy⁴². Czynnikiem ograniczającym unijną współpracę w tym obszarze jest ponadto autonomia poszczególnych członków w sektorze przemysłu obronnego, uznawana przez nich za kluczową dla własnego bezpieczeństwa⁴³.

39 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP)*, Dz.U. UE, L 185/7, 24 VII 2023.

40 I. Cameron, *2024 and beyond: Building the EU's Defense and Security Capacity*, „The International Affairs Review” [online], 29 II 2024 [dostęp: 6 III 2024]: <<https://www.iaar-gwu.org/blog/iaar-web/2024-and-beyond>>.

41 *First-Ever European Defence Industrial Strategy to Enhance Europe's Readiness and Security*, „European Commission” [online], 5 III 2024 [dostęp: 7 III 2024]: <https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en>.

42 J. Schickler, *EU Policy. Von der Leyen Sets Out Modest Defence Strategy as She Bids for Second Term*, „Euronews” [online], 5 III 2024 [dostęp: 12 IV 2024]: <<https://www.euronews.com/search?query=Von+der+Leyen+sets+out+modest+defence+strategy+as+she+bids+for+second+term>>.

43 G. Perotto, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 1, s. 475–486: <doi.org/10.15166/2499-8249/668> [dostęp: 13 IX 2024].

W maju 2024 r. Rada UE potwierdziła, że NATO pozostaje fundamentem zbiorowej obrony swych członków, a Unia uzupełnia jego działania i wspiera wzajemne strategiczne partnerstwo, podtrzymując jednocześnie wolę zwiększenia swojej autonomii strategicznej poprzez podnoszenie własnych zdolności obronnych⁴⁴.

Finansowanie działań w ramach WPBiO

Postęp w realizacji WPBiO jest silnie uzależniony od finansowania z budżetu ogólnego UE i źródeł zewnętrznych⁴⁵. Ten pierwszy, wynoszący w 2024 r. ok. 180 mld euro (tj. ok. 1 proc. dochodu narodowego brutto UE i ok. 2 proc. wydatków publicznych Wspólnoty), odgrywa rolę uzupełniającą budżety państw członkowskich. Wydatki na bezpieczeństwo i obronę po raz pierwszy włączono do unijnego budżetu określonego w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 na łączną kwotę 15 mld euro (1,2 proc. ogółu środków w tym okresie), w tym 8 mld euro na Europejski Fundusz Obronny⁴⁶. Poza tym wydatki na cele obronne (w tym badania i rozwój) realizowane są w ramach wielu różnych funduszy finansowanych z budżetu UE. Coraz częściej zgłaszany jest postulat, by w WRF, które miałyby obowiązywać na kolejne siedem lat po 2027 r., zostały przewidziane znacznie większe niż dotąd środki na przemysł obronny.

Spoza unijnego budżetu finansowane są różne wspólne instytucje i działania w obszarze obronności. Do najważniejszych należy zaliczyć:

1. Europejską Agencję Obrony (European Defence Agency) – utworzoną w 2004 r. i zarządzaną przez Radę UE międzyrządową instytucję, która skupia 27 państw UE i ma zwiększać ich zdolności obronne. W 2024 r.

44 *Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony UE*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 27 V 2024: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9225-2024-INIT/pl/pdf>> [dostęp: 23 IX 2024].

45 S. Rodrigues, *Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 3, s. 1155–1177: <doi.org/10.15166/2499-8249/709> [dostęp: 13 IX 2024].

46 E. Remo James, *Budgetary Aspects of EU Defence Policy*, European Parliament, [Brussels], 19 VII 2023, s. 1–5: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI\(2023\)752384_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI(2023)752384_EN.pdf)> [dostęp: 28 V 2024].

budżet Agencji wynosi 48 mld euro i jest finansowany głównie z bezpośrednich wpłat stowarzyszonych w niej państw⁴⁷.

2. Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*) – ustanowiony decyzją Rady z 22 marca 2021 r.⁴⁸ w celu zwiększenia zdolności UE do zapobiegania konfliktom, budowania i utrzymywania pokoju oraz wzmocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilności. Działa poprzez misje i operacje, a także środki pomocy na rzecz krajów partnerskich oraz organizacji regionalnych i międzynarodowych. W latach 2021–2027 dysponuje kwotą 17 mld euro, w tym 11 mld na pomoc Ukrainie⁴⁹.

