

POLSKA ZWIĘKSZY WYDATKI OBRONNE DO 3 PROC. PKB? [8 WARUNKÓW]

Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz poinformował, że polskie władze będą dążyć do zwiększenia wydatków na obronę narodową do wysokości 3 proc. PKB. Premier Beata Szydło zgodziła się z postulatem dotyczącym podwyższania wydatków obronnych. Zaznaczyła, że zakres dodatkowego finansowania będzie zależny od możliwości budżetowych, ale polityka w kierunku podwyższania nakładów na obronę będzie realizowana. Warto zapytać, jakie warunki muszą być spełnione, aby te zapowiedzi mogły zostać wykonane?

Podwyższenie wydatków obronnych powyżej poziomu 2% PKB może się okazać kluczowym czynnikiem, który pozwoli na uzyskanie przez polskie Siły Zbrojne odpowiedniego poziomu zdolności obronnych. Warto w tym miejscu zastanowić się, jakie warunki muszą być spełnione, aby tak się stało, oraz jakie czynniki przemawiają za znaczącym podwyższeniem wydatków?

- **Szybkie podjęcie pierwszych kroków i decyzji ws. modernizacji.** O ile podwyższenie wydatków obronnych może i powinno odbywać się w sposób stopniowy, to paradoksalnie istotne znaczenie ma tu podjęcie konkretnych działań - jeżeli nie w 2017 roku, to w perspektywie np. dwóch lat, tak aby proces przyspieszonej modernizacji można było rozpocząć jak najszybciej. Ponadto, ewentualne odsuwanie pierwszych kroków i brak realnego ujęcia w systemie planowania (i wykonania) finansów państwa mogłoby utrudnić cały proces. Rzadkim w NATO przykładem „dobrych praktyk” jest niewielka Estonia, która wydawała 2 proc. PKB w momencie wybuchu kryzysu ukraińskiego, a w 2016 roku zwiększyła swoje wydatki do 2,07 proc. PKB. Pożądane jest też podjęcie w relatywnie krótkim czasie (np. w tym roku) decyzji dotyczących kluczowych programów, aby uniknąć problemów z niewykorzystaniem planowanych funduszy w MON. Natomiast w długim okresie szczególne znaczenie będzie tutaj mieć dbałość o stabilność i odporność na zmiany sytuacji gospodarczej całego systemu finansów publicznych.
- **Niedoszacowanie Planu Modernizacji Technicznej.** Deklaracja szefa MON i Prezes Rady Ministrów jest o tyle istotna, że przyjęty przez poprzedni rząd Plan Modernizacji Technicznej jest niedoszacowany. Co za tym idzie, obecny poziom finansowania co najmniej utrudnia pozyskanie założonych w nim zdolności. Sekretarz stanu w MON Bartosz Kownacki stwierdził niedawno w wypowiedzi dla „Rzeczpospolitej”, że [przy obecnym poziomie udziału w PKB nie ma szans na jego realizację](#). W praktyce oznacza to, że w zakładanym horyzoncie czasowym nie byłoby możliwości osiągnięcia większości założonych w PMT zdolności, przez co potencjał Sił Zbrojnych pozostałby na dalece niezadowalającym poziomie, z możliwością degradacji.
- **Budowa Obrony Terytorialnej i zwiększenie liczebności armii.** Biorąc pod uwagę, że nowy rząd zamierza zwiększyć liczebność armii i formować jednostki Obrony Terytorialnej czasu pokoju, konieczne jest rozszerzenie zakresu modernizacji w stosunku do wcześniejszych planów, aby jednostki OT dysponowały odpowiednim sprzętem i były zdolne do działań obronnych, a nie tylko np. ochronnych. Jednocześnie wspomniany PMT przyjęty przez poprzedni rząd, oparty o zasadę przeznaczania 2 proc. PKB na obronę narodową jest niedoszacowany, dlatego proces ich

wyposażenia nie powinien i w żadnym wypadku nie może odbyć się kosztem wojsk operacyjnych.

