

Konrad Stańczyk
Maciej Pielaszkiewicz

Analiza wydatków obronnych Polski w latach 2014–2023 na tle zmian zachodzących w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej

Analysis of Poland's defence expenditure from 2014 to 2023 against the background of changes taking place in the security architecture of Central and Eastern Europe

Wydatki obronne to środki pieniężne przeznaczone na obronność, czyli na jedną z dziedzin działalności państwa związaną z przeciwdziałaniem wszelkiego rodzaju zagrożeniom i służącą zapewnieniu jego bezpieczeństwa. Zbyt małe wydatki obronne w stosunku do potencjalnych zagrożeń mogą prowadzić do osłabienia bezpieczeństwa militarnego państwa. Natomiast zbyt duże wydatki obronne mogą prowadzić do militaryzacji życia publicznego, naruszając ekonomiczne podstawy bezpieczeństwa państwa. W artykule podjęto próbę analizy wydatków obronnych Polski na przestrzeni ostatnich lat. Analizowany okres obejmuje lata 2014–2023, czyli od momentu nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję do roku po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji rosyjskiej na Ukrainę.

Słowa kluczowe: nauki o bezpieczeństwie, bezpieczeństwo militarne, ekonomika obronna, zarządzanie finansami wojska, wydatki obronne

Defence expenditure refers to financial resources allocated to defence, which is one of the areas of state activity aimed at countering various types of threats and ensuring its security. Insufficient defence expenditure relative to potential threats may lead to a weakening of the state's military security. On the other hand, excessive defence expenditure may result in the militarization of public life, undermining the economic foundations

of the state's security. This article attempts to analyse Poland's defence expenditure over the last decade. The analysed period covers the years 2014–2023, from the moment of Russia's illegal annexation of Crimea to a year after the full-scale Russian invasion of Ukraine.

Key words: security sciences, military security, defence economics, military financial management, defence expenditure

Wprowadzenie

Świat w XXI wieku wciąż uwikłany jest wieloma konfliktami zbrojnymi, począwszy od wojen domowych, powstań separatystycznych, sporów granicznych, czystek etnicznych, poprzez konflikty na tle religijnym, a na regularnych międzynarodowych konfliktach kończąc. Dowodem tych zagrożeń jest ok. 40 trwających obecnie na świecie konfliktów zbrojnych.

Jednym z przykładów prowadzonych współcześnie wojen jest wojna Federacji Rosyjskiej z Ukrainą. To szczególnie, z punktu widzenia naszego kraju wojna, gdyż prowadzona tuż za wschodnią granicą państwa. Tak bezpośrednie zagrożenie dla Polski oraz związana z tą wojną eskalacja napięć na arenie międzynarodowej zmusza Polskę i inne kraje regionu do zwiększenia zaangażowania finansowego na rzecz bezpieczeństwa Europy.

Celem artykułu jest przedstawienie roli i znaczenia wydatków obronnych w kontekście zmieniającej się architektury bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz przeprowadzenie szczegółowej analizy trendów i zmian w wydatkach obronnych Polski w latach 2014–2023. W opracowaniu przeanalizowane zostaną kluczowe czynniki wpływające na wysokość tych wydatków, ich wielkość w poszczególnych latach, oraz przedstawiona zostanie struktura budżetu obronnego.

W procesie realizacji tak przyjętego celu, istotną okazała się próba odpowiedzi na pytanie: jaka jest wielkość i struktura wydatków obronnych Polski oraz co wpływa na ich kształtowanie? W artykule pytanie to posłuży jako problem badawczy.

W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie pomocnym stać się może stwierdzenie, iż wielkość i struktura wydatków obronnych Polski są zależne od stanu finansów publicznych, w tym od wielkości budżetu państwa oraz od potencjalnych bądź realnych zagrożeń, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa. Stwierdzenie to w artykule tym traktowane

będzie jako hipoteza robocza. Pozwoli ona uporządkować podjęte rozważania, oraz osiągnąć wyznaczony w artykule cel.

Tak przyjęta formuła metodologiczna opracowania nadaje mu analityczno-empiryczny charakter, a obszar podjętych badań ma charakter interdyscyplinarny, wykorzystując treści, język, metody badawcze, sposoby formułowania wniosków i rozwiązania stosowane w dziedzinie nauk społecznych, zarówno w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, nauki o zarządzaniu i jakości, ekonomia i finanse, jak i nauki o polityce i administracji.

W wyborze, przetwarzaniu i interpretacji materiałów źródłowych zakwalifikowanych do opracowania artykułu wykorzystano zarówno teoretyczne, jak i empiryczne metody badawcze, wśród których wymienić należy: metodę analizy i syntezy, indukcji i dedukcji, porównania, wnioskowania, metodę krytycznej analizy literatury, metodę badań dokumentów specjalistycznych (branżowych) resortu obrony narodowej.

Wyrażamy przekonanie, iż treści zawarte w artykule mogą być przydatne dla osób poszukujących wiedzy z zakresu ekonomicznych, finansowych i zarządczych podstaw dotyczących obronności państwa.