Przesunięcie środków finansowych na obronność jest trudnym zadaniem, zważywszy na wysokie potrzeby państw UE w zakresie innych wydatków publicznych, w tym związanych z ochroną klimatu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę zakładane ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 90 proc. do 2040 r. Istnieją obawy, że inwestycje w ekologizację gospodarki spadną po 2026 r., kiedy wyczerpią się środki w ramach wynoszącego ponad 800 mld euro Planu Odbudowy (*Next Generation EU*), z których aż 37 proc. przewidziano na cele klimatyczne⁵⁰. Fakt, że plan ten, mający ożywić unijną gospodarkę po pandemii koronawirusa, sfinansowany został głównie pożyczkami zaciągаныmi przez UE na rynkach finansowych⁵¹, ogranicza jak na razie szanse emisji tzw. europejskich obligacji obronnych, które też miałyby być pokryte ze wspólnego unijnego długu.

Pomysł wyemitowania przez UE obligacji w celu pozyskania środków na wzmocnienie obronności przedstawiany był już wielokrotnie.

47 *Budget*, „European Defence Agency” [online, dostęp: 4 VI 2024]: <<https://eda.europa.eu/who-we-are/Budget>>.

48 *Decyzja Rady (WPZiB) 2021/509 z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz uchylecia decyzji (WPZiB) 2015/528*, Dz.U. UE, L 102, 24 III 2021.

49 *European Peace Facility*, „European Council. Council of the European Union” [online], 17 VII 2024 [dostęp: 16 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>>.

50 A. Hancock, P. Tamma, *EU Shifts Spending Focus from Climate to Defence*, „Financial Times” [online], 31 I 2024 [dostęp: 24 II 2024]: <<https://www.ft.com/content/c777a195-ccd5-43a3-95c4-18b05e1ef643>>.

51 *The EU as an Issuer: The NextGenerationEU transformation*, European Commission, Luxembourg 2022: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/accacfb6-0966-11ed-b11c-01aa75ed71a1/language-en>> [dostęp: 1 VI 2024].

30 listopada 2023 r. przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel stwierdził, że członkowie UE powinni w ciągu najbliższych dziesięciu lat stworzyć wspólną pulę 600 mld euro na inwestycje w obronność, a w związku z tym Unia musi rozważyć emisję europejskich obligacji obronnych. Papiery te miałyby być atrakcyjną klasą aktywów zarówno dla inwestorów instytucjonalnych, jak i indywidualnych⁵². Poparcia tej idei udzielili m.in. prezydent Francji Emmanuel Macron, a także premier Estonii Kaja Kallas, która w grudniu 2023 r. zaproponowała, by poprzez emisję wspólnych obligacji utworzyć fundusz obronny w wysokości 100 mld euro⁵³. Na razie jednak sprzeciw niektórych państw członkowskich wobec dalszego zadłużania Unii, głównie Niemiec i Holandii, sprawia, że propozycja ta pozostaje w sferze idei. Oznacza to zatem, że wydatki obronne UE jako organizacji nie wzrosną na razie znacząco. Podstawową platformą działań na rzecz zbiorowego bezpieczeństwa Europy pozostaje więc NATO.

Podsumowanie

Od 2022 r. europejskie państwa NATO, w tym należące do Unii Europejskiej, stanęły przed koniecznością nie tylko zapewnienia wsparcia militarnego Ukrainie, ale także wzmocnienia własnych zdolności obronnych. Jest to istotne zwłaszcza w perspektywie potencjalnego obniżenia skali amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla Europy. Trwająca przez trzy dekady po zakończeniu zimnej wojny era dywidendy pokojowej pozwoliła europejskim państwom przekierować dużą część wydatków zbrojeniowych na cele społeczne, ale przyczyniła się też do poważnego niedoinwestowania sektora obronnego. Teraz rządy stoją przed koniecznością poszukiwania znacznie wyższych niż dotąd środków na odbudowanie zapasów i długoterminowe wzmocnienie potencjału obronnego. Przy podejmowaniu decyzji muszą

52 G. Gotev, *The Brief – The Name is Bond, European Defence Bond*, „Euractiv” [online], 8 II 2024 [dostęp: 24 II 2024]: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/the-brief-the-name-is-bond-european-defence-bond/>>.

53 P. Wintour, *Russia Could Attack NATO States if West Fails to Support Ukraine, Macron Says*, „The Guardian” [online], 26 II 2024 [dostęp: 11 III 2024]: <<https://www.theguardian.com/world/2024/feb/26/emmanuel-macron-paris-conference-aims-to-show-the-west-has-means-to-defeat-putin>>.

rozstrzygać przede wszystkim dylemat „broń kontra masło”, co oznacza trudny wybór między wydatkami na obronę i cele społeczne, w tym świadczenia, edukację i ochronę zdrowia.

