

VILNIUS UNIVERSITY

MARTYNAS ZAPOLSKIS

BURDEN SHARING BEHAVIOUR OF SMALL NATO STATES (2007-2012)

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Political Science (02 S)

Vilnius, 2015

The research was carried out in Vilnius University, Institute of International Relations and Political Science, in 2009–2014.

Scientific Supervisor – doc. dr. Tomas Janeliūnas (Vilnius University, Social Sciences, Political Science – 02S).

The dissertation will be defended at the Council of Political Science of Vilnius University:

Chairperson – prof. dr. Raimundas Lopata (Vilnius University, Social Sciences, Political Science – 02S).

Members:

prof. dr. Gediminas Vitkus (Vilnius University, Social Sciences, Political Science – 02S);

prof. dr. Mindaugas Jurkynas (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Political Science – 02S);

prof. dr. Liudas Mažylis (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Political Science – 02S);

doc. dr. Vladas Sirutavičius (Vilnius University, Social Sciences, Political Science – 02S).

Opponents:

doc. dr. Dovilė Jakniūnaitė (Vilnius University, Social Sciences, Political Science – 02S);

dr. Arūnas Molis (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Political Science – 02S).

The public defense of the dissertation will be held at 3:00 p.m. on the 6th of February 2015 at the Institute of International Relations and Political Science (402 aud.), Vilnius University.

Address: Vokiečių str. 10, LT-01130 Vilnius, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was sent out on the 6th of January 2015.

Dissertation is available at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

MARTYNAS ZAPOLSKIS

MAŽŪJŲ NATO ŠALIŲ NAŠTOS PASIDALIJIMO ELGESYS 2007 – 2012 METAIS

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02 S)

Vilnius, 2015 metai

Disertacija rengta 2009–2014 metais Vilniaus universitete

Mokslinis vadovas – doc. dr. Tomas Janeliūnas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Politikos mokslų krypties taryboje:

Pirmininkas – prof. dr. Raimundas Lopata (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Nariai:

prof. dr. Gediminas Vitkus (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);

prof. dr. Mindaugas Jurkynas (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);

prof. dr. Liudas Mažylis (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);

doc. dr. Vladas Sirutavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Oponentai:

doc. dr. Dovilė Jakniūnaitė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);

dr. Arūnas Molis (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Disertacija bus ginama viešame Politikos mokslų krypties tarybos posėdyje 2015 m. vasario mėn. 6 d. 15 val. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto 402 auditorijoje.

Adresas: Vokiečių g. 10, LT-01130 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2015 m. sausio mėn. 6 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

Summary of Doctoral Dissertation

Problem and Relevance of the Research

North Atlantic Treaty Organization (NATO) is the strongest military alliance in history. However, since its inception, the Alliance has been accompanied by complex debates concerning burden and responsibility sharing. The question how the allies should share organization's costs and fund its activities has been the key source of political discussions and disagreements among nations.¹

The issue of burden sharing within the Alliance is pertinent both from policy perspective and on the theoretical level. There are numerous academic studies aiming to explain this issue from different theoretical perspectives. However, the economic theory of alliances stands out as a systemic and consistent approach to analyse burden sharing dynamics within NATO. This theory considers burden sharing as a collective action problem. NATO is seen as an organization (a club), joined by states out of rational considerations in pursuit of a particular benefit, i.e. collective security guarantees. Having joined the Alliance, member states are believed to act as rational players, seeking to maximize the utility obtained from the Alliance at a minimum cost. Therefore they have an incentive to pursue a free riding strategy.² However, their burden sharing behaviour is substantially influenced by the type of good (security guarantees) provided by the Alliance.³

In the field of small state studies, small countries are characterized as unable to ensure their own defence. They define their security first and foremost through the Alliance membership rather than through building national military capabilities.⁴ The smaller the state, the more likely it is to have incomplete force structure and thus seek closer integration into the collective security system.⁵ Nevertheless, Alliance

¹ Alan Tonelson, „NATO Burden Sharing: Promises, Promises“, *Journal of Strategic Studies*, 23:3, 2000, 29-58.

² Mancur Olson, Robert Zeckhauser, „An Economic Theory of Alliances“, *The Review of Economics and Statistics*, 48:3, 1966, 266-279.

³ For instance, at the beginning of the Cold War, the nuclear deterrent provided by the Alliance (specifically by the United States) could be considered as a public good, available to all members of the Alliance, since it was (a) non-excludable; (b) non-rival. As a result, the countries had an incentive to free ride, as their security was ensured regardless of their own input. See Jens Ringsmose, „NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War“, *Contemporary Security Policy*, 31:2, 2010, 319-338.

⁴ Alyson J.K. Bailes, Baldur Thorhallsson, „Instrumentalizing the European Union in Small State Strategies“, *Journal of European Integration*, 35:2, 2013, 99-100; Robert Keohane, „Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics.“ *International Organization*, 23(2), 1969, 297-304.

⁵ Rob de Wijk, „The Implications for Force Transformation: The Small Country Perspective“. Daniel S Hamilton (eds), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Center for Transatlantic Relations, 2004; Arthur Grimes, James Rolfe, „Optimal defence structure for a Small Country“, *Defence and Peace Economics*, 13:4, 2002, 271-286; Kjell Inge Bjerga, Torunn Laugen

membership does not automatically guarantee their security, especially if bigger allies are not interested in their specific problems or the overall efficiency of the system.

Global economic and financial crisis of 2008 has exacerbated the problems of burden sharing within NATO, as its members drastically cut their defence budgets.⁶ Between 2008 and 2012 European countries reduced their military spending by more than 50 billion US dollars. Such countries as Latvia, Bulgaria and Slovenia cut their funding by 54%, 37% and 34% respectively.⁷

Moreover, rapid and largely uncoordinated reduction of military spending had fundamental consequences for the overall efficiency and systemic stability of the Alliance. This was due to the fact that (a) the capabilities of key allies to project military power and conduct out-of-area operations were limited;⁸ (b) political fragmentation, uncoordinated capability development and increasing disparity within the Alliance became deeper.⁹ Growing U.S. discontent with disproportionate contribution of the European countries has further fuelled systemic instability.

From the perspective of the economic theory of alliances, small states face a security dilemma, which defines the **research problem** of the dissertation (Figure 1):

- On the one hand, in the context of growing systemic instability of NATO, decreasing military spending of its leading members, increasing gap between the over-contributing and under-contributing countries and growing US discontent, small states face increasing pressure to provide their fair share to the Alliance. They feel impelled to “pay an adequate membership fee” in exchange of external security guarantees, which form the basis of their defence policy. Refusing to assume a proportional burden could lead to their political isolation, sanctions and reduced assurances, because the security provided by the contemporary Alliance is of an excludable nature.¹⁰ This becomes especially relevant in the light of weakening commitment of the hegemonic power.

Haaland, „Development of Military Doctrine: The Particular Case of Small States“, *The Journal of Strategic Studies* Vol. 33, No. 4, 2010, 505–533

⁶ NATO Parliamentary Assembly, „Budget Constraints: a Challenge to Alliance Cohesion?“, Committee Report, Nov 2012. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=2937> [2014.04.08]

⁷ NATO, „Financial and Economic Data Relating to NATO Defence. Defence expenditures of NATO Countries (1990-2013)“. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_107359.htm [2014.04.08]

⁸ UK Parliament, Defence Committee, Ninth Report „Future Army 2020.“ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmdfence/576/57603.htm> [2014.04.08]; Stephen Larrabee, Stuart E. Johnson, „NATO and the Challenges of Austerity“, RAND, 2012. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1196.html> [2014.04.08]; Clara O’Donnell, „The Implications of Military Spending Cuts for NATO’s Largest Members“, Brookings Center on the United States and Europe, 2012.

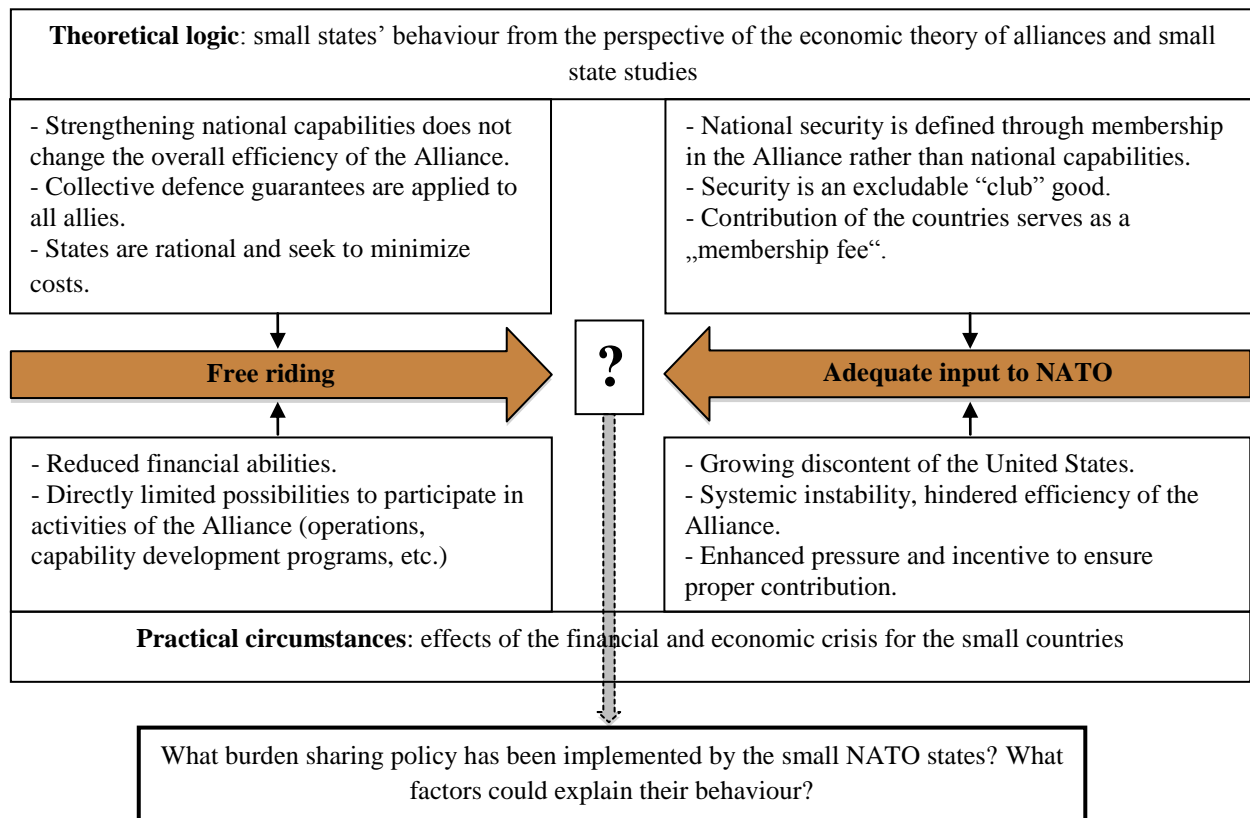
⁹ Ellen Hallams, Benjamin Schreer, „Towards a Post-American Alliance: NATO Burden-Sharing After Libya“, *International Affairs*, 88: 2, 313–327, 2012.

