



Epokowy zwrot (*Zeitenwende*) i wydatki na obronność

Krzysztof Malinowski

Po roku od ogłoszenia zasadniczych zmian w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa perspektywy osiągnięcia sojuszniczego wskaźnika 2% PKB na obronność nadal nie są przesądzone. Przeszkodą okazały się nie dość konsekwentnie prowadzone zmiany w resorcie obrony kierowanym do stycznia 2023 r. przez minister Christine Lambrecht i niemożność szybkiego uporania się z zaniedbaniami i deficytami odziedziczonymi po poprzednikach. Jej następcą Boris Pistorius wydaje się lepiej rozumieć istotę niedomagań i trafniej formułować postulaty naprawcze.

Zapowiedziane przez kanclerza Olafa Scholza zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w słynnym już przemówieniu w Bundestagu w dniu 27 lutego 2022 r. okrzyknięto w niemieckiej opinii publicznej mianem epokowego zwrotu. Faktycznie kanclerz posłużył się tym określeniem w swoim wystąpieniu kilkakrotnie, lecz nie odnosił go do polityki Niemiec, ile raczej chciał opisać za jego pomocą dramatyczną zmianę w dziejach kontynentu, jaką była agresja Rosji na Ukrainę, jak i jej konsekwencje dla polityki międzynarodowej. Ogłoszone przezeń zmiany – zapowiedź

dostaw broni, powołanie specjalnego funduszu dla finansowania Bundeswehry, przystąpienie do sankcji wobec Rosji i zawieszenie *Nord Stream II* – oznaczały formalne zerwanie z dotychczasowymi ograniczeniami w niemieckiej polityce bezpieczeństwa.

Faktycznie słowo *Zeitenwende* stało się wręcz emblematem nowej sytuacji Niemiec, uruchamiającym zbiorową wyobraźnię polityczną opinii publicznej, dopytującej nieustannie o stan realizacji ogłoszonych zmian. *Zeitenwende* przeobraziła się w metaforę

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy wyrażają jedynie opinie autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

dyskursu politycznego, która w pierwszą rocznicę jej ogłoszenia mogłaby stanowić hasło wywoławcze dla krytycznych podsumowań i rozliczeń rządzącej trójkolorowej koalicji. Jeszcze do niedawna należałoby się spodziewać, że będą one koncentrować się na najbardziej newralgicznym wymiarze, dotyczącym przekazywania uzbrojenia dla Ukrainy i wydatków na obronność.

Przed rokiem w celu likwidacji narastających od lat deficytów w zakresie obronności kanclerz zadeklarował utworzenie specjalnego funduszu dla uzbrojenia Bundeswehry i podniesienie „od zaraz” wydatków na obronność do poziomu 2% PKB zgodnie z wymogami Sojuszu Północnoatlantyckiego i oczekiwaniami partnerów. Plan ten doczekał się jedynie częściowej materializacji, kiedy po trzymiesięcznych negocjacjach z opozycją chadecką wypracowano kompromis umożliwiający zmianę Ustawy Zasadniczej i dzięki temu powołanie do życia wspomnianego funduszu; podniesienie wydatków na obronność z budżetu do poziomu 2% okazało się tymczasem niewykonalne. Środki pozyskiwane rokrocznie z funduszu przez 5 lat miały wypełnić istniejącą lukę, podnosząc łącznie poziom wydatków na obronność do 2% PKB do 2026 r. Samo mozolne

budowanie podstaw wewnątrzpolitycznych dla odbudowania niemieckiej polityki obronnej i zarazem sojuszniczej wiarygodności Niemiec było zaledwie pierwszym krokiem na rzecz *Zeitenwende* w zakresie polityki bezpieczeństwa. Dopiero bowiem postępy w realizacji projektów uzbrojenia dla Bundeswehry, zestawionych na specjalnej liście dołączonej do ustawy o powołaniu Funduszu, miały stanowić sprawdzian sensowności tej inicjatywy rządu.

Zwiększanie wydatków na uzbrojenie nie przyjęło w minionym roku jednak zadowalającej dynamiki, a przyczyn tego stanu rzeczy można dopatrywać się m.in. w sposobie zarządzania zmianami przez centrum decyzyjne. Ważną okolicznością był zwłaszcza brak wystarczającej samodzielności i politycznej odpowiedzialności minister obrony Christine Lambrecht względem kanclerza, jak i jej niewystarczające przekształcenia wewnątrzresortowe w obliczu narosłych przez lata skutków wcześniejszych nieudanych prób zmian podejmowanych przez poprzedników odnośnie do skomplikowanej struktury resortu i nadmiernie zbiurokratyzowanych procedur i praktyk urzędniczych, w tym w rozbudowanym systemie zamówień. Właśnie w inercji dotychczasowych rozwiązań

systemowych upatrywać należy zasadniczej okoliczności spowalniającej Zeitenwende. Zresztą te same czynniki rzutowały także częściowo negatywnie na gotowość resortu do organizowania pomocy militarnej dla Ukrainy.