- **Zapóźnienia modernizacyjne sięgające czasów Układu Warszawskiego.** Należy też pamiętać, że zaległości sprzętowe polskich Sił Zbrojnych mają swoje źródło jeszcze w czasach Układu Warszawskiego i polityki sprzętowej, w wyniku której do Polski trafiał sprzęt konstrukcyjnie starszy w stosunku do wprowadzanego w takim samym momencie w siłach zbrojnych ZSRR, a w latach 90. prace modernizacyjne prowadzono w bardzo ograniczonym zakresie. We wspomnianym wywiadzie sekretarz stanu w MON Bartosz Kownacki stwierdził, że program Wisła jest uznawany za jeden z priorytetów i nie wystarczy pieniędzy na jednoczesną budowę OPL krótkiego i średniego zasięgu – choć z punktu widzenia operacyjnego i zważywszy na obecną sytuację w polskiej obronie powietrznej (brak nowych systemów poza warstwą VSHORAD po 1989 roku, znaczna część systemów konstrukcyjnie bazujących na wczesnych latach 70. XX wieku) byłoby to pożądane.
- **Umiejscowienie wydatków obronnych w systemie finansów państwa.** Biorąc pod uwagę obecne środowisko zagrożeń oraz skalę zapóźnień (patrz wyżej), wydatki obronne powinny być uwzględniane również w krótko- i średnioterminowym planowaniu finansowym jako jeden z priorytetów, możliwych do realizacji także w wypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej. Nie jest wykluczone, że w celu zabezpieczenia realizacji wydatków na obronę pożądany byłby przegląd planowanych do wprowadzenia zmian w innych obszarach, które mogą wywierać istotny strukturalny wpływ na ogólną sytuację finansów publicznych, uwzględniający ewentualne zmiany ich zakresu czy rozłożenie w czasie.
- **Wiarygodność sojusznicza.** NATO wymaga, aby na obronę przeznaczano 2 proc. PKB. Polska to kryterium spełnia, co znajduje odzwierciedlenie w wypowiedziach przedstawicieli Sojuszu. Jednakże, podwyższenie wydatków powyżej 2 proc. PKB może być bardzo pożądane z punktu widzenia wiarygodności Warszawy w NATO, zważywszy na to, że w USA, również w kontekście kampanii prezydenckiej, toczy się debata publiczna dotycząca celowości zaangażowania w Europie, zważywszy że większość krajów nie spełnia tego kryterium. Podwyższenie wydatków powyżej tego poziomu to bardzo silny sygnał dla wszystkich sojuszników, zwłaszcza że polska armia używa przestarzałego sprzętu w dużo większym stopniu, niż siły zbrojne państw zachodnich (pomimo problemów i cięć). Będzie to też pełniejsza realizacja art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, mówiącego o utrzymaniu zdolności do odparcia wspólnej napaści.
- **Wzmocnienie wschodniej flanki NATO.** Paradoksalnie argumentem za podwyższeniem wydatków obronnych powyżej 2 proc. PKB jest decyzja o ustanowieniu w naszym regionie obecności bojowej jednostek NATO. Sojusz odpowiedział w ten sposób na zmianę w środowisku bezpieczeństwa. Polska jako kluczowy członek Paktu w naszym regionie ma szczególny obowiązek dbania o wiarygodność systemu odstraszenia i uzyskiwania pożądanego poziomu zdolności (co z uwagi na wieloletnie zapóźnienia przy 2 proc. PKB nie jest i długo nie będzie możliwe). Dlatego polskie zdolności obronne stają się kluczowe nie tylko dla RP, ale też np. dla państw bałtyckich. To od determinacji Warszawy może w dużej mierze zależeć czy przyjęte niedawno decyzje zostaną utrzymane dłużej. Trzeba też pamiętać, że zobowiązanie ws. 2 proc. PKB dotyczy wszystkich państw – w wypadku szczególnie zagrożonego kraju granicznego większy poziom nakładów wydaje się czymś naturalnym.
- **3 proc. PKB w długim okresie.** Należy zaznaczyć, że nawet gdyby udało się do końca dekady osiągnąć przeciętny udział wydatków od 2017 do 2020 roku w PKB na poziomie niższym niż 3 proc., ale istotnie wyższym niż 2 proc. - np. 2,2-2,4 proc., będzie to istotnie zwiększać możliwości modernizacji Sił Zbrojnych. Osiągnięcie udziału w PKB na poziomie 3 proc. będzie możliwe raczej tylko w długiej perspektywie czasowej i to pod warunkiem poprawy sytuacji finansów państwa, ale to w żaden sposób nie zmniejsza znaczenia deklaracji o zwiększeniu wydatków powyżej poziomu 2 proc. PKB, co powinno być jak najszybciej realizowane.