¹⁰ Jens Ringsmose, „Paying for Protection: Denmark’s Military Expenditure during the Cold War“, *Cooperation and Conflict*, 44:73, 2009, 77-80; Ivan Dinev Ivanov, „The Relevance of Heterogeneous Clubs in Explaining Contemporary NATO Politics“, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 4, December 2010, 341-342.

- On the other hand, reduced financial possibilities encourage free riding behaviour among the small states, hampering their ability to adequately contribute and ensure their full-fledged membership in the Alliance. Small countries tend to avoid fulfilling their commitments, relying on the collective security guarantees at the expense of bigger members. They are unwilling to “overpay” for their security because even a disproportionately large contribution of a small state does little to change the overall capacity of the Alliance.

Hence, this dissertation aims to answer the following **questions**: (a) what burden sharing policy has been implemented by the small NATO states under such circumstances; (b) what factors could explain their behaviour?

Figure 1. Research Problem and Research Questions (Small States’ Security Dilemma)



Aim of the Research

The aim of this dissertation is to identify the main characteristics of small states’ burden sharing behaviour and the factors determining their contribution to the Alliance, thus revealing how do they respond to an intensified small states’ security dilemma.

Research Objectives

1. To define the main characteristics of security provided by contemporary NATO and assess their effect on burden sharing within the Alliance.
2. By employing economic theory of alliances and small state studies, to identify the main features of the small states' membership in a collective security system as well as the factors shaping their burden sharing behaviour.
3. To develop an analytical framework designed for a comprehensive Alliance-wide assessment and comparison of various burden sharing indicators between 2007 and 2012.
4. To conduct case studies of four small NATO states (Denmark, Greece, Latvia, Czech Republic), identify trends and significant differences of their burden sharing behaviour, and examine factors determining their contribution.
5. To explore research implications to the economic theory of alliances and NATO transformation studies.

Hypothesis

Based on the economic theory of alliances and the field of small state studies, two key features are identified, which define small allies' relationship with NATO/USA¹¹ and help to explain the variation of their burden sharing behaviour:

- (a) NATO's role in country's defence system;
- (b) compatibility of priorities between national and NATO agendas.

Taking into account the increased incentive for the small states to ensure an adequate contribution, the following **research hypothesis** is formulated: small states will pursue a free riding strategy when (a) the role of NATO in solving their security problems is insignificant **and** (b) their defence policy priorities are incompatible with those of the Alliance.

Research Object and Case Selection

The object of this dissertation is burden sharing behaviour of small NATO states between 2007 and 2012. Burden sharing behaviour includes (a) countries' contribution to NATO operations; (b) compliance with membership commitments; (c) development of armed forces; (d) regional defence integration with other allies. Burden sharing behaviour is defined as a set of defence policy measures which contribute to collective goals of the Alliance.

¹¹ The United States has an exceptional position in NATO, because it plays a key role in (a) ensuring the overall effectiveness of the organization; (b) shaping the priorities of its agenda. On the other hand, the agendas of NATO and the US are not identical, as the decision making within the Alliance is based on the compromise of all 28 allies.

Despite numerous attempts to define and conceptualize small countries, academic references cannot offer a universal definition.¹² This dissertation employs four “classic”¹³ quantitative country size parameters: (1) population, (2) territory, (3) economic capacity (GDP), (4) defence expenditures. Based on these indicators, three groups of allies are identified: (1) large states (USA, Canada, Germany, France, United Kingdom), (2) medium states (Italy, Turkey, Spain, Poland) and (3) small states (Netherlands, Romania, Norway, Belgium, Greece, Portugal, Czech Republic, Hungary, Denmark, Bulgaria, Slovakia, Croatia, Lithuania, Latvia, Albania, Slovenia, Estonia, Luxembourg).¹⁴

Four small states were chosen for the empirical research, i.e. Denmark, Greece, Latvia and Czech Republic. As these countries belong to different regions (Northern Europe, Southern Europe, Eastern Europe and Central Europe), they have different sets of key characteristics (such as threat assessment), which allows objective assessment of the factors determining their burden sharing behaviour.

Research Methods

The analytical framework developed in this dissertation combines quantitative and qualitative approaches. Quantitative analysis focuses on Alliance-wide burden sharing assessment and comparison. Three quantitative indices¹⁵ have been designed for this purpose: (a) index of contribution in ISAF operation (“Afghanistan Index”); (b) index of compliance with NATO requirements (“Commitments Index”); and (c) index of NATO membership costs and benefits (“Costs vs. Benefits Index”). These indices cover the period between 2007 and 2012 and are used as tools to (a) compare all NATO countries by ranking them on the basis of the overall index value as well as separate indicators for each year; (b) assess changes (increase or decrease) in national contribution; (c) reveal different dimensions of burden sharing behaviour (commitments, operational contribution, input-output ratio etc.)

Qualitative perspective focuses on a comprehensive comparative analysis of four NATO small states’ threat assessment, defence policy priorities, capability development, regional defence integration, participation in NATO initiatives etc. Such examination

¹² For a review see Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, CO, 2003, 1-13; Matthias Maass, „The Elusive Definition of the Small State“, *International Politics*, 46, no. 1, 2009.

¹³ Maurice A. East, „Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models“. *World Politics*. Vol. 25, No. 4, 1973, 557.

¹⁴ Iceland is excluded from the research, as it is the only NATO country which does not possess armed forces and military budget, therefore, it is not possible to compare its contribution with other member states.

¹⁵ Methodological guidelines for designing quantitative indices are well summarized by Gerardo L. Munck, Jay Verkuilen, „Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices“, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, February 2002, 5-34.

reveals the aspects of burden sharing behaviour that are not sufficiently reflected by the quantitative indices.

Key Results and Conclusions

1. As a result of substantial changes of the nature of NATO security guarantees, small states' abilities to free ride have been curtailed. The security provided by the Alliance can be characterized as a "club" good: it is no longer equally available to all NATO members. Such a change was determined by a wide perception of threats and increasingly diverse functions of NATO as well as weaker U.S. commitment to the Alliance. This incentivizes countries to ensure an adequate contribution, i.e. to provide a "membership fee" in exchange of NATO security guarantees.
2. Empirical analysis has shown that small states responded to the security dilemma by balancing between contradictory incentives of ensuring proper contribution vs. pursuing a free riding strategy:
 - a) Countries showed increasingly less willingness to comply with NATO's requirements. Small states' share systematically decreased between 2007 and 2012, even though the benefits provided by the membership mostly remained unchanged. This trend is illustrated by the results of "Costs vs. Benefits Index" and "Commitments Index". For instance, the countries did not meet NATO benchmarks for modernization of the armed forces or military spending. The largest decline in "Commitments Index" and "Cost vs. Benefits Index" was evident in Greece and Latvia, a smaller one – in Czech Republic and Denmark. This trend might have negative long-term implications for the quality of their membership in the Alliance.
 - b) Small states were determined to maintain their commitment to NATO military operations. The "Afghanistan Index" demonstrates that the most important form of contribution was their active participation in ISAF operation. It was often sustained at the expense of their operational commitments elsewhere. This can be interpreted as an effort to compensate for their reduced military spending and unfulfilled requirements in order to maintain a reputation of a reliable ally.
 - c) Countries strengthened regional defence integration. This way they contributed to the efficiency of NATO and helped mitigate the effects of the economic and financial crisis. However, small states' integration was rather moderate, they remained cautious about functional specialization. Despite favourable external and internal circumstances, multinational projects were basically limited to