Bilans w dziedzinie obronności wypada niezbyt pomyślnie. Wbrew oczekiwaniom z wiosny 2022 r. nie udało się osiągnąć poziomu 2% PKB na obronność ani za 2022 r. (1,44%, de facto 1,6%, jeśli doliczyć 8,4 mld euro z Funduszu), ani też nie nastąpi to w następnych latach, gdyż wydatków na obronę w budżecie nie podniesiono. I tak w 2022 r. zakładano wydatki z budżetu w wysokości 50,1 mld euro, a z Funduszu w wysokości 8,4 mld euro. Obecnie nie ma planu finansowego, który przewidywałby zwiększenie w budżecie wydatków na obronność w dłuższej perspektywie¹. Zamrożenie regularnych wydatków budżetowych od razu zrodziło pytanie, jak w takiej sytuacji rząd (obecny lub przyszły) zamierza sprostać trwale zobowiązaniu sojuszniczemu? Środki z funduszu wystarczą prawdopodobnie na podniesienie wydatków obronnych do poziomu 2% jedynie przez dwa lata, tj. w okresie 2023–2024².

Ponadto według prognozy Institut der deutschen Wirtschaft przy obecnym planowaniu budżetu już w 2026 r. zabraknie 10 mld euro, aby osiągnąć wskaźnik 2%. Obok tego szybko zaistniał problem, czy 100 mld euro wystarczy w ogóle na pokrycie potrzeb w zakresie nowego uzbrojenia i sprzętu. Jest to tym bardziej paląca sprawa, iż w perspektywie najbliższego szczytu NATO w Wilnie w lipcu 2023 r. prawdopodobnie dojdzie do uchwalenia zobowiązania traktującego wskaźnik wydatków na obronność na poziomie 2% PKB jako absolutne minimum.

Jednym z czynników infrastrukturalnych utrudniających dynamiczne reagowanie na nowe wyzwania jest system zamówień realizowany za pomocą Federalnego Urzędu ds. Uzbrojenia, Technik Informatycznych i Eksploatacji Bundeswehry (*Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, BAAINBw*). Reforma tego urzędu była wspólnym postulatem koalicji rządzącej i chadecji przy zawieraniu porozumienia o powołaniu do życia funduszu, gdyż agencję tę już wcześniej

¹ C. Major, Chr. Mölling, *Zum Zaudern keine Zeit*, „Internationale Politik”, 16.02.2023, <https://internationalepolitik.de/de/zum-zaudern-keine-zeit> (dostęp: 25.02.2023).

² H. Bardt, K.-H. Röhl, *Bundeswehr und Inflation: Was bleibt von der Zeitenwende?*, „IW-Kurzbericht”, Nr. 94/2022, 05.12.2022, <https://www.iwkoeln.de/studien/hubertus-bardt-klaus-heiner-roehl-was-bleibt-von-der-zeitenwende.html> (dostęp: 25.02.2023).

zgodnie obarczano winą za niedomagania związane z przekształceniami Bundeswehry. Równolegle nadmiernie zbiurokratyzowany aparat resortu obrony i skomplikowane warunki prawne dotyczące pozyskiwania uzbrojenia dodatkowo wymagały uproszczeń i skrócenia procedur.

Sukcesem w działaniach naprawczych było uchwalenie w dniu 7 lipca 2022 r. przez Bundestag ustawy „o przyspieszeniu działań zakupowych dla Bundeswehry” (*Bundeswehr-Beschaffungsbeschleunigungsgesetz*), która pozwoliła na stosowanie w sposób uproszczony europejskiego prawa zamówień publicznych, m.in. na znoszenie obligatoryjnego organizowania przetargów w całej Europie, jeśli zakup służy bezpieczeństwu narodowemu i wymaga pilnej realizacji. Ponadto nowa regulacja dopuściła zwiększenie udzielania bezpośrednich zamówień przez urząd (do 20%), tzn. bez czasochłonnych przetargów. Dodatkowo podniesiono próg dla inwestycji niewymagających ogłoszenia przetargu z 1000 do 5000 euro. Jednak wciąż pozostaje otwartym pytanie, czy te nowe regulacje przełożą się na sprawniejsze działania biurokracji i istotne przyspieszenie w pozyskiwaniu nowego uzbrojenia i sprzętu.

