

Polityka obronna UE w centrum uwagi



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-11 | Najważniejsze spostrzeżenia

01-07 | Przegląd

08-11 | Szanse i wyzwania

12-83 | Omówienie uwag Trybunału

12-31 | Zmieniający się kontekst i coraz wyższe ambicje UE

12-19 | Przyczyny zmian w zakresie polityki obronnej

20-26 | Ramy zarządzania oparte na Traktatach

27-31 | Coraz wyższy poziom ambicji UE

32-54 | Działania UE – ukierunkowanie na gotowość i coraz bardziej ustrukturyzowane podejście

32-40 | Gwałtowny wzrost wydatków państw członkowskich na obronność i wprowadzenie wielu nowych unijnych instrumentów finansowych

41-44 | Zaktualizowano zasady, tak by ułatwić dostęp do finansowania i poprawić mobilność wojskową

45-47 | Ewoluuujące ramy zarządzania

48-54 | Rozwój partnerstwa obronnego z Ukrainą i ściślejsze powiązania z NATO i innymi partnerami

55-83 | Wyzwania i szanse wynikające ze zmian w polityce obronnej UE

55-63 | Rozwijanie zdolności obronnych

64-71 | Wyzwania związane z finansowaniem

72-75 | Nowe podejścia do współpracy Unii w dziedzinie obrony i gotowości obronnej UE

76-83 | Złożone rozwiązania w zakresie zarządzania i rozliczalności

Załączniki

Załącznik I – EDIP – zintegrowany zestaw narzędzi na potrzeby obronności UE

Załącznik II – Klauzule preferencji UE w instrumentach finansowania obronności

Załącznik III – Przegląd finansowania unijnego przeznaczonego na obronność w latach 2021–2027 w podziale na poszczególne państwa⁽¹⁾ i instrumenty finansowania według stanu na kwiecień 2026 r.

Załącznik IV – Publikacje Trybunału związane z tematyką niniejszego przeglądu

Akronimy

Glosariusz

Zespół Trybunału

Najważniejsze spostrzeżenia

Przegląd

01 W ciągu ostatnich kilku lat sytuacja pod względem bezpieczeństwa w UE drastycznie się zmieniła. Na początku 2022 r. Rosja rozpoczęła pełnoskalową wojnę przeciwko Ukrainie. Ponadto doszło do zawirowań geopolitycznych i nasilenia się konfliktów na całym świecie, a także erozji globalnego porządku międzynarodowego. W tej sytuacji państwa członkowskie UE zdały sobie sprawę, że Unia musi zwiększyć swoje zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Był to moment zwrotny w polityce obronnej UE, której paradygmat zmienił się z nastawienia na zarządzanie kryzysowe i reagowanie na kryzysy poza UE na dużo większe ukierunkowanie na gotowość obronną państw członkowskich.

02 Zmiana ta wiąże się z pilną potrzebą zwiększenia europejskich zdolności produkcyjnych w dziedzinie obronności oraz wzmocnienia przez państwa członkowskie ich własnych możliwości w tym zakresie. Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego (EDTIB) od lat boryka się jednak z niedoinwestowaniem oraz niskim poziomem współpracy między państwami członkowskimi, czego efektem są: niewystarczające zapasy amunicji i pocisków, długi czas realizacji zamówień na wyposażenie obronne, duża zależność od dostawców spoza Europy oraz wąskie gardła w sieciach transportowych. Aby zaradzić tej sytuacji, UE uruchomiła szereg inicjatyw, w ramach których państwa członkowskie mogą nawiązać współpracę i połączyć swoje wysiłki na rzecz wzmocnienia EDTIB.

03 Niniejszy przegląd ma na celu przedstawienie aktualnej sytuacji w dziedzinie obronności UE – ostatnio przeanalizowanej przez Trybunał w [przeglądzie na temat obronności europejskiej z 2019 r.](#) – oraz wskazanie zagrożeń, wyzwań i możliwości, jakie wiążą się z najnowszymi inicjatywami UE w tym obszarze. Trybunał pragnie przedstawić zainteresowanym stronom informacje na temat polityki obronnej UE i jej najnowszych zmian oraz wyniki przeprowadzonej przez siebie analizy, w szczególności w odniesieniu do istotnych kwestii związanych z zarządzaniem finansami, ramami zarządzania, przejrzystością i rozliczalnością. Trybunał odnosi się również w niniejszym przeglądzie do najważniejszych ustaleń sformułowanych w toku wcześniejszych prac w tej dziedzinie.

04 Trybunał zdaje sobie sprawę, że problematyka bezpieczeństwa i obrony w UE jest coraz szersza i obejmuje również takie kwestie jak zagrożenia hybrydowe, cyberbezpieczeństwo i gotowość sektora cywilnego, lecz te aspekty nie zostały objęte zakresem niniejszego przeglądu. Niniejszy przegląd nie odnosi się również szerzej do obszarów takich jak bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych, wywiad i bezpieczna komunikacja z wykorzystaniem technologii kosmicznych, chociaż Trybunał przyznaje, że są one ważne w kontekście obronności.

05 Informacje wykorzystane w przeglądzie pochodzą od partnerów instytucjonalnych i innych zainteresowanych stron odpowiedzialnych za wdrażanie polityki obronnej UE: organów lub jednostek organizacyjnych Unii, przedstawicieli przemysłu obronnego oraz ekspertów w dziedzinie polityki obronnej UE. Trybunał przeanalizował prawodawstwo UE, dokumenty programowe, sprawozdania i wcześniejsze prace kontrolne, a także badania przeprowadzone przez instytuty badawcze, ośrodki analityczne i środowisko akademickie. Kontrolerzy przeprowadzili rozmowy z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Europejskiej Agencji Obrony, Sekretariatu Generalnego Rady, a także z reprezentantami europejskiego przemysłu obronnego, NATO i ekspertami w dziedzinie polityki.

06 Niniejszy przegląd obejmuje okres od 2020 r. do lipca 2026 r. Uwzględniono w nim najnowsze wydarzenia i zmiany w polityce obronnej UE, jakie miały miejsce w tym czasie.

07 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia.

Szanse i wyzwania

08 Zgodnie z Traktatami obronność wyraźnie pozostaje w gestii państw członkowskich, a decyzje na szczeblu UE w tym zakresie muszą być podejmowane jednomyślnie i w granicach działań o charakterze ponadnarodowym (pkt 22). Niemniej – w szczególności w okresie od 2022 r. – zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje UE podejmują działania, by wzmocnić obronność UE (pkt 27–31).

09 Państwa członkowskie znacznie zwiększyły swoje wydatki na obronność, które w latach 2020–2025 wzrosły o około 79%. Finansowanie to przeznaczono na zwiększenie zdolności wojskowych poszczególnych krajów i wsparcie Ukrainy (pkt 32–34). Ponadto państwa członkowskie zwróciły się do Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jest również wiceprzewodniczącym Komisji, aby podjęto odpowiednie inicjatywy, które pozwoliłyby UE osiągnąć gotowość obronną do 2030 r. Najważniejszymi dokumentami strategicznymi wspierającymi ten nowy poziom ambicji są [Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony](#) oraz [biała księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030](#) (pkt 28–29).

10 Wprawdzie operacje mające wpływ na kwestie wojskowe lub obronne nie mogą być finansowane z budżetu UE, lecz środki z budżetu mogą zostać przeznaczone na wzmocnienie EDTIB za pośrednictwem polityki przemysłowej w dziedzinie obronności (pkt 20–26). Do 2021 r. wydatki UE na obronność utrzymywały się na stosunkowo niskim poziomie – w poprzednim okresie WRF przeznaczono na nie 590 mln euro. Jednakże od 2021 r. wydatki te znacząco wzrosły, ponieważ UE uruchomiła szereg instrumentów mających na celu wspieranie ściślejszej transgranicznej współpracy w dziedzinie obronności i zachęcanie państw członkowskich do wspólnego rozwijania i zamawiania zdolności i produktów w UE i państwach stowarzyszonych. Nowe instrumenty mają przyczyniać się do realizacji celów szczegółowych na różnych etapach cyklu rozwoju zdolności. Niektóre z tych instrumentów stanowiły rozwiązania nadzwyczajne wprowadzone po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie, a następnie zostały przekształcone w długoterminowe programy, których celem jest wzmocnienie europejskiej obronności. W latach 2021–2027 na programy związane z obronnością przeznaczono 11,3 mld euro, a – zgodnie z szacunkami – 20,6 mld euro przekierowano na cele obronne z innych funduszy. Ponadto państwom członkowskim udostępniona zostanie kwota do 150 mld euro w formie pożyczek. Oczekuje się, że finansowanie obronności na szczeblu UE wzrośnie jeszcze bardziej w nadchodzącym cyklu budżetowym, w zależności od ostatecznego kształtu budżetu zaproponowanego na lata 2028–2034. Taki rozwój sytuacji stanowi przełom z punktu widzenia EDTIB, ponieważ – po raz pierwszy – jej rozwój i integracja są jednym z głównych celów europejskiej strategii przemysłowej (pkt 36–39 i 41).

11 Trybunał zidentyfikował szereg szans, wyzwań i zagrożeń związanych z przedstawionym powyżej stanem rzeczy.

- Skomplikowana sytuacja w zakresie bezpieczeństwa i zwiększony – w odpowiedzi na nią – poziom finansowania stwarzają okazję do tego, by zwiększyć zdolności EDTIB, pobudzić innowacje i promować technologie podwójnego zastosowania oraz nawiązywać nowe formy współpracy, takie jak klastry obronne i koalicje na rzecz zdolności, a jednocześnie wzmacniać partnerstwa strategiczne, zwłaszcza z Ukrainą (pkt 55–56, 72–73).
- Choć plany UE są ambitne, a wydatki zostały zwiększone, osiągnięcie gotowości obronnej do 2030 r. stanowi wyzwanie ze względu na utrzymujące się poważne ograniczenia. Niewystarczająca koordynacja pomiędzy poszczególnymi strumieniami finansowania unijnego, a także pomiędzy finansowaniem unijnym a krajowym, oraz brak skutecznego, odgórnego procesu planowania na poziomie UE może prowadzić do rozdrobnienia inwestycji, powielania działań lub utrzymywania się istniejących luk w zdolnościach. Udostępnione finansowanie może wciąż nie wystarczyć do zrealizowania uzgodnionych priorytetów w zakresie obronności, a przydział dodatkowych środków nie przekłada się natychmiast na zwiększenie zdolności operacyjnych, ponieważ ich rozwój wymaga czasu (pkt 57–63).
- Zachęcanie państw członkowskich do zaopatrywania się w systemy obronne u dostawców europejskich przez stosowanie klauzul preferencji UE mogłoby być sposobem na zmniejszenie zależności od dostawców spoza Europy w perspektywie długoterminowej, ale powinno zostać zrównoważone uwzględnieniem krótkoterminowych potrzeb operacyjnych (pkt 55–59).
- Jeśli zwiększone finansowanie nie zostanie odpowiednio wdrożone, istnieje ryzyko, że luki w zdolnościach zostaną wyeliminowane jedynie w ograniczonym stopniu ze względu na wysokie stopy inflacji, a wyznaczone poziomy docelowe w zakresie wydatków nie będą powiązane z wymogami dotyczącymi wyników. Niewłaściwe wdrożenie dodatkowego finansowania może również pociągać za sobą tworzenie się wąskich gardeł w odniesieniu do materiałów, kluczowych komponentów lub wykwalifikowanego personelu, co utrudni wykorzystanie przydzielonych środków (pkt 64–67).

- Finansowanie wydatków na obronność w coraz większym stopniu z zaciągniętego długu, oferowanie państwom pożyczek gwarantowanych przez UE oraz uruchomienie klauzul elastyczności może osłabić stabilność fiskalną. Czynniki te mogą bowiem prowadzić do spowolnienia procesu redukcji długu publicznego i zwiększenia zobowiązań warunkowych oraz mogą skutkować dodatkową presją na margines elastyczności budżetu UE w przypadku braku zabezpieczenia stosownymi rezerwami (pkt 65 i 68).
- Polityka obronna UE charakteryzuje się złożonymi ramami instytucjonalnymi i wielopoziomową strukturą zarządzania, co przekłada się na trudności w koordynacji między różnymi podmiotami i zwiększa ryzyko nakładania się obowiązków. Rozwiązania w zakresie rozliczalności finansowej są równie złożone i różnią się w zależności od instrumentu finansowania i zaangażowanego podmiotu. Fakt, że Trybunał nie ma uprawnień kontrolnych w odniesieniu do wszystkich zaangażowanych organów i instrumentów, ogranicza jego zdolność do wypełniania funkcji kontrolera zewnętrznego w pełnym zakresie (pkt 76–81).

Omówienie uwag Trybunału

Zmieniający się kontekst i coraz wyższe ambicje UE

Przyczyny zmian w zakresie polityki obronnej

12 W ostatnich latach miało miejsce kilka wydarzeń, które przyczyniły się do zmiany nastawienia do obronności w UE. Efektem jest nowy, nieustannie zmieniający się krajobraz polityczny, na który wpływ ma również pogarszająca się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na świecie.

13 Rozpoczęcie pełnoskalowej wojny Rosji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. było przełomowym momentem dla europejskiej obronności. Powrót konwencjonalnych działań wojennych o dużej intensywności w sąsiedztwie UE miał reperkusje zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Wojna doprowadziła do spadku wzrostu PKB UE w porównaniu z prognozami sprzed wojny oraz do kryzysu energetycznego i kryzysu związanego z kosztami utrzymania, które z kolei spowodowały wzrost inflacji¹. Ponadto ponad 4,5 mln uchodźców z Ukrainy znalazło schronienie w państwach członkowskich UE². Z politycznego punktu widzenia wojna sprawiła, że problematyka obronności znalazła się w centrum uwagi UE w stopniu, w jakim nie miało to miejsca w Europie od czasu zakończenia zimnej wojny.

14 Już na długo przed wybuchem wojny w Ukrainie niewystarczająca współpraca między państwami członkowskimi sprawiała, że rozwój zdolności obronnych przebiegał nieefektywnie. Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego od lat była niedoinwestowana (zjawisko to jest nazywane „dywidendą pokoju”)³, a dostęp do finansowania wciąż stanowi znaczne ograniczenie, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁴. Jak wynika z opublikowanego w maju 2022 r. [wspólnego komunikatu dotyczącego analizy luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalszych działań](#), Komisja oszacowała, że gdyby wszystkie państwa członkowskie wydały 2% swojego PKB na obronę w latach 2006–2020, dodatkowa kwota dostępna na wydatki na obronność wyniosłaby 1,1 bln euro⁵. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego szacuje z kolei, że koszty wynikające z faktu, że na szczęblu UE nie podejmuje się wspólnych działań w zakresie wydatków na obronność, sięgają od 18 mld euro do 57 mld euro rocznie⁶.

¹ „Economic impact of Russia’s war on Ukraine: European Council response”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, luty 2024 r.

² Strona internetowa z danymi na temat [sytuacji uchodźców ukraińskich](#), Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

³ Sebastian Clapp, „EU Member States’ defence budgets”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, marzec 2026 r., s. 1.

⁴ Komisja Europejska, „Access to equity financing for European defence SMEs”, 2024, s. 9.

⁵ JOIN(2022) 24 – wspólny komunikat pt. „Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania”, s. 5.

⁶ Marco Centrone i Meenakshi Fernandes, „Improving the quality of European defence spending. Cost of non-Europe report”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, listopad 2024 r.

15 Wojna Rosji przeciwko Ukrainie uwidoczniła istotne słabe punkty w przemyśle obronnym we wszystkich państwach członkowskich UE, co wynikało z tego, że przez dziesięciolecia sektory te były niedoinwestowane. Unijne zapasy amunicji i pocisków nie wystarczały do pokrycia zapotrzebowania kraju partnerskiego zaangażowanego w działania wojenne o dużej intensywności (*ramka 1*). Przemysł obronny boryka się z efektami dziesięcioleci niskiej produkcji⁷ i ograniczonego wzrostu zdolności przemysłowej do uzupełniania zapasów⁸, a problemy te dodatkowo potęguje długi czas realizacji zamówień na wyposażenie obronne. Ponadto w swoim [sprawozdaniu z 2025 r. na temat mobilności wojskowej](#) Trybunał zwrócił uwagę, że wąskie gardła w sieciach transportowych wpływają na mobilność wojskową, ograniczając tym samym zdolność sił europejskich do efektywnego przemieszczania się między państwami w Europie. Wykaz publikacji Trybunału na temat obronności zamieszczono w [załączniku IV](#).

⁷ Hannah Aries, Bastian Giegerich i Tim Lawrenson, „[The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War](#)”, Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych, 19 czerwca 2023 r.

⁸ Strona internetowa Komisji na temat [wsparcia wojskowego UE dla Ukrainy](#), 24 kwietnia 2026 r.

Ramka 1

Amunicja artyleryjska kalibru 155 mm – wypełnienie luki między zapotrzebowaniem na polu walki a zdolnościami przemysłowymi UE

Broń artyleryjska pozostaje kluczowym elementem wojny w Ukrainie, a popyt na amunicję kalibru 155 mm utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2022 r. siły ukraińskie wystrzeliwały około 6 000–8 000 pocisków dziennie (180 000–240 000 na miesiąc)⁹. Według najnowszych szacunków co miesiąc jest wystrzeliwanych 150 000–200 000 pocisków (strona rosyjska natomiast zużywa nawet 600 000 pocisków miesięcznie)¹⁰.

Dla porównania – w 2022 r. w UE produkowanych było 300 000–400 000 pocisków rocznie, co pokazuje, jak bardzo obniżyły się zdolności europejskiego przemysłu obronnego w ostatnich dziesięcioleciach.

W marcu 2023 r. [Rada UE](#) uzgodniła trójtorowe podejście obejmujące: 1) zwrot państwom członkowskim UE kosztów amunicji i pocisków przekazanych Ukrainie z posiadanych przez nie wcześniej zapasów; 2) wspólne zamówienia amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm i jej komponentów, a także pocisków; 3) zwiększenie wsparcia na rzecz przemysłu, w szczególności za pośrednictwem [rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji](#) (ASAP), aby wyprodukować docelowo milion sztuk amunicji w ciągu 12 miesięcy.