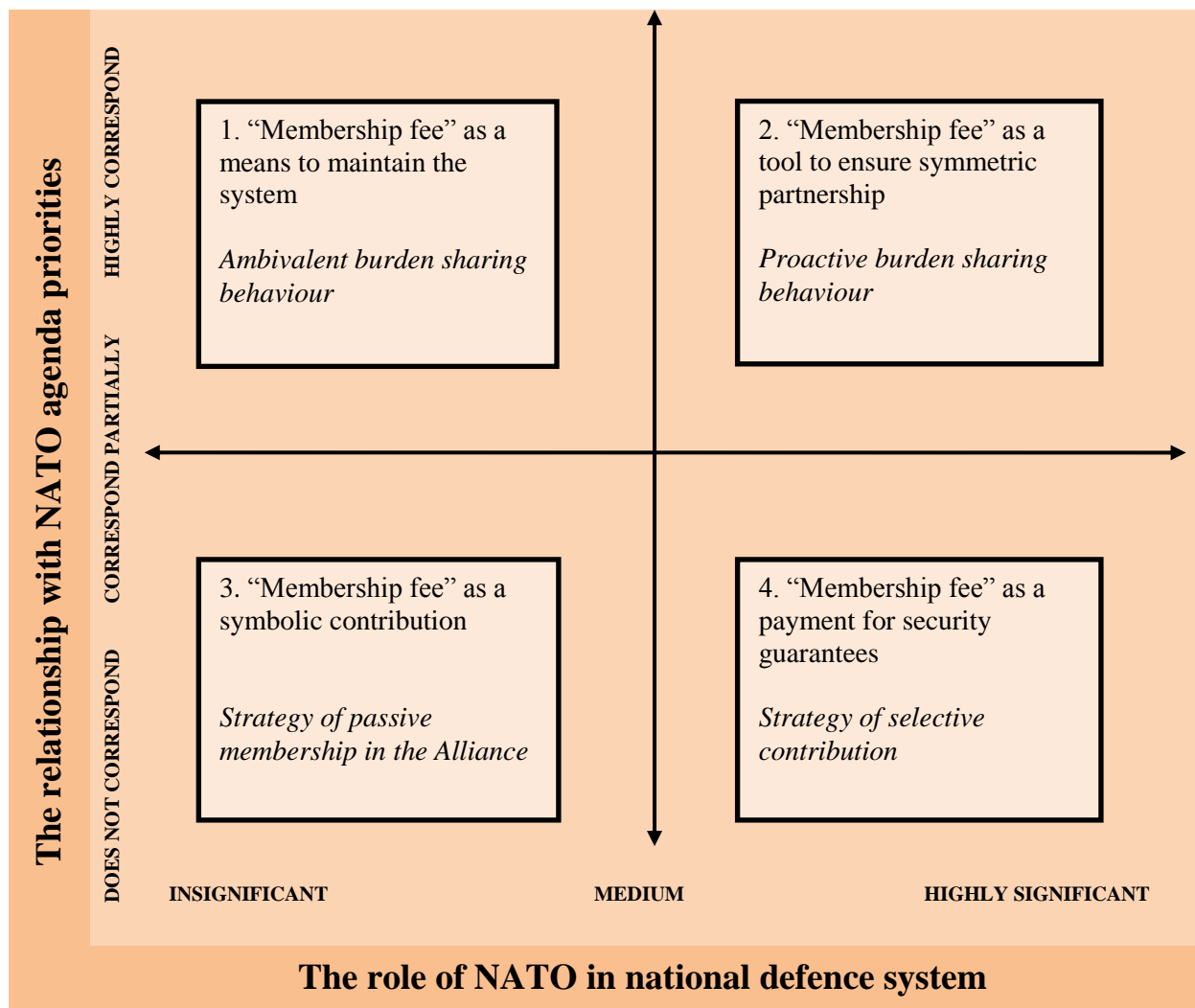
those areas of cooperation, which did not restrain states' autonomy (such as logistics, education). Developing niche expertise did not evolve into a qualitatively new phase of defensive integration. Sovereignty sharing projects were an exception rather than a rule.

3. Despite the above-mentioned trends, the indicators of NATO small states' burden sharing behaviour varied significantly. For instance, even though both Denmark and Latvia managed to maintain a stable participation in ISAF operation, their input varied greatly, as Danish contribution exceeded Latvian input more than twice. Theoretical analysis has shown that in order to explain such variation in countries' burden sharing behaviour, it is essential to take into account the importance of their individual relationship with the Alliance. This relationship was explored by focusing on two key factors: (i) the role of NATO in country's defence system; (ii) compatibility of priorities between national and NATO agendas:
 - a) A limited role of NATO in addressing **Greece's** main national security problems and fundamentally different agendas led to a radical free riding strategy. The level of Greek participation in NATO operations was one of the lowest in the Alliance. Greece maintained a large scale territorial defence system, which did not meet NATO expectations, its capability development did not correspond to NATO's priorities, and its commitments to the Alliance were neglected.
 - b) The burden sharing behaviour of **Latvia** was determined by a contrasting combination of the two explanatory factors. Being completely dependent on the security guarantees provided by the Alliance, Latvia was motivated to ensure politically visible contribution to the most important NATO activities. This way it gained a possibility to attract desired attention to the security problems of the Baltic region. The most visible was Latvia's contribution to the mission in Afghanistan, where it maintained a relatively large and stable input. However, its free riding behaviour was evident in other areas of contribution: Latvia's input in other operations was very limited; it mostly disregarded its commitments to NATO. The diverging defence policy agendas, i.e. Latvia's focus on regional defence problems vs. Alliance's global crisis management agenda, reduced country's interest to actively engage in NATO activities.
 - c) In contrast to Latvia, burden sharing choices made by the **Czech Republic** were determined by a relatively insignificant role of NATO in country's defence system and highly corresponding defence policy agendas. Even though the Czech Republic does not face a direct military threat, it is interested in an

overall efficiency of the Alliance and the benefits of political integration. Moreover, it emphasizes asymmetric security challenges and crisis management operations, which makes its defence policy agenda highly compatible with the goals of the Alliance. This explains a rather active Czech participation in out-of-area operations and correspondence to NATO priorities in the field on capability development. On the other hand, the country did not rush into reorganizing its armed forces based solely on NATO requirements and tried to maintain a balance between organization's priorities and national needs.

- d) The contribution of **Denmark** was one of the highest in the Alliance. It can be explained by substantial compatibility of defence policy agendas, similar threat assessment and a close political partnership with the United States. Denmark views NATO as an important platform for implementing a proactive security and defence policy. It seeks to neutralize asymmetric security challenges by projecting its military power beyond its borders. Denmark was among top contributors in Afghanistan and other NATO crisis management operations. During the years of economic crisis it prioritized capabilities required by the Alliance, strengthened regional defence integration, and engaged in important collective capability development initiatives.
4. The case studies confirmed the hypothesis that small states tend to pursue a free riding strategy, when both factors defining the relationship with the Alliance are negative, i.e. when (a) the role of NATO in solving their security problems is insignificant **and** (b) their defence policy priorities are incompatible with those of the Alliance. This is directly illustrated by the case of Greece. When only one of the two factors is negative, states are likely to provide larger (but still limited) contribution: the examples of Latvia and the Czech Republic demonstrate that such countries strive to maintain a balance between national and NATO priorities, based on their specific expectations from NATO and the level of dependency. Finally, when the importance of NATO in country's defence system is high and national defence agenda corresponds to Alliance's priorities, a country is likely to ensure a substantial contribution, as shown by the case of Denmark.
5. The research shows that "membership fee" plays a different role in defence policies of different countries. In accordance, four theoretical models of small states' burden sharing behaviour were identified (Figure 2):

Figure 2. Theoretical Models of Small States' Burden Sharing Behaviour



- a) **"Membership fee" as a symbolic contribution** or a strategy of passive membership in the Alliance. A small country, which is (a) not directly dependent on NATO security guarantees and (b) sceptical towards NATO agenda priorities, is likely to maintain a minimum input. A radical manifestation of such behaviour could turn into a form of "protest" leading to a complete refusal to participate in the activities of the organization or outright defiance of commitments.
- b) **"Membership fee" as a payment for security guarantees** or a strategy of selective contribution. A small country, which is (a) highly dependent on NATO in terms of security and (b) remains dubious about Alliance's defence policy agenda, is bound to limit its input in politically visible fields of organizational activity. This way it aims to maintain external security guarantees while avoiding to fulfil other commitments.
- c) **"Membership fee" as a means to maintain the system** or an ambivalent

burden sharing behaviour. A small country, which (a) considers the role of the NATO's security guarantees as insignificant, and (b) has (partially) correspondent defence policy agenda, is compelled to contribute to collective tasks and does not neglect the commitments. Nevertheless, its contribution is not substantial and might be unstable, as the country can decrease the input without facing severe consequences.

d) **“Membership fee” as a tool to ensure symmetric partnership** or a proactive burden sharing behaviour. If (a) NATO plays a key role in state's defence policy, and (b) its doctrine and threat assessment match NATO's agenda, it is keen to directly contribute to the effectiveness and operational efficiency of the Alliance. Such mutual interdependency leads to a steadily high contribution.

6. The four burden sharing models should not be interpreted as strictly defined categories that could be mechanically applied to any small country. Every model depicts the basic set of the most important characteristics. A certain level of variation of countries' behaviour can be expected within each category. Nevertheless, conceptualization of these models has an important added value and could be applicable in further research. It enables prediction of their behaviour, and assessment of possible effects of external changes on their contribution.
7. Several general characteristics of NATO transformation and Alliance-wide burden sharing trends can be identified on the basis of this research. Large scale internal disproportion, disparity of capabilities among the allies, lack of defence integration within NATO, and neglect of commitments can be “diagnosed”. This leads to a twofold conclusion. On the one hand, the trend of systemic instability and internal fragmentation can be expected to grow. On the other hand, despite heterogeneity and substantial internal disproportion, different interests can coexist as a result of continuous “quid pro quo” exchanges fuelled by the specific nature of the security provided by NATO (“club” good). This helps to explain Alliance's endurance and ability to adapt to constantly changing security environment.

Scientific Novelty of Research

1. This dissertation expands the scope and applicability of the economic theory of alliances. The theory is based on a “top-down” approach as it focuses on burden sharing incentives provided by the type of security (as a good) and other systemic factors without trying to conceptualize **different** forms of interaction between small states and the Alliance. By employing the small state studies' perspective, this research, in contrast, „individualizes“ the analysis of their burden sharing behaviour and reveals the dynamics within the small states' group („bottom-up“

perspective). Four theoretical models of burden sharing behaviour provide an integrated explanation of small states' choices as they navigate between contradictory incentives depending on the specifics of the relationship with the Alliance.

2. This dissertation also supplements previous burden sharing studies from the methodological perspective by employing additional indicators to measure states' contribution. For instance, in previous Alliance-wide costs-benefits analyses countries' input to NATO were mainly limited to their defence budgets¹⁶, thus inadequately simplifying the political reality of the Alliance. In order to fill this gap, this research (a) included more input variables to reflect the agenda of contemporary NATO (such as participation in crisis management operations); (b) employed qualitative perspective to reveal other aspects of their burden sharing behaviour (such as decisions regarding capability development).

¹⁶ For a review see Todd Sandler, Hirofumi Shimizu, „NATO Burden Sharing 1999–2010: An Altered Alliance“, *Foreign Policy Analysis*, Volume 10, Issue 1, January 2014, 43–60.

