



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 8 (129), MAJ 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Wyzwania dla sektora zbrojeniowego USA związane ze wsparciem Ukrainy

Mateusz Piotrowski

Dotychczasowe wsparcie udzielane Ukrainie po rosyjskiej agresji znacznie ograniczyło amerykańskie zapasy sprzętu i uzbrojenia przygotowane m.in. na wypadek bezpośredniej wojny z Rosją czy Chinami. W celu uzupełnienia braków konieczne jest przede wszystkim szybkie zwiększenie mocy produkcyjnych amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego, ale także wykorzystanie potencjału przemysłowego sojuszników. Niewdrożenie zmian może doprowadzić do osłabienia zdolności USA do długofalowej pomocy Ukrainie i równoczesnego wspierania sojuszników w Azji i Europie, a w konsekwencji – do osłabienia konwencjonalnego odstraszania Rosji i Chin.

PISM STRATEGIC FILE

USA od początku rosyjskiej agresji udzieliły Ukrainie największego wsparcia militarnego, o łącznej wartości 37,3 mld dol.

Stany Zjednoczone od początku rosyjskiej agresji udzieliły Ukrainie największego wsparcia militarnego¹. Do tej pory zadeklarowały pomoc wojskową o wartości 37,3 mld dol., przekazały m.in. ponad 10 tys. systemów przeciwpancernych

Javelin i 4 tys. pocisków TOW, 1,6 tys. systemów przeciwlotniczych Stinger oraz nieokreśloną liczbę pocisków HARM (używanych w samolotach F-15, F-16, F/A-18 i F-35, ale przystosowanych do ukraińskich MiG-29 i Su-27). Ukraina otrzymała też 160 armatohaubic kal. 155 mm (w tym 18 haubic samobieżnych M109 Paladin i haubice ciągnione M198 i M777) i 72 kal. 105 mm (haubice ciągnione M119) oraz 2 mln sztuk amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm i setki tysięcy sztuk amunicji innego typu, w tym amunicję precyzyjną Excalibur. W skład amerykańskiej pomocy wchodzi też systemy artylerii raketowej HIMARS, systemy obrony przeciwlotniczej NASAMS, pojazdy opancerzone (M113, M1117, MRAP) i wozy bojowe (Bradley, Stryker)², bezałogowe statki powietrzne (Switchblade, Phoenix Ghost, Puma, CyberLux K8, Altius-600, Jump-20), systemy antydronowe (m.in. Avenger), systemy radarowe, sprzęt łączności i inne wyposażenie.

Luki powstałe wskutek udzielania tak dużego wsparcia nie są uzupełniane na bieżąco. Wynika to z biurokratycznej powolności administracji i nieprzygotowania amerykańskiego sektora zbrojeniowego do prowadzenia produkcji wojennej. Ponieważ po zakończeniu zimnej wojny najważniejsze koncerny, takie jak BAE Systems (spółka-córka brytyjskiego koncernu), Boeing, General Dynamics, Lockheed Martin, Northrop Grumman i Raytheon, utraciły część zdolności produkcyjnych, ich odbudowanie stanowi wyzwanie polityczne, finansowe i organizacyjne.

Luki powstałe w wyniku udzielania wsparcia nie są uzupełniane na bieżąco z powodu powolności administracji i nieprzygotowania sektora zbrojeniowego do produkcji wojennej.

Wsparcie wojskowe Ukrainy w debacie politycznej

Fakt, że administracja Joe Bidena i większość demokratów traktuje poparcie dla Ukrainy jako priorytet w polityce zagranicznej, zachęca część polityków Partii Republikańskiej do kwestionowania pomocy. Najbardziej widoczną grupę – lecz najmniej liczną – stanowią politycy o antyukraińskim nastawieniu, którzy są przeciwni jakiegokolwiek dalszemu zaangażowaniu USA w pomoc Ukrainie. Wskazują przy tym problemy wewnętrzne, które ich zdaniem powinny stanowić priorytet dla administracji. Wśród republikanów są też tacy, którzy uważają, że pomoc Ukrainie jest jednoznaczna z ignorowaniem zagrożenia ze strony Chin i w związku z tym stanowi marnowanie cennych środków. Politycy z tej partii, którzy mają decydującą rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej przez Kongres, opowiadają się jednak za dalszym wspieraniem Ukrainy, niekiedy krytykując administrację Bidena za zbyt dużą wstrzeźliwość. Są to m.in. przewodniczący komisji spraw zagranicznych Izby

Republikanie, którzy mają decydującą rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej przez Kongres, opowiadają się za dalszym wspieraniem Ukrainy.

Reprezentantów Michael McCaul, który nakłania administrację Bidena do przekazania Ukrainie rakiet ATACMS, czy najwyższy rangą republikanin w senackiej komisji spraw zagranicznych Jim Risch, od pierwszych tygodni rosyjskiej inwazji popierający przekazanie Ukrainie samolotów F-16. Pośrednie zagrożenie dla

pomocy Ukrainie mogą stanowić postulowane przez republikanów cięcia wydatków federalnych w celu redukcji deficytu budżetowego. Choć przebieg wewnętrznej debaty wskazuje raczej, że

¹ O pomocy wojskowej udzielanej Ukrainie i jej potrzebach zob. M.A. Piotrowski, *Pomoc wojskowo-techniczna dla Ukrainy. Ocena potrzeb krótko- i średnioterminowych*, Raport PISM, grudzień 2022, www.pism.pl.

