

Kryzys rosyjsko-ukraiński a polityka bezpieczeństwa i obrony Szwecji

Justyna Gotkowska

Kryzys rosyjsko-ukraiński zmienił w Szwecji percepcję Rosji i przyczynił się do wzrostu niepokoju o bezpieczeństwo państwa i regionu. Nie wpłynę jednak na zmianę kierunku szwedzkiej polityki bezpieczeństwa. W perspektywie krótko- i średnioterminowej nie należy oczekiwać przystąpienia Szwecji do NATO. Dotychczasowe elementy szwedzkiej polityki bezpieczeństwa zostaną utrzymane, a niektóre jedynie nieznacznie pogłębione. Należy do nich zacieśnianie współpracy wojskowej z NATO, w ramach UE oraz z państwami nordyckimi i bałtyckimi. W obliczu braku gruntownej zmiany w polityce bezpieczeństwa najważniejsze dla Szwecji, a także dla krajów Sojuszu w regionie nordycko-bałtyckim, jest zwiększenie gotowości operacyjnej sił zbrojnych Szwecji i wzmocnienie zdolności do obrony kraju i do współdziałania z NATO w regionie. Pomimo zapowiedzi idących w tym kierunku, m.in. dotyczących zakupu dodatkowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz zwiększenia budżetu obronnego, z kilku względów realizacja tych deklaracji w perspektywie najbliższych pięciu lat może stanąć pod znakiem zapytania.

Kryzys rosyjsko-ukraiński zbiegł się z pracami nad opublikowanym 15 maja drugim raportem szwedzkiej Komisji Obronnej, która na zlecenie ministra obrony opracowała rekomendacje dotyczące dalszego kierunku polityki bezpieczeństwa oraz rozwoju sił zbrojnych Szwecji na lata 2015–2019. Odzwierciedla on konsensus większości szwedzkich elit politycznych wokół aspektów bezpieczeństwa i obronności państwa, a jego rekomendacje będą stanowiły podstawę sformułowania i przyjęcia przez parlament nowej strategii bezpieczeństwa oraz programu rozwoju sił zbrojnych.

Konsekwencje dla polityki bezpieczeństwa Szwecji – na północy bez zmian

Dla Szwecji, która jest jednym z bardziej zglobalizowanych krajów na świecie (z perspektywy wymiany handlowej) oraz aspiruje do odgrywania większej roli w polityce międzynarodowej, niż to wynika z jej wielkości, wyzwania i zagrożenia mają charakter globalny. Szwedzi zaliczają do nich m.in.: terroryzm, zorganizowaną przestępczość, zmiany klimatyczne, kryzysy ekonomiczne, rozpadające się państwa, migracje. Z tego względu udział sił zbrojnych Szwecji w operacjach pokojowych ONZ, cywilnych i wojskowych misjach zarządzania kryzysowego UE oraz operacjach NATO nadal jest postrzegany jako istotny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i będzie kontynuowany.

W wymiarze regionalnym konflikt rosyjsko-ukraiński zmienił postrzeganie Rosji wśród największych partii politycznych (moderatów i socjaldemokratów), które do tej pory nie