ABOUT THE AUTHOR

Martynas Zapolskis holds BA (Political Science) and MA (International Relations and Diplomacy) degrees from Vilnius University, Institute of International Relations and Political Science (VU IIRPS). During his PhD years he was involved in teaching at IRPS, including courses “Theories and Practice of Conflict Resolution”, “Strategic Studies” and “Lithuania’s Foreign Policy”. Main academic interests of the PhD candidate are security studies, NATO transformation, small states’ defence policy, environmental security, burden sharing in alliances, forecasting in international relations. M. Zapolskis has actively participated in international conferences, key results of his research were presented in the events organized by European Consortium for Political Research (ECPR, Glasgow, September 2014) and Athens Institute for Education and Research (ATINER, Athens, June 2014). During the course of doctoral studies M. Zapolskis worked as a Research Fellow in the University of Lucerne (2013-2014, Switzerland, SCIEX Fellowship), his research was also conducted at Creighton University (2010, USA), George C. Marshall European Center for Security Studies (2011, Germany), NATO Defence College (2008, Italy). M. Zapolskis participated in preparation of a collective book “In Search of NATO in Lithuania: Achievements, Failures, and Prospects” (edited by dr. D. Jakniūnaitė and dr. K. Paulauskas, Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2010). Besides his studies at VU IIRPS, M. Zapolskis worked at Lithuania’s Ministry of Defence and was directly engaged in implementation and coordination of Lithuania’s NATO agenda.

Publications by Martynas Zapolskis

- Zapolskis, Martynas, Tomas Janeliūnas, “Lithuania as a Rational Free-Rider in NATO”, *Newcomers no More? Contemporary NATO and the Future of the Enlargement*, International Relations Research Institute, Atlantic Treaty Association, 2015 (forthcoming).
- Zapolskis, Martynas, “1999 and 2010 NATO Strategic Concepts: a Comparative Analysis”, *Lithuanian Annual Strategic Review 2011-2012*, Vilnius: Lithuanian Military Academy, 2013, Volume 10, Issue 1, 35-56.
- Zapolskis, Martynas, “Redefining the Euro-Atlantic Security Agenda: What is the Role for the New NATO Strategic Concept”, *Lithuanian Foreign Policy Review*, No. 23, Vilnius, 2010, 29-51
- Zapolskis, Martynas, “NATO Transformation Scenarios”, *Lithuanian Annual Strategic Review 2009-2010*, Vilnius: Lithuanian Military Academy, 2010, 55-78.

- Zapolskis, Martynas, „The Dilemmas of the Changing Alliance for Lithuania“. Jakniūnaitė, D., Paulauskas, K., (ed.), *In Search of NATO in Lithuania: Achievements, Failures, and Prospects*. Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2010, 142-156.
- Zapolskis, Martynas, “The Concept of Environmental Security in International Relations: Definition, Features, Implications”, *Politologija*, 1 (65), 2012, 113-153.
- Zapolskis, Martynas, „Bendrujų išteklių valdymo dilemos: tyrimo metodologija“, *Politologija*, 3 (59), 2010, 151-159 (book review).

Daktaro disertacijos santrauka

Tyrimo aktualumas ir problema

Nors Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (NATO) yra stipriausias ir tvariausias karinis aljansas istorijoje, nuo pat įkūrimo jį lydėjo sudėtingi debatai dėl naštos ir atsakomybės pasidalijimo. Klausimas, kaip sąjungininkai turi pasidalinti organizacijos išlaikymo ir veiklos kaštus, buvo vienas svarbiausių politinių diskusijų ir nesutarimų objektų.¹

Aljanso naštos pasidalijimo problematikos aktualumą ne tik politikos formavimo, bet ir teoriniu lygmeniu liudija gausūs akademiniai tyrimai, analizuojantys ir aiškinantys naštos pasidalijimo klausimus iš įvairių teorinių perspektyvų: strateginės kultūros, grėsmių balanso, institucinių veiksnių ir kt. Šiuo požiūriu išsiskiria ir bene nuosekliausiai sąjungininkų indėlio pasiskirstymo tendencijas nagrinėja studijos, paremtos ekonomine aljansų teorija, kuri yra pasitelkiama ir šioje disertacijoje.

Remiantis šia teorija, NATO yra traktuojamas kaip organizacija (klubas), kurios nariai – racionaliai veikiančios nacionalinės valstybės – prisijungia prie Aljanso tikėdamiesi iš jo konkrečios naudos – kolektyvinio saugumo garantijų. Nors šalys turi bendrą tikslą, jų įgyvendinimą apunkina individualūs interesai, kurie nebūtinai sutampa su kolektyviniais siekiais.² Kitaip tariant, naštos pasidalijimas yra kolektyvinio veiksmo problema. Racionalios šalys siekia maksimizuoti iš aljanso gaunamą naudą, todėl jos linkusios į naštos ir išsipareigojimų vengimo (*free riding*) elgesį. Šalių sąveikai organizacijos viduje ir naštos pasidalijimo elgesiui itin didelę reikšmę turi aljanso teikiamo saugumo, kaip gėrybės, pobūdis.³

Mažųjų valstybių studijose akcentuojama, kad jos nėra pajėgios savarankiškai užtikrinti veiksmingos gynybos, todėl savo saugumą visų pirma apibrėžia ne kaip nacionalinių pajėgumų vystymą, bet kaip narystę aljanse.⁴ Kuo mažesnė šalis, tuo didesnė tikimybė, kad ji turės nesubalansuotas ginkluotąsias pajėgas, atsisakydama svarbių gynybos sistemos elementų ir tapdama dar labiau integruota į kolektyvinio

¹ Alan Tonelson, „NATO Burden Sharing: Promises, Promises“, *Journal of Strategic Studies*, 23:3, 2000, 29-58.

² Mancur Olson, Robert Zeckhauser, „An Economic Theory of Alliances“, *The Review of Economics and Statistics*, 48:3, 1966, 266-279.

³ Pavyzdžiui, šaltojo karo pradžioje, Aljanso (konkrečiai – JAV) užtikrinamas branduolinis atgrasymas galėjo būti laikomas viešąja gėrybe (*public good*), kadangi (a) jis buvo nevaržomai prieinamas visiems sistemos veikėjams (*non-excludability*); (b) jo „vartojimas“ nesumažino gėrybės kiekio kitiems organizacijos nariams, nepriklausomai nuo jų skaičiaus (*non-rival consumption*). Tai skatino šalis vengti naštos, kadangi saugumas buvo garantuojamas nepaisant jų pačių indėlio. Žr. Jens Ringsmose, „NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War“, *Contemporary Security Policy*, 31:2, 2010, 319-338.

⁴ Alyson J.K. Bailes, Baldur Thorhallsson, „Instrumentalizing the European Union in Small State Strategies“, *Journal of European Integration*, 35:2, 2013, 99-100; Robert Keohane, „Lilliputians‘ Dilemmas: Small States in International Politics.“ *International Organization*, 23(2), 1969, 297-304.

saugumo sistemą.⁵ Tačiau priklausomybė aljansui savaime negarantuoja saugumo, ypač jei kiti sąjungininkai nėra suinteresuoti specifinių mažųjų valstybių problemų sprendimu ir visos sistemos veiksmingumu. Vienas didžiausių rizikos veiksnių mažosioms šalims – išorinių saugumo garantijų susilpnėjimas arba netekimas.

Mažųjų valstybių narystės Aljanse ir naštos pasidalijimo problemas itin išryškino 2008 m. prasidėjusi globali ekonominė ir finansų krizė, kurios tiesioginis rezultatas buvo itin ženkliai sumažinti sąjungininkų gynybos biudžetai.⁶ 2008-2012 m. Europos šalys sumažino karines išlaidas daugiau kaip 50 milijardų JAV dolerių. Pavyzdžiui, tokios mažosios valstybės kaip Latvija, Bulgarija ir Slovėnija šiuo laikotarpiu apkarpė finansavimą atitinkamai 54%, 37% ir 34%.⁷

Be to, spartus ir tarp šalių beveik nekoordinuotas gynybos išlaidų mažinimas turėjo esminių pasekmių bendram Aljanso veiksmingumui ir sisteminiam stabilumui, kadangi (a) buvo realiai apribotas svarbiausių NATO valstybių pajėgumas projektuoti karinę galią ir vykdyti operacijas už Aljanso ribų;⁸ (b) pagilėjo vidinio susiskaldymo, nekoordinuotai vystomų pajėgumų ir netolygaus rizikos pasidalijimo problemos.⁹ Šias tendencijas dar labiau paaštrino didėjantis JAV nepasitenkinimas neproporcingai mažu Europos šalių indėliu.

Žvelgiant per ekonominės aljansų teorijos prizmę iš mažųjų valstybių perspektyvos, šie tarptautiniai procesai praktiškai aktualizavo esminį prieštaravimą – saugumo užtikrinimo dilemą – mažųjų šalių gynybos politikoje, kuris ir apibrėžia disertacijos tyrimo problemą (žr. 1 schemą):

- Viena vertus, mažėjant svarbiausių Aljanso valstybių gynybos finansavimui, didėjant atotrūkiui tarp šalių indėlio sistemos viduje ir augant JAV nepasitenkinimui dėl neproporcingai mažos kitų sąjungininkų kontribucijos, kyla rizika Aljanso veiksmingumui. Kadangi būtent narystė NATO yra kertinis mažųjų šalių gynybos politikos pagrindas, išaugęs sąjungininkų spaudimas skatina jas įnešti adekvatų „narystės mokestį“, t.y. užtikrinti proporcingą kontribuciją į

⁵ Rob de Wijk, „The Implications for Force Transformation: The Small Country Perspective“. Kn. Daniel S. Hamilton (sud.), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Center for Transatlantic Relations, 2004; Arthur Grimes, James Rolfe, „Optimal defence structure for a Small Country“, *Defence and Peace Economics*, 13:4, 2002, 271-286; Kjell Inge Bjerga, Torunn Laugen Haaland, „Development of Military Doctrine: The Particular Case of Small States“, *The Journal of Strategic Studies* Vol. 33, No. 4, 2010, 505–533.