Zaplanowane działania zrealizowano z opóźnieniami, ale poziom produkcji wzrósł. Państwa członkowskie dostarczyły Ukrainie milion sztuk amunicji artyleryjskiej (amunicji i pocisków kalibru 155 mm) w listopadzie 2024 r.¹¹, osiem miesięcy po terminie, który upłynął w marcu 2024 r., a został wyznaczony rok wcześniej (w marcu 2023 r.).

Źródło: „[Reinforcing the EU’s defence industry](#)”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, marzec 2026 r.

16 W ostatnich latach infrastruktura w Europie jest coraz częściej przedmiotem ataków hybrydowych. Obejmują one sabotaż, zakłócenia w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej, cyberataki, manipulacje informacjami i ingerencje dokonywane przez sprawców spoza UE oraz próby osłabienia demokracji i procesów wyborczych¹². Ponieważ obecnie konwencjonalne działania wojenne są prowadzone równocześnie z atakami hybrydowymi, UE i jej państwa członkowskie postanowiły położyć większy nacisk na potrzebę zwiększenia tradycyjnych zdolności obronnych, a także połączyć wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz przyjąć podejście do bezpieczeństwa i gotowości obejmujące całe społeczeństwo.

⁹ [SWD\(2024\) 515](#), dokument roboczy służb Komisji dotyczący EDIP.

17 Oprócz wojny trwającej w Ukrainie globalna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa pogorszyła się również pod innymi względami. Zawirowania geopolityczne i nasilające się na całym świecie konflikty, takie jak wojny na Bliskim Wschodzie i erozja globalnego porządku międzynarodowego¹³, unaocznily potrzebę strategicznej autonomii UE. Pogorszenie sytuacji w zakresie bezpieczeństwa nastąpiło równolegle ze zmianami w europejskiej architekturze bezpieczeństwa i obrony. Chociaż Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) pozostaje kamieniem węgielnym zbiorowej obrony dla tych państw członkowskich UE, które są również [członkami NATO](#), UE zintensyfikowała wysiłki w kierunku wzmocnienia strategicznej autonomii i wzięcia na siebie większej części obciążeń w ramach NATO. W przypadku 23 państw członkowskich UE, które są również krajami członkowskimi NATO, doprowadziło to do zwiększenia zobowiązań dotyczących wydatków obronnych¹⁴ i konieczności skoordynowania zwiększania ich zdolności obronnych zarówno w ramach NATO, jak i UE.

¹⁰ „Frontline report: Europe moves fast—for once—and floods Ukraine with shells”, Euromaidan press, 2 maja 2025 r.

¹¹ Francesco Bortoletto, „EU managed to deliver one million shells to Kyiv”, EU News, 20 listopada 2024 r.

¹² Strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej na temat [działań hybrydowych Rosji i sankcji UE](#), 21 kwietnia 2026 r.

¹³ „Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2025 r. – Odporność 2.0: wzmocnić UE, aby rozwijała się wśród zawirowań i niepewności”, Komisja Europejska, 2025.

¹⁴ [Deklaracja ze szczytu w Hadze](#) wydana przez szefów państw i rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Hadze 25 czerwca 2025 r.

18 Wojna w Ukrainie unaoczniała również rozdrobnienie i złożoność łańcuchów wartości przemysłu obronnego oraz jego silną zależność od dostawców spoza UE. Od początku wojny w Ukrainie do czerwca 2023 r. 78% zakupów w zakresie obronności dokonanych przez państwa członkowskie UE pochodziło spoza UE, w tym 63% z samych tylko Stanów Zjednoczonych¹⁵. Istnieją różne metody pomiaru tej zależności, lecz wszystkie one pokazują, że znaczna część wydatków UE na obronność trafia do dostawców spoza UE, w szczególności do Stanów Zjednoczonych^{16,17}. W przeszłości Stany Zjednoczone eksportowały znacznie więcej do UE niż UE do Stanów¹⁸. Wprawdzie widoczne są pewne oznaki tego, że zależność od zakupów broni z USA zaczęła spadać¹⁹, ale od rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie UE zwiększyła ilości nabywane w Stanach Zjednoczonych²⁰. W związku z tym coraz częściej zaczęły pojawiać się apele o to, by zwiększone wydatki na obronność były w większym stopniu ukierunkowane na wzmocnienie EDTIB.

¹⁵ JOIN(2024) 10 – wspólny komunikat pt. „Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego”.

¹⁶ Juan Mejino-López i Guntram B. Wolff, „Europe’s dependence on US foreign military sales and what to do about it”, Bruegel, 13 października 2025 r.

¹⁷ Alex Burilkov, Katelyn Bushnell, Juan Mejino-López, Thomas Morgan i Guntram B. Wolff, „Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia”, ośrodek analityczny Bruegel i Instytut Badań nad Gospodarką Światową w Kilonii, czerwiec 2025 r.

¹⁸ Daniel Fiott, „The poison pill – EU defence on US terms?”, Instytut Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem, czerwiec 2019 r.

¹⁹ Giuseppe Spatafora, „The foreign policy-first president? US external action under Trump 2.0 – in data”, Instytut Unii Europejskiej ds. Studiów nad Bezpieczeństwem, luty 2026 r.

²⁰ Juan Mejino-López i Guntram B. Wolff, „Europe’s dependence on US foreign military sales and what to do about it”, Bruegel, 13 października 2025 r.

19 Konieczność wzmocnienia bazy przemysłowej przypada na czas, w którym równocześnie następuje szybki rozwój technologii i zaostrza się światowa konkurencja o zasoby. Innowacje – obejmujące m.in. technologie kwantowe, biotechnologię, neurotechnologię, materiały zaawansowane i robotykę – zyskają na znaczeniu w ciągu następnej dekady²¹. Mogą one być wykorzystywane zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych i często wymagają użycia tych samych zasobów. Surowce strategiczne są równie ważne w kontekście technologii ekologicznych i cyfrowych co w zastosowaniach w przemyśle lotniczym, kosmicznym i obronnym²². UE jest obecnie w dużym stopniu uzależniona od importu tych surowców, często z jednego konkretnego państwa spoza UE²³. Dlatego też podatność na zagrożenia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego jest szerzej powiązana z kwestiami dotyczącymi strategicznej autonomii i bezpieczeństwa dostaw. Oznacza to, że w innych obszarach polityki w coraz większym stopniu uwzględnia się perspektywy związane z obronnością. Te liczne, wzajemnie powiązane kwestie sprawiły, że obronność zaczęła być postrzegana jako obszar wymagający pilnego podjęcia działań.

Ramy zarządzania oparte na Traktatach

20 Od czasu rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie, instytucje, organy i agencje UE oraz państwa członkowskie podjęły szereg działań, by wzmocnić obronę UE. Działania te prowadzone są w kontekście ram zarządzania określonych w Traktatach. Rola instytucji UE w dziedzinie obronności była tradycyjnie ograniczona. W Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), zmienionym w 2007 r.²⁴ i obowiązującym w zmienionej wersji od 2009 r., wprowadzono wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) i wyraźniej określono role poszczególnych podmiotów instytucjonalnych w dziedzinie obronności. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który uzupełnia TUE i reguluje sposób funkcjonowania rynku wewnętrznego i gospodarki UE, stanowi podstawę prawną unijnych instrumentów dotyczących przemysłu obronnego (*rys. 1*).

²¹ „Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2025 r. – Odporność 2.0: wzmocnić UE, aby rozwijała się wśród zawirowań i niepewności”, Komisja Europejska, 2025.

²² Sprawozdanie specjalne 04/2026 pt. „Surowce krytyczne niezbędne do transformacji energetycznej – unijna polityka stoi na niestabilnym gruncie”.

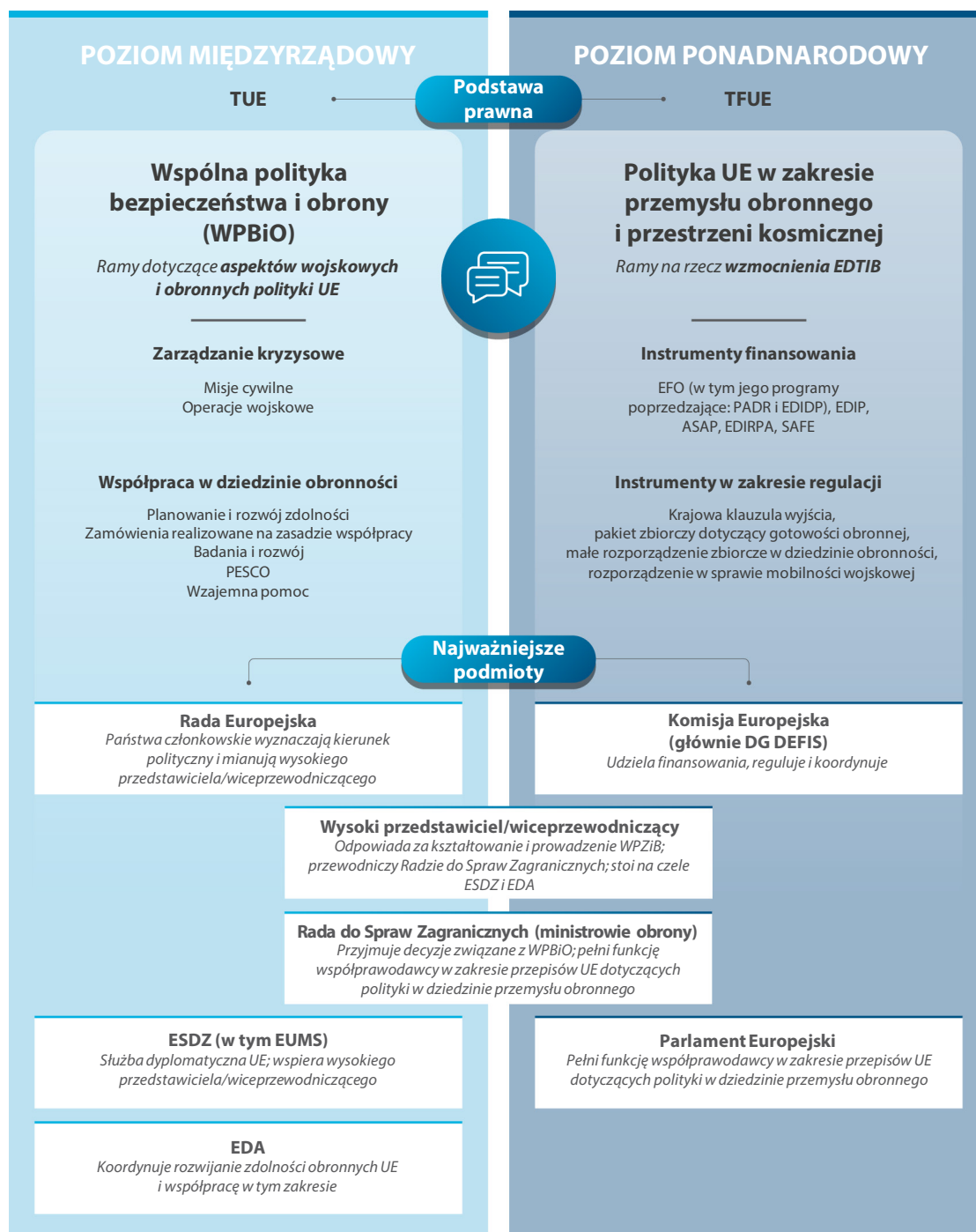
²³ Tamże.

²⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

21 WPBiO stanowi część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) i obejmuje kwestie dotyczące bezpieczeństwa UE, w tym „stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”. Ogólną polityką zagraniczną UE kieruje Rada Europejska (w której skład wchodzi szefowie państw i rządów państw członkowskich UE). W Radzie UE za obronę i bezpieczeństwo odpowiada Rada do Spraw Zagranicznych (w której skład wchodzi ministrowie spraw zagranicznych i ministrowie obrony, gdy porządek obrad obejmuje kwestie dotyczące obronności). Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), obejmująca również Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS), odpowiada za relacje dyplomatyczne UE i działa pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jest również wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej (WP)²⁵. [Europejska Agencja Obrony](#) (EDA) to ustanowiona w 2004 r. agencja UE, która działa pod zwierzchnictwem Rady UE i wspiera Radę i państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz zwiększenia zdolności obronnych UE.

²⁵ Decyzja Rady [2010/427/UE](#) w sprawie ustanowienia ESDZ.

Rys. 1 | Unijna polityka obronna i ramy zarządzania w zakresie tej polityki



Interakcje między poziomem międzyrządowym i ponadnarodowym na forum różnych komitetów, przez uczestnictwo w posiedzeniach itp.

ASAP – rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji, **WPZiB** – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, **DG DEFIS** – Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej, **EDA** – Europejska Agencja Obrony, **EFO** – Europejski Fundusz Obronny, **EDIDP** – Europejski program rozwoju przemysłu obronnego, **EDIP** – Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego, **EDIRPA** – instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy, **EDTIB** – europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego, **ESDZ** – Europejska Służba Działań Zewnętrznych, **EUMS** – Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, **PADR** – działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością, **PESCO** – stała współpraca strukturalna, **TUE** – Traktat o Unii Europejskiej, **TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, **SAFE** – Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, Radę i Parlament.

22 Obowiązujące ramy prawne dają państwom członkowskim możliwość dobrowolnej współpracy w dziedzinie polityki obronnej, a jednocześnie ograniczają kompetencje Komisji w tym zakresie właściwie wyłącznie do polityki dotyczącej przemysłu obronnego. Ponieważ obrona jest nieodzownym wyrazem suwerenności narodowej, państwa członkowskie zachowują w tej dziedzinie przewodnią rolę, a polityka obronna UE ma co do zasady charakter międzyrządowy, przy czym szczegółowe zasady i procedury różnią się od zasad i procedur obowiązujących w innych obszarach polityki UE. Obrona pozostaje zatem silnie ugruntowana jako prerogatywa państw członkowskich, a działania UE na szczeblu ponadnarodowym pozostają ograniczone. Kluczową rolę w zakresie polityki obronnej UE odgrywa Rada, która podejmuje najważniejsze decyzje, przy czym te z nich, które dotyczą WPZiB i WPBiO, muszą co do zasady być podejmowane jednomyślnie.

23 WPBiO to unijne ramy zarządzania kryzysowego i współpracy w dziedzinie obronności, umożliwiające państwom członkowskim podejmowanie objętych tą polityką cywilnych i wojskowych misji i operacji poza obszarem UE w ramach zintegrowanego podejścia UE do konfliktów i kryzysów zewnętrznych²⁶. Polityka ta służy utrzymywaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i wzmacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego i często jest wdrażana we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i NATO. W ramach WPBiO UE przeprowadziła dotąd wiele zagranicznych misji cywilnych i operacji wojskowych. Misje cywilne są finansowane z budżetu UE i realizowane w oparciu o zdolności, jakie udostępniają państwa członkowskie (art. 42 TUE). Zgodnie z art. 41 ust. 2 TUE wydatki przypadające na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne co do zasady nie mogą być finansowane z budżetu Unii. Koszty misji i operacji wojskowych są zatem finansowane przede wszystkim przez uczestniczące państwa członkowskie za pośrednictwem specjalnych mechanizmów międzyrządowych i z wkładów krajowych. Zasady finansowania różnią się w zależności od danej misji lub operacji²⁷.

²⁶ Strona internetowa ESDZ dotycząca [wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony](#), 24 września 2025 r.

²⁷ Bruno Bilquin, „EU missions and operations abroad”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, 29 października 2024 r.

24 Ramy regulujące współpracę państw członkowskich obejmują również szereg inicjatyw i podmiotów, które opierają się na Traktatach i są finansowane poza budżetem UE, z wkładów państw członkowskich. Jednym z takich podmiotów jest [EDA](#), która pełni istotną funkcję w zakresie wspierania rozwoju zdolności obronnych i promowania współpracy w dziedzinie obronności w UE. Innym przykładem tego rodzaju inicjatyw jest [stała współpraca strukturalna](#) (PESCO), która funkcjonuje od 2017 r. Początkowo uczestniczyły w niej 23 państwa członkowskie, a obecnie jest ich 26. PESCO to oparte na Traktatach ramy współpracy, które pozwalają uczestniczącym państwom wspólnie planować i rozwijać zdolności oraz inwestować w nie, a także zwiększać gotowość operacyjną, interoperacyjność i skuteczność sił zbrojnych w drodze podejmowania prawnie wiążących zobowiązań. W skład sekretariatu PESCO wchodzi przedstawiciele EDA i ESDZ, w tym EUMS. W latach 2017–2025 w ramach [PESCO](#) podjęto realizację łącznie 83 opartych na współpracy projektów (z czego 74 są nadal w toku) w różnych dziedzinach operacyjnych (lądowa, morska, powietrzna, kosmiczna i cybernetyczna).

25 [Art. 42 ust. 7 TUE](#) stanowi podstawę prawną unijnej klauzuli o wzajemnej pomocy. Jeśli którekolwiek z państw członkowskich zostanie napadnięte zbrojnie na swoim terytorium, może uruchomić tę klauzulę, a pozostałe państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia mu pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków. Pomoc ta musi pozostawać zgodna ze zobowiązaniami w ramach NATO (w przypadku państw członkowskich, które należą również do NATO) i nie może stać w sprzeczności ze szczególnym charakterem polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich (w przypadku państw niebędących krajami członkowskimi NATO). Klauzula o wzajemnej pomocy została uruchomiona tylko raz – przez Francję po atakach terrorystycznych, jakie miały miejsce w listopadzie 2015 r. Państwa członkowskie UE regularnie prowadzą dyskusje i ćwiczenia oparte na różnych scenariuszach, pozwalające im lepiej rozumieć proces stosowania klauzuli, zwiększyć gotowość i budować odporność. Od marca 2026 r., gdy na Cyprze doszło do ataku dronowego w czasie wojny między Iranem, Izraelem i Stanami Zjednoczonymi, zintensyfikowano dyskusje na temat sposobu uruchamiania klauzuli, aby wyeliminować trudności związane z jej stosowaniem w praktyce²⁸.