chciały dostrzec wyzwania związanych z rosyjskim programem zbrojeniowym i działaniami Moskwy w sąsiedztwie. Opublikowany raport Komisji Obronnej jasno mówi o rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie, która wzmacnia również niepewność w regionie Morza Bałtyckiego. Zmiana retoryki nie wpłynie jednak na gruntowną zmianę kierunku polityki bezpieczeństwa. Oczekiwania dużej części szwedzkich i zagranicznych środowisk opiniotwórczych dotyczące członkostwa Szwecji w NATO w perspektywie krótko- i średnioterminowej nie zostaną zrealizowane. Zbyt duże są ograniczenia wynikające z historii „neutralnej” Szwecji i związanej z nią tożsamości społeczeństwa, a zbyt mała chęć ich przełamania ze strony szwedzkich polityków. Z sondaży opinii publicznej wynika, że poparcie dla przystąpienia Szwecji do NATO – ku zaskoczeniu wielu – zmniejszyło się na skutek kryzysu rosyjsko-ukraińskiego (z ponad 30% poparcia w 2013 roku do poniżej 30% obecnie). Priorytetem Szwecji będzie kontynuacja dotychczasowej współpracy z NATO, która umożliwi szwedzkiej armii utrzymanie interoperacyjności z siłami Sojuszu. Jej ważnym filarem będzie udział w natowskich Siłach Szybkiego Reagowania (NRF) i współpraca w zakresie ćwiczeń i szkoleń. Kolejnym elementem szwedzkiej polityki będzie wzmacnianie integracji europejskiej i współpracy w UE w obszarze cywilnego i wojskowego reagowania kryzysowego, jak i dalsze pogłębianie dwu- i wielostronnej współpracy wojskowej z państwami nordyckimi (szczególnie z preferowaną ostatnio Finlandią), a także poszerzanie współpracy wojskowej z państwami bałtyckimi i – na drugim planie – z innymi krajami regionu Morza Bałtyckiego (Niemcy, Polska).

Konsekwencje dla rozwoju sił zbrojnych Szwecji

W obliczu braku gruntownej zmiany w polityce bezpieczeństwa najważniejszą kwestią dla pozostającej poza NATO Szwecji, a także dla krajów NATO w regionie nordycko-bałtyckim, jest wzmocnienie zdolności obronnych, które w ostatnich latach były kwestionowane przez szwedzkich analityków i sprawdzane przez działania rosyjskie (np. szeroko komentowane rosyjskie ćwiczenia symulujące punktowe ataki na terytorium Szwecji w pobliżu szwedzkiej przestrzeni powietrznej i brak reakcji dyżuru bojowego szwedzkich Sił Powietrznych w marcu 2013 roku). W pierwszej kolejności wzmocnienie zdolności powinno służyć efektywnemu nadzorowi i obronie terytorium lądowego i morza terytorialnego, w drugiej – prowadzeniu działań w przypadku kryzysów i konfliktów w regionie nordycko-bałtyckim, we współdziałaniu z siłami NATO w regionie (m.in. kontrola i zabezpieczanie szlaków morskich i powietrznych) oraz w samej Szwecji (np. wykorzystanie przez siły NATO szwedzkich baz lotniczych i morskich).

Jednak mimo kryzysu rosyjsko-ukraińskiego ze względu na utrzymanie globalnego i regionalnego wymiaru szwedzkiej polityki bezpieczeństwa, większość partii politycznych opowiedziała się za kontynuowaniem dotychczasowej reformy armii, z jednoczesnym wzmocnieniem zdolności do działań w kraju i w regionie nordycko-bałtyckim. Warto wspomnieć, że od 2009 roku szwedzka armia jest reformowana w kierunku modelu sił ekspedycyjnych. Za ogólny priorytet Komisja Obronna uznała zwiększenie zdolności operacyjnych jednostek bojowych, tj. uzupełnienie ich personelem wojskowym i zintensyfikowanie ćwiczeń wspólnych dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. W kontekście ewentualnych kryzysów i konfliktów rejon Sztokholmu oraz Gotlandia uznane zostały za priorytetowe regiony w obronności kraju. Nie zdecydowano się jednak na stałe