Obserwacja powolnych działań towarzyszących wydatkowaniu

środków z funduszu pokazuje zadziwiający brak determinacji w szybszym dokonywaniu przekształceń. Dopiero bowiem w grudniu 2022 r. Bundestag zatwierdził pierwszy duży projekt na zakup samolotów F-35 na kwotę 13 mld euro i zamówienie śmigłowca transportowego Chinook, co było tym łatwiejsze, że systemy te pochodzą od dostawcy zagranicznego i nie wymagają skomplikowanych procedur zamówieniowych. Natomiast dokonano relatywnie mało zamówień w obszarze wyposażenia osobistego żołnierzy i amunicji. Niewątpliwie oba te projekty można zapisać na konto dokonań minister Lambrecht, gdyż były one kluczowe dla niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Zamówienie 35 samolotów F-35 od koncernu Lockheed stanowi gwarancję kontynuacji udziału Niemiec w programie *nuclear sharing*, co oznacza, że SPD zdystansowała się od dotychczasowego stanowiska niechętnego wobec pogłębiania stosunków militarnych z USA.

Jednak wśród różnych ekspertek i ekspertów ds. polityki bezpieczeństwa (w Bundestagu i w środowiskach eksperckich) pojawiały się wątpliwości, czy samo usprawnienie działania urzędu i nowe regulacje wystarczą dla dokonania jakościowej zmiany i podołania wymogom epokowego



zwrotu, przy czym oczekiwano zwłaszcza podjęcia jakiejś zasadniczej reformy resortu³. Wezwania te należy łączyć z palącą potrzebą naprawy błędów popełnionych w przebudowie resortu prowadzonej przez poprzednich, chadeckich ministrów obrony, którzy zmierzali do dokonania oszczędności. Karl-Theodor zu Guttenberg zmniejszył liczebność sił zbrojnych, a Thomas de Maizière zmienił sposób zarządzania, likwidując główne sztaby dowodzenia i planowania – wszystko to w odpowiedzi na potrzebę udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych kosztem obrony terytorialnej i sojuszniczej. W konsekwencji Bundeswehra cierpi na przerosty administracyjne, zdecentralizowaną strukturę głównych pionów (kadr, zamówień, infrastruktury i in.), a nadal brak koordynacji w zarządzaniu rodzajami sił zbrojnych. Minister Lambrecht była wprawdzie zdecydowaną orędowniczką zmian w wojsku, np. powołała grupę zadaniową ds. usprawnienia zamówień oraz specjalny sztab ds. Ukrainy, lecz zarazem przeciwniczką przeprowadzania zasadniczych reform strukturalnych, odchudzania administracji ministerstwa, a nawet urzędu

zamówień w przekonaniu, iż sparaliżuje to siły zbrojne.

Właśnie niemożność szybkiego usunięcia odziedziczonych deficytów w zakresie posiadanych systemów uzbrojenia stała się przysłowiowym gwoździem do politycznej trumny minister Lambrecht. Punktem kulminacyjnym stała się spektakularna masowa awaria 18 transporterów opancerzonych Puma w trakcie manewrów w grudniu 2022 r., co było poważnym uszczerbkiem na wizerunku Niemiec, ponieważ systemy te miały stanowić podstawę liczącej 8 tys. żołnierzy niemieckiej kontrybucji do 11,5-tysięcznych sił szybkiego reagowania NATO (VJTF) od stycznia 2022 r. i musiały zostać zastąpione wycofanymi wcześniej z użytku transporterami *Marder*.

Widać zatem, że rząd stoi w przypadku wydatków na obronność przed poważnymi wyzwaniami międzynarodowymi. Musi sprostać zarówno własnej obietnicy zwiększenia puli wydatków, jak i dotrzymać sojuszniczych zobowiązań, nie tylko w ramach VJTF, ale przede wszystkim planowania strategicznego NATO dotyczącego wystawienia przez Niemcy do 2025 r. dywizji

³ M. Szymanski, *Arbeit ohne Ende*, „Süddeutsche Zeitung”, 15.01.2023, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/verteidigungsministerium-to-do-liste-e797337/?reduced=true> (dostęp: 25.02.2023).

zmechanizowanej liczącej 30 tys. żołnierzy, gotowej do dyslokacji ciągu 30 dni.