⁶ NATO Parliamentary Assembly, „Budget Constraints: a Challenge to Alliance Cohesion?“, Committee Report, Nov 2012. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=2937> [žiūrėta 2014.04.08]

⁷ NATO, „Financial and Economic Data Relating to NATO Defence. Defence expenditures of NATO Countries (1990-2013)“. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_107359.htm [žiūrėta 2014.04.08]

⁸ UK Parliament, Defence Committee - Ninth Report „Future Army 2020.“ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmdfence/576/57603.htm> [žiūrėta 2014.04.08]; Stephen Larrabee, Stuart E. Johnson, „NATO and the Challenges of Austerity“, RAND, 2012. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1196.html> [žiūrėta 2014.04.08]; Clara O'Donnell, „The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members“, Brookings Center on the United States and Europe, 2012.

⁹ Ellen Hallams, Benjamin Schreer, „Towards a Post-American Alliance: NATO Burden-Sharing After Libya“, *International Affairs*, 88: 2, 313–327, 2012.

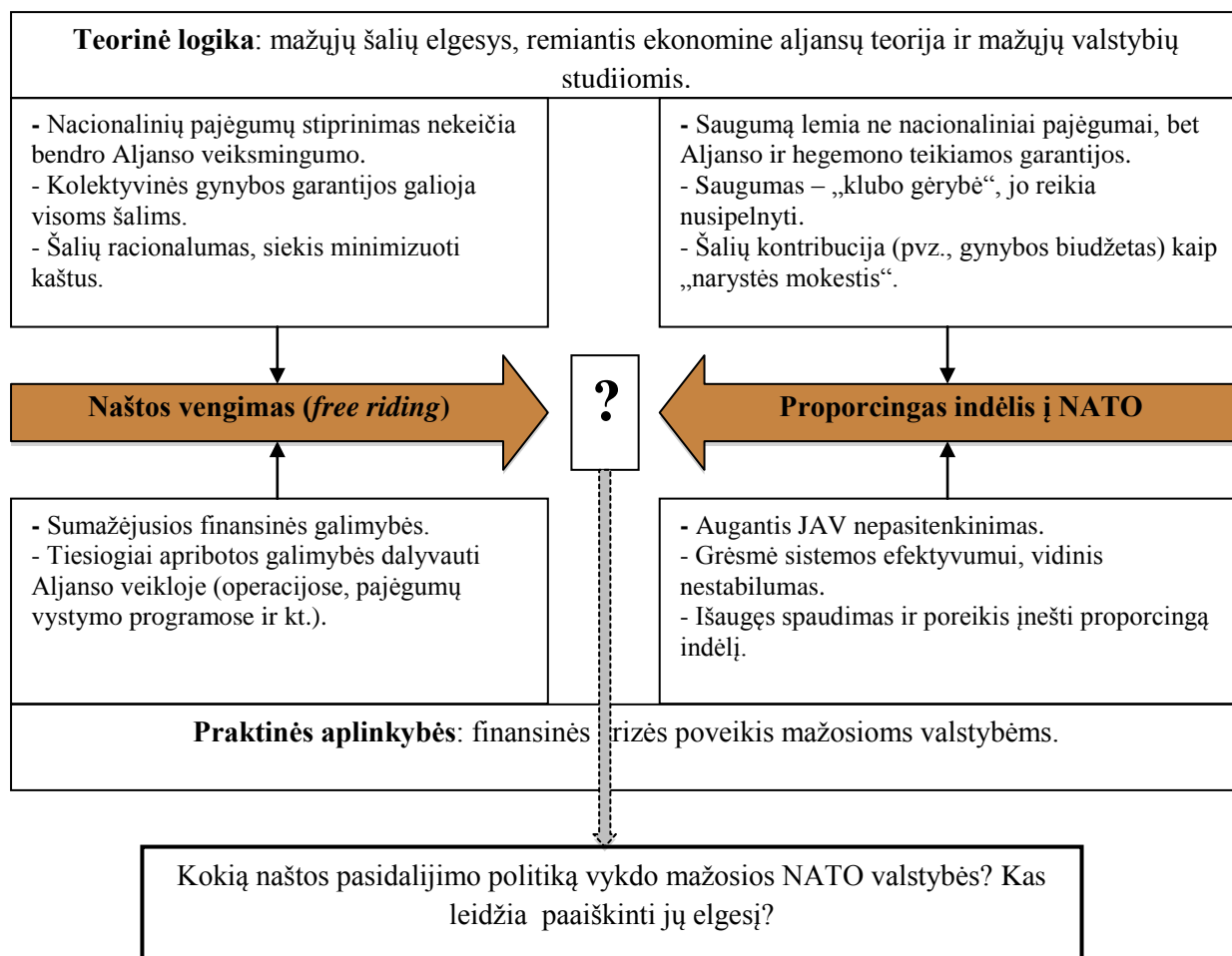
organizacijos veiklą, tokiu būdu siekiant išlaikyti išorines saugumo garantijas. Esant galimybei organizacijos viduje saugumą paskirstyti netolygiai, neprisiimdamos joms tenkančios naštos, mažosios šalys rizikuoja politine izoliacija, sankcijomis ir Aljanso saugumo garantijų susilpnėjimu.¹⁰ Tai ypač aktualu tuo atveju, kai susvyruoja svarbiausio aljanso kreditoriaus ir politinių reformų variklio – hegemoninės galios – įsipareigojimai.

- Kita vertus, mažėjančios nacionalinės finansinės galimybės, priešingai, skatina mažųjų šalių naštos vengimo elgesį, tiesiogiai apriboja galimybes įnešti adekvatų indėlį ir užtikrinti visavertę narystę Aljanse, kadangi sumažėja tam reikalingi ištekliai. Mažosios valstybės yra linkusios išsisukinėti nuo įsipareigojimų ir siekti užsitikrinti saugumą kitų sąjungininkų sąskaita, pasikliaudamos kolektyvinėmis garantijomis. Net ir neproporcingai didelė mažųjų valstybių kontribucija iš esmės nekeičia bendro aljanso pajėgumo ir saugumo lygio (sistemą iš esmės išlaiko didžiųjų valstybių skiriami resursai), todėl jos nėra suinteresuotos „permokėti“ už savo narystę.

Taigi kyla **klausimai**, (a) kokią politiką šiomis aplinkybėmis vykdo mažosios NATO valstybės, reaguodamos į prieštaringas paskatas?; (b) kokie veiksniai sąlygoja ir leidžia paaiškinti jų elgesį?

¹⁰ Jens Ringsmose, „Paying for Protection: Denmark’s Military Expenditure during the Cold War“, *Cooperation and Conflict*, 44:73, 2009, 77-80; Ivan Dinev Ivanov, „The Relevance of Heterogeneous Clubs in Explaining Contemporary NATO Politics“, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 4, December 2010, 341-342.

Schema 1. Tyrimo problema ir klausimai (mažųjų valstybių saugumo užtikrinimo dilema)



Darbo tikslas

Disertacijoje siekiama atskleisti mažųjų NATO šalių naštos pasidalijimo elgesio specifiką bei šį elgesį sąlygojančius veiksniai ir nustatyti, kaip mažosios valstybės sprendžia joms kylančią saugumo užtikrinimo dilemą.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti šiuolaikinio Aljanso teikiamo saugumo pobūdį bei charakteristikas ir įvertinti jų nulemtas paskatas sąjungininkų naštos pasidalijimo elgesiui.
2. Vadovaujantis ekonomine aljansų teorija ir mažųjų valstybių studijomis, identifikuoti svarbiausius mažųjų šalių narystės kolektyvinio saugumo sistemoje bruožus ir jų naštos pasidalijimo elgesį sąlygojančius veiksniai.
3. Identifikuoti galimas mažųjų NATO šalių naštos pasidalijimo elgesio formas ir sukonstruoti tyrimo modelį, kurio pagrindu būtų galima nuosekliai ištirti ir palyginti visų sąjungininkų kontribucijos rodiklius 2007-2012 m.

4. Išnagrinėti keturių mažųjų NATO šalių (Danijos, Graikijos, Latvijos, Čekijos) naštos pasidalijimo elgesį ir jį lėmusius veiksniai; palyginti ištirtų atvejų rezultatus, nustatant bendras šalių elgesio tendencijas ir reikšmingus skirtumus.
5. Įvertinti atlikto tyrimo implikacijas ekonominei aljansų teorijai ir reikšmę NATO transformacijos studijoms.

Tyrimo hipotezė

Remiantis ekonominės aljansų teorijos pateikiamu šiuolaikinio Aljanso charakteristikų aiškinimu ir įvertinus jį iš mažųjų valstybių studijų perspektyvos, disertacijoje identifikuojami du kertiniai veiksniai, apibrėžiantys mažųjų valstybių santykį su NATO ir JAV¹¹: (a) Aljanso vaidmuo šalies gynybos sistemoje (šio veiksnio svarbą išryškina išsiplėtęs NATO grėsmių spektras); (b) suderinamumas tarp nacionalinių ir Aljanso prioritetų (jo svarbą lemia pakitusios indėlio į NATO formos).

Atsižvelgiant į šiuos veiksniai ir sisteminio nestabilumo sąlygomis išaugusį poreikį įnešti adekvatų indėlį, darbe keliamas **hipotezė**, kad mažosios valstybės linkusios vengti naštos (vykdyti *free riding* politiką) tuomet, kai (a) NATO svarba jų gynybos sistemoje yra maža ir (b) jų ir Aljanso gynybos politikos darbotvarkės prioritetai nesutampa.

Darbo objektas ir atvejų atranka

Šio tyrimo objektas yra mažųjų NATO valstybių naštos pasidalijimo elgesys 2007-2012 m., kuris apima (a) jų kontribuciją Aljanso vykdomose operacijose; (b) NATO įsipareigojimų (reikalavimų) laikymąsi; (c) ginkluotųjų pajėgų plėtrą; (d) (regioninę) gynybinę integraciją. Naštos pasidalijimo elgesys tyrime yra apibrėžiamas kaip šalies įgyvendinamų gynybos politikos priemonių, kuriomis prisidedama prie kolektyvinių organizacijos tikslų realizavimo, visuma.