²⁸ „EU to game out bloc’s mutual assistance clause in case of attack”, Politico, 17 kwietnia 2026 r.

26 TFUE upoważnia Komisję do wspierania konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego. W ramach tej dziedziny polityki Komisja może ułatwiać współpracę między państwami członkowskimi w zakresie badań, rozwoju i produkcji w sektorze obronności, nie naruszając przy tym prerogatyw państw członkowskich dotyczących określania ich własnych krajowych priorytetów i strategii obronnych. Promując politykę w dziedzinie przemysłu obronnego, Komisja może odegrać rolę we wzmacnianiu EDTIB za pośrednictwem inicjatyw zachęcających państwa członkowskie do podejmowania wspólnych inwestycji. Jeśli chodzi o obronność, Traktaty przyznają Komisji przede wszystkim bardziej tradycyjne kompetencje związane z rynkiem wewnętrznym, handlem i przemysłem. Państwa członkowskie mogą zwrócić się do Komisji – w drodze decyzji i konkluzji Rady – o podjęcie dalszych inicjatyw dotyczących sektora obronnego.

Coraz wyższy poziom ambicji UE

27 Państwa członkowskie UE w coraz większym stopniu dostrzegają konieczność zwiększenia przez UE zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zmiana ta jest szczególnie widoczna od 2022 r., który był momentem zwrotnym w polityce obronnej UE. Nastąpił wówczas zwrot od zarządzania i reagowania kryzysowego poza Unią w stronę większego ukierunkowania na gotowość obronną państw członkowskich.

28 11 marca 2022 r. – zaledwie dwa tygodnie po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie – szefowie państw lub rządów krajów unijnych przedstawili [Deklarację wersalską](#), w której zaapelowali o wzmocnienie zdolności obronnych UE i dalsze zdecydowane kroki w kierunku budowania europejskiej suwerenności. Niedługo potem przyjęto [Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony](#), w którym przedstawiony został plan zwiększenia strategicznej autonomii UE oraz uczynienia UE silniejszym i dysponującym większymi zdolnościami gwarantem bezpieczeństwa dla swoich obywateli. Strategiczny kompas – opracowany pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela / wiceprzewodniczącego w ścisłej współpracy z Komisją i EDA – został zatwierdzony przez wszystkie 27 państw członkowskich 22 marca 2022 r. Dokument ten stał się ważnym punktem odniesienia dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony i ustanawia jej nadrzędne ramy, na których kształt mają wpływ państwa członkowskie. W odpowiedzi na apel Rady o zwiększenie poziomu ambicji w odniesieniu do obronności UE Komisja i wysoki przedstawiciel / wiceprzewodniczący przedstawili [analizę luk inwestycyjnych w zakresie obronności](#), które należy wyeliminować, aby osiągnąć nowe, ambitne cele.

29 Aby wesprzeć wysiłki na rzecz osiągnięcia nowego poziomu ambicji, Komisja i ESDZ (w tym EUMS) pracują również nad uzupełnieniem i zwielokrotnieniem efektów wysiłków poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie obronności z myślą o „budowaniu prawdziwej Europejskiej Unii Obrony”²⁹. Komisja i wysoki przedstawiciel / wiceprzewodniczący przedstawili szereg inicjatyw i dokumentów strategicznych mających na celu osiągnięcie gotowości obronnej do 2030 r. (*rys. 2*). Najważniejszym dokumentem strategicznym jest *biała księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030*, w której wskazano różne możliwości współpracy i połączenia wysiłków państw członkowskich na rzecz wyeliminowania luk w zdolnościach i wzmocnienia EDTIB. Zgodnie z *Planem działania na rzecz gotowości obronnej do 2030 r.* gotowość obronna wiąże się z rozwijaniem i nabywaniem zdolności niezbędnych do prowadzenia nowoczesnych działań wojennych. W związku z tym Europa musi dysponować bazą przemysłową na potrzeby obronności, dzięki której będzie mogła zyskać strategiczną przewagę i niezbędną niezależność. W ramach tej bazy przemysłowej musi zatem wdrożyć przełomowe innowacje i być w stanie uruchamiać w krytycznych okresach szybką i masową produkcję³⁰.

²⁹ „Wybór Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029”, Ursula von der Leyen, 18 lipca 2024 r.

³⁰ JOIN(2025) 27 – wspólny komunikat pt. „Utrzymanie pokoju – Plan działania na rzecz gotowości obronnej do 2030 r.”.

Rys. 2 | Daty publikacji dokumentów strategicznych i podjęcia powiązanych inicjatyw



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, Radę i Parlament.

30 Aby wzmocnić podstawowe ramy strategiczne w dziedzinie obronności, Komisja i wysoka przedstawicielka / wiceprzewodnicząca pracują obecnie również nad całościowym podejściem do gotowości na konflikty i kryzysy, w ramach którego uwzględnione zostaną kwestie dotyczące obrony i bezpieczeństwa. W 2025 r. przyjęto ponadto [strategię na rzecz unii gotowości](#), stanowiącą kolejny krok w kierunku osiągnięcia strategicznego celu, jakim jest gotowość obronna. W strategii tej położono nacisk na trzy podejścia: zintegrowane podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia, podejście obejmujące całe społeczeństwo i podejście obejmujące całą administrację rządową. Polegają one na przygotowaniu się na wszystkie rodzaje zagrożeń równocześnie, zamiast zajmowania się nimi oddzielnie. W związku z tym konieczne jest zaangażowanie wszystkich sektorów, organizacji i obywateli, aby zapewnić koordynację i współpracę między poszczególnymi agencjami i departamentami w ramach administracji rządowej, przy jednoczesnym powiązaniu zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa z działaniami w zakresie gotowości w UE.

31 Pojawienie się nowych technologii, które są istotne zarówno w zastosowaniach cywilnych, jak i wojskowych, oraz ogólne obawy o odporność łańcuchów wartości sprawiły, że UE zaczęła również rozważać, w jaki sposób można wykorzystać synergie w dziedzinie cywilno-wojskowej³¹. Zmieniający się charakter współczesnych konfliktów, które w coraz większym stopniu opierają się na stosowaniu przełomowych technologii, sprawia, że przewaga technologiczna ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia dominacji wojskowej.

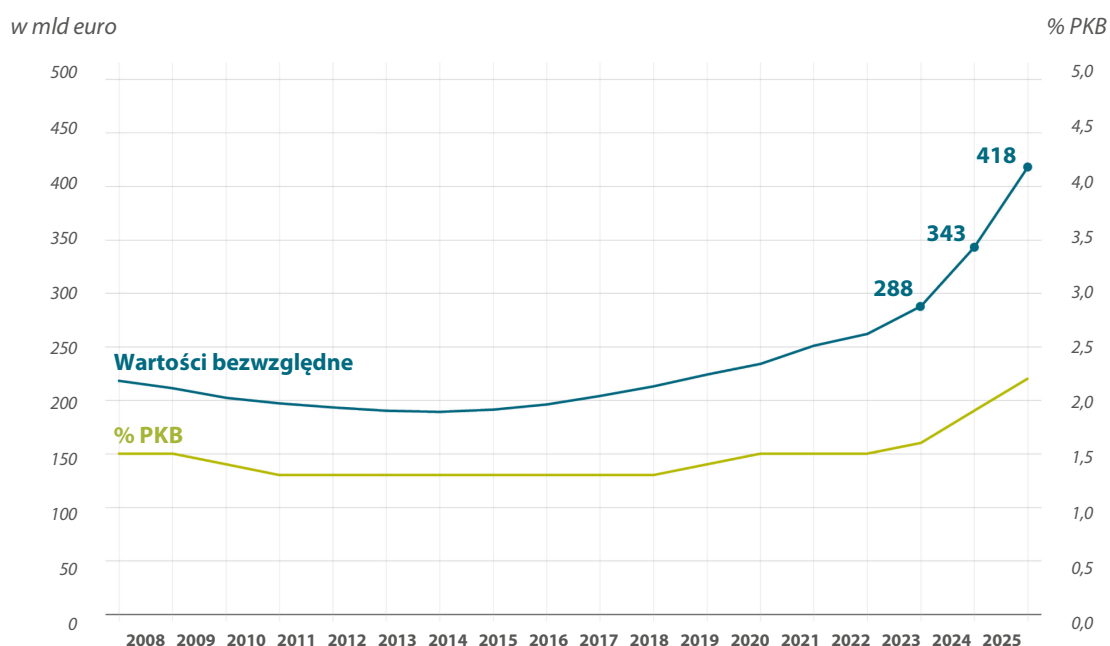
³¹ [COM\(2025\) 484](#), komunikat Komisji pt. „Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2025 r. Odporność 2.0: wzmocnić UE, aby rozwijała się wśród zawirowań i niepewności”.

Działania UE – ukierunkowanie na gotowość i coraz bardziej ustrukturyzowane podejście

Gwałtowny wzrost wydatków państw członkowskich na obronność i wprowadzenie wielu nowych unijnych instrumentów finansowych

32 Od 2022 r. zarówno na szczeblu UE, jak i w poszczególnych państwach członkowskich uruchomiono dodatkowe zasoby finansowe, aby zaradzić skutkom wieloletniego niedoinwestowania w sektorze obronności. W odpowiedzi na napaść zbrojną Rosji na Ukrainę gwałtownie wzrosły roczne budżety na obronność państw członkowskich UE – łącznie z 262 mld euro w 2022 r. do 418 mld euro w 2025 r. (*rys. 3*). Szacuje się, że w 2026 r. budżety państw członkowskich na ten cel powinny sięgnąć łącznie 454 mld euro. Ogólnie rzecz biorąc, łączne wydatki państw członkowskich na obronność (w cenach stałych) wzrosły w latach 2020–2025 o 78,6%³².

Rys. 3 | Wydatki państw członkowskich UE na obronę



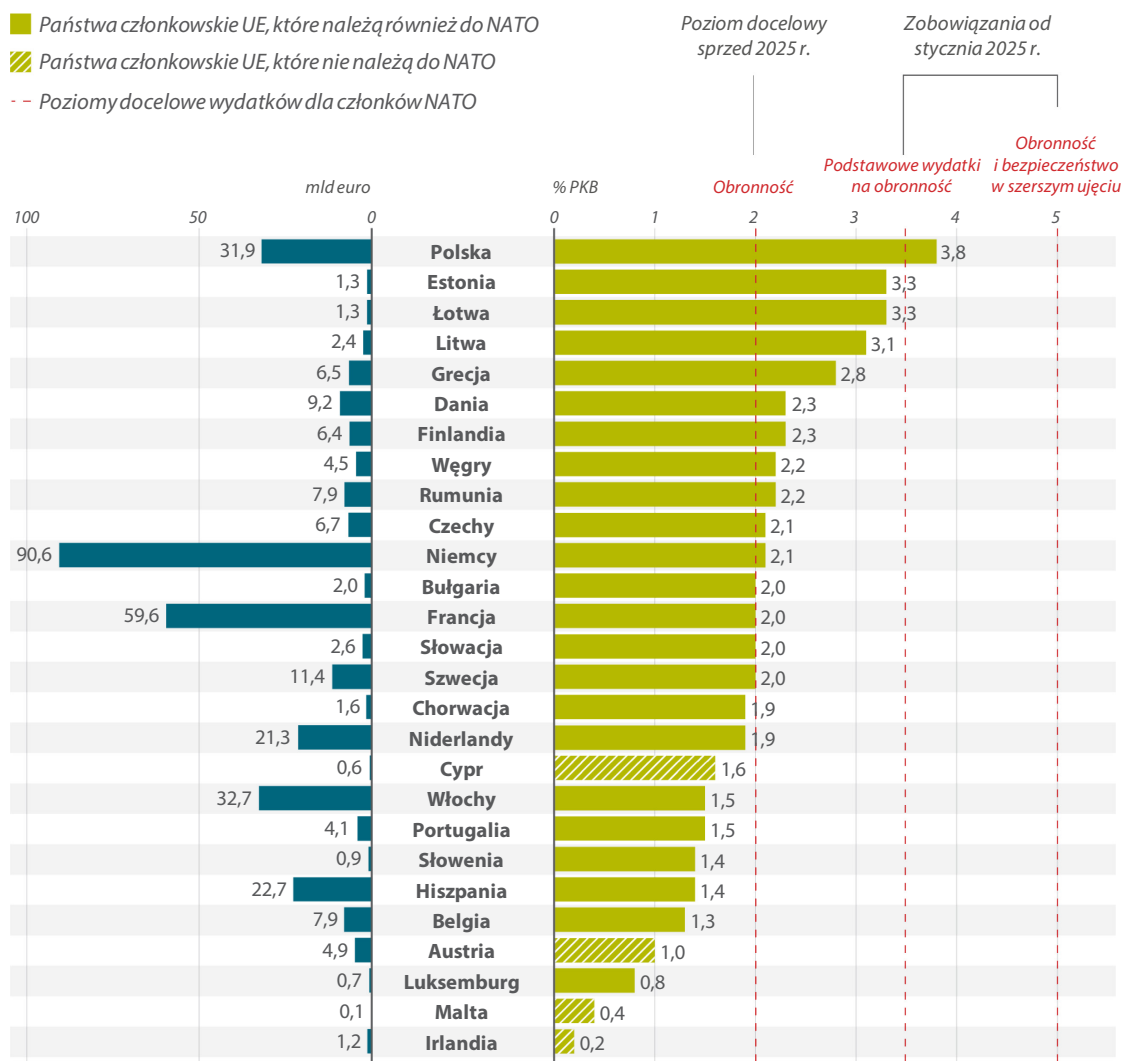
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EDA dotyczących obronności w latach 2025–2026 (dane w ujęciu bezwzględnym) i prowadzonego przez EDA portalu danych dotyczących obronności (wyrażone jako odsetek PKB).

³² Strona internetowa EDA z danymi dotyczącymi obronności w latach 2025–2026.

33 W 2014 r. państwa będące krajami członkowskimi NATO uzgodniły, że będą przeznaczać co najmniej 2% swojego rocznego PKB na obronność³³. W 2025 r. państwa te zobowiązały się do osiągnięcia wyższych poziomów docelowych wydatków: 3,5% PKB na podstawową obronność i 1,5% PKB w odniesieniu do wydatków związanych z szerzej rozumianą obronnością i bezpieczeństwem (na przykład wydatków na ochronę infrastruktury krytycznej, obronę sieci, zapewnienie gotowości cywilnej i odporności, innowacje i wzmocnienie bazy przemysłowej na potrzeby obronności). Oznacza to, że do 2035 r. łączna wartość tych wydatków ma wynieść 5% rocznego PKB. Na [rys. 4](#) przedstawiono wydatki państw członkowskich UE na obronę wyrażone jako odsetek PKB w 2024 r. Jak wynika z [danych opublikowanych przez EDA](#), w 2025 r. wszystkie kraje unijne będące członkami NATO osiągnęły lub przekroczyły docelowy poziom 2% PKB na wydatki na obronność³⁴.

³³ Deklaracja ze szczytu w Walii, NATO, 5 września 2014 r.

³⁴ „Defence investment and NATO’s 5 % commitment”, NATO, 10 kwietnia 2026 r.

Rys. 4 | Wydatki państw członkowskich UE na obronę w 2024 r.


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EDA na temat [obronności w latach 2024–2025](#).

34 To zwiększone finansowanie jest wykorzystywane do wzmocnienia krajowych zdolności wojskowych i wyeliminowania utrzymujących się od dawna luk w zdolnościach (pkt 29). Jednocześnie część tych wydatków została przeznaczona na wsparcie wojskowe dla Ukrainy w ramach pomocy dwustronnej lub za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) ([ramka 2](#)). 6,4 mld euro z około 75,2 mld euro, które UE i państwa członkowskie uruchomiły w ramach wsparcia wojskowego dla Ukrainy w latach 2022–2025³⁵, jest przekazywane za pośrednictwem EPF.

³⁵ Strona internetowa Rady na temat [unijnego wsparcia wojskowego dla Ukrainy](#), Rada Europejska, 24 kwietnia 2026 r.

Ramka 2

Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF)

EPF został utworzony w marcu 2021 r. jako fundusz finansowany poza budżetem UE. Obejmuje on dwa filary:

- środki pomocy – coraz częściej wykorzystywane do udzielania wsparcia w zakresie dostarczania krajom partnerskim śmiertelnościowego i nieśmiertelnościowego sprzętu wojskowego (np. amunicji, pocisków, sprzętu ochronnego, zestawów pierwszej pomocy);
- operacje – finansowanie wspólnych kosztów misji i operacji wojskowych prowadzonych w ramach WPBiO (większość kosztów ponoszą uczestniczące państwa członkowskie). Jedną z najważniejszych trwających obecnie misji jest misja UE w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy („EUMAM Ukraine”) ([ramka 5](#)).

Łącznie wsparcie finansowe przydzielone za pośrednictwem EPF na lata 2021–2027 wyniosło 17 mld euro, z czego około dwie trzecie otrzymała Ukraina.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [strony internetowej Rady na temat Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju](#).

35 Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego pozostaje bardzo rozdrobniona i często jest zdominowana przez tzw. krajowych potentatów, czyli przedsiębiorstwa, które funkcjonują przede wszystkim na rynku krajowym, ale również eksportują na kilka najważniejszych rynków poza UE³⁶. W 2021 r. państwa członkowskie zamówiły na zasadzie współpracy jedynie około 18% wyposażenia wojskowego, a na wspólnie prowadzone badania i opracowywanie technologii w zakresie obronności przeznaczyły 7% swoich wydatków. To znacznie poniżej poziomów odniesienia wynoszących 35% i 20% (które nie przekładają się na wiążące cele krajowe), jakie zostały wyznaczone w listopadzie 2007 r. przez ministerialną Radę Sterującą EDA³⁷. Zarówno w odniesieniu do realizowanych na zasadzie współpracy zamówień na sprzęt wojskowy, jak i wspólnych wydatków na badania naukowe i technologie nie udało się jeszcze osiągnąć wyznaczonych poziomów odniesienia³⁸. Niemniej od 2022 r. EDA nie podaje systematycznie informacji na temat statusu zamówień realizowanych na zasadzie współpracy, gdyż państwa członkowskie nie udostępniły jej kompletnych danych na ten temat. EDA stwierdziła, że instrumenty UE prawdopodobnie doprowadzą do zwiększenia zamówień realizowanych na zasadzie współpracy, ale aby można było ocenić wpływ mechanizmów wsparcia finansowego, konieczna jest poprawa monitorowania w państwach członkowskich³⁹.