Zmiany w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej po 2014 r. i ich wpływ na kształtowanie się wydatków obronnych państw regionu

Koniec 2013 r. i początek 2014 r. stanowił punkt zwrotny w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej. Destabilizacja sytuacji na wschodzie kontynentu, związana z wydarzeniami na Ukrainie, określanymi terminem Euromajdanu, kiedy to w lutym 2014 r. podczas protestów przeciwko ukraińskiemu, prorosyjskiemu prezydentowi Wiktorowi Janukowyczowi zginęło tam ponad 100 demonstrantów, a ponadto nielegalną aneksją Krymu przez Rosję oraz konfliktem zbrojnym w Donbasie, wymusiła na państwach regionu konieczność rewizji podejścia w kwestii bezpieczeństwa. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, wyznaczające wschodnią granicę NATO i Unii Europejskiej, do których zalicza się również Polska, zaczęły dostrzegać potrzebę wzmocnienia swoich zdolności obronnych. W wyniku tych wydarzeń doszło do istotnych przekształceń w polityce obronnej i strategiach finansowania potencjału

militarnego państw regionu, co przełożyło się na stopniowy wzrost ich wydatków obronnych.

Aneksja Krymu i wsparcie dla separatystów na wschodniej Ukrainie pokazały, że Rosja jest gotowa do użycia siły militarnej w celu realizacji swoich mocarstwowych interesów. Działania te wywołały niepokój wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej, obawiających się eskalacji konfliktów na ich terytorium. Groźba potencjalnej eskalacji konfliktu, która zawisła nad Europą Środkowo-Wschodnią uświadomiła rządzącym państw zachodnich konieczność zacieśniania współpracy w obszarze obronności oraz potrzebę rozwijania własnego potencjału obronnego. Zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej obudziło w państwach NATO strategiczną refleksję nad tym czy Sojusz jest wystarczająco przygotowany na wypadek konieczności odparcia potencjalnej agresji. Wszystkie wymienione aspekty spowodowały, że od 2014 r. zwiększyła się koncentracja państw członkowskich na rdzennej misji NATO, jaką jest kolektywna obrona.

Istotnym wydarzeniem w kontekście przemian w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej był 27. szczyt NATO, który odbył się w dniach 4–5 września 2014 r. w walijskim Newport. Z perspektywy Polski wydarzenie to uznawane jest za jedno z najważniejszych spotkań przedstawicieli państw Sojuszu od chwili przystąpienia Polski do NATO. Wydarzenie to stanowiło okazję do pogłębionej debaty nad strategiczną wizją Sojuszu – jego wiarygodnością, spójnością oraz siłą odstraszenia. Podczas szczytu zatwierdzono Plan Działań na rzecz Gotowości NATO (NATO Readiness Action Plan), który obejmuje środki mające na celu wzmocnienie obrony kolektywnej, która obejmuje rotacyjną obecność wojskową na wschodnich granicach Sojuszu (w tym w Polsce). Ponadto podjęto decyzję dotyczącą utworzenia Sił Zadaniowych o Bardzo Wysokiej Gotowości (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF), które będą mogły zostać rozmieszczone w ciągu kilku dni w odpowiedzi na zagrożenia, zwłaszcza na peryferiach terytorium NATO. Podczas szczytu zaakcentowano również potrzebę przygotowania infrastruktury, rozmieszczenia sprzętu i zapasów oraz wyznaczeniu konkretnych baz w Polsce i innych krajach wschodnich sojuszników NATO oraz ustanowiono rozszerzony program ćwiczeń z naciskiem na obronę kolektywną, co ma na celu poprawę gotowości i interoperacyjności sił zbrojnych. W kontekście napiętej sytuacji na wschodzie kontynentu państwa członkowskie zadeklarowały zdecydowane wsparcie dla suwerenności,

niezależności i integralności terytorialnej Ukrainy. Mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniego finansowania zdolności obronnych zadeklarowano konieczność zatrzymania spadku wydatków obronnych i dążenie do zmiany trendu w tym zakresie.

W kontekście wzrostu wydatków obronnych państw członkowskich niezwykle istotny jest punkt 14. Deklaracji końcowej szczytu w Walii. Państwa członkowskie zgodziły się w nim z koniecznością odwrócenia trendu malejących budżetów obronnych oraz potrzebą zrównoważonego podziału kosztów i obowiązków. Zaakcentowany został aspekt związany z realizacją zwiększonych inwestycji, które powinny objąć swoim zasięgiem obszary priorytetowe w zakresie zdolności obronnych Sojuszu. Wskazano również na potrzebę rozwijania europejskiego przemysłu obronnego oraz konieczność pogłębiania współpracy w tym obszarze przez państwa członkowskie. Wśród najważniejszych postanowień zawartych w punkcie 14. Deklaracji końcowej szczytu w Walii, w kontekście wydatków obronnych państw Wspólnoty, znalazły się wytyczne dla krajów spełniających i niespełniających określonego poziomu wydatków na obronę w wysokości 2% PKB oraz 20% ogółu wydatków obronnych na kluczowy sprzęt oraz badania i rozwój.

Postanowienia szczytu w Newport pokazały jednak, że państwa członkowskie dostrzegają potrzebę zwiększenia zdolności obronnych Sojuszu oraz konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania celów związanych z tym obszarem. Rozwiązania zaproponowane podczas szczytu dotyczące wzmocnienia wschodniej flanki NATO oraz zwiększenia wydatków na obronę spotkały się z pozytywnym odbiorem ze strony państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Podczas swojej wypowiedzi na szczycie prezydent RP zadeklarował zwiększenie polskiego budżetu obronnego do 2% PKB od 2016 r. i wzrost wydatków na modernizację techniczną do poziomu 25% całości wydatków obronnych od 2015 r. W Deklaracji końcowej szczytu w Walii znalazł się również zapis, że kolejne spotkanie liderów państw NATO odbędzie się w Polsce.