Siekiant įgyvendinti šioje disertacijoje keliamus uždavinius, kyla poreikis suklasifikuoti 28 NATO priklausančias valstybes, įvardijant, kurios iš jų priskirtinos mažųjų kategorijai. Mažosios valstybės sampratai ir apibrėžimui akademinėje literatūroje skiriamas itin didelis dėmesys, tačiau universalios definicijos nėra.¹² Šiame darbe

¹¹ JAV laikomos integralia Aljanso dalimi, tačiau joms tenka išskirtinis vaidmuo, kadangi: (a) JAV iš principo užtikrina organizacijos funkcionalumą ir efektyvumą (tiek kolektyvinės gynybos, tiek krizių valdymo prasme); (b) JAV atlieka kertinį vaidmenį formuojant NATO politikos darbotvarkę, kitaip tariant, strateginiame lygmenyje kertiniai JAV prioritetai yra perkelti į Aljanso funkcinį profilį. Todėl tikrinant tyrimo hipotezę darbe yra atsižvelgiama ir į dvišalio nagrinėjamų mažųjų valstybių santykio su JAV specifiką. Kita vertus, NATO ir JAV darbotvarkė bei prioritetai nėra identiški, kadangi Aljansas funkcionuoja visų 28 sąjungininkų kompromiso pagrindu.

¹² Apžvalgą žr. Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, CO, 2003, 1-13; Matthias Maass, „The Elusive Definition of the Small State“, *International Politics*, 46, no. 1, 2009.

remiamasi keturiais klasikiniais¹³ kiekybiniais valstybių dydžio parametrais: (1) populiacijos dydis, (2) teritorijos dydis, (3) ekonominis pajėgumas (BVP), (4) gynybos išlaidos. Išvedus bendrą rodiklį, sudaromas visų NATO šalių dydžio reitingas. Remiantis juo, identifikuojamos trys svarbiausios Aljanso šalių grupės (eilės tvarka pagal dydį): (1) didžiosios (JAV, Kanada, Vokietija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė), (2) vidutinės (Italija, Turkija, Ispanija, Lenkija) ir (3) mažosios valstybės (Olandija, Rumunija, Norvegija, Belgija, Graikija, Portugalija, Čekija, Vengrija, Danija, Bulgarija, Slovakija, Kroatija, Lietuva, Latvija, Albanija, Slovėnija, Estija, Liuksemburgas).¹⁴

Empirinei analizei pasirinktos keturios mažosios Aljanso šalys – Danija, Graikija, Čekija ir Latvija. Šalys atrinktos siekiant atspindėti kuo platesnį svarbiausių tyrimo kintamųjų spektrą, visų pirma, grėsmių vertinimą ir šalių gynybos politikos darbotvarkių prioritetus. Daroma prielaida, kad skirtinguose regionuose (Šiaurės Europoje, Pietų Europoje, Centrinėje Europoje ir Rytų Europoje) esančioms šalims būdingi skirtingi kertinių charakteristikų rinkiniai, o jų tyrimas leis objektyviai įvertinti naštos pasidalijimo elgesį sąlygojančius veiksnius ir pagrįstai apibendrinti mažųjų NATO valstybių elgesį.

Tyrimo metodai

Disertacijoje konstruojamas tyrimo modelis, kuriame siekiama derinti kiekybinę ir kokybinę prieigas. Kiekybinė analizė skirta šalių naštos pasidalijimo elgesio įvertinimui ir palyginimui viso Aljanso mastu. Šiuo tikslu pasitelkiami trys specialiai šiam tyrimui sukurti kiekybiniai indeksai: ¹⁵ (a) „Kontribucijos Afganistane indeksas“, (b) „Išipareigojimų laikymosi indeksas“ ir (c) „Indėlio ir naudos indeksas“.

Šie indeksai leidžia (a) palyginti visas NATO valstybes tarpusavyje, sudarant jų reitingą tiek pagal bendrą indekso rezultatą, tiek pagal atskirus rodiklius kiekvienais metais; (b) nustatyti kiekvienos šalies kontribucijos pokytį 2007-2012 m. laikotarpiu, tokiu būdu įvertinant, ar ji išaugo/sumažėjo; (c) atskleisti skirtingas valstybių naštos pasidalijimo elgesio dimensijas (reikalavimų laikymosi, operacinės kontribucijos, indėlio-naudos santykio ir kt.).

Kokybinė lyginamoji analizė (atvejo studijos) orientuota į sistemingą keturių mažųjų šalių gynybos politikos dokumentų ir 2007-2012 m. priimtų sprendimų analizę, apimančią jų grėsmių vertinimą, gynybos politikos prioritetus, ginkluotųjų pajėgų plėtrą, regioninės gynybinės integracijos tendencijas, dalyvavimą NATO iniciatyvose. Ši

¹³ Maurice A. East, „Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models“. *World Politics*. Vol. 25, No. 4, 1973, 557.

¹⁴ Islandija yra neįtraukiama į tyrimą, kadangi ji vienintelė iš visų NATO narių neturi ginkluotųjų pajėgų ir gynybos biudžeto, todėl neįmanoma objektyviai palyginti jos kontribucijos su kitais sąjungininkais.

¹⁵ Kiekybinių indeksų konstravimo metodologijos gaires žr. Gerardo L. Munck, Jay Verkuilen, „Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices“, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, February 2002, 5-34.

analizė leidžia (a) ištirti šalių kontribuciją sąlygojančius veiksnius; (b) atskleisti tuos jų naštos pasidalijimo elgesio aspektus, kurių neapima kiekybiniai indeksai.

Svarbiausi rezultatai ir išvados

1. Pasikeitus NATO teikiamo saugumo pobūdžiui, mažųjų Aljanso šalių galimybės vengti naštos sumažėjo. Platus grėsmių bei funkcijų spektras, išaugęs heterogeniškumas tarp sąjungininkų ir sumažėję hegemoninės galios įsipareigojimai lėmė tai, kad šiuolaikinio NATO užtikrinamam saugumui yra būdingi „klubo“ gėrybės bruožai. Jis nebėra nevaržomai prieinamas visiems sistemos dalyviams. Tai skatina valstybes, siekiančias pasinaudoti Aljanso garantijomis ir priemonėmis, įnešti „narystės mokestį“.
2. Empirinis tyrimas atskleidė, kad, spręsdamos saugumo užtikrinimo dilemą, mažosios valstybės siekė balansuoti tarp prieštaringų naštos vengimo ir adekvataus indėlio kryptį. Polinkį laviruoti rodo jų kontribucijos pokyčiai skirtingose naštos pasidalijimo elgesio kategorijose:
 - a) Viena vertus, šalims būdingi mažėjantys įsipareigojimai Aljansui. Jų prisiimta našta nagrinėjamu laikotarpiu (2007-2012 m.) nuosekliai mažėjo, nors iš Aljanso gaunama nauda iš esmės nepakito. Tai demonstruoja „Indėlio-naudos“ ir „Įsipareigojimų laikymosi“ indeksų rezultatai. Pavyzdžiui, šalys nesilaikė NATO keliamų reikalavimų dėl investicijų į ginkluotės modernizavimą. Didžiausias įsipareigojimų ir indėlių nuosmukis pastebimas Graikijoje ir Latvijoje, mažesnis – Čekijoje ir Danijoje. Tai gali turėti ilgalaikių neigiamų pasekmių sąjungininkų narystės Aljanse galimybėms ir kokybei.
 - b) Kita vertus, valstybės pasižymėjo siekiu išlaikyti indėlį operacijose. Svarbiausia jų kontribucijos į NATO išraiška nagrinėjamu laikotarpiu buvo dalyvavimas ISAF operacijoje. „Indėlio Afganistane indeksas“ rodo, kad visos valstybės išlaikė aukštą dalyvavimo prioritetinėje Aljanso misijoje tempą, dažnu atveju – kitų operacinių įsipareigojimų sąskaita. Tai galima traktuoti kaip siekį pateisinti nacionalinių gynybos biudžetų mažinimą ir kitų reikalavimų nesilaikymą, taip išlaikant patikimo sąjungininko reputaciją ir išvengiant JAV nepasitenkinimo.
 - c) Be to, šalys buvo linkusios stiprinti regioninę integraciją, taip prisidėdamos prie Aljanso, kaip integruotos kolektyvinio saugumo sistemos, efektyvumo ir atsako į krizę. Tačiau tai buvo daroma gana nuosaikiai, šalys išlaikė atsargų požiūrį į gynybinių funkcijų perdavimą kitoms valstybėms. Nepaisant funkcinės specializacijos itin palankių išorinių ir vidinių sąlygų, daugiašaliai projektai daugiausia buvo vykdomi nacionalinio suvereniteto požiūriu mažiau jautriose srityse, vengiant darbų pasidalijimo, kuris buvo labiau išimtis, nei taisyklė.

Šalims būdinga specializacija vystant nišinę ekspertizę neperėjo į kokybiškai naują gynybinės integracijos fazę. Todėl regioninio bendradarbiavimo plėtros reikšmė tiesiogiai stiprinant viso NATO, kaip „vientiso organizmo“, veiksmingumą buvo ribota.

3. Nepaisant bendrų balansavimo tendencijų, kurias atskleidžia mažųjų šalių kontribucijos pokyčiai, jų prisiimtos naštos rodikliams būdingi ženklūs skirtumai. Pavyzdžiui, nors tiriamu laikotarpiu ir Danijos, ir Latvijos indėlis Afganistane išliko gana stabilus, jo dydis skyrėsi daugiau nei dvigubai. Siekiant paaiškinti šalių naštos pasidalijimo elgesio variaciją, ypatingas dėmesys tenka individualiam šalių santykiui su Aljansu, kurį apibrėžia du kertiniai veiksniai : (a) NATO vaidmuo šalies gynybos sistemoje; (b) nacionalinių ir Aljanso gynybos politikos darbotvarkių suderinamumas.

a) **Graikijos** atveju, suvaržytas NATO vaidmuo sprendžiant kertinius šalies saugumo klausimus ir iš esmės besiskiriančios darbotvarkės, įskaitant nesutampantį požiūrį į grėsmių vertinimą, sąlygojo kraštutinę naštos vengimo politiką. Graikijos dalyvavimo NATO operacijose lygis buvo vienas žemiausių tarp visų sąjungininkų, ji išlaikė Aljanso prioritetų neatitinkančią plataus masto teritorinės gynybos sistemą, neplėtojo NATO tikslams reikalingų pajėgumų, atsainiai žiūrėjo į įsipareigojimų laikymąsi ir perskirstė sumažėjusius resursus indėlio Aljanse sąskaita.