Szef MON poinformował na konferencji prasowej, że obecny budżet jest wystarczający do utrzymania

liczebności armii na poziomie 115 do 120 tysięcy żołnierzy, natomiast Polska powinna dysponować armią co najmniej 150 tysięczną. Stwierdził też, popierając postulat prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, że w celu uzyskania przez polskie Siły Zbrojne zdolności skutecznej i samodzielnej obrony terytorium potrzebne jest „co najmniej 3 proc. PKB”.

Według Antoniego Macierewicza rząd będzie zmierzał do ustanowienia takiego poziomu „w ramach realizacji programów socjalnych, które zostały uruchomione, i w ramach możliwości budżetowych wynikających z nowej dynamiki gospodarczej, jaką realizuje rząd pani premier Szydło, rząd Prawa i Sprawiedliwości”.

Premier Beata Szydło stwierdziła, że zgadza się z tezą iż wydatki obronne powinny być zwiększane. Zaznaczyła, że zarówno w tym, jak i w przyszłym roku będą one na poziomie 2 proc. PKB, jednak liczone innym sposobem niż do tej pory, według metodologii Sojuszu Północnoatlantyckiego. W wypowiedzi przytaczanej przez PAP stwierdziła: *„W związku z tym będzie to około miliarda zł więcej”*. Polska ustawa o rozbudowie, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej po nowelizacji przyjętej w poprzedniej kadencji Sejmu zakłada planowanie wydatków na poziomie nie mniejszym niż 2 proc. PKB z roku poprzedniego.

Prezes Rady Ministrów zaznaczyła, że zakres wzrostu wydatków obronnych będzie zależny od możliwości budżetowych. Podkreśliła jednak, że polityka przeznaczania dodatkowych środków na obronę będzie podejmowana niezależnie od tego, czy uda się uzyskać szybszy wzrost gospodarczy i większe wpływy do budżetu.

To będzie oczywiście wszystko zależało również od możliwości budżetu państwa. Jeżeli będziemy mieli szybszy rozwój, większe wpływy do budżetu, to te możliwości będą dużo większe. Bez względu na to, taką politykę zwiększania nakładów na obronność będziemy podejmować.

Premier Beata Szydło

Premier Beata Szydło zadeklarowała, podobnie jak wcześniej w wywiadzie dla Defence24.pl szef MON Antoni Macierewicz, że zwiększenie wydatków obronnych będzie zależne od możliwości budżetowych państwa. Polityka podwyższania finansowania obronności ma być jednak realizowana niezależnie od tego, czy uda się uzyskać szybki wzrost gospodarczy i tym samym większe wpływy do budżetu.

Przed nowelizacją ustawy o rozbudowie, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej zakładano planowane finansowanie potrzeb obronnych państwa na poziomie 1,95 proc. PKB, a do 2010 roku dodatkowo 0,05 proc. na program myśliwców wielozadaniowych.

Istotne znaczenie ma jednak wykonanie budżetu. W latach 2008-2013 rzeczywiste wydatki MON były o ponad 10 mld zł niższe, niż gdyby je wykonywano w kwocie równej 1,95% PKB z roku poprzedniego, ustawa była nowelizowana, aby obniżyć planowany udział wydatków np. w 2013 roku wraz z nowelizacją budżetu. Również w 2015 roku nie wykonano około miliarda złotych z pierwotnie zaplanowanego budżetu obronnego, co według przedstawicieli obecnego rządu miało związek z zaniedbaniami poprzedników.

Jakub Palowski

Czytaj więcej: [Macierewicz dla Defence24.pl: Szczyt NATO tak przełomowy, jak wejście Polski do Sojuszu. Obrona powietrzna i okręty podwodne priorytetami modernizacji](#)