Szczyt NATO w Warszawie odbył się w dniach 8–9 lipca 2016 r. Stanowił on kontynuację wspólnych rozważań z Newport nad dostosowaniem strategii Sojuszu do dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, w kontekście agresywnych działań Federacji Rosyjskiej na wschodzie kontynentu. Główne decyzje podjęte podczas szczytu skoncentrowały się na wzmocnieniu odstraszania i obrony poprzez ustanowienie wzmocnionej wysuniętej obecności sił NATO w Polsce, Litwie,

Łotwie i Estonii. Kluczowym elementem była decyzja o utworzeniu czterech wielonarodowych batalionowych grup bojowych, gdzie Stany Zjednoczone objęły przewodnictwo w Polsce, Niemcy na Litwie, Kanada na Łotwie, a Wielka Brytania w Estonii. Ta wysunięta obecność wojsk NATO została wdrożona już w 2017 r. Ponadto szczyt NATO w Warszawie znacząco zintensyfikował współpracę z krajami partnerskimi, w tym z Ukrainą i Gruzją, oraz potwierdził kontynuację polityki „otwartych drzwi” Sojuszu. W kontekście wydatków obronnych, w Deklaracji końcowej szczytu warszawskiego znalazł się zapis dotyczący kontynuacji działań na rzecz realizacji ustaleń powziętych w New Port. Ponadto w punkcie 34. wspomnianego dokumentu wskazano na kluczową rolę, jaką pełnią wydatki obronne w kontekście budowania zdolności Sojuszu, artykułując iż: „(...) Całokształt potencjału bezpieczeństwa i obronnego Sojuszu zależy od wysokości wydatków i ich przeznaczenia”¹.

Nielegalna aneksja Krymu i destabilizacja sytuacji na wschodzie Ukrainy nie zaspokoili apetytu Federacji Rosyjskiej. Kreml w kolejnych latach kontynuował agresywną politykę, mającą na celu zastraszenie innych państw. Przejawem takich działań były regularnie zorganizowane ćwiczenia Zapad w 2017 i 2021 r., których celem było nie tylko szkolenie wojsk, ale również (a może nawet przede wszystkim) wywołanie obaw wśród sąsiednich krajów poprzez demonstrację gotowości do prowadzenia ofensywnych działań na szeroką skalę skierowanych potencjalnie przeciwko NATO. Ponadto, obok demonstracji siły militarnej, Rosja intensywnie wykorzystywała działania hybrydowe, oparte na technikach wojny informacyjnej, cyberatakach, sabotażu oraz manipulacji politycznej, których celem była ogólna destabilizacja sytuacji w regionie. Jednym z przejawów takich działań jest trwający od lata 2021 r. kryzys na wschodniej granicy Polski oraz na granicach państw bałtyckich. Wspierane przez Rosję władze Białorusi zgromadziły na tym obszarze tysiące migrantów wykorzystując ich do destabilizacji sytuacji w regionie. Ataki te spotkały się ze stanowczą reakcją Polski i państw regionu, które zmuszone podjąć działania mające na celu uszczelnienie wschodnich granic NATO poprzez budowę umocnień i wysłanie w rejon adekwatnych sił.

Kulminacyjnym momentem w kontekście zmian zachodzących w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej była inwazja

¹ Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 r.

rosyjska na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. Natomiast pośrednim skutkiem trwającej na wschodzie kontynentu wojny było zwiększenie obecności NATO na wschodniej flance. W tym celu w 2022 r. odbyły się dwa szczyty NATO: w Brukseli i w Madrycie. Na skutek powziętych podczas nich postanowień wzmocnione zostały istniejące wielonarodowe grupy bojowe oraz zgodzono się na utworzenie kolejnych czterech: w Bułgarii, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji. W ten sposób liczba wielonarodowych grup bojowych wzrosła do ośmiu, co przełożyło się na wzmocnienie obecności NATO wzdłuż wschodniej flanki Sojuszu – obejmując swoim zasięgiem obszar od Morza Bałtyckiego na północy po Morze Czarne na południu². Według oficjalnych danych NATO w 2022 r. liczba żołnierzy rozlokowanych na wschodniej flance Sojuszu wyniosła około 40 tys., z czego ponad 10 tys. zostało rozmieszczonych na terenie Polski³. Ponadto, istotnym wydarzeniem podczas szczytu w Madrycie było przyjęcie nowej koncepcji strategicznej Sojuszu, która określa Federację Rosyjską jako najważniejsze bezpośrednie źródło zagrożenia i nie wyklucza ewentualności jej ataku na jedno z państw należących do Organizacji. W kontekście finansowania wspólnych zdolności obronnych, w deklaracji końcowej szczytu zaznaczono, iż „zwiększone krajowe wydatki na obronę i wspólne finansowanie NATO będą współmierne do wyzwań związanych z coraz bardziej kontestowanym porządkiem bezpieczeństwa”⁴.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat zwiększenie zaangażowania w budowanie bezpieczeństwa w regionie było szczególnie widoczne w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Państwa te podjęły szereg działań prowadzących do wzmocnienia własnych zdolności obronnych oraz zapewnienie odpowiedniego finansowania w celu spełnienia zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO. Przejawem tego było widoczne zwiększenie budżetów obronnych w państwach takich jak: Polska, kraje bałtyckie, Czechy i Słowacja.

Według danych Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) w latach 2014–2023 wydatki obronne wymienionych państw zostały znacząco zwiększone:

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm (dostęp: 31.07.2024).

³ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf (dostęp: 31.07.2024).

⁴ Deklaracja Szczytu NATO w Madrycie przyjęta przez Szefów Państw i Rządów Sojuszu uczestniczących w sesji Rady Północnoatlantyckiej w Madrycie w dniu 29 czerwca 2022 r.

- w przypadku Polski z 9,52 mld USD w 2014 r. do 26,78 mld USD w 2023 r.
- (wzrost o 181,3 %);
- w przypadku Czech z 2,41 mld USD w 2014 r. do 4,33 mld USD w 2023 r.
- (wzrost o 79,7 %);
- w przypadku Słowacji z 0,99 mld USD w 2014 r. do 2,34 mld USD w 2023 r.
- (wzrost o 136,4 %);
- w przypadku Estonii z 0,55 mld USD w 2014 r. do 1,05 mld USD w 2023 r. (wzrost o 90,9 %);
- w przypadku Litwy z 0,47 mld USD w 2014 r. do 1,92 mld USD w 2023 r. (wzrost o 308,5 %);
- w przypadku Łotwy z 0,31 mld USD w 2014 r. do 0,93 mld USD w 2023 r. (wzrost o 200,0 %).

Zwiększenie wydatków obronnych w badanych latach, w sposób graficzny przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Wzrost wydatków obronnych w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2014–2023.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIPRI <https://www.sipri.org/databases/milex>, dostęp z dnia 05.07.2024 r.

Swoistym miernikiem zaangażowania członków Sojuszu w budowanie wspólnych zdolności obronnych NATO jest wielkość wydatków obronnych poszczególnych państw wyrażona jako procent PKB. Po akcesji

Finlandii 4 kwietnia 2023 r. i Szwecji 7 marca 2024 r. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego zrzesza 32 państwa. Bazując na danych i metodologii SIPRI, można zauważyć, że 28 spośród wspomnianych 32 krajów zwiększyło swój procentowy stosunek wydatków obronnych do PKB – niewielki spadek tego wskaźnika odnotowały: Chorwacja, Stany Zjednoczone i Turcja, z kolei Islandia nie posiada oficjalnie żadnych wydatków wojskowych w związku z brakiem stałej armii. W 2014 r. zaledwie 3 kraje wydawały na obronność co najmniej 2 procent PKB (Grecja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania), z kolei w 2023 r. liczba ta wzrosła do 11 państw. Widoczne zwiększenie nakładów na obronność widoczne jest m.in. w przypadku Polski (wzrost z 1,92% w 2014 r. do 3,83% w 2023 r.) i krajów bałtyckich: Litwy (wzrost z 0,88% w 2014 r. do 2,72% w 2023 r.), Łotwy (wzrost z 0,94% w 2014 r. do 2,27% w 2023 r.) oraz Estonii (wzrost z 1,93% w 2014 r. do 2,87% w 2023 r.). Ponadto według zapowiedzi Sekretarza Generalnego NATO w 2024 r. próg 2% PKB na obronność osiągnąć ma 23 spośród 32 państw Sojuszu⁵. Wydatki obronne państw NATO w latach 2014 i 2023 r. w stosunku do PKB prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Wydatki obronne państw NATO w 2014 i 2023 roku

Lp.	Nazwa państwa członkowskiego NATO	Wydatki obronne jako % PKB w 2014 r.	Wydatki obronne jako % PKB w 2023 r.
1.	Albania	1,35%	1,74%
2.	Belgia	0,97%	1,21%
3.	Bułgaria	1,31%	1,85%
4.	Chorwacja	1,82%	1,78%
5.	Czarnogóra	1,47%	1,63%
6.	Czechy	0,97%	1,52%
7.	Dania	1,15%	1,95%
8.	Estonia	1,93%	2,87%
9.	Finlandia	1,45%	2,42%
10.	Francja	1,86%	2,06%
11.	Grecja	2,35%	3,23%

⁵ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226749.htm (dostęp 31.07.2024).

Lp.	Nazwa państwa członkowskiego NATO	Wydatki obronne jako % PKB w 2014 r.	Wydatki obronne jako % PKB w 2023 r.
12.	Hiszpania	1,25%	1,51%
13.	Holandia	1,16%	1,53%
14.	Islandia	-	-
15.	Kanada	0,99%	1,29%
16.	Litwa	0,88%	2,72%
17.	Luksemburg	0,37%	0,75%
18.	Łotwa	0,94%	2,27%
19.	Macedonia Północna	1,09%	1,70%
20.	Niemcy	1,15%	1,52%
21.	Norwegia	1,46%	1,61%
22.	Polska	1,92%	3,83%
23.	Portugalia	1,31%	1,52%
24.	Rumunia	1,35%	1,61%
25.	Słowacja	0,98%	2,02%
26.	Słowenia	0,97%	1,34%
27.	Szwecja	1,13%	1,47%
28.	Turcja	1,87%	1,50%
29.	USA	3,68%	3,36%
30.	Węgry	0,86%	2,13%
31.	Wielka Brytania	2,18%	2,26%
32.	Włochy	1,28%	1,61%

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIPRI <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>, dostęp z dnia 05.07.2024 r.