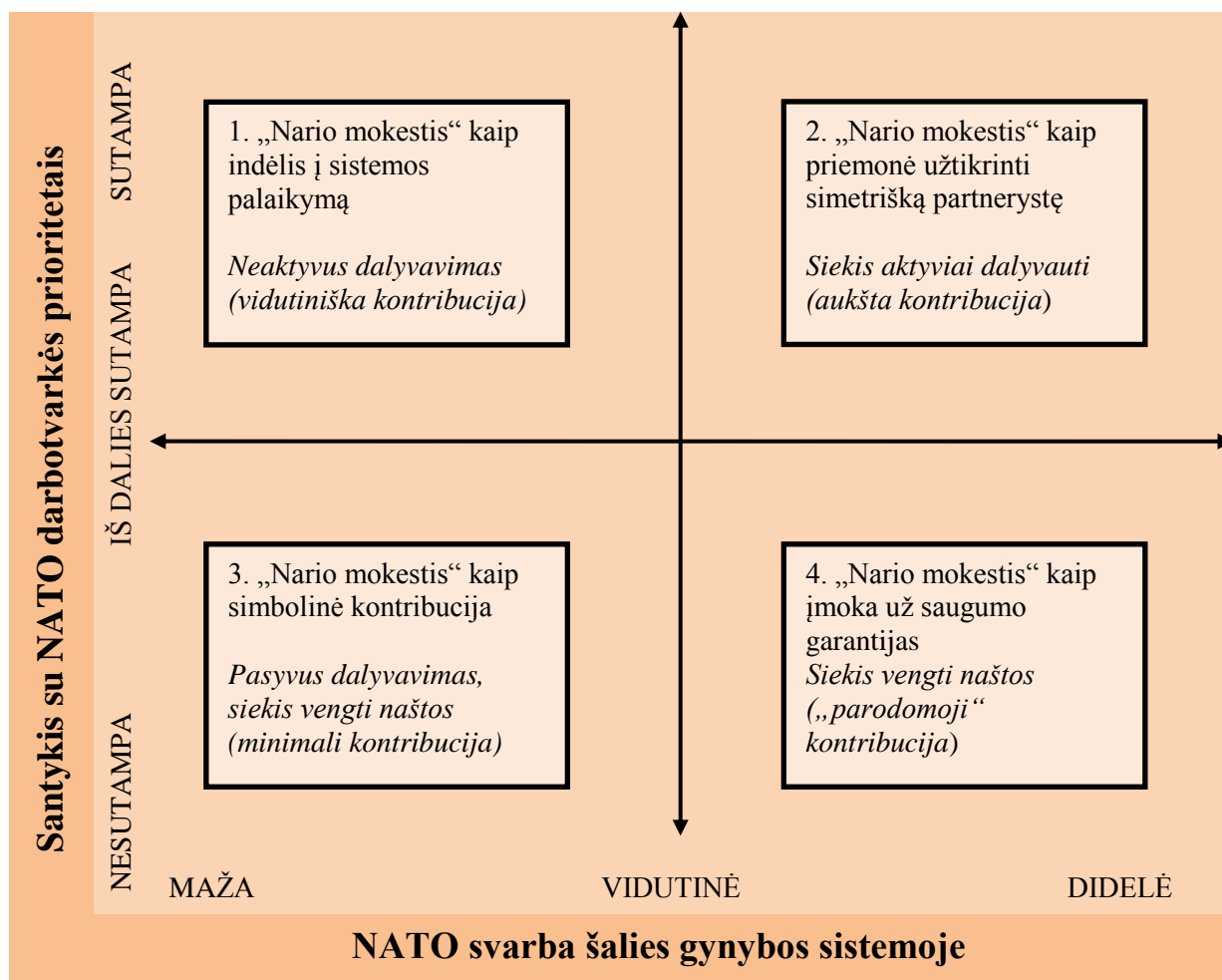
b) **Latvijos** naštos pasidalijimo elgesį nulėmė prieštaringas svarbiausių veiksmų derinys. Visiška priklausomybė nuo Aljanso ir JAV teikiamų saugumo garantijų skatino šalį selektyviai įnešti „parodomąją“ kontribuciją į prioritetines NATO veiklos sritis, taip įgyjant galimybę pritraukti deramą dėmesį Baltijos regiono saugumo problemų sprendimui. Svarbiausia Latvijos selektyvaus indėlio išraiška tapo misija Afganistane (santykinais didelis ir stabili kontribucija), tačiau kitose srityse buvo pastebimas siekis vengti įsipareigojimų: tai iliustruoja visiškai apribotas dalyvavimas kitose NATO operacijose ir ryškus Aljanso keliamų reikalavimų nesilaikymas. Šalies gynybos politikoje dominuojantys regioniniai saugumo klausimai mažino jos suinteresuotumą prisidėti prie globalios Aljanso darbotvarkės įgyvendinimo, tai apribojo paskatas aktyviai įsiliesti į organizacijos veiklą.

c) **Čekijos** naštos pasidalijimo elgesio pasirinkimai, priešingai, buvo sąlygoti santykinais mažo tiesioginio NATO vaidmens šalies gynybos sistemoje ir ženkliai sutampančios gynybos politikos darbotvarkės (šalis skiria daug dėmesio nekonvenciniams saugumo iššūkiams ir krizių valdymo užduotims). Nors Čekija nesusiduria su tiesioginių karinių grėsmių problema, ji išlieka

suinteresuota bendru Aljanso sisteminiu veiksmingumu ir jo teikiamais politinės integracijos privalumais. Viena vertus, tai leidžia paaiškinti gana aktyvų Čekijos dalyvavimą krizių valdymo operacijose ir Aljansui reikalingų pajėgumų plėtroje. Kita vertus, šalis neskubėjo reorganizuoti ginkluotųjų pajėgų tik pagal NATO reikalavimus ir stengėsi balansuoti tarp organizacijos prioritetų ir nacionalinių poreikių.

- d) **Danijos** kontribucija yra viena aukščiausių Aljanse tarp visų sąjungininkų, tai sąlygojo iš esmės sutampančios gynybos politikos darbotvarkės ir grėsmių vertinimas bei glaudi partnerystė su JAV. Danija mato Aljansą kaip itin svarbią platformą proaktyvios saugumo politikos įgyvendinimui, siekiant neutralizuoti jai aktualiausias asimetrines grėsmes ir projektuoti karinę galią už šalies ribų. Danijai būdingas itin aktyvus dalyvavimas NATO krizių valdymo operacijose. Ekonominio sunkmečio sąlygomis ji perskirstė resursus vystydama Aljanso prioritetus atitinkančius pajėgumus, stiprino regioninę gynybinę integraciją, įsitraukė į svarbias kolektyvinių pajėgumų vystymo iniciatyvas.
4. Atvejų studijos patvirtino hipotezę, kad mažosios valstybės linkusios vengti naštos, kai (a) NATO svarba jų gynybos sistemoje yra maža ir (b) jų ir Aljanso gynybos politikos darbotvarkės prioritetai nesutampa. Tai tiesiogiai iliustruoja Graikijos atvejis. Esant kitokiam veiksmų išsidėstymui, šalys linkusios įnešti didesnę kontribuciją. Pozityvus abiejų veiksmų pasireiškimas įgalina itin aukštą indėlį (Danijos atvejis), o esant prieštaringam jų rinkiniui, šalys balansuoja tarp nacionalinių poreikių ir organizacijos prioritetų (Latvijos, Čekijos atvejai), priklausomai nuo konkrečių lūkesčių iš Aljanso ir NATO vaidmens sprendžiant šaliai aktualias saugumo problemas.
5. Atliktas tyrimas parodė, kad „narystės mokesčiui“ atskirų šalių gynybos politikoje tenka skirtingas vaidmuo. Vertinant naštos pasidalijimo elgesį, svarbu ne tik kontribucijos dydis, bet ir jai tenkanti paskirtis. Tai leido konceptualizuoti keturis teorinius mažųjų valstybių naštos pasidalijimo elgesio modelius (žr. 2 schemą):

Schema 2. Teoriniai mažųjų šalių naštos pasidalijimo elgesio modeliai



- a) **„Nario mokestis“ kaip simbolinė kontribucija** arba pasyvios narystės Aljanse strategija. Mažoji valstybė, kuri (a) neturi tiesioginių Aljanso saugumo garantijų poreikio ir (b) pasižymi skeptišku požiūriu į NATO darbotvarkės prioritetus, yra linkusi apsiriboti minimaliu indėliu. Kraštutinė tokio elgesio forma gali pasireikšti kaip savotiškas „protestas“ – visiškas atsisakymas dalyvauti organizacijos veikloje ir atviras įsipareigojimų ignoravimas.
- b) **„Nario mokestis“ kaip įmoka už saugumo garantijas** arba selektyvios kontribucijos strategija. Mažoji valstybė, kuri (a) yra stipriai priklausoma nuo NATO įsipareigojimų ir (b) nėra suinteresuota Aljanso darbotvarkėje dominuojančiais uždaviniais, yra linkusi įnešti indėlį politiškai matomose organizacijos veiklos srityse, taip siekdama išlaikyti išorinių saugumo garantijų patikimumą. Nors tiesioginio intereso prisidėti prie prioritetinių NATO ir hegemoninės galios tikslų įgyvendinimo nėra, šalis turi stiprią paskatą išlaikyti „parodomąją“ kontribuciją, kadangi visiškai vengiant naštos gali nukentėti jos gyvybiniai interesai.