³⁶ George, M. i in., „Trends in International Arms Transfers 2024”, Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem, marzec 2025 r.

³⁷ Komunikat prasowy „EU Ministers adopt Framework for Joint European Strategy in Defence R&T” (Bruksela, 19 listopada 2007 r.) oraz portal danych dotyczących obronności.

³⁸ Dane dotyczące obronności w latach 2020–2021 – Najważniejsze ustalenia i analizy, Europejska Agencja Obrony, 2022 (rys. 12).

³⁹ Dane dotyczące obronności w latach 2024–2025, Europejska Agencja Obrony, 2025.

36 W ramach różnych inicjatyw podejmowanych w ciągu ostatnich kilku lat UE uruchomiła szereg instrumentów finansowych mających na celu wspieranie ściślejszej współpracy transgranicznej w sektorze obronnym oraz zachęcanie państw członkowskich do wspólnego opracowywania i zamawiania produktów i zdolności obronnych ([rys. 5](#)). Nowe instrumenty mają przyczyniać się do realizacji celów szczegółowych na różnych etapach cyklu rozwoju zdolności.

- **Wspólne badania i rozwój w zakresie sprzętu wojskowego:** Z [Europejskiego Funduszu Obronnego](#) (EFO), którego uruchomienie poprzedzały dwa programy przygotowawcze⁴⁰, finansowane są wspólne projekty badawczo-rozwojowe z udziałem konsorcjów z co najmniej trzech państw członkowskich. EFO ma na celu wzmocnienie EDTIB i zaradzenie jej rozdrobnieniu. W ramach tego instrumentu funkcjonuje unijny system innowacji w dziedzinie obronności, który obejmuje zestaw środków mających na celu przyciągnięcie i wsparcie przedsiębiorstw typu start-up i MŚP. Budżet przydzielony na EFO w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 wynosi 7,3 mld euro, z czego 1,5 mld euro przeznaczono na [Platformę na rzecz technologii strategicznych dla Europy](#). Do kwietnia 2026 r. w ramach naborów wniosków ogłoszonych w latach 2021–2025 wybrano 281 projektów⁴¹.
- **Zdolności produkcyjne przemysłu:** Etap produkcji i zwiększenia skali produkcji przemysłowej to kolejne kroki następujące logicznie po etapie badań i rozwoju. Na realizację celów określonych w [rozporządzeniu w sprawie wspierania produkcji amunicji](#) (ASAP), czyli wzmocnienie i zwiększenie zdolności w zakresie produkcji amunicji w całej Europie, przeznaczono 500 mln euro. Podstawowym celem tego rozporządzenia było wspieranie pilnych dostaw amunicji i pocisków do Ukrainy oraz pomoc państwom członkowskim w uzupełnieniu zapasów. W marcu 2024 r. Komisja wybrała 31 projektów do realizacji w latach 2024 i 2025, aby wesprzeć przemysł europejski w pięciu obszarach: materiały wybuchowe, proch, pociski, rakiety i zdolności w zakresie testowania.

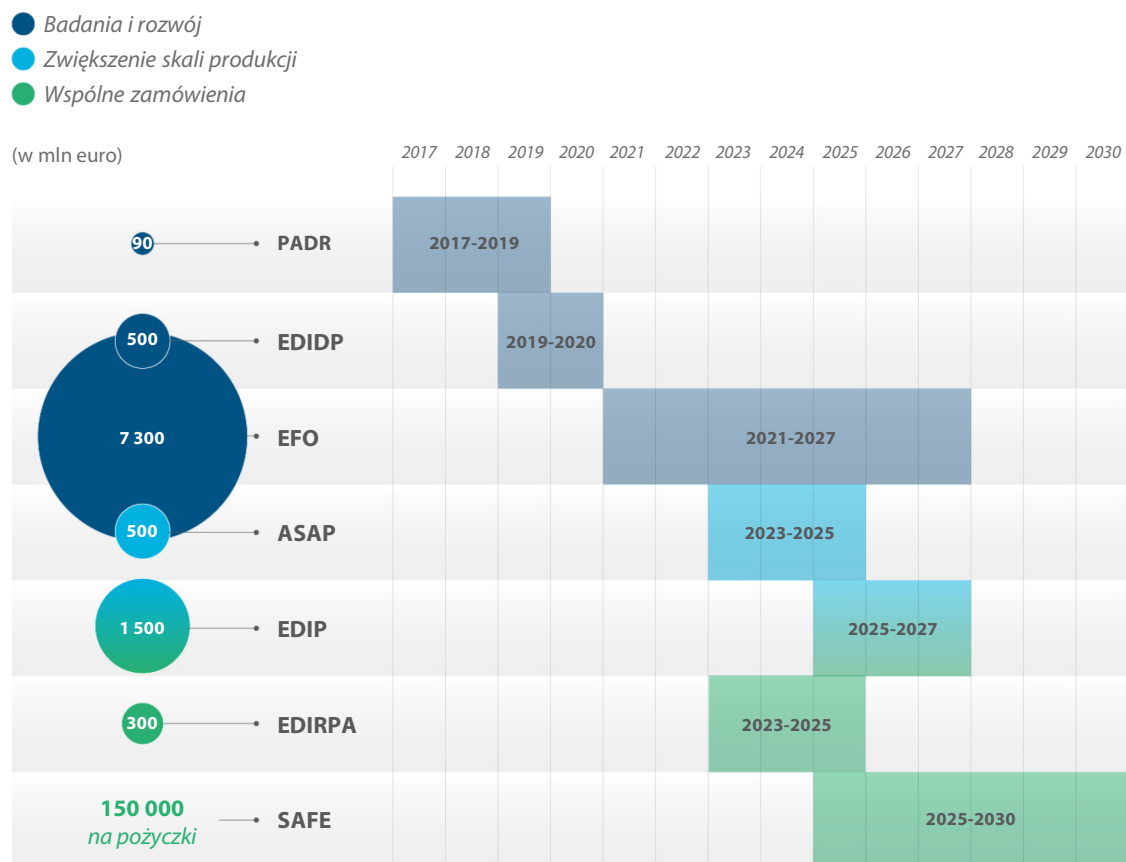
⁴⁰ Działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością (PADR) i Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP).

⁴¹ Europejski Fundusz Obronny (EFO) – oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej (DG ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej).

- **Współpraca w zakresie zamówień w dziedzinie obronności:** Celem [instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy](#) (EDIRPA)⁴² jest wspieranie bardziej efektywnych zamówień w dziedzinie obronności, na co przeznaczono z budżetu UE 300 mln euro. W listopadzie 2024 r. wybrano pięć wniosków projektowych w trzech obszarach priorytetowych (amunicja, obrona powietrzna i przeciwrakietowa, platformy i wymiana dotychczas stosowanych, przestarzałych systemów). W działania te zaangażowało się łącznie 20 państw członkowskich, a w jednym projekcie bierze udział średnio sześciu uczestników.

⁴² [Rozporządzenie \(UE\) 2023/2418](#) w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA).

Rys. 5 | Instrumenty finansowania przemysłu obronnego UE, finansowane lub objęte gwarancją z budżetu UE zgodnie ze stanem na 2026 r.



PADR – Działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością

EDIDP – Europejski program rozwoju przemysłu obronnego

EFO – Europejski Fundusz Obronny

ASAP – rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji

EDIP – Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego

EDIRPA – instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy

SAFE – Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, Radę i Parlament.

37 W przypadku [Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego \(EDIP\)](#) przyjęto nieco inne podejście niż w odniesieniu do pozostałych unijnych instrumentów w zakresie obronności, jakimi zarządza Komisja. W ramach jednego instrumentu połączono bowiem środki dotyczące uregulowań, finansowania i koordynacji ([załącznik I](#)). Przy budżecie na lata 2026–2027 wynoszącym 1,5 mld euro EDIP ma zapewnić osiągnięcie gotowości przemysłu obronnego przez wypełnienie luki między krótkoterminowymi środkami nadzwyczajnymi, takimi jak EDIRPA i ASAP, a strukturalnym, długoterminowym podejściem.

38 Omówione dotychczas unijne instrumenty w zakresie obronności zapewniają pomoc finansową w formie dotacji. Natomiast przyjęty w maju 2025 r. [Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy](#) (SAFE) – opiewający na 150 mld euro – przewiduje możliwość skorzystania przez państwa członkowskie z pożyczek na korzystnych warunkach. Pożyczki te są finansowane z długu zaciągniętego przez UE na rynkach kapitałowych, a ich wypłacanie odbywa się na podstawie krajowych planów inwestycji w europejski przemysł obronny oraz zawartych następnie umów pożyczek i porozumień operacyjnych. Od początku 2026 r. zainteresowanie uczestnictwem w SAFE wyraziło 19 państw członkowskich⁴³, a do połowy kwietnia 2026 r. Rada przyjęła decyzje wykonawcze w odniesieniu do wszystkich z nich oprócz Węgier. Terminy spłaty pożyczek udzielonych państwom członkowskim będącym beneficjentami są zazwyczaj odległe – wynoszą do około 45 lat⁴⁴. Jednocześnie pożyczki te są obwarowane pewnymi warunkami, takimi jak wymóg dotyczący uczestnictwa w zamówieniach realizowanych na zasadzie współpracy, ograniczenia dotyczące pochodzenia komponentów, miejsca siedziby i kontroli nad wykonawcami ([załącznik II](#)) oraz obowiązek przyczyniania się do realizacji określonych celów, takich jak zapewnienie interoperacyjności i zamienności w całej UE. Łącznie elementy te wzmacniają rolę Komisji w kształtowaniu unijnej polityki przemysłowej w dziedzinie obronności. W [załączniku III](#) przedstawiono przegląd finansowania unijnego w podziale na państwa członkowskie i instrumenty, w oparciu o dostępne dane.

⁴³ Belgia, Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry, Włochy. [Strona internetowa Komisji na temat Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy](#).

⁴⁴ [Rozporządzenie Rady \(UE\) 2025/1106](#) ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego.

39 W związku z nowymi WRF na lata 2028–2034 Komisja zaproponowała połączenie kilku dotychczasowych instrumentów w zakresie obronności w jeden instrument finansowania – Europejski Fundusz Konkurencyjności (EFK)⁴⁵. Konsolidacja ta jest wyrazem zamiaru usprawnienia wielu różnych obecnie wdrażanych inicjatyw, a jednocześnie dążenia do priorytetowego traktowania inwestycji mających na celu wzmocnienie odporności i wspieranie bazy przemysłu obronnego – w całym procesie inwestycyjnym, od badań i rozwoju po zamówienia i utrzymanie. W ramach EFK odporność i bezpieczeństwo oraz przemysł obronny i przestrzeń kosmiczna stanowią komponent, na który przydzielono najwyższe finansowanie, w wysokości około 125 mld euro (w cenach bieżących) z łącznej kwoty 234 mld euro, tj. około 53% zaproponowanego budżetu całego funduszu. Ponadto jednym z celów szczegółowych zaproponowanego na lata 2028–2034 [Europejskiego Funduszu](#) jest wspieranie zdolności obronnych i bezpieczeństwa.

40 Większość omówionych instrumentów finansowania obronności przewiduje klauzule odnoszące się do tzw. zasady preferencji UE. Zgodnie z tą zasadą produkty i komponenty związane z obronnością finansowane z instrumentów UE muszą pochodzić głównie od podmiotów mających siedzibę i działających w UE lub państwach stowarzyszonych, co ma na celu wzmocnienie EDTIB i zmniejszenie zależności od państw trzecich (tj. państw innych niż państwa członkowskie UE i państwa stowarzyszone). Klauzule te określają również, kto powinien mieć możliwość wprowadzania zmian w projekcie produktu i kto jest właścicielem praw własności intelektualnej ([załącznik II](#)).

⁴⁵ [Wniosek dotyczący rozporządzenia](#) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK), w tym programu szczegółowego działań na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie obronności, 16 lipca 2025 r.

Zaktualizowano zasady, tak by ułatwić dostęp do finansowania i poprawić mobilność wojskową

41 Najnowsze zmiany w obowiązujących przepisach UE polegały przede wszystkim na ułatwieniu dostępu do finansowania w ramach inicjatyw związanych z obronnością, czy to przez uproszczenie przepisów, czy też przez umożliwienie przekierowania niewydzanych środków z innych programów na obronność, w tym na mobilność wojskową. Zmiany te mają również przyczynić się do usunięcia barier regulacyjnych dla mobilności wojskowej. Poniżej przedstawiono dwa przykłady tych zmian.

- Od 2025 r. państwa członkowskie mają możliwość wykorzystania [wsparcia z funduszy polityki spójności na inwestycje w dziedzinie obronności i podwójnego zastosowania](#). W rezultacie przekierowały one 11,9 mld euro z funduszy polityki spójności na lata 2021–2027, tak by wzmocnić zdolności swoich sektorów obronnych, mobilność wojskową, gotowość cywilną i rozwijanie umiejętności⁴⁶.
- Państwa członkowskie mają również możliwość przekierowania na obronność niewydzanych środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁴⁷. Przykładowo w maju 2025 r. Komisja zatwierdziła wniosek Polski o zmianę przeznaczenia prawie 6 mld euro z RRF po to, by do końca 2026 r. sfinansować z nich inwestycje związane z obronnością⁴⁸.

W [załączniku III](#) przedstawiono przegląd finansowania unijnego w podziale na państwa członkowskie i instrumenty, w oparciu o dostępne dane.

⁴⁶ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „34,6 mld euro z funduszy polityki spójności przesuniętych na realizację strategicznych priorytetów UE”, 25 marca 2026 r.

⁴⁷ Art. 5 [rozporządzenia \(UE\) 2025/2643](#) w sprawie ustanowienia Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego („rozporządzenie w sprawie EDIP”).

⁴⁸ „Brussels approves Poland’s use of post-COVID funds for defence”, Euronews, 27 maja 2025 r.

42 W ramach regulacyjnych UE wprowadzono również inne istotne zmiany:

- Zmieniono przepisy po to, by można było łatwiej wspierać projekty dotyczące podwójnego zastosowania lub zastosowań obronnych z pięciu działających już programów i inicjatyw UE⁴⁹, co nastąpiło przez przyjęcie tzw. małego rozporządzenia zbiorczego w dziedzinie obronności⁵⁰.
- W **pakiecie zbiorczym dotyczącym gotowości obronnej** zaproponowano dalsze uproszczenie ram prawnych i administracyjnych dotyczących gotowości obronnej, przewidujące m.in. przyspieszenie wydawania zezwoleń na realizację projektów w zakresie gotowości obronnej i złagodzenie wymogów środowiskowych.
- Jednocześnie do połowy 2026 r. 18 państwom członkowskim⁵¹ przyznano dodatkową elastyczność fiskalną w związku z tym, że uruchomiły one krajową klauzulę wyjścia. Klauzula ta (obowiązująca w latach 2025–2028) pozwala danemu państwu członkowskiemu tymczasowo przekroczyć limity budżetowe, jeśli wymaga tego konieczność zwiększenia wydatków na obronność, lecz jednocześnie państwo to musi spełnić określone warunki (np. kwota dodatkowych wydatków, wykraczających poza normalną trajektorię fiskalną, nie może przekroczyć 1,5% PKB rocznie). Komisja oszacowała, że gdyby wszystkie państwa członkowskie skorzystały z tej elastyczności w maksymalnym dozwolonym zakresie, krajowa klauzula wyjścia przełożyłaby się w latach 2025–2028 na dodatkowe wydatki na obronność w całej UE w wysokości około 650 mld euro⁵². W praktyce państwa członkowskie prawdopodobnie skorzystają z tej klauzuli w dużo mniejszym stopniu⁵³.

⁴⁹ Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy, Europejski Fundusz Obrony, program „Cyfrowa Europa”, „Horyzont Europa”, instrument „Łącząc Europę”.

⁵⁰ Komunikat prasowy Rady UE „Obronność: Rada i Parlament za szybszymi, elastyczniejszymi i bardziej skoordynowanymi inwestycjami w europejską obronność”, 5 listopada 2025 r.

⁵¹ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

⁵² Sebastian Clapp, „EU defence funding”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, październik 2025 r.

⁵³ „The National Escape Clause in practice: Early evidence from the 2025 European Semester”.

43 Oprócz tego, że uruchomiono dodatkowe finansowanie, zarówno Komisja, jak i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) wprowadziły określone dostosowania w istniejących ramach regulacyjnych, tak by ułatwić i przyspieszyć inwestycje w działania związane z obronnością. Zgodnie z propozycjami zatwierdzonymi przez przywódców UE na [nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 6 marca 2025 r.](#) Rada Gubernatorów EBI jeszcze bardziej rozluźniła kryteria kwalifikowalności, jakie muszą spełniać ubiegające się o finansowanie podmioty z europejskiego sektora bezpieczeństwa i obrony, aby mniej działań było wykluczonych⁵⁴. Ponadto, odkąd w marcu 2022 r. przyjęta została inicjatywa strategiczna na rzecz bezpieczeństwa w Europie, której budżet wynosi 8 mld euro, EBI wspiera inwestycje w infrastrukturę bezpieczeństwa i obronności podwójnego zastosowania. Czyni to, finansując projekty w zakresie badań, innowacji i infrastruktury o znaczeniu zarówno cywilnym, jak i wojskowym, w tym w obszarach takich jak przestrzeń kosmiczna, cyberbezpieczeństwo, sztuczna inteligencja i ochrona infrastruktury krytycznej.