² O dostawach ciężkiego sprzętu na Ukrainę z USA i innych państw zob. A. Kacprzyk, *Zwiększenie dostaw ciężkiego sprzętu wojskowego dla Ukrainy*, „Komentarz PISM”, nr 3/2023, 24 stycznia 2023 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

republikańskie nie będą dążyć do redukcji wydatków na cele wojskowe, nie ma pewności, czy będzie to też dotyczyć wsparcia militarnego dla Ukrainy (pomoc ekonomiczna i humanitarna może być przez nich ograniczana).

Wsparcie dla Ukrainy staje się też potencjalnym tematem debaty podczas republikańskich prawyborów przed wyborami prezydenckimi w 2024 r. Przeciwni dalszemu wsparciu są m.in. ubiegający się o ponowny wybór Donald Trump oraz jego główny kontrkandydat, gubernator Florydy Ron DeSantis. Obaj uważają, że zaangażowanie USA jest podsycaniem wojny i marnowaniem zasobów, które powinny być wykorzystane w innych celach, m.in. do uszczelnienia granicy z Meksykiem i walki z narkotykami na gruncie wewnętrznym. Z kolei Nikki Haley, była gubernator Karoliny Płd. i ambasador USA przy ONZ za prezydentury Trumpa, która tak jak on rozpoczęła kampanię wyborczą, zaznacza, że utrzymanie pomocy dla Ukrainy jest konieczne (wskazując na transfery uzbrojenia, ale podając w wątpliwość pomoc ekonomiczną), a porażka Rosji będzie wyraźnym sygnałem dla innych przeciwników USA. Postrzega rosyjską inwazję w szerszym kontekście, nawołując przy tym do powrotu do bardziej tradycyjnej republikańskiej koncepcji polityki zagranicznej. Podobne podejście prezentuje kolejny kandydat – były gubernator Arkansas Asa Hutchinson.

Luki w zapasach sił zbrojnych USA

Militarne wsparcie Ukrainy przez władze USA skutkuje zmniejszeniem zasobów amerykańskich sił zbrojnych³. Przekazanie Ukrainie ponad 10 tys. systemów Javelin uszczupliło amerykańskie zapasy o ok. 40%. Obecne możliwości przemysłu pozwalają na produkcję ok. 2 tys. systemów rocznie. Proces uzupełnienia magazynów trwałby więc ok. 5 lat, a konieczne jest także uwzględnienie dalszych transferów tych systemów dla Ukrainy. Fakt, że USA zaopatrują Ukrainę w systemy przeciwpancerne starszej generacji TOW, może świadczyć o ograniczeniach możliwości dostarczenia kolejnych systemów Javelin.

Militarne wsparcie Ukrainy przez USA skutkuje zmniejszeniem zasobów amerykańskich sił zbrojnych, a konieczne jest uwzględnienie dalszych transferów uzbrojenia.

USA przekazały Ukrainie także ok. 1600, czyli 1/3 posiadanych systemów Stinger. Obecne tempo produkcyjne pozwala na wytworzenie ok. 500 sztuk rocznie, co oznacza, że samo uzupełnienie zapasów do poprzedniego stanu wymagałoby ponad 3 lat.

Problemem może być także uzupełnienie stanu haubic, szczególnie typu M777. Jest to podstawowy typ haubicy ciągnionej wykorzystywanej przez siły zbrojne USA. Ich produkcja już się zakończyła (ostatnio były produkowane tylko na eksport do Indii), jednak producent (BAE Systems) prowadzi rozmowy o jej wznowieniu z USA i innymi państwami. BAE Systems szacuje, że samo odtworzenie linii produkcyjnych może zająć do trzech lat, co wynika z braku kontraktów na niezbędne surowce i podzespoły. By działanie to było rentowne dla koncernu, zamówienia na nowe haubice M777 musiałyby obejmować łącznie co najmniej 150 sztuk. By wcześniej przekazać Ukrainie kolejne haubice M777, Departament Obrony musiałby pobrać je z zasobów jednostek operacyjnych, co obecnie jest uznawane za trudne do zaakceptowania ryzyko. Haubice M119 i M198 nie są już produkowane, jednak USA najprawdopodobniej posiadają ich zapasy – ok. 600 haubic M198 (nie są już wykorzystywane w jednostkach) i ok. 400 haubic M119 (większość jednostek przezbrojono na kal. 155 mm)⁴. Przyszłe

Przyszłe transfery haubic będą zależne od możliwości przekazania wystarczającej ilości amunicji i gotowości USA do zmiany posiadanych zdolności artyleryjskich.

³ Szerzej o amerykańskiej pomocy Ukrainie zob. M. Piotrowski, *Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy w rok od rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM”, nr 14 (2635), 17 lutego 2023 r., www.pism.pl.

⁴ M.F. Cancian, J. Anderson, *Expanding Equipment Options for Ukraine: The Case of Artillery*, CSIS, 23 stycznia 2023 r., www.csis.org.