W Polsce bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa słusznie wywołało określone reakcje. Po inwazji rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. Polska podjęła istotne działania, dzięki którym modernizacja techniczna wojska polskiego nabrała niespotykanego wcześniej tempa. W uchwalonej w marcu 2022 r. Ustawie o obronie Ojczyzny znalazły się zapisy dotyczące wydatków obronnych. W artykuale 40. ustawy wydatki z budżetu państwa

dotyczące finansowania potrzeb obronnych Polski określone zostały na poziomie nie niższym niż 2,2% PKB w roku 2022 oraz co najmniej 3% PKB – w roku 2023 i latach kolejnych. Dodatkowo udział wydatków majątkowych w całości wydatków obronnych został określony na co najmniej 20%. Ponadto jednym z rozwiązań w zakresie finansowania Sił Zbrojnych RP, wprowadzonym dzięki zapisom Ustawy o obronie Ojczyzny, jest utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego – Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego celem jest znaczące zwiększenie nakładów na modernizację armii. Dzięki nowym rozwiązaniom w obszarze finansowania potrzeb obronnych Polska była w stanie rozpocząć podpisywanie wieloletnich umów na zakup sprzętu i uzbrojenia od Stanów Zjednoczonych i z Korei Południowej. Do najważniejszych, a zarazem najkosztowniejszych zakupów w 2022 roku zaliczyć należy m.in. 250 czołgów Abrams M1A2 SEP v.3 (4,75 mld USD), 218 wyrzutni K239 Chunmoo (3,55 mld USD), 180 czołgów K2 (3,37 mld USD), 48 samolotów FA-50 (3,00 mld USD), 212 armatohaubic K9 (2,40 mld USD) i 32 śmigłowce AW149 (1,90 mld USD). Zakupy te jasno pokazują, że Polska, jako kraj położony na wschodniej flance NATO, nie lekceważy zagrożenia i daje przykład innym państwom w kwestii wydatków obronnych.

Na przestrzeni ostatniej dekady podejście państw NATO (a w szczególności krajów tworzących wschodnią flankę Sojuszu) do kwestii bezpieczeństwa, uległo znaczącej zmianie. Niestabilna sytuacja geopolityczna związana z agresywnymi działaniami Federacji Rosyjskiej zmusiła członków NATO do rewizji swojego podejścia w obszarze obronności, co przełożyło się na zwiększenie wydatków obronnych. Budżety obronne w ciągu 10 lat podwoiły, a w przypadku Polski, Litwy czy Łotwy niemal potroiły. Co więcej, niemal wszystkie kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej osiągnęły ustalony na szczycie w New Port próg 2 procent PKB przeznaczanych na obronność. Pokazuje to, że zachodzące zmiany w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej po 2014 r. znacząco wpłynęły na kształtowanie się wydatków obronnych państw regionu, w tym przede wszystkim Polski.

Wydatki obronne Polski w latach 2014–2023

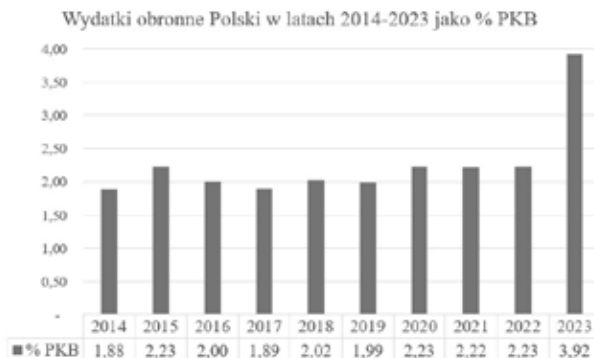
Na przestrzeni ostatniej dekady Polska podjęła istotne kroki prowadzące do zwiększenia własnego potencjału obronnego. Do działań tych

należy zaliczyć m.in. intensywną modernizację techniczną Sił Zbrojnych, rozbudowę infrastruktury wojskowej i zwiększenie liczebności stanu osobowego armii. Aby zmiany te były możliwe do przeprowadzenia, konieczne stało się zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania, co przełożyło się na systematyczne zwiększanie budżetu obronnego na przestrzeni ostatnich 10 lat. W celu nakreślenia zmian, które zaszły w obszarze wydatków obronnych Polski w latach 2014–2023 r. konieczne jest przeanalizowanie, zarówno ich wielkości nominalnej oraz stosunku do PKB, jak również proporcji do innych wydatków oraz wewnętrznej struktury.

Analizując wielkość wydatków obronnych Polski w stosunku do PKB w latach 2014–2023 zgodnie z metodologią NATO, należy stwierdzić, że na przestrzeni dekady wskaźnik ten znacząco się poprawił. Jeszcze w 2014 r. wydatki obronne Polski kształtowały się na poziomie 1,88% PKB, czyli nie osiągały ustalonego na szczycie w New Port celu 2% PKB, jednak już rok później próg ten został przekroczony i osiągnął wartość 2,23% PKB. W kolejnych latach wskaźnik ten kształtował się na stabilnym poziomie, oscylując wokół wymaganego przez NATO poziomu. Istotny wzrost wydatków nastąpił wraz z rozpoczęciem wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r. Zapisy Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny określiły minimalną wartość wydatków obronnych z budżetu państwa związanych z finansowaniem potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, na poziomie 2,2% PKB – w roku 2022 oraz co najmniej 3% PKB – w roku 2023 i latach kolejnych. Przyjmując szacunki zawarte w corocznym raporcie NATO za prawidłowe, stwierdzić należy, że powyższy cel został osiągnięty – wydatki obronne Polski są szacowane na kolejno: 2,23% w 2022 r. i 3,92% w 2023 r., co w sposób graficzny przedstawia rysunek 2.

Na sfinansowanie potrzeb obronnych Polski przeznaczane są środki, które pochodzą z kilku źródeł. Największą grupą wydatków obronnych są wydatki ujęte w części 29 budżetu państwa „Obrona narodowa”. Dodatkowo do wydatków obronnych zalicza się wydatki w dziale 752 „Obrona narodowa” ujęte w innych częściach budżetu państwa niż część 29. Ponadto istotnym źródłem finansowania wydatków obronnych, wprowadzonym zapisami Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, został pozabudżetowy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który zastąpił funkcjonujący do tego czasu państwowy fundusz celowy – Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

Rysunek 2. Wydatki obronne Polski w latach 2014–2023 jako % PKB.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Secretary General's Annual Report 2023*, NATO, Brussels 2024.

Analizując wydatki obronne w układzie tradycyjnym budżetu państwa, szczególną uwagę należy skupić na części 29 – Obrona narodowa. Dysponentem części 29 – Obrona narodowa jest Minister Obrony Narodowej, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej.

W ramach części 29 finansowane są zadania z zakresu:

1. Spraw obronnych Państwa oraz Sił Zbrojnych.
2. Bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze militarnym.
3. Udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz zadań wynikających ze zobowiązań militarnych powziętych z tytułu umów międzynarodowych.
4. Wypłaty świadczeń emerytalnych oraz uposażeń prokuratorów wojskowych i sędziów wojskowych w stanie spoczynku⁶.

Poddając analizie strukturę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ujęciu podmiotowym (z podziałem na części), stwierdzić należy, iż na przestrzeni ostatnich lat wydatki obronne w ramach części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa stanowiły istotną część całości wydatków budżetowych ponoszonych w tym okresie. W latach 2021-2023 było to kolejno: 9,8% (dla 2021 r.), 9,6% (dla 2022 r.) oraz 13,2% (dla 2023 r.) budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

⁶ Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona Narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego, NIK, Warszawa 2022.

Na przestrzeni lat 2014–2023 wydatki budżetu państwa w ramach części 29 – Obrona narodowa wyniosły:

1. W 2014 roku: 31,21 mld zł (wzrost r/r o 11,86%).
2. W 2015 roku: 37,11 mld zł (wzrost r/r o 18,90%).
3. W 2016 roku: 35,30 mld zł (spadek r/r o 4,87%).
4. W 2017 roku: 36,70 mld zł (wzrost r/r o 3,94%).
5. W 2018 roku: 41,85 mld zł (wzrost r/r o 14,05%).
6. W 2019 roku: 43,44 mld zł (wzrost r/r o 3,80%).
7. W 2020 roku: 51,55 mld zł (wzrost r/r o 18,66%).
8. W 2021 roku: 58,13 mld zł (wzrost r/r o 12,76%).
9. W 2022 roku: 57,08 mld zł (spadek r/r o 1,80%).
10. W 2023 roku: 97,08 mld zł (wzrost r/r o 70,08%).

Analizując wydatki budżetu państwa w części 29 za lata 2014-2023, można zaobserwować wyraźny trend wzrostowy. Na przestrzeni dekady wydatki obronne zwiększyły się o 65,87 mld zł, co przełożyło się na wzrost o 211% względem 2014 r. W ujęciu rocznym wyraźny wzrost zaobserwować można w 2015 r. gdy wydatki w części 29 budżetu państwa wzrosły o 18,90% względem 2014 r. oraz w 2023 r. gdy nastąpił wzrost o 70,08% względem roku 2022 r. Przyczyny wspomnianych wzrostów wydatków obronnych związane są m.in. z modernizacją techniczną oraz rozbudową infrastruktury i stanu osobowego sił zbrojnych na przestrzeni ostatniej dekady w związku z rosnącym zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej.

Istotne zmiany można zaobserwować także w strukturze wydatków w części 29 budżetu państwa. W 2014 r. największy, wynoszący 47,5%, udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (14,81 mld zł), kolejne pozycje zajęły: wydatki majątkowe 26,2% (8,19 mld zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych 23,3% (7,26 mld zł) oraz dotacje i subwencje 3,1% (0,95 mld). Zgola inaczej przedstawia się struktura w 2023 r., gdzie na pierwszym miejscu znalazły się wydatki majątkowe 43,8% (42,50 mld zł), drugie co do wielkości były wydatki bieżące jednostek budżetowych 39,0% (37,90 mld zł), trzecie świadczenia na rzecz osób fizycznych 13,1% (12,70 mld zł), a ostatnie dotacje i subwencje 4,1% (3,98 mld zł). W sposób graficzny przedstawia to tabela 2. Fakt, iż na przestrzeni dekady wydatki majątkowe stały się największą pozycją w strukturze wydatków części 29 budżetu państwa związany jest bezpośrednio z wielomiliardowymi zakupami sprzętu wojskowego poczynionymi na przestrzeni ostatnich lat.

Tabela 2. Wykonanie wydatków w części 29 w latach 2014–2023 według grup wydatków

Grupa wydatków	Wykonanie wydatków w latach 2014-2023 (mld zł):									
	Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ogółem wydatki w części 29, w tym:	31,21	37,11	35,30	36,70	41,85	43,44	51,55	58,13	57,08	97,08
% całości wydatków w części 29	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dotacje i subwencje	0,95	0,99	1,16	1,34	1,59	2,39	2,65	2,42	2,98	3,98
% całości wydatków w części 29	3,1%	2,7%	3,3%	3,7%	3,8%	5,5%	5,1%	4,2%	5,2%	4,1%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,26	7,27	7,35	7,55	7,79	8,46	8,97	9,47	10,42	12,70
% całości wydatków w części 29	23,3%	19,6%	20,8%	20,6%	18,6%	19,5%	17,4%	16,3%	18,3%	13,1%
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	14,81	16,08	16,99	18,00	19,67	21,91	23,29	23,96	28,39	37,90
% całości wydatków w części 29	47,5%	43,3%	48,1%	49,1%	47,0%	50,4%	45,2%	41,2%	49,7%	39,0%
Wydatki majątkowe	8,19	12,76	9,81	9,80	12,80	10,70	16,64	22,27	15,28	42,50
% całości wydatków w części 29	26,2%	34,4%	27,8%	26,7%	30,6%	24,6%	32,3%	38,3%	26,8%	43,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w części 29 – Obrona Narodowa* za lata 2014–2023 <https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa>, dostęp z dnia 31.07.2024 r.

Dokonując analizy wielkości wydatków obronnych Polski, nie można pomijać znaczenia środków pozabudżetowych, wśród których współcześnie istotnego znaczenia nabierają te pochodzące z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Fundusz ten funkcjonuje w Banku Gospodarstwa Krajowego od 23 kwietnia 2022 r. Został utworzony na mocy Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. W art. 39. ww. ustawy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych został wskazany jako jedno z trzech podstawowych źródeł finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych, z czego wynika podstawowy cel tego pozabudżetowego funduszu jakim jest finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z programu rozwoju Sił Zbrojnych. Obsługę wpłat i wypłat funduszu prowadzi Bank Gospodarstwa krajowego. Ponadto bank jest odpowiedzialny za pozyskiwanie finansowania dłużnego na rzecz funduszu, opracowanie planu finansowego funduszu (który podlega uzgodnieniu z Ministrem Finansów i zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej) oraz sporządzenie sprawozdania rocznego z realizacji planu finansowego funduszu.

Środki finansowe funduszu pochodzą z wpływów z tytułów określonych w ustawie powołującej fundusz, w tym m.in. z tytułu:

1. Środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej.
2. Pozyskanego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych finansowania dłużnego w formie kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji.
3. Wpływów z przepisów o Agencji Mienia Wojskowego.
4. Wpływów z tytułu wsparcia udzielonego wojskom obcym m.in. udostępniania im poligonów.
5. Wpływów z tytułu specjalistycznych usług wojskowych.

W 2022 r. wpływy do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły łącznie 15,311 mld zł, z czego 4,99 mld zł stanowiły środki przekazane ze zlikwidowanego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, 9,909 mld zł z pozyskanego finansowania dłużnego (z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych), 412 mln zł z pozostałych ustawowych wpływów funduszu. W 2022 r. wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły 14,638 mld zł, w tym 14,496 mld zł na cele określone w programie rozwoju Sił Zbrojnych oraz 142 mln zł na obsługę finansowania dłużnego. Na dzień 31 grudnia 2022 roku na stanie funduszu pozostały środki pieniężne w kwocie 645 mln zł do wykorzystania w kolejnych latach⁷. W 2023 r. do-

⁷ <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11780,aktualnosci-z-polski,wykonanie-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych-w-2022-roku> (dostęp 31.07.2024).

chody Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły 31,616 mld zł, z czego 10,501 mld zł stanowiły środki przesunięte z części 29 budżetu państwa w ramach wydatków majątkowych, 19,483 mld zł pochodziło z pozyskanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego finansowania dłużnego (12,507 mld zł z kredytów i 6,976 mld zł z tytułu emisji papierów wartościowych), a 1,632 mld zł zostało pozyskane w ramach pozostałych ustawowych wpływów funduszu. Wydatki funduszu w 2023 r. wyniosły 24,189 mld zł, z czego 23,294 mld zł stanowiły środki przeznaczone na realizację zadań funduszu, 891 mln przeznaczono na obsługę finansowania dłużnego, a 4 mln zł stanowiły pozostałe wydatki. Na koniec 2023 r. fundusz zgromadził środki pieniężne w wysokości 7,785 mld zł, które będą mogły być wykorzystane w latach kolejnych⁸.

W latach 2014–2023 Polska znacząco zwiększyła swoje wydatki obronne zarówno w ujęciu nominalnym, jak również w stosunku do PKB. Wydatki obronne na przestrzeni ostatnich lat stały się jedną z kluczowych gałęzi ogółu wydatków publicznych. Ponadto w związku z szeroko prowadzoną modernizacją techniczną sił zbrojnych oraz związanymi z nią wielomiliardowymi umowami na zakup sprzętu zmiana uległa struktura wydatków obronnych, w której dominującą rolę zaczęły odgrywać wydatki majątkowe. Istotnym faktem, który należy podkreślić, są również zmiany wprowadzone na mocy Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, które spowodowały znaczące zmiany w zakresie finansowania potrzeb obronnych państwa. Utworzony w 2022 r. pozabudżetowy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych stał się ważnym źródłem środków przeznaczanych na zakup sprzętu i uzbrojenia. Zmiany, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich lat w kwestii finansowania potrzeb obronnych państwa, pozwoliły rozpocząć proces rozbudowy i modernizacji sił zbrojnych oraz doprowadziły do sytuacji, w której Polska wysunęła się na pozycję lidera w kwestii wydatków obronnych, nie tylko w regionie, ale również w całym NATO.