44 Jako uzupełnienie finansowania infrastruktury transportowej w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027, Komisja i wysoka przedstawicielka / wiceprzewodnicząca przedstawiły w listopadzie 2025 r. [pakiet na rzecz mobilności wojskowej](#). Ma on przyczynić się do ułatwienia przemieszczania się personelu wojskowego i zasobów wojskowych między państwami członkowskimi ([ramka 3](#)). Aby wesprzeć związane z tym inwestycje, we wniosku Komisji dotyczącym kolejnych WRF (na lata 2028–2034) położono nacisk na dziesięciokrotne zwiększenie dostępnego finansowania na mobilność wojskową – ma ono wzrosnąć z 1,7 mld euro w obecnych WRF do 17,7 mld euro w ramach wdrażanego w następnym okresie instrumentu „Łącząc Europę”.

⁵⁴ „EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials”, EBI, 21 marca 2025 r.

Ramka 3

Pakiet na rzecz mobilności wojskowej

Zdolność państw członkowskich UE do reagowania na kryzysy jest ograniczona ze względu na utrzymujące się przeszkody w transgranicznym przemieszczaniu się personelu i sprzętu wojskowego. Wobec tego mobilność wojskową uznano za kluczowy priorytet zarówno w [białej księdze w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030](#), jak i w [Planie działania na rzecz gotowości obronnej do 2030 r.](#), a także za obszar priorytetowy współpracy UE–NATO. W marcu 2018 r. Komisja i wysoki przedstawiciel / wiceprzewodniczący uruchomili [Plan działania na rzecz mobilności wojskowej](#), który został zaktualizowany w 2022 r. ([Plan działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0](#)).

Niemniej przy wdrażaniu Planu działania 2.0 wystąpiły trudności, wynikające z uchybień w koncepcji i nierównych postępów, na co Trybunał zwrócił uwagę w [sprawozdaniu specjalnym z 2025 r. na temat mobilności wojskowej](#). Kontrolerzy zalecili w nim wprowadzenie usprawnień w różnych obszarach, w tym w zakresie zarządzania, przewidywalności finansowania i wyboru projektów dotyczących infrastruktury podwójnego zastosowania. W następstwie tych zaleceń Komisja i wysoka przedstawicielka / wiceprzewodnicząca zaproponowały w listopadzie 2025 r. pakiet na rzecz mobilności wojskowej, który ma pozwolić sprostać tym wyzwaniom. W pakiecie tym, który obejmuje [wniosek dotyczący rozporządzenia i wspólny komunikat](#), określono środki mające na celu usprawnienie procedur transgranicznych i poprawę koordynacji.

Pakiet został opracowany w ścisłej koordynacji z EDA i po konsultacji z NATO. Ma on umożliwić ustanowienie do końca 2027 r. ogólnounijnego obszaru mobilności wojskowej, co będzie pierwszym krokiem w kierunku stopniowego utworzenia tzw. wojskowej strefy Schengen.

Ewoluuujące ramy zarządzania

45 Chociaż ramy zarządzania polityką obronną UE zostały przede wszystkim określone w Traktatach (pkt [20](#)), coraz większe znaczenie kwestii obronnych znalazło odzwierciedlenie w kilku niedawno wprowadzonych zmianach.

- Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS) jest pierwszą dyrekcją generalną Komisji utworzoną (w styczniu 2020 r.) specjalnie po to, by zajmować się polityką w zakresie przemysłu kosmicznego i obronnego.
- W 2024 r. Komisja po raz pierwszy wyznaczyła komisarza odpowiedzialnego za obronność i przestrzeń kosmiczną, sygnalizując tym samym, że zamierza nadać temu obszarowi większy priorytet polityczny.

- W grudniu 2024 r. Parlament Europejski wzmocnił swój nadzór w tej dziedzinie, przekształcając Podkomisję Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) w pełnoprawną komisję parlamentarną, co zwiększyło jej uprawnienia ustawodawcze, nadzorcze i instytucjonalne.
- ESDZ przeszła w 2022 r. restrukturyzację – w ramach zmian utworzono jednostkę odpowiedzialną za politykę obronną. Wymiar WPBiO został wzmocniony dzięki utworzeniu jednostki odpowiedzialnej za partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz zintegrowanej jednostki planowania strategicznego dla misji cywilnych i wojskowych.
- W 2024 r. unijni ministrowie obrony przyjęli nowy [długoterminowy przegląd EDA](#), w którym rozszerzono podstawowe zadania EDA, kładąc większy nacisk na wspieranie państw członkowskich w całym cyklu rozwoju zdolności wojskowych. W [październiku 2025 r.](#) Rada Europejska wezwała do dalszego wzmocnienia EDA, tak aby mogła ona w pełnym zakresie wypełniać swoją funkcję w dziedzinie rozwoju zdolności obronnych, badań i zakupów sprzętu.

46 Wszystkie omówione powyżej zmiany pokazują, że UE w coraz większym stopniu uznaje obronność za odrębny obszar polityki. W związku z tym instytucje unijne ustanowiły specjalne struktury zarządzania, wzmocniły nadzór polityczny i rozszerzyły kontrolę parlamentarną. Stanowi to istotną zmianę w stosunku do wcześniejszego podejścia, zgodnie z którym obronność była traktowana przede wszystkim jako element działań zewnętrznych.

47 Decyzje Rady w dziedzinie obronności są co do zasady przyjmowane jednomyślnie, co pozwala każdemu państwu członkowskiemu blokować lub ograniczać działania na szczeblu UE (pkt 22). Niemniej zarówno Parlament Europejski⁵⁵, jak i kilka państw członkowskich UE⁵⁶ opowiedziały się za szerszym stosowaniem głosowania większością kwalifikowaną, argumentując, że taka zmiana zwiększyłaby zdolność UE do reagowania na wyzwania geopolityczne. W kontekście rosnącej pilnej potrzeby podjęcia działań wobec sytuacji geopolitycznej związanej z agresją Rosji na Ukrainę państwa członkowskie i instytucje UE starały się przeanalizować możliwości oferowane przez Traktaty, które mogłyby ułatwić podejmowanie decyzji przy jednoczesnym zachowaniu jedności politycznej ([ramka 4](#)).

⁵⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r., pkt 21.

⁵⁶ [Wspólny artykuł](#) ministrów spraw zagranicznych Belgii, Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Rumunii, Słowenii i Hiszpanii pt. „It’s time for more majority decision-making in EU foreign policy”, *Politico EU*, 12 czerwca 2023 r.

Ramka 4

Możliwości przewidziane w Traktatach ułatwiające podejmowanie decyzji

Zgodnie z art. 31 ust. 1 TUE państwo członkowskie może wstrzymać się od głosu i zakwalifikować wstrzymanie się od głosu w drodze formalnego oświadczenia (tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu). Mechanizm ten sprawia, że decyzja może nadal zostać przyjęta bez konieczności stosowania jej przez państwo wstrzymujące się od głosu. Od lutego 2022 r. postanowienie to zostało wykorzystane w kontekście decyzji dotyczących wsparcia UE dla Ukrainy, w tym ustanowienia misji pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Nowe możliwości w tym względzie pojawiły się również dzięki coraz częstszemu stosowaniu określonych podstaw prawnych TFUE w odniesieniu do inicjatyw politycznych dotyczących przemysłu obronnego (takich jak ASAP, EDIRPA i EDIP). Inicjatywy te zostały przyjęte na podstawie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego i w związku z tym podlegają głosowaniu większością kwalifikowaną, a nie wymogowi jednomyślności, który zasadniczo ma zastosowanie w ramach WPBiO.

Art. 20 TUE umożliwia grupie państw członkowskich dalsze prowadzenie działań w przypadku, gdy nie można osiągnąć jednomyślności. W takiej sytuacji Rada przyjmuje w ostateczności decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy. Na podstawie [decyzji Rady \(UE\) 2026/258 z dnia 29 stycznia 2026 r.](#) podjęto wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia pożyczki dla Ukrainy w wysokości 90 mld euro. Umożliwia ona 24 państwom członkowskim podjęcie działań bez udziału trzech pozostałych państw (Węgier, Słowacji i Czech), które zrezygnowały z tej możliwości. Praktyczne uruchomienie gwarancji budżetowych UE i wszelkie zmiany rozporządzenia w sprawie WRF niezbędne do zapewnienia wsparcia budżetowego były jednak odrębnymi krokami regulowanymi procedurą WRF, która wymaga jednomyślności w Radzie.

Rozwój partnerstwa obronnego z Ukrainą i ściślejsze powiązania z NATO i innymi partnerami

48 Współpraca w zakresie obronności między UE a Ukrainą znacznie się zacieśniła od początku pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Obejmuje ona wsparcie wojskowe dla ukraińskich sił zbrojnych, wspólne zamówienia państw członkowskich dla Ukrainy w ramach EDIRPA i EDIP oraz dostawę amunicji i pocisków, finansowane za pośrednictwem EPF ([ramka 2](#)). Współpraca ta obejmuje również szkolenia dla ukraińskich żołnierzy świadczone za pośrednictwem misji pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine) ([ramka 5](#)) oraz możliwość udziału ukraińskiego przemysłu obronnego w EFO, EDIP (w tym w specjalnym Instrumencie Wsparcia Ukrainy) i projektach SAFE. Te kolejne kroki doprowadziły do sformalizowania nowych ram długoterminowej współpracy w zakresie bezpieczeństwa, a mianowicie [wspólnych zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa](#) podpisanych przez UE i Ukrainę 27 czerwca 2024 r.

49 W [listopadzie 2025 r.](#) Rada i Parlament Europejski uzgodniły, że ukraińskie przedsiębiorstwa będą mogły uczestniczyć w projektach EFO i otrzymywać finansowanie po wejściu w życie układu o stowarzyszeniu w ramach EFO. W [Planie działania w zakresie transformacji unijnego przemysłu obronnego](#) (opublikowanym w listopadzie 2025 r. – [rys. 2](#)) opisano, w jaki sposób można dalej wykorzystywać wnioski wyciągnięte z doświadczeń Ukrainy w czasie wojny, w szczególności przez wzmocnienie roli Urzędu ds. Innowacji w dziedzinie Obronności w Kijowie oraz monitorowanie rozwoju technologii wojskowych i innowacji, w tym za pośrednictwem [BraveTech EU](#). Inicjatywa BraveTech EU ma przyspieszyć opracowywanie, testowanie i wdrażanie zaawansowanych rozwiązań w dziedzinie obronności, wspierając bezpośrednią współpracę między ukraińskimi i unijnymi przedsiębiorstwami.

Ramka 5

Misja pomocy wojskowej dla Ukrainy

Celem misji pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine) jest wzmocnienie zdolności ukraińskich sił zbrojnych do obrony integralności terytorialnej Ukrainy. Wszystkie działania w ramach misji odbywają się na terytorium UE. Do tej pory 24 państwa członkowskie UE zaoferowały moduły szkoleniowe i udostępniły personel. Zakres misji znacznie się zwiększył od czasu jej uruchomienia w 2022 r. W okresie do lipca 2026 r. przeszkolono ponad 95 000 ukraińskich żołnierzy, w porównaniu z około 75 000 na początku 2025 r. Misja jest finansowana z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) (*ramka 2*), w ramach którego wspiera się również dostarczanie śmiertelnościowego i nieśmiertelnościowego sprzętu wykorzystywanego do szkoleń. Według stanu na listopad 2025 r. finansowanie przydzielone w ramach EPF wyniosło około 610 mln euro, w tym 435 mln euro na koszty wspólne i 175 mln euro na wyposażenie.

Źródło: misja Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (ESDZ) i wsparcie wojskowe UE dla Ukrainy (Rada).

50 W białej księdze w sprawie obronności europejskiej – *Gotowość 2030* uznano Ukrainę za partnera strategicznego i wezwano do integracji sektorów przemysłu obronnego obu stron. Status Ukrainy jako kraju kandydującego do UE potencjalnie wiąże się ze współpracą w zakresie obronności w dłuższej perspektywie. Stosunki między UE a Ukrainą nie są jednostronne, lecz stanowią raczej formę współpracy strategicznej, która umożliwia EDTIB rozwój przez wspólną produkcję, badania naukowe i innowacje. Współpraca ta stwarza znaczne możliwości, jeśli chodzi o rozwój zdolności, ale jednocześnie testuje również zdolność UE do uzgadniania wspólnie długoterminowych celów strategicznych.

51 UE i NATO mierzą się z tymi samymi wyzwaniami w zakresie bezpieczeństwa. Jak podkreślono w [białej księdze w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030](#), „współpraca między UE a NATO jest głównym filarem, na którym opiera się rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony”⁵⁷. Aby wypełniać powierzone mu zadania, NATO utrzymuje pełne zdolności odstraszające i obronne, w tym zdolności w zakresie obrony jądrowej, konwencjonalnej i przeciwrakietowej. Sojusz ma wyraźnie określoną polityczno-wojskową strukturę dowodzenia wspieraną przez strukturę składającą się ze stałych wielonarodowych dowództw na strategicznym, operacyjnym i taktycznym poziomie⁵⁸.

52 Stosunki między UE a NATO zostały sformalizowane w 2001 r. i opierają się na trzech wspólnych deklaracjach (z [2016](#), [2018](#) i [2023 r.](#)). Współpraca między obiema organizacjami w formie zorganizowanych dialogów obejmuje szeroki zakres kwestii, takich jak wzmacnianie odporności, nowe i przełomowe technologie, przemysł obronny i mobilność wojskowa⁵⁹. Zorganizowany dialog na temat mobilności wojskowej jest prowadzony od 2018 r. i często podaje się go jako przykład udanej współpracy między UE a NATO⁶⁰. Obie organizacje prowadzą również regularną koordynację w kwestiach dotyczących Ukrainy.

53 Współpraca między NATO a UE w zakresie wsparcia wojskowego dla Ukrainy znacznie się pogłębiła. Ponadto w styczniu 2023 r. obie organizacje potwierdziły swoje wspólne zobowiązanie do zacieśnienia i rozszerzenia współpracy. W czerwcu 2025 r. sojusznicy w ramach NATO zobowiązali się do zwiększenia inwestycji w obronność (pkt [33](#) i [rys. 4](#)).

⁵⁷ [Biała księga w sprawie obronności europejskiej – „Gotowość 2030”](#), Komisja Europejska, marzec 2025 r., s. 24.

⁵⁸ Richard D. Hooker, Jr., [„A new NATO command structure”](#), Rada Atlantycka, maj 2024 r.

⁵⁹ [Jedenaste sprawozdanie z postępu prac](#) we wdrażaniu wspólnego zestawu wniosków zatwierdzonych przez Radę UE i Radę Północnoatlantycką w dniach 6 grudnia 2016 r. i 5 grudnia 2017 r.

⁶⁰ Sebastian Clapp, Monika Kiss i Mathias Gullentops, [„Military mobility”](#), EPRS, lipiec 2025 r.

54 UE pracuje również nad zacieśnieniem współpracy z wybranymi partnerami, w tym za pośrednictwem [partnerstw w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony](#). Do końca marca 2026 r. udało się zawrzeć 12 takich partnerstw⁶¹. Partnerstwa te, choć nie są umowami obronnymi jako takimi, przewidują regularne konsultacje i zorganizowany dialog między danym krajem partnerskim a UE w odniesieniu do szerokiego zakresu kwestii obronnych, w tym mobilności wojskowej, zagrożeń hybrydowych i cyberzagrożeń oraz bezpieczeństwa morskigo.

Wyzwania i szanse wynikające ze zmian w polityce obronnej UE

Rozwijanie zdolności obronnych

Przełomowy moment dla EDTIB

55 Program polityczny, który UE przyjęła po 2022 r., stanowi punkt wyjścia dla EDTIB. Jednym z kluczowych czynników w tym kontekście jest znaczny wzrost wydatków na obronność we wszystkich państwach członkowskich (pkt [32](#)). Ten gwałtowny wzrost popytu stanowi strukturalną szansę dla europejskiego przemysłu obronnego na zwiększenie zdolności produkcyjnych i inwestycji w badania i rozwój oraz zmniejszenie strategicznej zależności od dostawców spoza Europy. Ponadto uwzględnienie aspektów związanych z obronnością i podwójnym zastosowaniem w innych obszarach – takich jak sztuczna inteligencja i technologie kwantowe – może pobudzić rozwój w UE i zmniejszyć zależność od państw spoza Unii. Niedawne konflikty na Bliskim Wschodzie wzbudziły obawy co do zdolności Stanów Zjednoczonych do terminowego dostarczania broni państwom członkowskim UE i Ukrainie, biorąc pod uwagę znaczne zmniejszenie amerykańskich zapasów własnych. Mogłoby to skłonić UE do zmniejszenia zależności od dostawców spoza UE, w szczególności tych ze Stanów Zjednoczonych⁶².

⁶¹ Ghana (24 marca 2026 r.), Australia (18 marca 2026 r.), Islandia (18 marca 2026 r.), Indie (27 stycznia 2026 r.), Kanada (23 czerwca 2025 r.), Zjednoczone Królestwo (19 maja 2025 r.), Albania (18 grudnia 2024 r.), Macedonia Północna (19 listopada 2024 r.), Korea Południowa (4 listopada 2024 r.), Japonia (1 listopada 2024 r.), Norwegia (28 maja 2024 r.), Mołdawia (21 maja 2024 r.).

⁶² Luigi Scazzieri i Giuseppe Spatafora, „[Assessing the damage: What the Iran war really means for Europe's defence](#)”, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, 9 kwietnia 2026 r.

56 Oprócz rosnących wydatków państw członkowskich na obronność dostępne na ten cel jest również finansowanie unijne. Jest ono udostępniane za pośrednictwem różnych instrumentów (pkt 36) i ma zachęcać do współpracy transgranicznej i zamówień realizowanych na zasadzie współpracy z udziałem krajowych przemysłów obronnych poszczególnych państw członkowskich. Ma to skłonić krajowe sektory przemysłu obronnego do tego, by w coraz większym stopniu funkcjonowały jako spójna, interoperacyjna całość (integracja EDTIB). Po raz pierwszy rozwój i integracja EDTIB są jednym z głównych celów europejskich ram strategicznych w dziedzinie przemysłu i bezpieczeństwa.