Rozwiązaniem amortyzującym może być finansowanie dodatkowych wydatków obronnych kosztem zwiększenia długu publicznego, ale nie da się działać w ten sposób na dłuższą metę. W wielu państwach UE relacja długu do PKB jest już bowiem bardzo wysoka, a rosnące koszty jego obsługi ograniczają fundusze, które można by przeznaczyć na obronność. Trwałego rozwiązania problemu nie gwarantuje też zwiększanie obciążeń podatkowych, zwłaszcza że w większości krajów europejskich są one wysokie. Możliwości takie daje natomiast konsolidacja wydatków publicznych. Szacuje się, że przesunięcie na obronę zaledwie 1 proc. pozostałych środków wystarczyłoby do osiągnięcia natowskiego celu 2 proc. PKB. Odpowiednio wysoki wzrost gospodarczy zapewniłby dodatkowe zasoby, a przez to ułatwił zbalansowanie wydatków na obronę i inne sektory.

Na szczepku unijnym powinna być rozwijana koordynacja i współpraca na rzecz budowy zdolności obronnych, w tym poprzez wspólną produkcję i zakupy uzbrojenia oraz prace badawcze na rzecz rozwoju technologii militarnych. Sprzyjałoby temu większe finansowanie z budżetu ogólnego Unii oraz innych źródeł. Działania te pomogłyby wzmocnić siłę militarną NATO jako sojuszu będącego fundamentem bezpieczeństwa Europy.

Bibliografia

- Aloizius J., *NATO's Two Percent Guideline: A Demand for Military Expenditure Perspective*, „Defence and Peace Economics” 2022, vol. 33, issue 4: <doi.org/10.1080/10242694.2021.1940649> [dostęp: 13 IX 2024].
- Andersson J. J., *European Defence Partnerships – Stronger Together*, European Union Institute for Security Studies, European Union 2023: <https://data.europa.eu/doi/10.2815/21866> [dostęp: 13 IX 2024].
- Annual Report on Taxation 2024 – Review of Taxation Policies in the European Union*, European Commission, Brussels 2024: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/10846> [dostęp: 16 IX 2024].
- Becker J. M., *Accidental Rivals? EU Fiscal Rules, NATO, and Transatlantic Burden-Sharing*, „Journal of Peace Research” 2019, vol. 56, issue 5: <doi.org/10.1177/0022343319829690> [dostęp: 13 IX 2024].
- Bomprezzi P., Kharitinov I., Trebesch Ch., *Ukraine Support Tracker – Methodological Update & New Results on Aid „Allocation” (June 2024)*, Keil Institute for the World Economy, czerwiec 2024: <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/

- Dateiverwaltung/Subject_Dossiers_Topics/Ukraine/Ukraine_Support_Tracker/Ukraine_Support_Tracker_-_Research_Note.pdf> [dostęp: 6 VI 2024].
- Budget, „European Defence Agency” [online, dostęp: 4 VI 2024]: <<https://eda.europa.eu/who-we-are/Budget>>.
- Cameron I., *2024 and beyond: Building the EU's Defense and Security Capacity*, „The International Affairs Review” [online], 29 II 2024 [dostęp: 6 III 2024]: <<https://www.iar-gwu.org/blog/iar-web/2024-and-beyond>>.
- Cepparulo A., Pasimeni P., *Defence Spending in the European Union*, European Commission, European Union 2024 (European Economy Discussion Paper, 199): <doi.org/10.2765/883426> [dostęp: 13 IX 2024].
- Chinn D., Grießmann N., Wagner K., Lavandier H., Ochoa R., Otto T., *Innovation and Efficiency: Increasing Europe's Defense Capabilities*, „McKinsey and Company” [online], 28 II 2024 [dostęp: 8 III 2024]: <[https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/#/](https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/)>.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2021/509 z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2015/528, Dz.U. UE, L 102, 24 III 2021.
- Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 17 VI 2024 [dostęp: 18 IX 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226465.htm?selectedLocale=en>.
- Defence Expenditures and NATO's 2% Guideline*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 5 IV 2024 [dostęp: 29 V 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm>.
- Dorn F., *Defence Spending for Europe's Security – How Much Is Enough?*, „Intereconomics” 2024, vol. 59, issue 4: <doi.org/10.2478/ie-2024-0042> [dostęp: 31 VII 2024].
- Dorn F., Potrafke N., Schlepper M., *European Defence Spending in 2024 and beyond: How to Provide Security in an Economically Challenging Environment*, Econpol, [Berlin] 2023 (Econpol Policy Report, 45, 8): <https://www.econpol.eu/sites/default/files/2024-01/EconPol-PolicyReport_45.pdf> [dostęp: 4 III 2024].
- The EU as an Issuer: The NextGenerationEU transformation*, European Commission, Luxembourg 2022: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/accacfb6-0966-11ed-b11c-01aa75ed71a1/language-en>> [dostęp: 1 VI 2024].
- European Peace Facility*, „European Council. Council of the European Union” [online], 17 VII 2024 [dostęp: 16 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>>.
- First-Ever European Defence Industrial Strategy to Enhance Europe's Readiness and Security*, „European Commission” [online], 5 III 2024 [dostęp: 7 III 2024]: <https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en>.
- Fischer J., *Europe is Home Alone*, „Project Syndicate” [online], 21 II 2024 [dostęp: 5 VI 2024]: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/combined-russia-and-trump-threat-to-european-security-by-joschka-fischer-2024-02>>.