- c) **„Nario mokestis“ kaip indėlis į sistemos palaikymą** arba ambivalentiškas naštos pasidalijimo elgesys. Mažoji valstybė, (a) kuriai tiesioginė Aljanso saugumo garantijų svarba yra menka, ir (b) kurios gynybos politikos darbotvarkė (iš dalies) sutampa su NATO prioritetais, yra linkusi prisidėti prie kolektyvinių uždavinių realizavimo ir nevengia įsipareigojimų, tačiau jos kontribucija nėra labai aukšta ir gali būti nestabili, kadangi ją sumažinusi valstybė nerizikuoja tiesioginiu saugumo situacijos pablogėjimu.
- d) **„Nario mokestis“ kaip priemonė užtikrinti simetrišką partnerystę** arba proaktyvus naštos pasidalijimo elgesys. Mažoji valstybė, kurios gynybos politikoje (a) Aljansui tenka didelis vaidmuo sprendžiant aktualius saugumo klausimus, ir (b) kurios doktrina ir grėsmių vertinimas sutampa su NATO prioritetais, yra linkusi aktyviai dalyvauti organizacijos veikloje ir tiesiogiai prisidėti prie Aljanso veiksmingumo ir operacinio efektyvumo užtikrinimo. Abipusės priklausomybės ryšys leidžia tikėtis stabiliai aukštos kontribucijos.
6. Darbe išskirtų keturių naštos pasidalijimo modelių nereikėtų traktuoti kaip griežtai apibrėžtų, vienareikšmių ir nekintančių kategorijų, kurias būtų galima mechaniškai taikyti bet kuriai mažajai valstybei. Kiekvienas modelis nusako bazinį svarbiausių charakteristikų rinkinį, tačiau jo rėmuose galimi skirtingi veiksmų „intensyvumo“ laipsniai ir atitinkamai – tam tikra šalių elgesio variacija. Vis dėlto, toks teorinis skirtingų modelių konceptualizavimas turi svarbią pridėtinę vertę ir gali būti panaudojamas tolesniuose tyrimuose: priskyrus valstybes vienam ar kitam tipui, atsiranda galimybė prognozuoti jų elgesį, įvertinti galimą išorinių veiksmų pasikeitimo poveikį ir geriau paaiškinti naštos pasidalijimo tendencijas viso Aljanso mastu.
7. Disertacijoje atliktas tyrimas leidžia identifikuoti ir keletą bendresnių NATO transformacijos ir naštos pasidalijimo problematikos charakteristikų, taip įsijungdamas į platesnę akademinę diskusiją, kurioje siekiama „diagnozuoti“ viso Aljanso būklę. Galima konstatuoti akivaizdžiai augančią disproporciją organizacijos viduje, gilėjantį pajėgumų atotrūkį tarp sąjungininkų, siekį vengti didesnės gynybinės integracijos visos organizacijos mastu, gana atsainų požiūrį į įsipareigojimų laikymąsi. Šios išvalgos veda prie dvejopų išvadų. Viena vertus, tai leidžia numatyti, kad NATO sisteminio nestabilumo ir fragmentacijos tendencijos ilgainiui tik stiprės. Kita vertus, būtent Aljanso teikiamo saugumo, kaip „klubo“ gėrybės, bruožai ir nuolatiniai „quid pro quo“ pagrindu vykdomi mainai organizacijos viduje leidžia suderinti labai skirtingus šalių interesus net ir esant didelei indėlio disproporcijai ir akivaizdžiam heterogeniškumui tarp sąjungininkų. Tai paaiškina organizacijos ilgaamžiškumą, tvarumą ir gebėjimą prisitaikyti prie besikeičiančios saugumo

aplinkos.

Tyrimo mokslinis naujumas

1. Tyrimo rezultatai leidžia praplėsti ekonominės aljansų teorijos taikymo ribas. Ši teorija akcentuoja tai, kad Aljanso teikiamo saugumo pobūdis nulemia mažųjų šalių elgesio paskatas (požiūris „iš viršaus“), tačiau nebandoma konceptualizuoti **skirtingų** jų sąveikos su Aljansu formų. Pasitelkiant mažųjų valstybių studijas atliktas tyrimas leidžia prisidėti prie šios spragos užpildymo, „individualizuojant“ jų naštos pasidalijimo elgesio tyrimą (požiūris „iš apačios“), atskleidžiant vidinę mažųjų šalių grupės dinamiką ir neapsiribojant jų, kaip „naštos vengėjų“, statuso patvirtinimu arba atmetimu. Teorinių elgesio modelių išskyrimas pateikia integruotą skirtingų mažųjų valstybių pasirinkimų paaiškinimą ir leidžia suprasti, kaip jos laviruoja tarp prieštaringų paskatų, priklausomai nuo jų santykį su Aljansu apibrėžiančių veiksnių pasireiškimo.
2. Disertacija naštos pasidalijimo tyrimams suteikia naujumo metodologijos požiūriu. Ankstesnės studijos apsiribojo gana siauru įtraukiamų šalių kontribucijos rodiklių spektru. Pavyzdžiui, sąjungininkų indėlio-naudos santykio tyrimuose¹⁶ šalies indėlio į Aljansą matavimas apsiribojo vieninteliu rodikliu – šalies gynybos išlaidomis, taip neadekvačiai supaprastinant NATO politinę realybę. Siekiant užpildyti šią spragą, šiame tyrime (a) įtraukiami papildomi kiekybiniai rodikliai, užtikrinant, kad darbe konstruojami indeksai atspindėtų tiriamo laikotarpio specifiką ir leistų objektyviai palyginti svarbiausias kontribucijos formas (dalyvavimas operacijose, įsipareigojimų laikymasis ir kt.); (b) pasitelkiami kokybiniai šalių prisiimtos naštos pjūviai (pavyzdžiui, nagrinėjant sprendimus dėl šalių ginkluotųjų pajėgų plėtros). Tai leido nuosekliau įvertinti valstybių naštos pasidalijimo elgesio rodiklius ir pokyčius.

¹⁶ Apžvalgą žr. Todd Sandler, Hirofumi Shimizu, „NATO Burden Sharing 1999–2010: An Altered Alliance“, *Foreign Policy Analysis*, Volume 10, Issue 1, January 2014, 43–60

APIE AUTORIŲ

Martynas Zapolskis baigė politikos mokslų bakalauro ir tarptautinių santykių ir diplomatijos magistro studijas Vilniaus Universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute (VU TSPMI). Doktorantūros studijų metais Institute dirbo dėstytojo darbą. Tarp dėstytų kursų – „Konfliktų sprendimų teorijos ir praktika“, „Strateginės studijos“, „Lietuvos užsienio politika“. Pagrindiniai doktoranto akademiniai interesai – saugumo studijos, NATO transformacija, mažosios valstybės, ekosaugumas, naštos pasidalijimas aljansuose, prognozavimo metodų taikymas tarptautiniuose santykiuose. Doktorantūros studijų laikotarpiu M. Zapolskis aktyviai dalyvavo mokslinėse konferencijose, svarbiausi disertacijos tyrimo rezultatai buvo pristatyti Europos politikos mokslų konsorciūme (ECPR, Glazgas, 2014 m. rugsėjis) ir Atėnų tyrimų instituto (ATINER, Atėnai, 2014 m. birželis) organizuotuose tarptautiniuose renginiuose. Rengdamas disertaciją M. Zapolskis dirbo moksliniu bendradarbiu Liucernos universitete (2013-2014 m., Šveicarija, SCIEX fondo stipendija), taip pat stažavosi Creightono universitete (2010 m., JAV), George C. Marshallo Europos saugumo studijų centre (2011 m., Vokietija), NATO Gynybos koledže (2008, Italija). M. Zapolskis, kartu su kitais autoriais, dalyvavo rengiant kolektyvinį leidinį „Beieškant NATO Lietuvoje: pasiekimai, nesėkmės, perspektyvos“ (sudarytojai – dr. D. Jakniūnaitė ir dr. K. Paulauskas, Vilniaus universiteto leidykla, 2010). Greta studijų VU TSPMI, M. Zapolskis dirbo LR Krašto apsaugos ministerijoje, tiesiogiai kuruodamas įvairius NATO darbotvarkės klausimus.

Martyno Zapolskio publikacijų sąrašas

- Zapolskis, Martynas, Tomas Janeliūnas, “Lithuania as a Rational Free-Rider in NATO”, *Newcomers no More? Contemporary NATO and the Future of the Enlargement*, International Relations Research Institute, Atlantic Treaty Association, 2015 (forthcoming).
- Zapolskis, Martynas, „NATO 1999 m. ir 2010 m. strateginių koncepcijų lyginamoji analizė“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2011-2012*, Vilnius: Lietuvos karo akademija, 2012, 33-58 (taip pat anglų kalba – Zapolskis, Martynas, “1999 and 2010 NATO Strategic Concepts: a Comparative Analysis”, *Lithuanian Annual Strategic Review 2011-2012*, Vilnius: Lithuanian Military Academy, 2013, Volume 10, Issue 1, 35-56.)

- Zapolskis, Martynas, "Redefining the Euro-Atlantic Security Agenda: What is the Role for the New NATO Strategic Concept", *Lithuanian Foreign Policy Review*, No. 23, Vilnius, 2010, 29-51.
- Zapolskis, Martynas, „NATO transformacijos scenarijai“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2009-2010*, Vilnius: Lietuvos karo akademija, 2010, 53-77 (taip pat anglų kalba – Zapolskis, Martynas, "NATO Transformation Scenarios", *Lithuanian Annual Strategic Review 2009-2010*, Vilnius: Lithuanian Military Academy, 2010, 55-78.
- Zapolskis, Martynas, „Besikeičiantis Aljansas: dilemos Lietuvai“. Kn. Jakniūnaitė, D., Paulauskas, K., (sud.), *Beieškant NATO Lietuvoje: pasiekimai, nesėkmės, perspektyvos*. Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2010, 142-156.
- Zapolskis, Martynas, „Ekosaugumo koncepcija tarptautiniuose santykiuose: samprata, bruožai, reikšmė“, *Politologija*, 1 (65), Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2012, 113-158.
- Zapolskis, Martynas, „Bendrujų išteklių valdymo dilemos: tyrimo metodologija“, *Politologija*, 3 (59), 2010, 151-159 (knygos recenzija).