Ambitny cel osiągnięcia gotowości obronnej do 2030 r.

57 Pomimo ambitnych planów UE (pkt 27–31) realizacja celu, jakim jest osiągnięcie gotowości obronnej do 2030 r., stanowi wyzwanie. Ośrodki analityczne i analitycy zajmujący się obronnością uznają wprawdzie, że UE może poczynić znaczne postępy w realizacji tego celu do 2030 r. (o czym świadczą zwiększone wydatki na obronność i szybki rozwój produkcji amunicji), konsekwentnie zwracają jednak uwagę na utrzymujące się poważne ograniczenia: rozdrobnione systemy krajowe, wąskie gardła w przemyśle, powolną koordynację działań na szczeblu politycznym i ciągłą zależność od Stanów Zjednoczonych. Choć UE i jej państwa członkowskie mogą stopniowo stawać się silniejszymi graczami w obrębie NATO, osiągnięcie strategicznej autonomii i zdolności do niezależnego prowadzenia operacji wojskowych o dużej intensywności do 2030 r. będzie wyzwaniem⁶³. Roczne sprawozdanie na temat gotowości obronnej, które ma zostać przedstawione w październiku 2026 r., zapewni pierwszy zestaw informacji na temat postępów i aktualnej sytuacji w tej dziedzinie.

⁶³ „Progress and Shortfalls in Europe’s Defence: An Assessment”, Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych, wrzesień 2025 r.

58 Mimo że budżety na obronność wzrosły, wzrost ten może jednak wciąż okazać się niewystarczający do osiągnięcia pożądaných celów. Na przykład w obszarze takim jak mobilność wojskowa, w którym przeprowadzono już ocenę luk w zdolnościach, dostępne finansowanie unijne pozostaje niewielkie w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb. Zgodnie z oświadczeniem komisarza Kubiliusa z marca 2025 r.⁶⁴ potrzeby inwestycyjne w zakresie dostosowania infrastruktury transportowej do norm wojskowych wynoszą około 70 mld euro – podczas gdy w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027 na ten cel przydzielono jedynie 1,7 mld euro, a proponowany budżet na lata 2028–2034 wynosi 17,7 mld euro. W swojej [opinii w sprawie EDIP](#) Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko, że proponowany budżet w wysokości 1,5 mld euro może nie być współmierny do celów opiniowanego wniosku.

59 Klauzule dotyczące preferencji UE (pkt **40**) mają na celu zmniejszenie strategicznych zależności i budowanie długoterminowej odporności przemysłowej w ramach EDTIB. Jak jednak zauważono w [sprawozdaniu dotyczącym skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności z 2024 r.](#), w latach 2022–2023 wiele państw członkowskich zwróciło się do producentów spoza Europy, aby szybko wyeliminować luki w zdolnościach, ponieważ EDTIB była postrzegana jako posiadająca niewystarczające zdolności i oferowała dłuższe czasy realizacji zamówień. Rygorystyczne wymogi dotyczące zaopatrzenia mogą opóźnić procesy udzielania zamówień i zwiększyć koszty właśnie wtedy, gdy zapewnienie gotowości operacyjnej jest najpilniejszą kwestią. Zakupy sprzętu gotowego do użycia od dostawców spoza Europy mogą być realizowane szybciej i po niższych kosztach w perspektywie krótkoterminowej. Mogą one jednak mieć również negatywny długoterminowy wpływ na ogólną spójność i przyszły rozwój sił zbrojnych UE, ponieważ powodują utrzymywanie się problemów związanych z interoperacyjnością oraz stwarzają ryzyko w zakresie zależności i bezpieczeństwa dostaw. Głównym wyzwaniem – jak podkreślono w sprawozdaniu dotyczącym skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności – jest znalezienie właściwej równowagi między krótkoterminowymi priorytetami operacyjnymi a długoterminowymi inwestycjami strategicznymi.

⁶⁴ Briefing EPRS, „[Military mobility](#)”, lipiec 2025 r.

Brak zharmonizowanego unijnego procesu planowania rozwoju zdolności

60 Według EDA [planowanie rozwoju zdolności](#) jest procesem prowadzonym przez państwa członkowskie w celu ustanowienia sił wojskowych i sprzętu wojskowego niezbędnych do osiągnięcia założonych celów lub przeciwdziałania zagrożeniom. UE nie ma wspólnego kompleksowego procesu planowania wykraczającego poza misje i operacje objęte WPBiO. Niemniej na szczeblu międzyrządowym funkcjonuje kilka narzędzi koordynacji, które mają ułatwić rozwój zdolności prowadzony wspólnie przez państwa członkowskie ([ramka 6](#)).

Ramka 6

Narzędzia planowania rozwoju zdolności istotne w kontekście unijnym

Mechanizm rozwoju zdolności – koordynowany przez Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS) – został ustanowiony w 2003 r. jako kierowany przez wojsko proces mający na celu określenie wymogów wojskowych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb UE w zakresie misji i operacji objętych WPBiO. Mechanizm jest obecnie poddawany przeglądowi w celu opracowania procesu planowania zdolności obronnych UE, który ma stać się standardowymi unijnymi ramami planowania zdolności. Celem tego mechanizmu ma być wspieranie identyfikacji braków w zdolnościach wojskowych wykraczających poza zakres WPBiO, z uwzględnieniem najpilniejszych potrzeb państw członkowskich dotyczących pełnego spektrum operacji.

Od 2008 r. EDA opracowuje i aktualizuje **plan rozwoju zdolności** w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi oraz przy udziale Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej i EUMS. W planie tym zawarte są przeglądowe informacje na temat europejskich zdolności wojskowych. Pomaga on planistom pracującym w państwach członkowskich określać priorytety i możliwości współpracy.

Zainicjowany w 2017 r. **skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności** zapewnia państwom członkowskim przegląd i analizę sytuacji UE w dziedzinie obronności. Prace na potrzeby przeglądu prowadzone są w cyklach dwuletnich. Przegląd zawiera też zalecenia dotyczące możliwości współpracy w zakresie rozwoju zdolności i zakupów sprzętu. Jest on prowadzony przez EDA we współpracy z ESDZ i państwami członkowskimi.

Proces planowania obronnego w ramach NATO jest ustrukturyzowanym, cyklicznym procesem, opartym na wspólnych celach i scenariuszach operacyjnych, mającym na celu określenie i alokację zdolności potrzebnych sojusznikom. Proces ten ma zastosowanie do tych państw członkowskich UE, które są również sojusznikami NATO.

61 W **aktualizacji planu rozwoju zdolności z 2023 r.** wskazano 22 kluczowe priorytety. Obejmują one znane od dawna luki w komponentach warunkujących strategiczny potencjał sił zbrojnych (takich jak tankowanie w powietrzu, dowodzenie i kontrola), w przypadku których zależność od dostawców spoza UE jest znaczna, oraz nowo zidentyfikowane luki, na które wskazały praktyki wojenne obserwowane w Ukrainie (takie jak tanie drony i systemy obrony powietrznej).

62 W przeciwieństwie do ogólnego procesu planowania NATO planowanie zdolności w UE nie jest procesem ani cyklicznym, ani liniowym, ale w dużej mierze opiera się na podejściu oddolnym – to państwa członkowskie określają własne potrzeby. Eksperti zauważyli, że żaden publicznie dostępny dokument nie wyjaśnia w pełni tego procesu⁶⁵ oraz że planowanie obronne tkwi na szczeblu krajowym, a nie europejskim⁶⁶. Może to prowadzić do rozdrobnienia inwestycji, powielania działań lub utrzymujących się luk w zdolnościach. Wyzwanie polega zatem na ukierunkowaniu wydatków krajowych na wspólnie uzgodnione priorytety oraz zagwarantowaniu, że zasoby będą przeznaczane na wyeliminowanie najbardziej krytycznych luk w europejskiej gotowości obronnej jako całości. W opublikowanym w 2019 r. przeglądzie dotyczącym obronności UE Trybunał zwrócił uwagę na brak skutecznego unijnego procesu planowania. Stwarza to ryzyko, że w unijnych programach obronnych nie zostaną osiągnięte zamierzone wyniki.

63 W Planie działania na rzecz gotowości obronnej do 2030 r. wymieniono dziewięć „wstępnych obszarów priorytetowych w zakresie zdolności”. Uznano w nim również potrzebę przyjęcia bardziej systemowego podejścia, które pozwoliłoby z powodzeniem przekształcić wspólne priorytety w skoordynowane decyzje krajowe i produkcję przemysłową. W planie stwierdzono, że w tym celu EUMS przeprowadzi niejawną przegląd, aby zapewnić informacje na temat braków w zdolnościach. Przegląd ten będzie aktualizowany co roku. Zostanie on następnie uwzględniony w istniejących ramach planowania obronnego EDA, w tym w skoordynowanym rocznym przeglądzie w zakresie obronności⁶⁷. W chwili sporządzania niniejszego dokumentu ten nowy proces nie został jeszcze sformalizowany.

⁶⁵ „European capability development planning”, EPRS, marzec 2024 r.

⁶⁶ „The Coordination problem in European Defence planning”, Egmont Royal Institute for International Relations, 10 listopada 2021 r.

⁶⁷ „The EU’s Defence Readiness 2030 Roadmap: Ambition and constraints”, Centrum Reform Europejskich.

Wyzwania związane z finansowaniem

Zwiększenie budżetów w krótkim czasie

64 Choć zwiększone finansowanie może stworzyć możliwości dla przemysłu obronnego, niesie ze sobą również pewne ryzyko. Państwa członkowskie szybko zwiększają swoje wydatki na obronność, aby osiągnąć docelowy poziom wydatków wyznaczone przez organizacje takie jak NATO (*rys. 4*), a także by osiągnąć poziom wyznaczone na szczeblu krajowym. Tym poziomom docelowym ukierunkowanym na nakłady nie towarzyszą jednak wymogi dotyczące wyników i nie są one zgodne z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności⁶⁸. Skupienie się na wielkości wydatków może sprawić, że wprawdzie wydatki zwiększą się, ale będą mieć jedynie ograniczony wpływ na wyeliminowanie istniejących luk w zdolnościach. Ponadto – wobec szybko zmieniającej się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa – takie podejście może spowodować, że priorytetowo zostaną potraktowane pilne potrzeby operacyjne, a nie długoterminowe inwestycje strategiczne. Oznaczałoby to odejście od wewnętrznych zamówień realizowanych na zasadzie współpracy i potencjalnie dalsze zwiększenie zależności od sprzętu obronnego pochodzącego od dostawców spoza UE.

65 Jak wspomniano w pkt *42*, 18 państw członkowskich uruchomiło krajową klauzulę wyjścia na dodatkowe wydatki obronne. Z analizy przeprowadzonej przez Europejski Bank Centralny⁶⁹ wynika, że istnieje ryzyko, iż ze względu na uruchomienie tej klauzuli kwota długu publicznego będzie redukowana wolniej. Już w 2018 r. Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko, że konwergencja w kierunku docelowych wartości długu publicznego może nie nastąpić ze względu na powszechne wykorzystanie przez Komisję uprawnień dyskrecjonalnych i klauzul elastyczności⁷⁰.

⁶⁸ „Is EU defence ready to secure peace?” „ECA Journal” 02/2025 (s. 57–62).

⁶⁹ „Medium-term fiscal-structural plans under the revised Stability and Growth Pact”, Europejski Bank Centralny, marzec 2025 r.

⁷⁰ *Sprawozdanie specjalne 18/2018* pt. „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?”.

66 Zwiększone budżety sektora obronnego należy rozpatrywać w kontekście inflacji kosztów w sektorze obronności, która często przekracza ogólne stopy inflacji. Nawet znaczne zwiększenie budżetów może przynieść jedynie niewielkie korzyści w zakresie rzeczywistej poprawy zdolności⁷¹. Stosunkowo wyższa stopa inflacji jest długotrwałą tendencją charakterystyczną dla sektora obronnego. Źródłem tego zjawiska jest konkurencja technologiczna w dużym stopniu powiązana z innowacjami. Oznacza to, że nawet w przypadku rosnącego lub utrzymującego się na tym samym poziomie budżetu obronnego stosunkowo wysoka stopa inflacji może zmniejszyć siłę nabywczą państw członkowskich⁷².

67 Ponadto zwiększenie budżetów powoduje powstanie wąskich gardeł, które mogą utrudniać wykorzystanie przydzielonych środków. Bezproblemowy dostęp do materiałów, kluczowych komponentów i wykwalifikowanego personelu są niezmiennie istotne dla przemysłu obronnego. Bez tych elementów nie może on wchłonąć zwiększonych funduszy. Bezpieczeństwo dostaw ma kluczowe znaczenie, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych⁷³. Innowacje zależą od bezproblemowego dostępu przemysłu obronnego do materiałów i komponentów⁷⁴. Ponadto przemysł obronny ma trudności zarówno z przyciągnięciem, jak i zatrzymaniem wykwalifikowanego personelu wobec ostrej konkurencji o utalentowanych pracowników ze strony sektora cywilnego. Procedury uzyskiwania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego – obejmujące wymogi dotyczące obywatelstwa – nie tylko ograniczają przemieszczanie się pracowników w obrębie UE, ale również utrudniają dostęp do globalnej puli talentów⁷⁵. Jeśli wskazane wyżej trudności strukturalne nie zostaną przezwyciężone, zwiększony przydział środków może nie przełożyć się na zwiększone wydatki.

⁷¹ „NATO’s new spending target: challenges and risks associated with a political signal”, Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem.

⁷² C(2024) 4822, dokument roboczy służb Komisji dotyczący Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego.

⁷³ „Guidance note – Security of supply”, Europejska Agencja Obrony.

⁷⁴ COM(2025) 845, komunikat Komisji w sprawie planu działania w zakresie transformacji unijnego przemysłu obronnego.

⁷⁵ Tamże.

Skutki finansowe pożyczek udzielanych przez UE

68 UE coraz częściej udziela pożyczek zabezpieczonych środkami budżetu UE.

W dziedzinie obronności ustanowiono instrument SAFE o budżecie wynoszącym 150 mld euro (pkt **38**) oraz pożyczkę w wysokości 90 mld euro na wsparcie Ukrainy (z czego 60 mld euro jest przeznaczone na obronność) (pkt **48**). W przypadku takich pożyczek Komisja zaciąga niezbędny dług na rynkach kapitałowych. Trybunał wielokrotnie ostrzegał, że w przypadku braku rezerw wszelkie straty związane z pożyczkami będą musiały zostać pokryte z marginesu budżetowego UE zwanego „marginesem elastyczności”⁷⁶. Mogłoby to skutkować wezwaniem państw członkowskich do wniesienia dodatkowych wkładów. Ponadto kwota pożyczek, które są zabezpieczone środkami z tego marginesu budżetowego, wciąż rośnie, co dodatkowo zwiększa presję na margines elastyczności. W tym kontekście Trybunał zauważył w [opinii 04/2026](#), że Komisja może być zmuszona do ponownej oceny, czy pułap zasobów własnych w wysokości 1,8% zaproponowany dla nowych WRF na lata 2028–2034 będzie nadal odpowiedni.

Mnogość instrumentów finansowania

69 Jeśli chodzi o okres 2028–2034, Komisja przewidziała budżet w wysokości około 125 mld euro w ramach [proponowanego EFK](#) na rzecz segmentu polityki „Odporność i bezpieczeństwo, przemysł obronny i przestrzeń kosmiczna”. Nawet wobec braku orientacyjnego podziału tej kwoty na poszczególne obszary polityki i elementy taki budżet jasno oznacza znaczny wzrost środków. Tym samym potwierdza się strategiczny kierunek działań UE w dziedzinie obronności. EFK połączy cztery instrumenty (ASAP, EFO, EDIRPA i część EDIP) w ramach jednego programu, obejmując tym samym wszystkie etapy cyklu inwestycyjnego.

70 Trybunał zauważył w [opinii 01/2026](#), że w ramach szeregu przeprowadzonych kontroli kontrolerzy stwierdzili niedociągnięcia w koordynacji między unijnymi i krajowymi strumieniami finansowania. Zgodnie z obecnym wnioskiem EFK współistniałby z innymi instrumentami UE wspierającymi te same sektory i podobne rodzaje inwestycji, takimi jak [Europejski Fundusz](#) i instrument „Łącząc Europę”. Trybunał odnotował ponadto, że niektóre inwestycje, takie jak inwestycje w mobilność wojskową, kwalifikują się również do objęcia dofinansowaniem w ramach innych instrumentów UE. Wyzwaniem pozostałoby zatem właściwe ukierunkowanie funduszy UE, zapewnienie komplementarności i unikanie pokrywania się zakresów unijnych i krajowych instrumentów finansowania.

⁷⁶ [Opinia 07/2026](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Globalny wymiar Europy”, pkt 66.

Nowe mechanizmy finansowania

71 Rozporządzenie finansowe przewiduje możliwość wdrożenia unijnych instrumentów finansowania z wykorzystaniem modelu realizacji znanego jako finansowanie niepowiązane z kosztami⁷⁷. Ten model został wprowadzony na dużą skalę po raz pierwszy w 2021 r. w ramach RRF. Od tego czasu model ten jest również stosowany w EDIRPA i EDIP. W ramach ASAP stosuje się kwoty ryczałtowe oparte na szacunkach kosztów, co jest zasadniczo podobne do podejścia opartego na finansowaniu niepowiązanym z kosztami. Zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym WRF na lata 2028–2034 EFK będzie również w dużym stopniu opierał się na finansowaniu niepowiązanym z kosztami (pkt 39). W tym modelu finansowania dokonanie płatności jest uzależnione od spełnienia określonych warunków lub osiągnięcia rezultatów, a nie jest powiązane z faktycznie poniesionymi kosztami. Trybunał zwrócił uwagę w swoim [przeglądzie wniosków wyciągniętych z RRF](#) na uchybienia i wyzwania związane z wprowadzeniem finansowania niepowiązanego z kosztami, w tym na brak jasno określonych wartości docelowych i kamieni milowych. Osłabiło to ukierunkowanie RRF na wyniki i doprowadziło do zwiększonego ryzyka podwójnego finansowania. Ponadto fakt, że Komisja nie zgromadziła informacji na temat rzeczywistych kosztów, oznaczał, iż w przypadku RRF nie można było zmierzyć efektywności. Przejrzystość i rozliczalność w programach takich jak EDIP i EDIRPA będą zatem zależały od sposobu wdrożenia modelu finansowania niepowiązanego z kosztami. Powyższe zastrzeżenia są niezwykle istotne przy rozszerzaniu stosowania modelu finansowania niepowiązanego z kosztami na newralgiczną dziedzinę obronności, w przypadku której dostęp do dowodów jest ograniczony ze względu na niejawność informacji. Ograniczone informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów mogą również w praktyce stwarzać wyzwania, jeśli chodzi o weryfikację i potwierdzenie zgodności z niektórymi klauzulami preferencji UE ([załącznik II](#)).