PISM STRATEGIC FILE

transfery haubic będą zależne od możliwości przekazania wystarczającej ilości amunicji, a także od ewentualnej gotowości USA do zmiany posiadanych zdolności artyleryjskich i zastępowania tradycyjnej artylerii np. systemami raketowymi HIMARS.

Przekazanie 2 mln sztuk amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm poważnie naruszyło zasoby USA, a możliwości ich uzupełnienia są ograniczone. Wynika to nie tylko ze zdolności produkcyjnych

Przekazanie 2 mln sztuk amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm poważnie naruszyło zasoby USA, a możliwości ich uzupełnienia są ograniczone.

koncernów, ale też z problemów z pozyskaniem na światowym rynku komponentów chemicznych i materiałów wybuchowych niezbędnych do wytworzenia amunicji. USA przekazały dotychczas większość składowanych pocisków precyzyjnych Excalibur (ok. 7 tys. sztuk), ale dwukrotnie zwiększając moce produkcyjne, będą w stanie odtworzyć

zapasy dopiero w ciągu ponad pięciu lat⁵. Stąd większe prawdopodobieństwo przekazania haubic M119 i amunicji kal. 105 mm, które nie są już powszechnie wykorzystywane przez amerykańskie siły zbrojne.

Ożywienie administracji państwowej

Trudności produkcyjne i opóźnienia nie dotyczą jedynie uzbrojenia stanowiącego wsparcie dla Ukrainy, ale są powszechnym zjawiskiem podczas realizacji dostaw broni zakontraktowanej przez zagranicznych partnerów w ramach procedury sprzedaży Foreign Military Sales (FMS). W ciągu ostatniej dekady opóźnienia realizacji kontraktów wynosiły średnio od dwóch do pięciu lat⁶. Władze USA obwiniają o nie koncerny zbrojeniowe, które tłumaczą je zaburzeniami łańcuchów dostaw i brakami pracowników wywołanymi pandemią COVID-19. Wynikają również z liczby procedur administracyjnych prowadzonych przez departamenty Stanu i Obrony w ramach postępowania FMS, a także powiązanego z nimi zestawu regulacji dotyczących kontroli eksportu technologii wojskowych (ITAR). W kontekście wsparcia dla Ukrainy – w zakresie alokacji rządowych środków – dotyczą one mechanizmów pomocy wojskowej, czyli Presidential Drawdown Authority (PDA) i programu długofalowego wsparcia Ukraine Security Assistance Initiative (USAI).

Opóźnienia nie dotyczą jedynie uzbrojenia stanowiącego wsparcie dla Ukrainy, ale także broni zakontraktowanej przez zagranicznych partnerów.

W celu bardziej skutecznego dozbierania sojuszników i zwiększenia wiarygodności konwencjonalnego odstraszenia Chin i Rosji Pentagon w sierpniu 2022 r. utworzył zespół roboczy, którego zadaniem jest usprawnienie administracyjnej strony procesu sprzedaży uzbrojenia w procedurze FMS. Ma on także spowodować zwiększenie konkurencyjności amerykańskiego sektora zbrojeniowego w rywalizacji z Chinami i odbudowę zdolności sojuszników, którzy przekazali Ukrainie znaczne ilości broni.

Administracja Bidena wdrożyła przepisy ustawy Defense Production Act (DPA), która służy priorytetyzacji wybranych zamówień realizowanych przez sektor prywatny.

Administracja Bidena wdrożyła ponadto przepisy ustawy Defense Production Act (DPA), która służy priorytetyzacji wybranych zamówień realizowanych przez sektor prywatny, m.in. w celu szybszego pozyskiwania chemikaliów i materiałów wybuchowych do produkcji amunicji i pocisków oraz podzespołów mechanicznych i elektronicznych⁷, a także zwiększenia produkcji płytek drukowanych do układów scalonych wykorzystywanych

⁵ M.F. Cancian, *Rebuilding U.S. Inventories: Six Critical Systems*, CSIS, 9 stycznia 2023 r., www.csis.org.

⁶ J. Kavanang, J. Cohen, *The Real Reasons for Taiwan's Arms Backlog – and how to Help Fill It*, War on the Rocks, 13 stycznia 2023 r., www.warontherocks.com.

⁷ *President Biden Signs Presidential Waiver of Statutory Requirements for Supply Chain Resilience*, U.S. Department of Defense, 28 lutego 2023 r., www.defense.gov.

PISM STRATEGIC FILE

m.in. przez sektor zbrojeniowy⁸.

Przepisy zawarte w budżecie federalnym na rok fiskalny 2023 umożliwiają władzom USA zawarcie umów (w tym wieloletnich) na produkcję amunicji i uzbrojenia, które stanowią kluczowe elementy wsparcia Ukrainy – amunicji artyleryjskiej i precyzyjnej 155 mm, systemów Javelin i Stinger, wyrzutni HIMARS i pocisków do nich, a także rakiet AMRAAM, które Ukraina może wkrótce otrzymać, pocisków PAC-3 wykorzystywanych w systemach Patriot oraz rakiet ATACMS, które w przyszłości mogą stać się elementem pomocy wojskowej. Zawarcie tych przepisów w budżecie nie jest jednoznaczne z zamówieniem poszczególnych rodzajów uzbrojenia. W krótkiej i średniej perspektywie – póki zamówienia nie zostaną złożone i zrealizowane – może, wraz z kontynuacją pomocy wojskowej Ukrainie, dochodzić do pogłębienia ilościowych luk w części zdolności.