rozmieszczenie jednostek sił zbrojnych na Gotlandii, pozostając przy wzmocnionej czasowej obecności Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej tamże. Komisja Obronna zaproponowała zakup dodatkowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w tym m.in. zwiększenie liczby myśliwców JAS 39E z obecnie planowanych 60 do 70, nabycie pocisków manewrujących dalekiego zasięgu powietrze-ziemia; zwiększenie liczby planowanych okrętów podwodnych z 4 do 5; doposażenie Wojsk Lądowych (WL) w dodatkowy batalion obrony powietrznej średniego zasięgu (zakup takich systemów jest dopiero planowany). Komisja uznała za konieczne odzyskanie przez WL zdolności do dowodzenia związkami taktycznymi na poziomie brygady; zaproponowała też ew. powrót do organizacji WL w brygady – pod kątem zwiększenia możliwości prowadzenia działań przeciwko „symetrycznemu” przeciwnikowi (obecnie podstawową jednostką organizacyjną są bataliony, sprawdzające się w asymetrycznych operacjach zagranicznych). Zwrócono również uwagę na rozwijanie zdolności jednostek tzw. Narodowych Sił Ochrony w zakresie dowodzenia i doposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Jednostki te są częścią Obrony Terytorialnej Szwecji i mają za zadanie m.in. ochronę baz lotniczych i morskich, infrastruktury krytycznej i innych ważnych obiektów w państwie.

Znaki zapytania: personel wojskowy, budżet obronny i priorytety nowego rządu

Wyżej opisane planowane wzmocnienie zdolności wojskowych, które jest obecnie kluczowe dla Szwecji i dla krajów sąsiadujących, stoi jednak z kilku powodów pod znakiem zapytania.

Po pierwsze, szwedzka armia boryka się z brakiem personelu wojskowego. Jeśli nie będzie zmian w tym obszarze, problemy te będą się najprawdopodobniej pogłębiały, co będzie skutkowało stopniowym zmniejszaniem gotowości operacyjnej jednostek wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Zgodnie bowiem z obowiązującą decyzją rządu z jesieni 2013 roku, szwedzka armia w ramach konsolidacji budżetu państwa ma do 2018 roku zaoszczędzić na wynagrodzeniach dla żołnierzy ok. 55 mln euro (0,5 mld koron). Realizacja tych wytycznych będzie oznaczała zmniejszenie liczby żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową (stałą i kontraktową) na rzecz okresowej służby wojskowej, do której żołnierze pracujący w cywilu powoływani są czasowo i w zależności od potrzeb. Taki system sprawdza się być może w odniesieniu do udziału Szwecji w operacjach zagranicznych, ale nie w przypadku konieczności szybkiej reakcji na wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju i w regionie nordycko-bałtyckim.

Po drugie, rodzi się pytanie, czy wzmocnienie zdolności wojskowych niedofinansowanej do tej pory szwedzkiej armii będzie miało rzeczywiste pokrycie w wystarczającym zwiększeniu budżetu obronnego Szwecji w nadchodzących latach. Szwedzkie wydatki na cele wojskowe od kilku lat utrzymują się na poziomie ok. 4.6 mld euro (42 mld koron) rocznie, co stanowi 1,2% PKB. Komisja Obronna zaproponowała zwiększanie wydatków o ok. 110 mln euro (1 mld koron) dopiero od 2017 roku i o ok. 600 mln euro (5,5 mld koron) rocznie w latach 2019-2024 (biorąc za podstawę wydatki z 2014 roku). Tak niewielkie zwiększenie wydatków w latach 2015-2018 nie wystarczy na zaspokojenie potrzeb wynikających z realizacji dotychczasowych planów rozwoju sił zbrojnych. Kwestią otwartą pozostaje pełna realizacja zakupów dodatkowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego w następnym okresie planowania 2019-2024.

Po trzecie, nie jest pewne, czy taki poziom finansowania zostanie zapewniony przez nowy rząd, który wyłoni się po wyborach do parlamentu na jesieni 2014 roku. Będzie się on najprawdopodobniej składał z socjaldemokratów, zielonych i skrajnej lewicy. Dwie ostatnie partie, dla których zwiększenie finansowania obronności nie jest kwestią pierwszoplanową, dostały w wyborach do Parlamentu Europejskiego (25 maja) łącznie prawie tyle samo głosów (21,6%) co socjaldemokraci (24,4%), a to wzmocni ich pozycję w negocjacjach umowy koalicyjnej na jesieni br.