⁷⁷ Art. 125 ust. 1 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/2509 \(rozporządzenie finansowe\)](#).

Nowe podejścia do współpracy Unii w dziedzinie obrony i gotowości obronnej UE

72 Nowe modele współpracy zmieniają sytuację UE w dziedzinie obrony. PESCO została zaprojektowana w celu zacieśnienia transgranicznej współpracy obronnej między państwami członkowskimi (pkt **24**), ale Rada podkreśla potrzebę poprawy jakości projektów⁷⁸, a eksperci zauważają, że PESCO mogłaby być bardziej przydatna i widoczna⁷⁹. W listopadzie 2024 r.⁸⁰ – aby wzmocnić centralną rolę PESCO – Rada zaleciła wzmocnienie powiązań między PESCO a instrumentami wspierającymi EDTIB (np. EFO i EDIP). W [sprawozdaniu z postępów w realizacji projektów PESCO z 2025 r.](#) podkreślono, w jaki sposób projekty te mogą przyczynić się do realizacji programu gotowości obronnej. Jednocześnie powstaje coraz więcej [klastrów obronnych](#) (nieobjętych ramami UE), które umożliwiają grupom państw łączenie zasobów i rozwijanie konkretnych zdolności ([ramka 7](#)). W [Planie działania na rzecz gotowości obronnej do 2030 r.](#) Komisja i wysoka przedstawicielka / wiceprzewodnicząca wzywają również państwa członkowskie do utworzenia [koalicji na rzecz zdolności](#), aby wyeliminować istniejące krytyczne luki w zdolnościach. W lipcu 2026 r., po opublikowaniu zaproszenia do wyrażenia zainteresowania skierowanego do państw członkowskich, [Komisja zaproponowała pięć wielkoskalowych projektów przemysłowych](#) (europejskie projekty obronne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania), które koncentrują się na następujących obszarach priorytetowych: drony i systemy zwalczania dronów; obrona morska i obrona dna morskiego; przestrzeń kosmiczna; obrona powietrzna i przeciwrakietowa; a także wzmocnienie bezpieczeństwa wzdłuż wschodniej flanki UE.

⁷⁸ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO, 18 listopada 2024 r.

⁷⁹ Maxime Cordet, „EU Defence Series: PESCO Must Step Up”, International Centre for Defence and Security, 7 marca 2025 r.

⁸⁰ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO, 18 listopada 2024 r.

Ramka 7

Przykłady współpracy państw członkowskich w mniejszych grupach

Wojskowy korytarz transportowy PL-DE-NL: [trójstronna inicjatywa uruchomiona w styczniu 2024 r.](#) z udziałem Polski, Niemiec i Niderlandów, mająca na celu usprawnienie szybkiego przemieszczania sił NATO i UE w całej Europie. Posłużyła ona jako podstawa do zawiązania w 2025 r. szerszej współpracy regionalnej z udziałem dodatkowych państw⁸¹ za pośrednictwem tak zwanego środkowo-północnego europejskiego obszaru mobilności wojskowej.

[Koalicja budowania zdolności opancerzonych i manewrowych](#) dla Ukrainy: zainicjowana przez Polskę i Niemcy w marcu 2024 r. z udziałem wielu państw NATO i UE. Koalicja ta koncentruje się na zapewnieniu usług konserwacji i naprawy, szkoleniu personelu i opracowywaniu doktryny operacyjnej dotyczącej użytkowania pojazdów opancerzonych.

Belgijsko-holenderska współpraca morską, obejmująca skoordynowane zamówienia, wspólne szkolenia i utrzymanie oraz wspólne dowodzenie. Jeden z niedawnych projektów realizowanych w ramach tej współpracy (2023 r.) obejmuje [wspólny zakup fregat do walki z okrętami podwodnymi](#)^{82,83}.

73 UE wykorzystuje również innowacyjne sposoby, by wesprzeć Ukrainę. Za pośrednictwem instrumentu pozabudżetowego – EPF – UE dostarczyła Ukrainie pomoc wojskową z poszanowaniem art. 41 ust. 2 TUE (pkt [23](#)). Ponadto wojskowa misja szkoleniowa EUMAM Ukraine ([ramka 5](#)) jest pierwszą wojskową misją szkoleniową objętą WPBiO na terytorium UE i służy jako potencjalny model dla przyszłych misji objętych WPBiO^{84,85}. Niedawno UE ustanowiła w ramach EDIP specjalny Instrument Wsparcia Ukrainy mający na celu wspieranie stopniowej integracji ukraińskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego z ekosystemem europejskiego przemysłu obronnego.

⁸¹ Belgia, Litwa, Luksemburg, Słowacja, Czechy.

⁸² „What Are the Main Drivers of Member States’ Defence Procurement Practices? The Dutch Case”, ARES, październik 2024 r.

⁸³ „The power of the few: How clusters can strengthen European defence”, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, 20 lutego 2026 r.

⁸⁴ Davide Genini, „How the war in Ukraine has transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *Yearbook of European Law*, 2025.

⁸⁵ „Into the breach! EU military CSDP missions and operations”, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, 7 marca 2024 r.

74 Partnerstwa z NATO i koordynacja z partnerami – zwłaszcza poprzez [partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony](#) (pkt [51–54](#)) – jeszcze bardziej zwiększają strategiczny zasięg UE. Nasilająca się od 2024 r. niepewność co do zobowiązań USA w zakresie bezpieczeństwa – w tym wysyłane przez stronę amerykańską sygnały o warunkowym wsparciu NATO i zwiększonym przenoszeniu obciążeń – umocniła dążenie UE do zwiększenia strategicznej autonomii⁸⁶. Te zwiększone ambicje Unii w dziedzinie obronności i szybkie zwiększenie zdolności mogłyby wzmocnić stosunki między UE i NATO. Cele NATO w zakresie wydatków na obronność powodują znaczne zwiększenie budżetów państw członkowskich na wojskowość, natomiast inicjatywy UE w zakresie zdolności obronnych i przemysłowych wspierają realizację celów NATO w zakresie zdolności⁸⁷. W szczególności zaktualizowane cele NATO w zakresie wydatków na obronność (pkt [33](#)) ściśle współgrają ze zwiększonym naciskiem UE na osiągnięcie gotowości obronnej.

75 Współczesne wyzwania w dziedzinie obronności nie ograniczają się do sfery wojskowej. UE w coraz większym stopniu przyjmuje podejście do obronności obejmujące całe społeczeństwo, łączące obronność z ochroną ludności, cyberbezpieczeństwem, przestrzenią kosmiczną, technologiami podwójnego zastosowania i infrastrukturą krytyczną (pkt [16](#) i [30](#)). W [strategii na rzecz unii gotowości](#) (z 2025 r.) wyraźnie promuje się odporność przez zaangażowanie obywateli, społeczności, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich i sektora prywatnego – wraz z tradycyjnymi podmiotami z sektora obronności. Podejście to stwarza możliwości pobudzania innowacji, rozwoju przemysłowego i kompleksowego bezpieczeństwa, ale stanowi również wyzwanie ze względu na rozdrobnienie między państwami członkowskimi, nierównomierne zdolności w zakresie odporności oraz potrzebę złożonej koordynacji działań między różnymi obszarami polityki, podmiotami i szczeblami sprawowania rządów⁸⁸.

⁸⁶ „European defence, strategic autonomy and NATO”, EPRS, luty 2024 r.

⁸⁷ „NATO Defense Spending Tracker”, Rada Północnoatlantycka.

⁸⁸ Horan H., Vandoren P., Fiott D. oraz Feldhusen J., „Assessing Europe’s Resilience and Preparedness in an Era of Strategic Risks”, The Hague Centre for Strategic Studies, grudzień 2025 r.

Złożone rozwiązania w zakresie zarządzania i rozliczalności

Ewoluuujące ramy instytucjonalne i ramy zarządzania

76 Polityka obronna UE charakteryzuje się złożonymi ramami instytucjonalnymi i wielopoziomową strukturą zarządzania⁸⁹ – łączy inicjatywy na szczeblu UE z podejmowaniem decyzji głównie na szczeblu krajowym (pkt **20–22** i **47**). Ten hybrydowy system, obejmujący zarówno elementy ponadnarodowe, jak i międzyrządowe, stwarza poważne problemy w zakresie koordynacji działań różnych podmiotów i zwiększa ryzyko nakładania się obowiązków i niejasnego podziału kompetencji. Jak wielokrotnie podkreślał Parlament Europejski, kluczowym wyzwaniem pozostaje zapewnienie spójności i jasnych rozwiązań w zakresie zarządzania⁹⁰.

77 W [sprawozdaniu specjalnym na temat mobilności wojskowej](#) Trybunał odnotował podobne problemy i zalecił poprawę rozwiązań w zakresie zarządzania mobilnością wojskową w UE przez usprawnienie koordynacji między UE, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami. Zalecił również wzmocnienie istniejących synergii i powiązań między EDA, projektami PESCO, Komisją i ESDZ w celu zminimalizowania ryzyka powielania działań. Komisja proponuje ustanowienie w ramach EFK kilku organów doradczych, ale nie doprecyzowała obowiązków tych organów ani koordynacji działań między nimi. W [opinii w sprawie EFK](#) Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko związane ze złożonymi mechanizmami w zakresie zarządzania i rozliczalności.

⁸⁹ Przegląd 09/2019 pt. „Obronność europejska”.

⁹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie białej księgi w sprawie przyszłości europejskiej obrony; sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji WPBiO.

78 Od 2021 r. UE podjęła w krótkim czasie wiele inicjatyw w dziedzinie obronności, co znacznie zwiększyło zakres obowiązków DG DEFIS, która zarządza wyżej wymienionymi kluczowymi instrumentami obronnymi UE (EFO, ASAP, EDIRPA, SAFE i EDIP). Ten powiększający się i zróżnicowany portfel instrumentów wymaga od Komisji kompleksowego zarządzania programami, koordynacji z państwami członkowskimi i przemysłem obronnym oraz uwzględnienia zmieniających się celów polityki przemysłowej. Mnogość instrumentów nadzwyczajnych oraz instrumentów średnio- i długoterminowych zwiększa złożoność operacyjną. Może to również obciążyć mechanizmy koordynacji działań i ustanowione procedury kontroli finansowej i monitorowania wyników, zwłaszcza biorąc pod uwagę ograniczone zasoby kadrowe DG DEFIS. W styczniu 2026 r.⁹¹ DG DEFIS zatrudniała 286 pracowników (209 w 2023 r., z czego 48% to pracownicy zatrudnieni na czas określony⁹²), co stanowiło 0,9% całkowitej liczby pracowników Komisji (0,6% w 2023 r.⁹³), czyli znacznie mniej niż większość pozostałych dyrekcji. W swoim [sprawozdaniu specjalnym z 2023 r. dotyczącym działania przygotowawczego w zakresie badań nad obronnością](#) Trybunał stwierdził, iż w analizie potrzeb kadrowych na lata 2021–2027 do celów wdrażania EFO „DG DEFIS podkreśliła ryzyko, że nie będzie miała zdolności do właściwej oceny wniosków i należytego zarządzania projektami, jeśli nie zostaną jej przyznane potrzebne stanowiska”.

⁹¹ „Key Figures on Commission Staff”, 1 stycznia 2026 r.

⁹² [Sprawozdanie specjalne 24/2024](#) pt. „Służba cywilna UE – ramy zatrudnienia oferują elastyczne rozwiązania, ale nie wykorzystuje się ich dostatecznie do poprawy zarządzania personelem”.

⁹³ „HR key figures”, Komisja Europejska, 2023.

79 Oprócz DG DEFIS wiele różnych dyrekcji generalnych Komisji może być zaangażowanych w kwestie związane z obronnością na zasadzie doraźnej, np. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), gdy fundusze spójności są przeznaczane na obronność. W dziedzinie mobilności wojskowej aktywnie działają trzy dyrekcje generalne⁹⁴, a także Sekretariat Generalny Komisji i [agencja wykonawcza CINEA](#). Ze względu na zacierające się granice między obszarem bezpieczeństwa a obronnością kilka kolejnych dyrekcji generalnych jest zaangażowanych w prace dotyczące kwestii takich jak zapewnienie gotowości i cyberbezpieczeństwo. Zdolność Komisji do skutecznego działania zależy zatem od jej zdolności do ustalania priorytetów, usprawniania procesów i zapewniania spójności między poszczególnymi instrumentami, a także delegowania zadań w razie potrzeby (np. w ramach zarządzania pośredniego). Jak Trybunał wskazał w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym działania przygotowawczego w zakresie badań nad obronnością, „wykorzystanie już wypróbowanego zarządzania pośredniego, np. przez EDA i OCCAR, mogłoby rozwiązać problem ograniczonych zasobów, z jakim boryka się DG DEFIS”. W 2025 r. Komisja powierzyła EDA zadanie zarządzania pośredniego w odniesieniu do ponad 40 projektów EFO o wartości około 300 mln euro⁹⁵.

Rozliczalność i przejrzystość

80 Jeśli chodzi o dziedzinę zorientowanego na rynek rozwoju obronności (przemysłu obronnego) na szczeblu UE, Parlament Europejski nadzoruje wydatkowanie środków z budżetu UE i wraz z Radą jest jednym ze współprawodawców. Nie ma jednak uprawnień ustawodawczych w odniesieniu do WPBiO ani formalnego nadzoru nad instrumentami pozabudżetowymi, takimi jak EPF. W swoich rocznych sprawozdaniach w sprawie realizacji WPBiO Parlament Europejski wielokrotnie wzywał do większej kontroli parlamentarnej i rozliczalności w odniesieniu do WPBiO oraz rosnącej liczby inicjatyw obronnych⁹⁶.

81 Polityka obronna UE obejmuje złożone rozwiązania w zakresie rozliczalności finansowej, które różnią się w zależności od instrumentu i zaangażowanego podmiotu ([tabela 1](#)). Mandat Trybunału dotyczy w szczególności funduszy UE. W przypadku gdy obronność jest finansowana za pośrednictwem alternatywnych kanałów finansowania, zastosowanie mają różne mechanizmy kontroli.

⁹⁴ Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE), Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD), Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT).

⁹⁵ „Pioneering defence cooperation at EU level: the European Defence Agency”, *ECA Journal* 02/2025 (s. 30–34).

⁹⁶ Sprawozdania roczne w sprawie realizacji WPBiO za lata 2018 i 2024, Parlament Europejski.

Tabela 1 – Obecne rozwiązania w zakresie kontroli zewnętrznej w dziedzinie obronności

	Europejski Trybunał Obrachunkowy	Kolegium audytorów	Kontrolerzy zewnętrzni	Krajowe instytucje audytowe
<i>przeprowadza kontrolę/audyt</i> <i>nie przeprowadza kontroli/audytu</i>				
instrumenty finansowane ze środków UE (EFO, ASAP, EDIRPA, EDIP, fundusze spójności, RRF, instrument „Łącząc Europę” itp.) oraz pożyczki objęte gwarancją z budżetu UE (np. SAFE)				
EDA				
fundusze UE, którymi zarządza EDA				
EBI				
operacje finansowane lub objęte gwarancją z budżetu UE i zarządzane przez EBI				
Europejski Instrument na rzecz Pokoju				
misje cywilne w ramach WPBiO				
operacje wojskowe w ramach WPBiO – koszty wspólne				
operacje wojskowe w ramach WPBiO – koszty ponoszone przez poszczególne państwa członkowskie				

ASAP – rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji, **WPBiO** – wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, **EDA** – Europejska Agencja Obrony, **EFO** – Europejski Fundusz Obronny, **EDIP** – Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego, **EDIRPA** – instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy, **EBI** – Europejski Bank Inwestycyjny, **RRF** – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, **SAFE** – Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

82 Trybunał nie ma uprawnień kontrolnych w odniesieniu do wszystkich organów i instrumentów zaangażowanych w politykę obronną UE. Ogranicza to zdolność Trybunału do pełnienia funkcji zewnętrznego kontrolera UE w pełnym zakresie⁹⁷. Trybunał uważa – czemu dawał wyraz już wcześniej – że powinien zostać powołany do pełnienia funkcji zewnętrznego kontrolera wszystkich organów utworzonych w celu wdrażania polityki UE⁹⁸, w tym struktur międzyrządowych, które mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania UE⁹⁹.

83 W obszarze bezpieczeństwa i obrony dostęp do informacji może być ograniczony ze względu na kwestie poufności, przepisy dotyczące bezpieczeństwa narodowego lub przepisy dotyczące informacji niejawnych. Międzynarodowe standardy rewizji finansowej przewidują, że kontrolerzy mają pełny i nieograniczony dostęp do istotnych informacji, dokumentów oraz do pracowników, niezbędny do wykonywania powierzonych im obowiązków. W tym kontekście praca z informacjami niejawnymi może mieć wpływ na wynik kontroli. W przypadku gdy znaczna część kontrolowanego materiału jest objęta klauzulami niejawności, sporządzenie rzeczowego sprawozdania nadającego się do publikacji staje się trudnym zadaniem. Kwestie bezpieczeństwa i związane z nimi odpowiednie postępowanie z informacjami niejawnymi mają oczywiście ogromne znaczenie w dziedzinie obronności, należy jednak zauważyć, że brak możliwości powoływania się na konkretne informacje lub przykłady ilustrujące dany problem ogranicza jasność i precyzję, z jaką można przekazywać ustalenia¹⁰⁰¹⁰¹.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę III, której przewodniczy George Marius Hyzler, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

⁹⁷ Przegląd 03/2025 pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”.