⁸ <https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,12023,armie-swiata,wojsko-polskie,wydatki-obronne-polski-w-2023-roku> (dostęp: 31.07.2024).

Podsumowanie

Zmiany w architekturze bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej po 2014 roku znacząco wpłynęły na kształtowanie wydatków obronnych państw regionu, w tym Polski. Rosnące zagrożenie ze strony Rosji oraz działania NATO w regionie wymusiły zwiększenie nakładów na obronność i modernizację sił zbrojnych. W Polsce odegrała kluczową rolę w tych procesach, realizując ambitne programy modernizacyjne i aktywnie współpracując z sojusznikami w ramach NATO. Wydatki obronne Polski na przestrzeni lat 2014–2023 znacząco wzrosły. W odpowiedzi na trwającą od lutego 2022 r. wojnę rosyjsko-ukraińską podjęto szereg działań mających na celu przyspieszenie rozbudowy i modernizacji sił zbrojnych, które pozwoliły wprowadzić rozwiązania zapewniające odpowiedni poziom finansowania potrzeb obronnych. Przeprowadzone w artykule analizy bazują na rzetelnych informacjach oraz danych pozyskanych z merytorycznych i wiarygodnych źródeł. Wskazują one, jaką rolę odgrywają współcześnie wydatki obronne w kontekście zmieniającej się architektury bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz jakie zmiany zaszły w obszarze wydatków obronnych Polski w latach 2014–2023. Dokonane analizy skłaniają do wygenerowania następujących wniosków:

1. Na skutek trwającej wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz rosnącego zagrożenia bezpieczeństwa ze strony Federacji Rosyjskiej wydatki obronne państw położonych na wschodniej flance NATO w ostatnich latach przybrały tendencje wzrostowe.
2. Bazując na danych i metodologii SIPRI 28 spośród 32 krajów członkowskich NATO w latach 2014–2023 zwiększyło swój procentowy stosunek wydatków obronnych do PKB. Ponadto 11 państw osiągnęło w 2023 r. ustalony na szczycie w New Port cel wydatków na obronność na poziomie co najmniej 2 procent PKB.
3. Znaczący wzrost wydatków w ciągu ostatniej dekady zanotowały kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności: Polska, Litwa, Łotwa i Estonia.
4. W Polsce w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania potencjału obronnego stosowne zapisy zostały zawarte w Ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.
5. W ustawie określone zostały minimalne progi wydatków obronnych na poziomie 2,2% PKB – w roku 2022 oraz co najmniej 3% PKB

- w roku 2023 i latach kolejnych oraz wydatków majątkowych na poziomie co najmniej 20% ogółu wydatków obronnych.
6. Po 2022 r. Polska znacząco zwiększyła wydatki obronne wysuwając się pod tym względem na pozycję lidera w regionie. Według szacunkowych danych NATO w 2023 r. wydatki obronne Polski w stosunku do PKB osiągnęły poziom 3,92%.
 7. Utworzony na mocy zapisów Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny pozabudżetowy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych stał się po 2022 r. istotnym źródłem finansowania wielomiliardowych zakupów sprzętu i uzbrojenia.
 8. Uwzględniając środki wydatkowane w ramach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, całkowite wydatki obronne Polski w 2023 r. przekroczyły kwotę 111 mld zł, co stanowiło ponad trzykrotność środków wydatkowanych w 2014 r.

Zmiany w obszarze finansowania potencjału obronnego Polski w latach 2014-2023 pozwoliły rozpocząć proces modernizacji i rozbudowy sił zbrojnych. Były możliwe dzięki systematycznemu zwiększaniu budżetu obronnego oraz wprowadzeniu rozwiązań zapewniających finansowanie pozabudżetowe, co pozwoliło na realizację kluczowych zadań w obszarze obronności. Dzięki znacznemu zwiększeniu w ostatnich latach wydatków obronnych Polska nie tylko rozwinęła swoje zdolności obronne, ale stała się również przykładem dla innych państw NATO w tym obszarze.

Bibliografia

Literatura:

- Bako Z., *Wojna ekonomiczna*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1983.
- Itrich-Drabarek J., Misiuk A., Mitkow Sz., Bryczek-Wróbel P. (red.), *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, Elipsa, Warszawa 2023.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
- Płaczek J. (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2014.
- Płaczek J. (red.), *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2009.
- Stańczyk K., *Finansowanie potencjału obronnego*, [w:] *Potrzeby logistyczne potencjału obronnego*, red. M. Pawlisiak, Adam Marszałek, Toruń 2020.

Akty prawne:

- Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r. poz. 655).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).
- Obwieszczenie Ministra Finansów z 17 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, (Dz. U. z 2010 r. poz. 207 z późn. zm.).

Źródła internetowe:

- <https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,12023,armie-swiata,wojsko-polskie,wydatki-obronne-polski-w-2023-roku>, dostęp z 31.07.2024 r.
- <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11780,aktualnosci-z-polski,wykonanie-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych-w-2022-roku>, dostęp z 31.07.2024 r.

Inne źródła:

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku. Tom II*, NIK, Warszawa 2023.
- Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona Narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego*, NIK, Warszawa 2022.
- Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, NIK, Warszawa 2023.

Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona narodowa, NIK, Warszawa 2024.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2014.

The Secretary General's Annual Report 2023, NATO, Brussels 2024.

Tian N., Lopes da Silva D., Liang X., Scarazzato L., Béraud-Sudreau L., Trends in world military expenditure 2022, SIPRI, Stockholm 2023.