Stymulacja przemysłu

W ciągu 15 miesięcy rosyjskiej inwazji rosnące zapotrzebowanie na wybrane systemy i coraz większe zainteresowanie wielu państw ich pozyskaniem zmobilizowało część koncernów zbrojeniowych do zwiększenia zdolności produkcyjnych. Producent systemów Javelin (konsorcjum Raytheon i Lockheed

Rosnące zapotrzebowanie i większe zainteresowanie państw pozyskaniem wybranych systemów zmobilizowało koncerny zbrojeniowe do zwiększenia zdolności produkcyjnych.

Martin) planuje zwiększyć możliwości produkcyjne do 4 tys. systemów rocznie (obecnie ok. 2 tys.), a władze USA prowadzą rozmowy dotyczące produkcji tych pocisków w Polsce⁹. W przypadku systemów Stinger USA oczekują, że do 2025 r. ich produkcja osiągnie poziom ok. 700 rocznie, co pozwoli na uzupełnienie zapasów w ponad 2 lata. Przed inwazją Rosji na Ukrainę produkcja tych systemów była utrzymywana przez Raytheon

w związku z zamówieniami Tajwanu. W 2022 r. kolejne zamówienia złożyły USA (w celu uzupełnienia luk) oraz Finlandia¹⁰. Zwiększenie zdolności produkcyjnych obu systemów pozwoli na szybsze uzupełnienie zapasów oraz wyposażenie sojuszników i partnerów, w tym Tajwanu. Pentagon przyspieszył ponadto proces poszukiwania systemu, który docelowo ma zastąpić Stingery.

Przemysł podjął też działania dotyczące amunicji artyleryjskiej. Obecne tempo produkcji amunicji kal. 155 mm zostało podniesione z 14 do 20 tys. sztuk miesięcznie (według szacunków Pentagonu Ukraina zużywa dziennie 4–5 tys. sztuk amunicji artyleryjskiej różnego kalibru), a docelowo produkcja ma wynosić 70 tys. sztuk miesięcznie w 2025 r. Tempo produkcji pocisków Excalibur zostało z kolei podwojone z poziomu poniżej 100 sztuk do ok. 200 sztuk miesięcznie. Władze USA przeznaczają ponadto dodatkowe środki, by przyspieszyć produkcję wyrzutni HIMARS (w celu uzupełnienia luk, także po przekazaniu haubic M777) oraz rakiet GMLRS (produkcja ma wzrosnąć o ok. 1/3), ich obecne tempo produkcyjne szacuje się na 5 tys. sztuk rocznie. Przyspieszenie produkcji wyrzutni HIMARS jest istotne także z perspektywy sojuszników zainteresowanych pozyskaniem tego systemu, w tym Polski, która uzyskała zgodę na jego zakup¹¹.

Ponieważ na decyzje koncernów wpływają kalkulacje związane z ryzykiem finansowym, elementem koniecznym do zwiększenia zdolności produkcyjnych jest zawarcie kontraktów na dostawę konkretnych rodzajów uzbrojenia, które będą stanowić wyraźny sygnał zapotrzebowania i zobowiązanie do

Władze USA dążą do zmniejszenia uzależnień od jednego dostawcy krytycznych komponentów czy surowców, w tym od Chin.

⁸ *Defense Production Act Title III Presidential Determination for Printed Circuit Boards and Advanced Packaging Production Capability*, U.S. Department of Defense, 27 marca 2023 r., www.defense.gov.

⁹ *Rozmowy w sprawie produkcji Javelinów w Polsce*, MILMAG, 26 października 2022 r., www.milmag.pl.

¹⁰ *Finland – Stinger Man Portable Ground-to-air Missiles*, Defense Security Cooperation Agency, 1 grudnia 2022 r., www.dsca.mil.

¹¹ *Poland – High Mobility Artillery Rocket System (HIMARS)*, Defense Security Cooperation Agency, 7 lutego 2023 r., www.dsca.mil.

PISM STRATEGIC FILE

finansowania. Największą stabilność zapewniają kontrakty wieloletnie, które są często wykorzystywane w odniesieniu do ciężkiego uzbrojenia, ale rzadko wobec rakiet i amunicji¹². Uwzględnienie możliwości zawarcia takich kontraktów w budżecie na rok fiskalny 2023 jest więc sygnałem pozytywnej zmiany. Trudności w zwiększaniu produkcji przemysłowej wynikają także z zaburzeń łańcuchów dostaw, a także z uzależnienia od jednego dostawcy krytycznych komponentów czy surowców. Władze USA dążą do zmniejszania takich monopolistycznych zależności, w tym od podmiotów z państw postrzeganych jako rywale USA, np. Chin. Systemowa zmiana będzie jednak wymagała wielu lat politycznej konsekwencji w zakresie inwestowania we własną gospodarkę, a także zawierania technologicznych partnerstw z rządami i firmami sojuszników.