⁹⁸ Przegląd 09/2019 pt. „Obronność europejska”.

⁹⁹ Strategia Trybunału na lata 2026–2030.

¹⁰⁰ Hervé-Adrien Metzger, „Setting the Scene”.

¹⁰¹ Lene Schmidt, duński Urząd Kontroli Państwowej, „How to reveal the big picture when almost every details is classified?”, *ECA Journal* 02/2025 (s. 63–66).

Załączniki

Załącznik I – EDIP – zintegrowany zestaw narzędzi na potrzeby obronności UE

Narzędzia regulacyjne

- Struktura na rzecz europejskiego programu zbrojeniowego ustanawia dla państw członkowskich i państw stowarzyszonych dobrowolne prawne ramy współpracy obejmujące cały cykl eksploatacji sprzętu obronnego. Struktury te są podmiotami prawnymi kwalifikującymi się do wsparcia w ramach EDIP.
- Europejskie projekty obronne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania to oparte na współpracy projekty przemysłowe mające na celu wzmocnienie EDTIB i rozwój zdolności o krytycznym znaczeniu.

Narzędzia finansowe

- Fundusz na rzecz Przyspieszenia Transformacji Łańcuchów Dostaw w Sektorze Obronności ma na celu zmniejszenie ryzyka inwestycji i zwiększenie zdolności produkcyjnych, w szczególności w przypadku MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji.
- EDIP rozszerza podejście przyjęte w ASAP na szersze segmenty przemysłu obronnego oraz EDIRPA przez działania w zakresie zamówień realizowanych na zasadzie współpracy. Działania w zakresie zamówień realizowanych na zasadzie współpracy mają na celu zmniejszenie fragmentacji europejskiego rynku obronnego i zwiększenie interoperacyjności przez zachęcanie państw członkowskich i Norwegii do wspólnego zamawiania europejskiego sprzętu obronnego. W ramach EDIP przeznaczono 240 mln euro na wsparcie zamówień realizowanych na zasadzie współpracy¹.
- Instrument Wsparcia Ukrainy, dysponujący specjalnym budżetem w wysokości 300 mln euro, przyczynia się do odbudowy, rekonstrukcji i modernizacji ukraińskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

¹ Działania dotyczące zamówień realizowanych na zasadzie współpracy, Komisja Europejska, marzec 2026 r.

Narzędzia koordynacji działań (zarządzanie, współpraca i ułatwienia rynkowe)

- Rada ds. Bezpieczeństwa Dostaw w Sektorze Obronności będzie wspierać monitorowanie ryzyka związanego z dostawami i koordynację między państwami członkowskimi, Komisją, wysokim przedstawicielem / wiceprzewodniczącym i EDA.
- Europejski mechanizm sprzedaży na potrzeby wojska ma na celu ułatwienie wspólnych zamówień i poprawę dostępności produktów związanych z obronnością.

Dzięki połączeniu tych różnych rozwiązań EDIP ma na celu rozwiązanie w bardziej spójny i długoterminowy sposób problemów systemowych, z którymi mierzy się EDTIB.

Załącznik II – Klauzule preferencji UE w instrumentach finansowania obronności

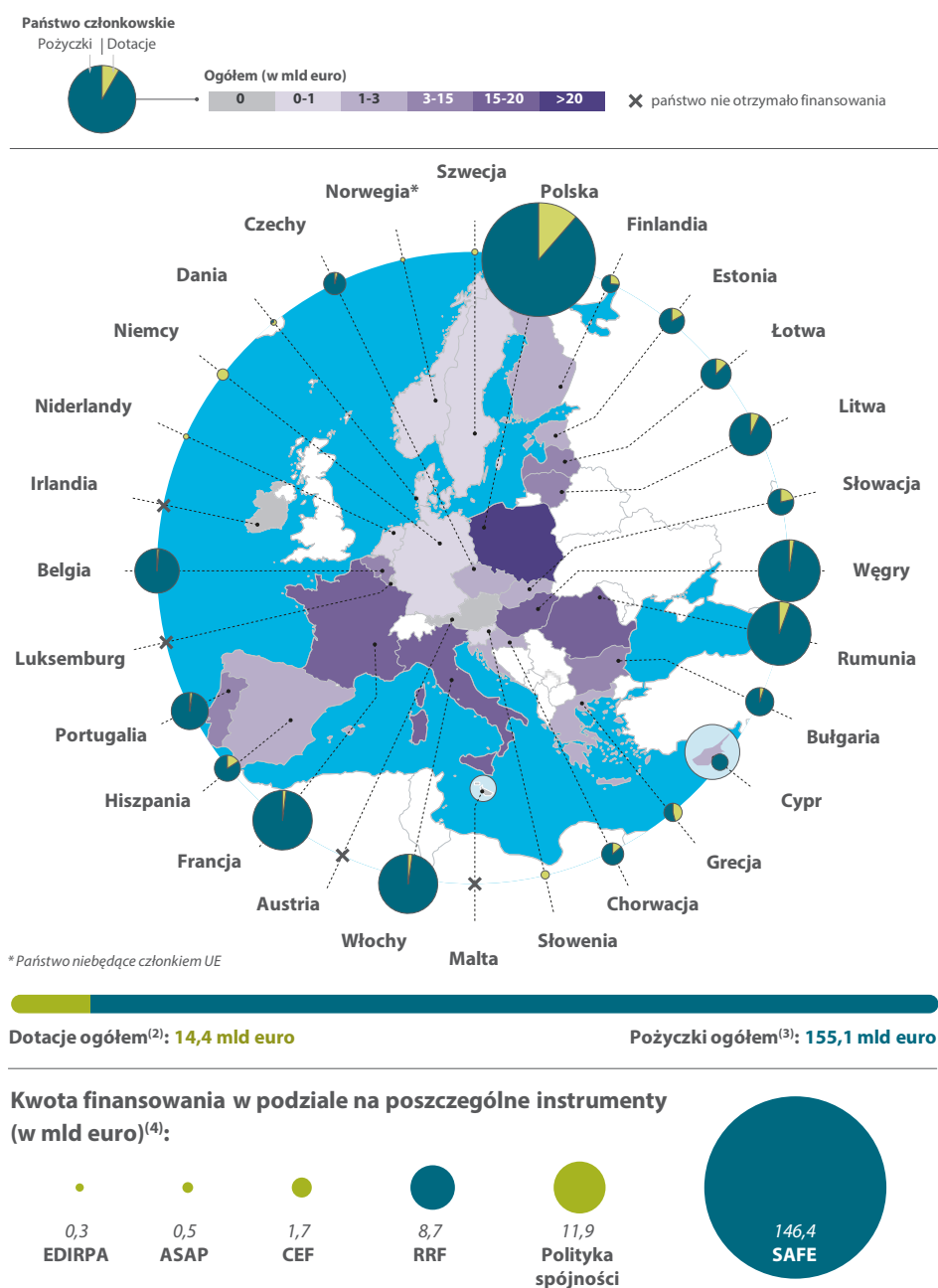
Instrument	Warunki kwalifikowalności dotyczące tworzenia i kontroli podmiotów będących wykonawcami	Pochodzenie komponentów	Kontrola nad projektem i własnością intelektualną
EFO	W UE, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii lub Ukrainie Udział podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie jest możliwy, ale na ściśle określonych warunkach		Wypracowane rezultaty nie mogą podlegać ograniczeniom ze strony państw trzecich
ASAP	W UE, Islandii, Liechtensteinie lub Norwegii Udział podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie jest możliwy, ale na ściśle określonych warunkach		Brak wsparcia dla produktów podlegających ograniczeniom ze strony państw trzecich
EDIRPA	W UE, Islandii, Liechtensteinie lub Norwegii Udział podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie jest możliwy, ale na ściśle określonych warunkach	Koszt komponentów pochodzących spoza UE, Islandii, Liechtensteinu lub Norwegii może wynieść maksymalnie 35%	
SAFE*	W UE, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii lub Ukrainie lub w państwach trzecich na podstawie umów zawartych przez te państwa z UE Udział podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie jest możliwy, ale na ściśle określonych warunkach	Koszt komponentów pochodzących spoza UE, Islandii, Liechtensteinu, Norwegii lub Ukrainy może wynieść maksymalnie 35%	Brak ograniczeń dotyczących projektu jest wymagany tylko w przypadku określonych produktów

Instrument	Warunki kwalifikowalności dotyczące tworzenia i kontroli podmiotów będących wykonawcami	Pochodzenie komponentów	Kontrola nad projektem i własnością intelektualną
EDIP	W UE, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii lub Ukrainie Udział podmiotów kontrolowanych przez państwa trzecie jest możliwy, ale na ściśle określonych warunkach	Koszt komponentów pochodzących spoza UE, Islandii, Liechtensteinu, Norwegii lub Ukrainy może wynieść maksymalnie 35%	Wymagany jest brak ograniczeń w odniesieniu do projektu (dopuszczalne odstępstwo w odniesieniu do amunicji i pocisków do 2033 r.)
EFK	Ogólny artykuł dotyczący preferencji UE, który umożliwia ustalenie warunków kwalifikowalności, określenie progów pochodzenia z UE oraz wprowadzenie wymogu braku ograniczeń dotyczących projektu w odniesieniu do każdego programu prac		

* Kanada jest pierwszym państwem spoza UE, które podpisało z UE [umowę dwustronną](#) w sprawie udziału kanadyjskich przedsiębiorstw i produktów pochodzących z Kanady w zamówieniach publicznych w ramach instrumentu SAFE.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/697 (EFO), rozporządzenia (UE) 2023/1525 (ASAP), rozporządzenia (UE) 2023/2418 (EDIRPA), rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 (SAFE), rozporządzenia (UE) 2025/2643 (EDIP) i wniosku Komisji COM(2025) 555 (EFK).

Załącznik III – Przegląd finansowania unijnego przeznaczanego na obronność w latach 2021–2027 w podziale na poszczególne państwa⁽¹⁾ i instrumenty finansowania według stanu na kwiecień 2026 r.



ASAP – rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji, CEF – Instrument „Łącząc Europę”, EDIRPA – instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy, RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, SAFE – Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy

Mapa: Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap | Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.

Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określić nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

⁽¹⁾ Ideą leżącą u podstaw unijnych programów obronnych jest zapewnienie środków finansowych na wzmocnienie EDTIB. Finansowanie jako takie nie powinno być postrzegane jako wsparcie dla poszczególnych państw członkowskich.

⁽²⁾ Dotacje:

- Środki z ASAP, EDIRPA i instrumentu „Łącząc Europę” zostały przypisane państwom członkowskim zgodnie z alokacją środków dla beneficjentów.
- Fundusze polityki spójności są przydzielane bezpośrednio państwom członkowskim.

EDIRPA i kilka projektów ASAP jest realizowanych przez konsorcja z udziałem partnerów z kilku państw członkowskich. Ze względu na brak odpowiednich danych finansowanie zostało przypisane państwu pełniącemu funkcję koordynatora, bez uwzględnienia faktu, że inni uczestnicy projektu mogą pochodzić z innych państw członkowskich.

⁽³⁾ Pożyczki:

- Dane mogą być niekompletne, ponieważ tylko kilka państw członkowskich opublikowało kwotę środków z RRF, które zostały przeznaczone na cele związane z obronnością. Oznacza to, że inne państwa członkowskie mogły przeznaczyć środki na obronność bez podawania takich informacji do wiadomości publicznej. Nie jest również możliwe rozróżnienie między częścią środków przeznaczoną na obronność i na inne kwestie w przypadku finansowania projektów podwójnego zastosowania.
- W przypadku Belgii wartość dla RRF obejmuje niewielki odsetek dotacji (<1%).
- Dane liczbowe dotyczące RRF dla Polski i Hiszpanii obejmują działania dotyczące przestrzeni kosmicznej, które można zaliczyć do wydatków na podwójne zastosowanie, a niekoniecznie wyłącznie na obronność.
- W przypadku SAFE dane liczbowe opierają się na wnioskach złożonych przez państwa członkowskie. Mogą się one różnić od ostatecznie przydzielonych kwot. W przypadku Węgier Komisja nie zakończyła jeszcze procesu oceny planu inwestycyjnego, w związku z czym podaną wartość należy traktować jako maksymalną.

⁽⁴⁾ Dane dotyczące finansowania z EFO w podziale na poszczególne państwa nie zostały uwzględnione, ponieważ nie są publicznie dostępne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji dotyczących [ASAP](#), [EDIRPA](#), [instrumentu „Łącząc Europę”](#), [SAFE](#), [polityki spójności](#) i [RRF](#) oraz na podstawie [sprawozdania specjalnego 04/2025](#).

Załącznik IV – Publikacje Trybunału związane z tematyką niniejszego przeglądu

Numer publikacji	Tytuł
Sprawozdanie specjalne 18/2018	„Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?”
Przegląd 09/2019	„Obronność europejska”
Sprawozdanie specjalne 10/2023	„Działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością – działanie jako poligon doświadczalny dla zwiększenia wydatków UE na obronę nie dało na czas wystarczających rezultatów, choć było źródłem pewnych doświadczeń i wniosków”
Opinia 02/2024	Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością (EDIP)
Sprawozdanie specjalne 24/2024	„Służba cywilna UE – ramy zatrudnienia oferują elastyczne rozwiązania, ale nie wykorzystuje się ich dostatecznie do poprawy zarządzania personelem”
Przegląd 02/2025	„Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”
Przegląd 03/2025	„Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”
Sprawozdanie specjalne 04/2025	„Mobilność wojskowa w UE – uchybienia w koncepcji i przeszkody napotkane w trakcie realizacji spowalniają postępy”
Opinia 01/2026	Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Konkurencyjności („EFK”), w tym programu szczegółowego działań na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie obronności, uchylenia rozporządzeń (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783 oraz zmiany rozporządzeń (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 i (UE) [EDIP]
Sprawozdanie specjalne 04/2026	„Surowce krytyczne niezbędne do transformacji energetycznej – unijna polityka stoi na niestabilnym gruncie”
Opinia 07/2026	Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Globalny wymiar Europy”

Akronimy

Akronim	Definicja / wyjaśnienie
ASAP	rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji
DG DEFIS	Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EDA	Europejska Agencja Obrony
EDIP	Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego
EDIRPA	instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy
EDTIB	europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego
EFK	Europejski Fundusz Konkurencyjności
EFO	Europejski Fundusz Obronny
EPF	Europejski Instrument na rzecz Pokoju
EPRS	Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
EUMAM	unijna misja pomocy wojskowej
EUMS	Sztab Wojskowy UE
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NATO	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
PESCO	stała współpraca strukturalna
PKB	produkt krajowy brutto
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SAFE	Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
WPBiO	wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
WPZiB	wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa
WRF	wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego	Zbiorczy termin oznaczający podmioty rządowe, przemysłowe i badawcze w Europie współpracujące w celu opracowania, produkcji i utrzymania sprzętu wojskowego, technologii i zdolności wojskowych.
Finansowanie niepowiązane z kosztami	Model finansowania oparty na spełnieniu warunków prawnych lub osiągnięciu określonych rezultatów, a nie na faktycznych wydatkach.
Gotowość obronna	Umiejętność przewidywania kryzysów obronnych, w tym działań wojennych o dużej intensywności, przygotowania się na nie i reagowania na nie.
Margines elastyczności	Różnica między kwotą zasobów własnych niezbędną do sfinansowania budżetu UE a pułapem zasobów własnych, czyli podwyższoną kwotą, do której wpłacenia Komisja może zobowiązać państwa członkowskie w celu wypełnienia dodatkowych zobowiązań, np. zobowiązań wynikających z obsługi zadłużenia UE.
Zarządzanie pośrednie	Sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak państwa spoza UE i organizacje międzynarodowe).
Zdolności obronne	Dysponowanie środkami – takimi jak personel, wyposażenie, struktura dowodzenia i gotowość operacyjna – niezbędnymi do osiągnięcia konkretnego celu obronnego.

Zespół Trybunału

Niniejszy dokument został przyjęty przez Izbę III – której przewodniczy członek Trybunału George Marius Hyzler – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Pracami kierował członek Trybunału Marek Opiola, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Wiśniewska-Danek, szefowa gabinetu; Bernard Witkoś, attaché; Cyril Messein, kierownik; Els Brems, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Laurent Olivier i Anne Laura Juul. Wsparcie językowe zapewniła Laura Mcmillan, a wsparcie w opracowaniu materiałów graficznych – Dunja Weibel.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © zef art – stock.adobe.com.

Rys. 1 – Ikony zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-8201-1	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/0938785	QJ-01-26-040-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8202-8	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/0526445	QJ-01-26-040-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [przegląd 01/2026](#) pt. „Polityka obronna UE w centrum uwagi”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Agresja Rosji przeciwko Ukrainie i rosnące zagrożenia dla bezpieczeństwa na całym świecie doprowadziły do zwrotu w polityce obronnej UE. W obliczu takich problemów jak niewystarczające zapasy, długi czas realizacji zamówień, zależność od dostawców spoza Europy i wąskie gardła logistyczne zarówno Unia, jak i jej państwa członkowskie znacznie zwiększyły finansowanie na obronność. To moment zwrotny dla europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego – odtąd nacisk kładziony jest na zwiększenie zdolności produkcyjnych, wspieranie innowacji i wzmacnianie partnerstw.

W niniejszym przeglądzie przedstawiono zmiany, jakie zaszły w dziedzinie obronności w UE od 2020 r. do połowy 2026 r., ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych inicjatyw unijnych dotyczących obrony, w tym instrumentów finansowych i zmian w przepisach. Omówiono w nim szanse, wyzwania i zagrożenia związane z zarządzaniem finansami, ramami zarządzania, przejrzystością i rozliczalnością.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors