

Wojenny efekt skali: 150 mld euro na obronę w budżecie UE na lata 2028-2034

7.9.2026 - Łukasz Maślanka | Ośrodek Studiów Wschodnich

Komisja Europejska (KE) chce zwiększenia do ok. 150 mld euro środków na cele obronne w projekcie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028-2034. W ramach reformy unijnego budżetu KE planuje odejście od wielu małych programów sektorowych na rzecz większych i bardziej elastycznych instrumentów. Obrona ma stać się jednym z priorytetów finansowania. Większość środków miałyby być rozdysponowana w ramach nowego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności premiującego najbardziej innowacyjne i rentowne projekty.

Plany te są konsekwencją działań podejmowanych przez UE od 2022 r. na rzecz zwiększenia możliwości produkcyjnych przemysłu zbrojeniowego i uzupełnienia zdolności wojskowych państw członkowskich. Przywołując argument racjonalności ekonomicznej, KE oczekuje od nich częstszej realizacji wspólnych zamówień i projektów zbrojeniowych. Dotychczasowe efekty nie są zadowalające, więc należy się spodziewać jeszcze ściślejszego uzależnienia dotacji od spełnienia tego warunku. Dla państw członkowskich o słabiej rozwiniętym przemyśle zbrojeniowym może to oznaczać dalsze trudności w pozyskiwaniu środków.

Finansowanie wydatków związanych z obroną w UE

Rosyjska agresja na Ukrainę znacząco wpłynęła na ambicje UE w sferze finansowania działań w obszarze obrony. Przed 2022 r. dominowała rygorystyczna interpretacja art. 41.2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zakazującego przekazywania z budżetu UE środków na operacje wpływające na kwestie wojskowe lub obronne. Przyjmowano, że zakaz dotyczy wszystkich przypadków zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) oraz wspierania jego produkcji. Stąd Europejski Fundusz Obronny (EDF) – najważniejszy w WRF na lata 2021-2027 program wsparcia przemysłu obronnego – koncentruje się na sferze badawczo-rozwojowej.

Ze względu na powyższą interpretację instrumenty finansowania wydatków obronnych ustanawiano poza budżetem UE. W 2021 r. powołano pozabudżetowy Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF), z którego finansowano m.in. rekompensaty dla państw członkowskich przekazujących UiSW Ukrainie (zob. *Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju*). W 2025 r. Rada UE przyjęła rozporządzenie ustanawiające pozabudżetowy instrument pożyczek na wspólny zakup UiSW – SAFE (zob. *Niedoskonała równowaga: unijny mechanizm pożyczek na obronność (SAFE)*). Mechanizm stanowi najważniejszą część przedstawionego w marcu 2025 r. planu KE *ReArm Europe* (zob. *Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej*) i ma na celu ułatwienie uzupełniania luk w zdolnościach wojskowych. Za sposób finansowania wydatków obronnych można też uznać część udzielonego w grudniu 2025 r. Ukrainie kredytu Ukraine Support Loan – 60 mld euro z 90 mld ogólnej sumy ma służyć finansowaniu wydatków obronnych Kijowa, w tym zakupów w europejskim przemyśle zbrojeniowym.

Po 2022 r. pod wpływem państw członkowskich i aktywności KE nastąpiła ewolucja interpretacji art. 41.2. Uznano, że wspieranie przez UE sektora obronnego stanowi narzędzie polityki przemysłowej i kształtowania rynku wewnętrznego. Umożliwiło to finansowanie z budżetu UE takich programów jak *Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP)*, *Instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)* i Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP) (zob. *Patchworkowa unia obronna*).

Wydatki obronne w projekcie WRF 2028-2034

W ramach reformy unijnego budżetu KE planuje odejście od wielu małych programów sektorowych na rzecz większych i bardziej elastycznych instrumentów. Obrona ma stać się jednym z priorytetów finansowania. Aż 131 mld euro z ok. 150 mld miałyby stanowić część nowo utworzonego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (ECF). Finansowałyby on przedsięwzięcia wspierające rozwój przemysłu obronnego i kosmicznego, a także rozbudowę zdolności wojskowych.

Państwa członkowskie miałyby także możliwość finansowania technologii i inwestycji podwójnego zastosowania z przyznanych im środków z tzw. Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (NRPP) – m.in. fundusze na spójność, rozwój regionalny i rolnictwo. W ich ramach mogłyby być finansowane np.: budowa schronów lub dostosowanie istniejących budynków do pełnienia funkcji ochronnych, zabezpieczenie infrastruktury krytycznej itp.

Przedstawiona przez KE propozycja wydatków obronnych rzędu 150 mld euro została uznana za niewystarczająco ambitną przez Parlament Europejski, który domaga się dodatkowych 25 mld euro na te cele w ramach ECF. Z kolei część państw członkowskich (RFN, Holandia, Dania, Austria, Finlandia i Szwecja) dąży do redukcji środków zaplanowanych na kolejne WRF – o kilkaset miliardów euro, co ma dotyczyć też wydatków obronnych, ale głównie rolnictwa i NRPP. Kompromisowa propozycja prezydencji cypryjskiej zakładała cięcia rzędu 30 mld euro, w tym także budżetu ECF, z pominięciem zaś NRPP, lecz została już zdezawuowana przez państwa oszczędne.

Logika wspierania championów a obrona wschodniej flanki

Głównym uzasadnieniem politycznym skokowego zwiększenia finansowania wydatków związanych z obroną są zagrożenie rosyjskie i zmniejszenie zaangażowania USA w Europie. Jednak inicjatywy budżetowe KE wciąż uprzywilejowują politykę przemysłową ponad wymogi szybkiego uzupełniania zdolności, co wskazuje na pierwszeństwo drugiego wyzwania.