Nowy minister obrony Boris Pistorius szybko zorientował się, że środki ze specjalnego funduszu i wydatki budżetowe na obronność są niedopasowane do rosnących potrzeb i wymagań sojuszniczych. Uważa on podobnie jak sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, że wskaźnik 2% powinien być wskaźnikiem minimum, a nie wartością docelową. Z takim podejściem był skorelowany jego postulat zwiększenia wydatków na obronność z budżetu o 10 mld rocznie, na co miał poparcie kanclerza, a co jednak wywołało mieszane opinie w koalicji: przychylność Zielonych i krytykę SPD.

KONKLUZJE

Po upływie pierwszego roku zmiany w niemieckiej polityce obronnej nadal jeszcze nie osiągnęły masy krytycznej. Niepomyślnie wyglądają perspektywy dla osiągnięcia zapowiadanego wskaźnika 2% PKB na obronę przy udziale środków z Funduszu Specjalnego, ani tym bardziej sprostania potrzebom obronnym Niemiec.

Warunkiem sine qua non dla realizacji *Zeitenwende* są dalsze decyzje w sprawie podniesienia wydatków na obronność, w tym dla zaspokojenia rosnących

potrzeb w zakresie pozyskiwania nowego uzbrojenia, sprzętu i uzupełniania braków amunicji. Minister Pistorius szybko rozpoznał tę konieczność.

Stosowne decyzje powinny obejmować nadzwyczajne podniesienie wydatków obronnych w budżecie, które byłoby:

- 1) skokowe, tzn. niestopniowe;
- 2) ukierunkowane na wzmocnienie modernizacji, czyli nieogólne, tzn. takie, które nie generowałyby również kosztów osobowych i operacyjnych;
- 3) trwałe, tzn. wieloletnie, wykraczające poza 2026 r., a nie doraźne.

Równolegle niezbędne jest podjęcie dalszych śmiałych reform strukturalnych w siłach zbrojnych w obszarze planowania i dowodzenia, ponieważ sprzyjałoby to optymalnemu wykorzystaniu środków z funduszu i zwiększonych środków budżetowych dla modernizacji Bundeswehry, a ponadto nie ma od nich odwrotu, jeśli wziąć pod uwagę konieczność sprostania wymaganiom sojuszniczym, które i tak w kwestii wydatków na obronność będą wkrótce poddane weryfikacji. Ważnym aspektem jest też stabilność wsparcia militarnego dla Ukrainy, a więc także wiarygodność polityczna Berlina jako najważniejszego donatora pomocy na kontynencie.

Kwestia dynamicznej modernizacji wywołuje również ważne implikacje na linii polityka-przemysł zbrojeniowy w Niemczech, ponieważ wymaga zapewnienia zwiększenia i trwałości podaży kluczowych systemów uzbrojenia od niemieckich dostawców, jak Rheinmetall i Krauss Maffei-Wegmann.

Realizacja takich zamiarów w sprawie zwiększenia finansowania Bundeswehry, ale też restrukturyzacji resortu wymagałaby wytworzenia nowego politycznego ugruntowania zarówno na szczeblu rządu, w ramach koalicji, jak i zwłaszcza w układzie ponadpartyjnym (jak w przypadku zmiany Ustawy Zasadniczej i powołania do życia Funduszu), choć konsens może nie wytrzymać próby kampanii wyborczej w 2025 r.

Z jednej strony minister obrony powinien zwiększyć autonomię względem urzędu kanclerskiego i wykazywać się większą samodzielnością. Słaba pozycja polityczna i niezbyt udane doświadczenia minister Lambrecht z własnym resortem i opinią publiczną stanowią pod tym względem ważny argument. Z drugiej strony poparcie kanclerza jest niezbędne z uwagi na konieczność wynegocjowania planu zwiększenia wydatków obronnych w budżecie z resortem finansów, które należy do domeny

FDP. Konieczne było w tej mierze poparcie ze strony Zielonych, którzy już wstępnie je zasygnalizowali.

Niewiadomą będzie pozycja ministra obrony w ramach przyszłej Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która w nowym rozdaniu ma skupiać procesy decyzyjne już nie tylko odnośnie do eksportu broni (jak dotąd Federalna Rada Bezpieczeństwa), ale także wszystkich kluczowych obszarów polityki bezpieczeństwa i obrony.

Prof. dr hab. Krzysztof Malinowski
– historyk, politolog, zastępca
dyrektora Instytutu Zachodniego.