Możliwości dalszego wsparcia Ukrainy

Choć utrzymanie wsparcia dla Ukrainy na dotychczasowym poziomie będzie stanowić wyzwanie, jej potencjał może zostać wzmocniony dzięki przekazaniu nowocześniejszych i bardziej zaawansowanych rodzajów uzbrojenia. W styczniu br. Stany Zjednoczone zdecydowały o przekazaniu Ukrainie 31 czołgów Abrams¹³, stając się jednym z członków szerszej koalicji państw zachodnich przekazujących także czołgi Leopard-2 i Challenger. USA podjęły tę decyzję pomimo wydłużonego czasu dostawy czołgów (jako realną datę podawano początek 2024 r.). By przyspieszyć ten proces, administracja zdecydowała, że wyremontuje używane egzemplarze (M1A1), co pozwoli na ich dostarczenie jesienią, zamiast zamawiać nowe czołgi (M1A2) u producenta (General Dynamics), które dotarłyby najwcześniej w 2024 r.

Władze USA zwracają uwagę, że w zapasach brakuje wystarczającej liczby rakiet ATACMS, by mogły być przekazane bez narażenia zdolności amerykańskich sił zbrojnych.

Administracja Bidena nadal nie jest zdecydowana, by przekazać Ukrainie rakiety ATACMS o zasięgu ponad 300 km, co może być związane z obawami o wzmocnienie

ukraińskiej zdolności do atakowania terytorium Rosji (co administracja USA uznaje za eskalację). Władze USA zwracają także uwagę, że we własnych zapasach brakuje wystarczającej liczby rakiet, by mogły być przekazane bez narażenia zdolności amerykańskich sił zbrojnych w krótkim terminie. Z tego powodu nawet zapewnienie rakiet o podobnym zasięgu przez inne państwa (w tym rakiet Storm Shadow dostarczonych przez Wielką Brytanię) może nie skłonić USA do transferu ATACMS. Jako rozwiązanie pośrednie USA zobowiązały się do przekazania Ukrainie precyzyjnych bomb szybujących GLSDB, które pozwolą na rażenie bardziej odległych celów z wyrzutni HIMARS (podwojony zasięg w stosunku do rakiet GMLRS, do ok. 150 km). Są one zamawiane u producenta (Boeing), potrzeba więc co najmniej kilku miesięcy na ich zmontowanie i dostarczenie na Ukrainę.

USA nie zdecydowały się także na przekazanie Ukrainie myśliwców, np. F-16. Jako przeszkodę podawały m.in. czas szkolenia pilotów (ok. sześciu miesięcy)¹⁴, argumentując przy tym, że chcą skupiać się na wsparciu zapewniającym Ukrainie przewagę w krótszej perspektywie. Argument wydłużonego czasu szkoleń został jednak przełamany, m.in. w sprawie systemów obrony rakietowej Patriot. Pentagon przyspieszył czas szkolenia, który ostatecznie wynosi ok. 10 tygodni, by szybciej dostarczyć te systemy na Ukrainę. Przekazanie czołgów Abrams zostało z kolei

Decyzja USA o szkoleniu ukraińskich pilotów z obsługi F-16 nie oznacza przekazania Ukrainie tych myśliwców, ale przybliży perspektywę złożenia takiej deklaracji.

¹² S.G Jones, *Empty Bins in the Wartime Environment, The Challenge to the U.S. Defense Industrial Base*, CSIS, styczeń 2023, www.csis.org.

¹³ A. Kacprzyk, *Zapowiedź dostaw czołgów Abrams i Leopard na Ukrainę*, „Komentarz PISM”, nr 4/2023, 26 stycznia 2023 r., www.pism.pl.

¹⁴ F. Kaplan, *Why Biden Doesn't Want to Give Ukraine the Fighter Planes Zelensky Is Asking For*, „Slate”, 3 lutego 2023 r., www.slate.com.

PISM STRATEGIC FILE

ogłoszone mimo wydłużonego czasu dostawy. W maju USA zadeklarowały, że wraz z innymi państwami weźmie udział w programie szkolenia ukraińskich pilotów w obsłudze samolotów F-16. Według szacunków Pentagonu może ono trwać ok. cztery miesiące. Nie oznacza to jednak przekazania Ukrainie tych myśliwców, choć politycznie przybliży perspektywę złożenia takiej deklaracji. Władze USA nadal utrzymują, że chcą skupiać się na zdolnościach krótkoterminowych, zaś trening pilotów dotyczy średniej i długiej perspektywy czasowej wsparcia. Wcześniej podnosiły także argument ograniczeń infrastrukturalnych lotnisk, na których stacjonować miałyby F-16, oraz koniecznych wyższych standardów inspekcji i obsługi (w porównaniu z poradzieckimi myśliwcami). USA obawiają się ponadto, że podobnie jak w przypadku rakiet ATACMS przekazanie samolotów umożliwi ataki w głąb terytorium Rosji, co zostanie przez nią uznane za eskalację wojny przeprowadzoną za zgodą USA. USA argumentują też, że przestrzeń powietrzna nad Ukrainą jest niewystarczająco zabezpieczona przez systemy obrony, by zapewnić skuteczne operowanie myśliwców F-16. Argument ten ma także stanowić przeszkodę w przekazaniu bezzałogowych statków powietrznych zdolnych do przenoszenia uzbrojenia MQ-9 Reaper, o które także zwraca się Ukraina¹⁵. Amerykańska administracja dąży jednak do zapewnienia Ukrainie dodatkowych zdolności w przestrzeni powietrznej, które będą mogły być wykorzystane przez ukraińskie samoloty poradzieckiej produkcji, także te otrzymane od innych państw (m.in. Polski i Słowacji). Ukraina dostała bomby precyzyjne JDAM-ER, przenoszone najprawdopodobniej – tak jak pociski HARM – przez samoloty MiG-29 i Su-27, a USA planują integrację z nimi także pocisków kierowanych AMRAAM¹⁶.

USA posiadają miliony kasetowych pocisków artyleryjskich, w tym typu MLRS dla HIMARS. Ten typ amunicji jest zakazany konwencją ONZ z 2008 r., USA nie są jednak jej stroną.

Istnieje perspektywa zwiększenia transferu amunicji artyleryjskiej na Ukrainę. USA posiadają miliony kasetowych pocisków artyleryjskich, w tym typu MLRS dla HIMARS. Ten typ amunicji jest zakazany konwencją ONZ z 2008 r., USA nie są jednak jej stroną (podobnie jak

Ukraina), a amerykańskie wojska nie wykorzystują jej powszechnie w działaniach bojowych – ostatni raz w Jemenie w 2009 r., a wcześniej na szerszą skalę w 2003 r., podczas inwazji na Irak.

By utrzymać obecne tempo wsparcia Ukrainy w zakresie dostarczania amunicji i pocisków artyleryjskich, USA podjęły decyzję o pobraniu amunicji z magazynu zlokalizowanego w Izraelu, który ma służyć uzupełnianiu zapasów w razie konfliktu na Bliskim Wschodzie. Podjęto także decyzję o wykorzystaniu magazynów w Korei Południowej, Kuwejcie i Niemczech¹⁷. Wyłączając Niemcy, które udzielają Ukrainie pomocy militarnej, decyzja ta stanowiła polityczne wyzwanie dla władz USA. Choć są to amerykańskie magazyny, zarządzanie nimi (a więc i pobór broni oraz amunicji) odbywa się w konsultacji z władzami państw, na terenie których się znajdują. Izrael, Korea Płd. i Kuwejt dotychczas nie zdecydowały się na militarne wsparcie Ukrainy, obawiając się eskalacji z Rosją, dlatego nie było pewności co do ich reakcji na plany administracji Bidena. USA zakupiły ponadto od Korei Płd. amunicję artyleryjską, jednak bez zgody na reeksport do Ukrainy, co pozwoli wyłącznie na uzupełnienie amerykańskich magazynów. Od Czech odkupiły z kolei 90 poradzieckich czołgów T-72, które po remoncie (opłaconym wspólnie przez USA i Holandię) zostały przekazane Ukrainie. Odkupują także poradziecką amunicję, w tym artyleryjską kal. 122 i 152 mm, m.in. od państw byłego Układu Warszawskiego. W ramach programu Foreign Military Financing USA

USA przekazują też bezzwrotne granty państwom, które zaangażowały się w dozbieranie Ukrainy – od początku inwazji przekazały 1,8 mld dol. 15 państwom w Europie Środkowej i Wschodniej.

¹⁵ C. Gordon, *Pentagon Leaders Still Say 'No' to F-16s, MQ-9s for Ukraine*, „Air & Space Forces Magazine”, 29 marca 2023 r., www.airandspaceforces.com.

¹⁶ L. Seligman, *U.S. military eyes mounting Western air-to-air missiles on Ukrainian MiGs*, „Politico”, 7 marca 2023 r., www.politico.com.

¹⁷ G. Lubold, N. Youseff, B. Forrest, *U.S. Reaches Deep Into Its Global Ammunition Stockpiles to Help Ukraine*, „The Wall Street Journal”, 16 marca 2023 r., www.wsj.com.

PISM STRATEGIC FILE

przekazują też bezzwrotne granty państwom, które zaangażowały się w dozbrajanie Ukrainy – od początku inwazji przekazały 1,8 mld dol. 15 państwom w Europie Środkowej i Wschodniej.