Należy się spodziewać, że nowe programy w kolejnych WRF będą czerpać głównie z doświadczeń programu EDIP. Będą premiowały te państwa i firmy zbrojeniowe, które potrafią nawiązywać transgraniczną współpracę w ramach UE/EFTA lub z Ukrainą (zob. *Imperatyw współpracy: strategia Komisji Europejskiej na rzecz przemysłu zbrojeniowego*) i produkują UiSW o względnie niewielkim odsetku komponentów spoza UE i państw dopuszczonych do ściślejszej współpracy na podstawie odrębnych umów. Kontynuowany też będzie EDF, choć ze względu na rozwój pozostałych inicjatyw straci swój charakter najważniejszego programu zbrojeniowego UE. Postulowane jest zwłaszcza odbiurokratyzowanie jego procedur, ściślejsze powiązanie projektów z krajowymi programami rozwoju zdolności czy zwiększenie obecności małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie silny nacisk kładzie się na jeszcze większe zróżnicowanie projektów pod względem liczby państw uczestniczących, co niekoniecznie musi sprzyjać efektywności.

Preferencja dla tak rozumianej polityki przemysłowej uzasadniana jest koniecznością zwiększenia autonomii UE w obszarze polityki zbrojeniowej. Firmy powinny produkować więcej i szybciej, reagując na zamówienia państw członkowskich i Ukrainy, tak by nie były one nadal zmuszone sięgać po pozaeuropejskie UiSW. Wspólne zamówienia i projekty premiowane przez Unię (w tym zwłaszcza tzw. europejskie projekty wspólnego zainteresowania w dziedzinie obronności) mają na celu coraz ściślejszą współpracę, prowadząc w przyszłości do serii konsolidacji pod patronatem firmy i państwa przodujących w wytwarzaniu danej technologii. Można zakładać, że głównymi beneficjentami środków wspierających przemysł obronny w ECF w dalszym ciągu będą kraje o najbardziej rozwiniętym przemyśle zbrojeniowym i najściślej zaangażowane w kooperację z unijnymi partnerami.

Państwa UE mogą po raz kolejny zdecydować się na wspólne wydawanie pieniędzy na cele obronne

także poza budżetem wspólnotowym. Po 2027 r. EPF nadal będzie istniał, nie zniknęły też postulaty zaciągnięcia wspólnego zadłużenia na wzór funduszy na popandemiczną odbudowę. Silny sprzeciw grupy państw (na czele z RFN) uniemożliwił taką pożyczkę na sfinansowanie uzupełnienia luk zdolnościowych. W efekcie powstał program SAFE oparty na indywidualnych kredytach dla krajów członkowskich, zaciąganych w ich imieniu przez KE i zabezpieczanych budżetem unijnym. Obecnie wiele państw – w tym wschodniej flanki – nie ma wystarczających środków budżetowych, by myśleć o kolejnej takiej pożyczce. Stąd może nastąpić powrót do dyskusji o euroobligacjach obronnych. Ponadto krytycy obecnej formuły SAFE uważają, że nadmierna swoboda, jaką mają państwa członkowskie w samodzielnych zakupach, utrwała istniejącą fragmentację przemysłu obronnego. KE będzie więc dążyła do obwarowania ewentualnego kolejnego programu bardziej restrykcyjnymi zasadami gwarantującymi współpracę państw członkowskich ze sobą. Środki ze wspólnego zadłużenia mogłyby finansować realizację tzw. europejskich projektów wspólnego zainteresowania w dziedzinie obronności.

Perspektywy

Zwiększone środki na cele związane z bezpieczeństwem i obroną w WRF 2028–2034 mają służyć realizacji celów uzgodnionych przez państwa i instytucje unijne po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Teoretycznie możliwości krytyki projektu Komisji przez stolice państw UE są więc ograniczone, i to niezależnie od tego, na ile realistyczne są ambicje osiągnięcia tzw. jednolitego rynku sektora zbrojeniowego czy harmonizacji norm produkcji uzbrojenia. Przyjęcie takiego projektu WRF mogłyby być problematyczne w przypadku zmian politycznych w kluczowych państwach członkowskich w wyniku wyborów (we Francji, Hiszpanii, Polsce) w 2027 r. Z tego powodu Bruksela będzie dążyła do osiągnięcia porozumienia jeszcze przed końcem br., choć jest to cel bardzo ambitny.

Przeznaczenie w ramach wspierającego politykę przemysłową funduszu ECF aż 131 mld euro na obronność świadczy o tym, że zostanie utrzymana dynamika alokowania większości środków na ten cel w państwach dysponujących największym przemysłem zbrojeniowym, a więc najbardziej konkurencyjnych w tej dziedzinie. Są one zarazem płatnikami netto do budżetu. Dla państw wschodniej flanki – najbardziej narażonych na agresywne działania Rosji – oznacza to ograniczone możliwości korzystania z tych funduszy. We wspólnym interesie państw Europy Środkowej leży zatem, by utrzymać pulę środków na mobilność wojskową czy inwestycje podwójnego zastosowania w ramach NRPP w formie zbliżonej do propozycji KE, gdyż fundusze te można łatwiej absorbować. Niepokojące są w tym kontekście zapowiedzi części państw – w tym zwłaszcza RFN – dążących do zdecydowanych cięć całych WRF, także w obszarach objętych NRPP.

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2026-09-07/wojenny-efekt-skali-150-mld-euro-na-obronie-w-budzecie-ue-na-lata-2028>