- GDP (Current US\$) – Russian Federation, European Union, „World Bank Group” [online, dostęp: 12 V 2024]: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU-EU>>.
- General Government Expenditure by Function in 2022, „Eurostat” [online], 5 V 2024 [dostęp: 12 V 2024]: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240305-1>>.
- General Government Total Expenditure by Function, 2022 (% of GDP), „Eurostat” [online], 4 III 2024 [dostęp: 29 IX 2024]: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_total_expenditure_by_function_2022_\(%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_total_expenditure_by_function_2022_(%25_of_GDP).png)>.
- A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Council of the European Union, Brussels, czerwiec 2016: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en> [dostęp: 27 IX 2024].
- Gotev G., *The Brief – The Name is Bond, European Defence Bond*, „Euractiv” [online], 8 II 2024 [dostęp: 24 II 2024]: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/the-brief-the-name-is-bond-european-defence-bond/>>.
- Government Finance Statistics, „Eurostat” [online], 22 IV 2024 [dostęp: 30 V 2024]: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#General_government_gross_debt>.
- Hancock A., Tamma P., *EU Shifts Spending Focus from Climate to Defence*, „Financial Times” [online], 31 I 2024 [dostęp: 24 II 2024]: <<https://www.ft.com/content/c777a195-cdd5-43a3-95c4-18b05e1ef643>>.
- Hey N., Cadenazzi M., *Why European Defense Is at a Crossroads*, „Ernst & Young” [online], 20 VI 2023 [dostęp: 8 III 2024]: <https://www.ey.com/en_gl/advanced-manufacturing/why-european-defense-is-at-a-crossroads>.
- Hoffmann I., Vries C. E. de, *The War and the Vote*, „EU Opinions” [online], 14 II 2024 [dostęp: 28 II 2024]: <<https://eupinions.eu/de/text/the-war-and-the-vote>>.
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, „European Council. Council of the European Union” [online], 10 I 2023 [dostęp: 21 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>>.
- Kilic S., *Half-Hearted or Pragmatic? Explaining EU Strategic Autonomy and the European Defence Fund through Institutional Dynamics*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2023, vol. 18, issue 1: <doi.org/10.51870/FSLG6223> [dostęp: 13 IX 2024].
- Kim W., Sandler T., *NATO Security Burden Sharing, 1991–2020*, „Defence & Peace Economics” 2024, vol. 35, issue 3: <doi.org/10.1080/10242694.2023.2230408> [dostęp: 13 IX 2024].
- Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony UE, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 27 V 2024: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9225-2024-INIT/pl/pdf>> [dostęp: 23 IX 2024].
- Lazarou E., Dobрева A., *Security and Defence*, European Parliament, 2019 (Briefing, EU Policies. Delivering for Citizens): <<https://www.europarl.europa.eu/>>

- RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI(2019)635533_EN.pdf> [dostęp: 5 V 2024].
- Nahmen A. von, *Ahead of EU Elections, Is Europe's Social Model at Risk?*, „Deutsche Welle” [online], 3 II 2024 [dostęp: 5 III 2024]: <<https://www.dw.com/en/ahead-of-eu-elections-is-europes-social-model-at-risk/a-68422668>>.
- NATO 2022 *Strategic Concept*, North Atlantic Treaty Organization, 29 VI 2022: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf> [dostęp: 27 IX 2024].
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej i strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.
- Pedersen R. B., Ohrt A., Svendsen G. T., *Free Riding in NATO after the Rise of Russia: Cost Sharing, Free Riding and Selective Incentives in NATO from 2009 to 2019*, „Journal of Transatlantic Studies” 2023, vol. 21, issue 1/2: <doi.org/10.1057/s42738-023-00109-9> [dostęp: 13 IX 2024].
- Perotto G., *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 1: <doi.org/10.15166/2499-8249/668> [dostęp: 13 IX 2024].
- Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, ed. A. Mihr, C. Pierobon, Springer, Cham 2024: <doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_3> [dostęp: 13 IX 2024].
- Ratti L., *NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy?*, „Canadian Journal of European and Russian Studies” 2023, vol. 16, issue 2: <doi.org/10.22215/cjers.v16i2.4150> [dostęp: 13 IX 2024].
- Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Finland, Alexander Stubb at a Moderated Discussion Hosted by the Atlantic Council of Finland*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 6 VI 2024 [dostęp: 9 VI 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_226140.htm>.
- Remo James E., *Budgetary Aspects of EU Defence Policy*, European Parliament, [Brussels], 19 VII 2023: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI\(2023\)752384_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI(2023)752384_EN.pdf)> [dostęp: 28 V 2024].
- Rodrigues S., *Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 3: <doi.org/10.15166/2499-8249/709> [dostęp: 13 IX 2024].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), Dz.U. UE, L 185/7, 24 VII 2023.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA), Dz.U. UE, L, 26 X 2023.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, Dz.U. UE, L, 2024, poz. 1263.

- Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. UE, L, 2024, poz. 1264.
- Russia: Ratio of Military Spending to Gross Domestic Product (GDP) from 2000 to 2023, „Statista” [online, dostęp: 29 V 2024]: <<https://www.statista.com/statistics/810561/ratio-of-military-expenditure-to-gross-domestic-product-gdp-russia/>>.
- Rutigliano S., *Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 2: <doi.org/10.15166/2499-8249/686> [dostęp: 13 IX 2024].
- Saeed L., *The Impact of Military Expenditures on Economic Growth: A New Instrumental Variables Approach*, „Defence and Peace Economics” 2023: <doi.org/10.1080/10242694.2023.2259651> [dostęp: 13 IX 2024].
- Schickler J., *EU Defence a Priority Even for Eurosceptics: Exclusive Poll*, „Euronews” [online], 27 III 2024 [dostęp: 15 IX 2024]: <<https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/27/eu-defence-a-priority-even-for-eurosceptics-exclusive-poll>>.
- Schickler J., *EU Policy. Von der Leyen Sets Out Modest Defence Strategy as She Bids for Second Term*, „Euronews” [online], 5 III 2024 [dostęp: 12 IV 2024]: <<https://www.euronews.com/search?query=Von+der+Leyen+sets+out+modest+defence+strategy+as+she+bids+for+second+term>>.
- The Secretary General's Annual Report 2014*, „North Atlantic Treaty Organization” [online], 30 I 2015 [dostęp: 13 IX 2024]: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm?selectedLocale=en#note2>.
- Snyder T., *Why the World Needs Ukrainian Victory*, „Thinking about...” [online], 23 I 2023 [dostęp: 25 V 2024]: <<https://snyder.substack.com/p/why-the-world-needs-ukrainian-victory>>.
- A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, „European Council. Council of the European Union” [online], 21 III 2022 [dostęp: 26 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>>.
- Walt S., Belfer R., *Why Europe Can't Get Its Military Act Together*, „Foreign Policy” [online], 21 II 2024 [dostęp: 27 II 2024]: <<https://foreignpolicy.com/2024/02/21/europe-military-trump-nato-eu-autonomy/>>.
- Wintour P., *Russia Could Attack NATO States if West Fails to Support Ukraine, Macron Says*, „The Guardian” [online], 26 II 2024 [dostęp: 11 III 2024]: <<https://www.theguardian.com/world/2024/feb/26/emmanuel-macron-paris-conference-aims-to-show-the-west-has-means-to-defeat-putin>>.
- Yalcin-Ispir A., *NATO and EU Strategic Security Environment*, [w:] *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, ed. A. Mihr, C. Pierobon, Springer, Cham 2024: <doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_3> [dostęp: 13 IX 2024].