



## Dynamika wydatków obronnych w USA – implikacje dla NATO

Artur Kacprzyk

Amerykańskie wydatki na obronność po kilku latach wzrostów najprawdopodobniej czeka stagnacja. Rosną jednocześnie potrzeby związane z traktowanym priorytetowo odstraszaniem Chin. Oznacza to, że utrzymywać się będą oczekiwania USA co do zwiększenia przez europejskie państwa NATO wkładu we własną obronność, nawet mimo złagodzenia napięć w relacjach transatlantyckich i pozytywnych sygnałów ws. obecności wojsk amerykańskich w Europie

9 kwietnia br. administracja prezydenta Joe Bidena przedstawiła zarys wniosku budżetowego na 2022 r. Przewiduje on 715 mld dol. dla Departamentu Obrony, a ponadto kolejne 38 mld na inne wydatki związane z obronnością, głównie utrzymanie głowic jądrowych przez Departament Energii. Pentagon miałby więc otrzymać sumę nominalnie o 1,6% większą niż w br. (704 mld), ale realnie – tj. po uwzględnieniu inflacji – mniejszą o ok. 0,5%. Byłoby to także nieco mniej, niż na 2022 r. planowała administracja Donalda Trumpa (722 mld). Propozycja wskazuje na priorytety inwestycji obronnych, które będą uszczegółowione w pełnym wniosku budżetowym w maju lub czerwcu. Bardziej kompleksowe i długoterminowe zmiany mogą następnie zostać wyznaczone w nowej [Strategii obrony narodowej USA](#) i innych dokumentach strategicznych.

**Inwestycje obronne Trumpa.** Podczas prezydentury Trumpa nastąpił istotny wzrost wydatków obronnych USA. Zwiększone finansowanie miało przede wszystkim pomóc w dostosowaniu sił zbrojnych – skupionych przez prawie dwie dekady na walce z terroryzmem i osłabionych cięciami budżetowymi z lat 2009–2015 – do rywalizacji ze strategicznymi rywalami, za które uznano przede wszystkim Chiny, a także Rosję. Dalej na liście zagrożeń znalazły się KRLD, Iran i ugrupowania terrorystyczne. Pomiedzy pierwszym a ostatnim rokiem urzędowania Trumpa finansowanie Pentagonu wzrosło realnie o ok. 10%, z blisko 666 mld dol. w 2017 r. do 733 mld w 2020 r. (kwoty w cenach stałych wg przelicznika z 2021 r.). Przyjęty jeszcze za kadencji Trumpa budżet obronny na 2021 r. został jednak zmniejszony o prawie 4%. Wysokość tych wydatków

zależała ostatecznie od Kongresu, ale i administracja zdawała się ograniczać swoje ambicje ze względu na rosnący deficyt budżetowy. Zaplanowała utrzymanie nakładów na obronność na lata 2022–2025 na względnie stałym poziomie, uwzględniającym inflację.

Dodatkowe środki pozwoliły na wzmocnienie amerykańskich sił zbrojnych, ale nie w stopniu, który deklarował Trump i o które zabiegał Pentagon. Zdecydowanie zbyt ambitne okazały się próby rozbudowy ilościowej i odwracania redukcji, do których doszło po kryzysie finansowym sprzed dekady. Siły lądowe powiększyły się w latach 2017–2020 z 476 tys. do 485 tys. żołnierzy w służbie czynnej, podczas gdy ich dowództwo zabiegało o co najmniej 500 tys., a Trump zapowiadał 540 tys. Zasoby marynarki wojennej wzrosły z 279 do 296 załogowych okrętów wojennych, lecz nie wypracowano wiarygodnego planu realizacji celu zakładającego posiadanie 355 okrętów. Choć siły powietrzne deklarowały w 2018 r., że potrzebują 386 dywizjonów lotniczych (wliczając w to Gwardię Narodową i rezerwy), w 2020 r. niezmiennie dysponowały 312 takimi jednostkami. Większe postępy osiągnięto w odtwarzaniu gotowości bojowej sił zbrojnych, tj. zdolności do ich szybkiego użycia operacyjnego. Oprócz wymian i napraw zużytego sprzętu oraz uzupełniania stanu osobowego jednostek, zwiększono też zapasy amunicji i liczbę ćwiczeń. Zakupy sprzętu objęły głównie już wcześniej opracowane uzbrojenie (np. myśliwce F-35) lub jego modyfikacje (np. czołgów Abrams), ale administracja Trumpa inwestowała także intensywnie w prace badawczo-rozwojowe nad nowymi systemami.

W budżecie na 2020 r. przeznaczono na ten cel rekordową sumę 107,5 mld dol.