Potencjalne konsekwencje dla sojuszników

Tempo zużycia sprzętu i amunicji różnego typu w czasie wojny na Ukrainie wskazuje, jak poważnym wyzwaniem dla USA i ich sojuszników byłoby zaangażowanie w konflikt zbrojny z Rosją czy Chinami, a tym bardziej z oboma jednocześnie. Zgodnie z własnymi założeniami strategicznymi USA powinny być zdolne zaangażować się w jednym regionie w konflikt na pełną skalę z przeciwnikiem o porównywalnym potencjale, a jednocześnie w innym regionie skutecznie odstraszać kolejnego przeciwnika lub rozstrzygnąć konflikt na korzystnych warunkach poprzez wspólne działanie z sojusznikami. Udzielając wsparcia wojskowego Ukrainie, władze USA dokonują oceny, czy nie ma ono negatywnego wpływu na ich zdolności do obrony strategicznych interesów i realizacji zobowiązań sojuszniczych. Ponieważ jednak obecny potencjał przemysłowy wraz ze ścieżką proceduralną uniemożliwiają szybkie uzupełnienie zużywanego sprzętu i amunicji, pojawiają się obawy, czy wiarygodność amerykańskiego odstraszenia konwencjonalnego nie ulegnie osłabieniu. Ponieważ USA traktują Chiny jako długofalowe zagrożenie, sojusznicy w Europie muszą zakładać, że w sytuacji rosyjskiej agresji na NATO Stany Zjednoczone będą wspierać misję kolektywnej obrony Sojuszu, ale znaczną część potencjału konwencjonalnego będą musiały zapewnić państwa europejskie. Wiarygodność strategii obrony i odstraszenia NATO, która jest dostosowywana do

Wiarygodność strategii obrony i odstraszenia NATO będzie uzależniona także od zdolności sojuszników do uzupełniania podobnych braków i rozwoju własnego potencjału.

zagrożenia ze strony Rosji, będzie więc uzależniona nie tylko od zdolności USA do uzupełnienia luk w potencjale, ale także od zdolności sojuszników do uzupełniania podobnych braków i rozwoju własnego potencjału.

Zagrożenie wynikające z luk w zasobach sił zbrojnych USA jest podkreślane w amerykańskiej debacie także

w kontekście ewentualnego konfliktu między Chinami i Tajwanem. Spośród rodzajów sił zbrojnych USA najbardziej obciążone transferem uzbrojenia są wojska lądowe (Army), a w dalszej kolejności Korpus Piechoty Morskiej (Marine Corps). W związku z zaangażowaniem USA we wsparcie Ukrainy wzrosło oczekiwanie (wewnętrzne i międzynarodowe), że w razie zagrożenia Tajwanu USA zaangażują się w jego obronę w stopniu co najmniej równym wsparciu Ukrainy. Wynika to z kilkukrotnych zapewnień Bidena, że USA są gotowe do obrony Tajwanu (co później zostało sprostowane przez Białą Dom)¹⁸ oraz z postrzegania ewentualnej chińskiej agresji na Tajwan w szerszym kontekście kontestowania obowiązującego porządku międzynarodowego (tak jak inwazja Rosji na Ukrainę). Ryzyko wystąpienia ewentualnych braków w razie konieczności wsparcia Tajwanu bywa jednym z argumentów podnoszonych przez część przeciwników wspierania Ukrainy. Choć wsparcie Ukrainy nie wpływa bezpośrednio na proces dozbrajania Tajwanu, wywiera dodatkową presję na sektor zbrojeniowy, by dostarczać uzbrojenie sojusznikom, a także uzupełniać amerykańskie magazyny. Tempo zużycia amunicji i rakiet w trakcie ukraińskiej obrony ukazało potrzebę przemysłowej mobilizacji na wypadek bezpośredniego zaangażowania USA w konflikt. Na kalkulacje dotyczące zbrojnego uczestnictwa USA w obronie Tajwanu może jednocześnie wpływać brak formalnych gwarancji bezpieczeństwa wobec wyspy (USA są zobowiązane jedynie do wsparcia obrony poprzez sprzedaż uzbrojenia) oraz obawy związane z ryzykiem eskalacji i bezpośredniego konfliktu z Chinami. W związku

Choć wsparcie Ukrainy nie wpływa bezpośrednio na proces dozbrajania Tajwanu, wywiera dodatkową presję na sektor zbrojeniowy, by dostarczać uzbrojenie sojusznikom, a także uzupełniać amerykańskie magazyny.

¹⁸ D. Sacks, *While Pledging to Defend Taiwan from China, Biden Shifted on Taiwan Independence. Here's Why That Matters*, CFR, 22 września 2022 r., www.cfr.org.

PISM STRATEGIC FILE

z tym większą uwagą zwraca się na problem z dozbrajaniem Tajwanu w czasie pokoju. Powodem jest przekonanie, że inaczej niż w przypadku Ukrainy po ewentualnej agresji Chin transfery broni na Tajwan nie będą możliwe z uwagi na chińską blokadę morskich i powietrznych dróg prowadzących na wyspę.

Wnioski i perspektywy

Wsparcie udzielane Ukrainie przez USA uszczupla zapasy amerykańskich wojsk, jednak umożliwia im nieangażowanie się w bezpośrednią wojnę z Rosją, wpływając na osłabienie jej potencjału militarnego.

Wsparcie udzielane Ukrainie przez USA uszczupla zapasy amerykańskich wojsk, jednak umożliwia im nieangażowanie się w bezpośrednią wojnę z Rosją, wpływając na osłabienie jej potencjału militarnego. Z tego powodu kluczowe będzie utrzymanie militarnego wsparcia dla Ukrainy i dostarczanie jej kolejnych rodzajów uzbrojenia. Uzupelnienie stanów

magazynowych i podniesienie produkcji do poziomu zgodnego z tempem ich wyczerpywania będzie znaczącym wyzwaniem, które może wpływać na osłabienie politycznej determinacji do dalszego wspierania Ukrainy, a także na ogólną wiarygodność militarną USA. Priorytetem władz USA powinno być zwiększenie produkcji tych rodzajów broni, które są przekazywane Ukrainie, a także tych, które mogą stanowić kolejne obszary militarnego wsparcia. W tym wymiarze kluczowe będzie przekonanie przemysłu zbrojeniowego (poprzez składanie wieloletnich zamówień), że zainteresowanie ma

Priorytetem władz USA powinno być zwiększenie produkcji tych rodzajów broni, które są przekazywane Ukrainie, a także tych, które mogą stanowić kolejne obszary militarnego wsparcia.

charakter długoterminowy zarówno w zakresie potrzeb własnych USA, jak i sojuszników i partnerów. Dla osiągnięcia tego celu pomocne będą szybkie decyzje administracji o zawarciu wieloletnich kontraktów, które umożliwił budżet na 2023 r. W wymiarze międzynarodowym z kolei wyraźnym sygnałem byłoby stałe podnoszenie wydatków państw w ramach ich budżetów obronnych, w tym na zakup

uzbrojenia. Przyspieszenie produkcji (wraz z usprawnieniem amerykańskiej procedury administracyjnej) może skutkować też zwiększeniem zainteresowania ze strony zagranicznych partnerów, których może przekonać perspektywa szybszego dostarczenia uzbrojenia.

Jednym z celów usprawnienia procedur administracyjnych w procesie FMS powinno być ułatwienie uzupełniania stanów magazynowych państw sojusznicznych, które również przekazują znaczne ilości sprzętu i amunicji na rzecz Ukrainy. Pomocne w tym zakresie byłoby podjęcie przez USA rozmów na temat przeniesienia części zdolności produkcyjnych na terytoria tych krajów (jak w przypadku rozmów z Polską o produkcji systemów Javelin) lub inwestowanie w rozwój sektorów przemysłowych sojuszników i partnerów w Europie. Działania te skutkowałyby zapewnieniem ciągłości wsparcia dla Ukrainy, a w dalszej perspektywie także zwiększeniem odpowiedzialności państw europejskich za regionalne bezpieczeństwo.

Kluczowe z perspektywy mobilizacji aparatu administracyjnego wydaje się ustalenie przez władze USA, w odniesieniu do jakiej części uzbrojenia przekazywanego Ukrainie możliwe jest zastosowanie przepisów ustawy DPA, aby nadać priorytet jego produkcji. Z uwagi na prawdopodobne braki surowców i komponentów nie jest wykluczone, że DPA powinna być stosowana wobec podwykonawców zapewniających te materiały, a nie wobec koncernów zbrojeniowych produkujących broń. W związku z tym nawet szersze wykorzystanie DPA nie rozwiąże krótkoterminowo problemów luk w zasobach i opóźnień w produkcji.

W wymiarze międzynarodowym wyraźnym sygnałem byłoby stałe podnoszenie wydatków państw w ramach ich budżetów obronnych, w tym na zakup uzbrojenia.

PISM STRATEGIC FILE

Z powodu ograniczonych możliwości produkcyjnych i w konsekwencji dalszego nadwyrężania zapasów Pentagonu, a także barier politycznych dotyczących przekazania Ukrainie nowych rodzajów

Z powodu ograniczonych możliwości produkcyjnych, a także barier politycznych, w najbliższych miesiącach pakiety wsparcia wojskowego USA będą ograniczać się do amunicji i pocisków oraz uzupełnień posiadanego wyposażenia.

uzbrojenia, w najbliższych miesiącach pakiety amerykańskiego wsparcia wojskowego będą najprawdopodobniej ograniczać się do amunicji i pocisków oraz uzupełnień już posiadanego wyposażenia. Administracja Bidena może jednak nie być gotowa na transfer artyleryjskich pocisków kasetowych, także z uwagi na zagrożenie dla cywilów, jakie stanowią niewybuchy powstałe po użyciu tego

typu broni¹⁹. To z kolei zmniejsza prawdopodobieństwo przekazania większej liczby haubic i wyrzutni HIMARS. Działaniem pomocnym w tym zakresie jest decyzja państw UE dotycząca m.in. dostarczenia Ukrainie w 2023 r. 1 mln sztuk amunicji artyleryjskiej kal. 155 mm i zwiększenia zdolności produkcyjnych europejskiego przemysłu²⁰. W ramach grupy kontaktowej ds. Ukrainy USA mogłyby dążyć do zapewnienia przez inne państwa większej ilości amunicji do artylerii, co dawałoby podstawę do przekazania kolejnych haubic.

¹⁹ M.A. Piotrowski, *Rola amunicji kasetowej i broni termobarycznej w taktyce wojskowej Rosji*, „Komentarz PISM”, nr 54/2022, 11 marca 2022 r., www.pism.pl.

²⁰ M.A. Piotrowski, *Unijny plan zwiększenia produkcji amunicji*, „Komentarz PISM”, nr 16/2023, 24 marca 2023 r., www.pism.pl.