**Zapowiedzi Bidena.** Wstępny wniosek budżetowy Bidena świadczy o niechęci jego administracji do dużych cięć w wydatkach obronnych. Wskazuje ona na te same zagrożenia militarne, które definiowano w czasach Trumpa, i również uznaje za największe z nich Chiny (państwo to wydaje na wojsko najwięcej po USA – oficjalnie 209 mld dol. w 2021 r., choć Pentagon od wielu lat twierdzi, że liczby te są zaniżane). Jednocześnie nowa administracja argumentuje, że w ostatnich latach niedofinansowane i traktowane gorzej od obronności były polityki dotyczące spraw wewnętrznych (m.in. ochrony zdrowia, oświatowa, budownictwa mieszkalnego, nauki, ochrony środowiska), dyplomacja oraz pomoc rozwojowa i humanitarna. Dlatego wnioskuje o wzrost wydatków na cele niewojskowe nominalnie aż o 16%, do 769 mld. Propozycja Bidena stanowi próbę kompromisu między skrajnymi apelami progresywnych Demokratów i podejściem Republikanów. Ci pierwsi chcą cięć budżetu obronnego aż o 10%, choć nie ma to wystarczającego poparcia w ich własnej partii. Republikanie zaś domagają się corocznego zwiększania go o realnie 3–5%, co za kadencji Trumpa Pentagon określał jako konieczne, by skutecznie rywalizować z rozwijającymi swe zdolności Chinami i innymi adwersarzami.

Podejście administracji Bidena do wydatków obronnych zdaje się wynikać też z przedkładania jakości sił zbrojnych nad ich wielkość. Priorytetem ma być rozwój uzbrojenia nowej generacji, wykorzystującego innowacyjne technologie (m.in. sztuczną inteligencję, komputery kwantowe). Implikuje to przyspieszenie i rozszerzenie prac prowadzonych jeszcze przez administrację Trumpa. Podtrzymano też znaczenie inwestycji w precyzyjne pociski rakietowe dalekiego zasięgu (w tym hipersoniczne). Propozycja budżetowa sugeruje, że dalej rosnąć będą zasoby marynarki wojennej, choć w mniejszym stopniu, niż dotąd planowano, i z naciskiem na okręty bezzałogowe i podwodne.

Przyspieszenie modernizacji ma odbyć się kosztem wcześniejszego wycofania ze służby „przestarzałych systemów” (jeszcze niesprecyzowanych), a przypuszczalnie także cięć kadrowych. Może to oznaczać powrót na większą skalę do proponowanych i rozważanych w ostatnich latach redukcji systemów postrzeganych jako zbyt zagrożone na nowoczesnym polu walki (zwłaszcza pociskami rakietowymi) i/lub drogie w utrzymaniu, m.in. samolotów szturmowych A-10, myśliwców 4. generacji i krążowników czy lotniskowców. W dyskusjach w USA coraz częściej pojawiają się ponadto sugestie ograniczenia budżetu wojsk

lądowych jako mniej przydatnych do operacji w regionie Indo-Pacyfiku niż marynarka wojenna, siły powietrzne, kosmiczne i zdolności do działań w cyberprzestrzeni. Niejasne jest, na jakie kroki zgodzi się Kongres, który ostatnio często blokował lub ograniczał redukcje sił lub zamówień sprzętu, grożące zmniejszeniem liczebności wojska oraz utratą miejsc pracy w USA. Pod znakiem zapytania jest też ostateczna skala programu modernizacji sił nuklearnych. Trwa jego przegląd, a wśród Demokratów nie brakuje głosów, że część jego elementów jest zbyt kosztowna i/lub zbędna.

**Implikacje dla NATO.** Administracja Bidena traktuje priorytetowo zagrożenie ze strony Chin, ale na drugim miejscu zapowiada działania na rzecz odstraszenia Rosji. Stara się również łagodzić napięcia transatlantyckie, które narosły podczas prezydentury Trumpa. Przemawia to przeciwko ewentualnym redukcjom obecności sił amerykańskich w Europie. Ponadto Pentagon potwierdził zacieśnienie współpracy wojskowej z Polską i zapowiedział rozmieszczenie 500 dodatkowych żołnierzy w Niemczech. Zatrzymano też wdrożenie krytykowanej ponadpartyjnie w Kongresie [decyzji Trumpa](#) o redukcji obecności wojskowej w Niemczech, która zakładała przeniesienie części wycofywanych żołnierzy do innych państw NATO i zastąpienie pozostałych rotacjami z USA. Ukończenie przeglądu amerykańskiej obecności wojskowej na świecie, w tym decyzje co do sił w Europie, spodziewane są latem br.

Koncentracja USA na regionie Indo-Pacyfiku będzie jednak ograniczać zdolność USA do wydzielenia i przerzutu do Europy dodatkowych sił w przypadku równoległych kryzysów w obu regionach. Łagodzić ten problem mogłoby istotne zwiększenie sił zbrojnych (nierealne w obecnych warunkach budżetowych), a pogłębić – redukcja liczebności sił (choć jej dokładne implikacje będą w tym przypadku zależały od skali i przedmiotu cięć). Dla wschodniej flanki NATO szczególnie ważne będą finansowanie i organizacja wojsk lądowych USA, przy czym ich ewentualne redukcje mogą dotyczyć mniej ważnych dla tego regionu zdolności i być łączone z zapowiadanym zmniejszeniem amerykańskiej obecności na Bliskim Wschodzie. O ile zaangażowanie USA w NATO pozostanie kluczowe dla odstraszenia – a zapowiadane przyspieszenie modernizacji amerykańskich sił zbrojnych będzie korzystne dla Sojuszu – dla jego europejskich członków konieczne jest dalsze zwiększanie własnych zdolności obronnych. Zabiegi o to kontynuuje zresztą administracja Bidena, choć w łagodniejszy sposób, niż miało to miejsce za czasów Trumpa.