

Inwestycje w polski przemysł obronny

Paweł Wojciechowski
Wojciech Decewicz

LIBERTÉ!

Raporty Liberté!



Ta publikacja jest wspierana przez Fundację Friedricha Naumanna na rzecz Wolności.

Fundacja Friedricha Naumanna na rzecz Wolności nie ponosi odpowiedzialności za treść niniejszej publikacji ani za jakiegokolwiek wykorzystanie zawartych w niej informacji. Poglądy wyrażone w niniejszym materiale są wyłącznie poglądami autora(-ów). Poglądy te niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Fundacji Friedricha Naumanna na rzecz Wolności.

Copyright Fundacja Liberté! 2025-2026

Redakcja i korekta: Katarzyna Bieńkiewicz

Projekt graficzny: POLKADOT Studio Graficzne

S P I S T R E Ś C I

4	EXECUTIVE SUMMARY
6	I. WSTĘP
10	II. EKONOMIA OBRONNOŚCI
12	II.I. Mierniki polonizacji
15	II.II. Instrumenty zwiększania krajowej wartości dodanej
17	II.III. Fragmentacja zakupów a efektywność
19	III. NOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA WYDATKÓW OBRONNYCH
21	IV. OGRANICZENIA FISKALNE
23	V. POLSKI PRZEMYSŁ OBRONNY
24	V.I. Polska Grupa Zbrojeniowa
27	V.II. Kierunek reformy PGZ (propozycja ramowa)
30	V.III. Agencja Uzbrojenia
33	V.IV. Defense Hub
33	VI. PODSUMOWANIE
37	BIBLIOGRAFIA

EXECUTIVE SUMMARY

Bezprecedensowy wysiłek obronny oznacza, że Polska zwiększy wydatki na obronność do około 5% PKB w 2026 r. i utrzyma je na wysokim poziomie w kolejnych latach. Choć bezpośrednim impulsem jest zagrożenie ze strony Rosji, to w perspektywie kilku lat konieczne będzie przesunięcie akcentów z zakupów dużych systemów uzbrojenia na amunicję, koszty osobowe oraz utrzymanie i modernizację posiadanego sprzętu.

Najpoważniejszym ryzykiem dla trwałości tak wysokich wydatków pozostają napięcia fiskalne. Strategia Zarządzania Długiem 2026-2029 przewiduje wzrost relacji długu publicznego do PKB z 58,9% do 75,3%, co wynika przede wszystkim z presji wydatków socjalnych, a nie zwiększonego finansowania obronności. Dlatego poza ponadpartyjną zgodą na utrzymanie wysokiego poziomu wysiłku zbrojeniowego konieczny jest także konsensus w sprawie konsolidacji fiskalnej, która nie zdławi wzrostu gospodarczego. Stabilne finanse są warunkiem długofalowej wiarygodności zarówno polityki obronnej, jak i gospodarczej.

Sprężenie gospodarki z bezpieczeństwem działa w obie strony: zdolność do skutecznej obrony obniża ryzyko inwestycyjne i wzmacnia wzrost gospodarczy, a przewidywalne finanse publiczne są fundamentem zdolności państwa do utrzymania wysokiego poziomu wydatków wojskowych. Aby ten wysiłek stał się dźwignią rozwoju, konieczna jest lepsza alokacja środków, w tym dostęp do tańszych instrumentów finansowania, sprawniejsze zarządzanie cyklem zamówień publicznych oraz zwiększenie absorpcji wydatków przez przemysł krajowy.

Efekt mnożnikowy obecnych nakładów jest ograniczony, ponieważ duża część zakupów ma charakter importowy. Zwiększenie udziału Polskiego Przemysłu Obronnego, rozwój eksportu oraz systemowe monitorowanie krajowej wartości dodanej mogą istotnie poprawić wpływ wydatków obronnych na PKB. Kluczowa jest tu polityka polonizacji – nie poprzez administracyjne zakazy, lecz wzmacnianie krajowych kompetencji, zaczynając od rozwijania zdolności MRO (utrzymanie, naprawy, modernizacje), kończąc na budowaniu pełniejszych łańcuchów dostaw oraz zdolności opracowywania technologii w Polsce.

Realizacja celu osiągnięcia co najmniej 50% udziału krajowego sektora w programach modernizacyjnych Sił Zbrojnych do 2035 r. wymaga wprowadzenia spójnego zestawu mierników. Krajowa wartość dodana na poziomie kontraktów (KWD mikro) powinna stać się podstawowym wskaźnikiem stosowanym przez MON i Agencję Uzbrojenia, natomiast krajowa wartość dodana generowana przez cały sektor obronny (KWD makro) powinna być mierzona m.in. przez minimalny poziom wydatków równy 1% PKB kierowanych do przemysłu krajowego. Uzupełnieniem jest krajowa wartość dodana w eksporcie (KWD-E), niezbędna dla oceny konkurencyjności, zdolności eksportowych i długoterminowej rentowności branży.

Polska Grupa Zbrojeniowa wymaga konsolidacji oraz koncentracji na technologiach o wysokich barierach wejścia. Zamiast konkurować z polskim sektorem prywatnym, powinna wzmacniać współpracę, rozwijać krajowe łańcuchy dostaw i budować efekt skali w produkcji seryjnej. **Agencja Uzbrojenia** powinna natomiast prowadzić bardziej przejrzyste procesy zakupowe, ukierunkowane na wzmacnianie krajowych zdolności przemysłowych, a także rozwijać kompetencje w zakresie współpracy międzynarodowej – w tym z UE, w ramach SAFE oraz w obszarze eksportu. Kluczowe będzie również jej uczestnictwo, wspólnie z MON, MAP i MRiT, w tworzeniu oraz monitorowaniu wskaźników opartych na krajowej wartości dodanej.

Obszar innowacji i technologii dual-use stanowi jeden z największych potencjałów rozwojowych polskiego sektora obronnego. Wzorem USA, Izraela i Korei Południowej Polska powinna dynamicznie rozwijać technologie o podwójnym zastosowaniu – szczególnie w obszarach o wysokim potencjale eksportowym, dużej skalowalności i rosnącym globalnym popycie, takich jak systemy bezzałogowe, sensorystyka, amunicja precyzyjna czy sztuczna inteligencja w zastosowaniach obronnych. Wiodącą rolę w integracji tego ekosystemu, działającego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, może odegrać **Defense Hub w grupie PFR**, łączący sektor prywatny, państwowy oraz środowiska badawczo-technologiczne.

I . W S T Ę P

W obliczu rosnących zagrożeń geopolitycznych Polska od 2022 roku stała się jednym z liderów NATO pod względem relacji wydatków obronnych do PKB. Pod koniec lipca 2025 r. rząd przyjął pierwszą od 2020 roku, nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego. O ile poprzedni dokument koncentrował się głównie na klasycznych zagrożeniach, takich jak wojna konwencjonalna czy dezinformacja, nowa strategia kładzie znacznie większy nacisk na suwerenność strategiczną, w tym rozwój krajowego przemysłu obronnego jako fundamentu bezpieczeństwa państwa.

Wobec ryzyka jednoczesnych konfliktów w Europie, na Bliskim Wschodzie i w regionie Indo-Pacyfiku należy liczyć się z potencjalnym przerwaniem lub poważnym zakłóceniem globalnych łańcuchów dostaw, zwłaszcza w relacjach z Azją. W przypadku eskalacji konfliktu ograniczone możliwości produkcyjne i militarne Stanów Zjednoczonych mogą zostać przekierowane na potrzeby teatru pacyficznego. Dlatego Polska musi dążyć do możliwie najwyższego poziomu suwerenności decyzyjnej i produkcyjnej w krótkim i średnim horyzoncie czasowym – tak, aby prowadzić działania obronne we współpracy z NATO, lecz w sposób możliwie autonomiczny.

Osiągnięcie strategicznego bezpieczeństwa wymaga nie tylko zwiększenia zdolności bojowych, ale również dynamicznego rozwoju krajowego przemysłu obronnego. Tylko w ten sposób możliwe będzie zatrzymanie w kraju części środków przeznaczanych na obronność oraz uniezależnienie Sił Zbrojnych RP od decyzji politycznych zagranicznych dostawców. W tym kontekście coraz częściej formułowany jest postulat, by polski przemysł obronny (PPO) realizował co najmniej 50% programów modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP.

Według danych z końca 2024 r. udział podmiotów krajowych w wartości zawieranych kontraktów wynosił 37%¹. Warto przy tym zaznaczyć, że wskaźnik ten nie odzwierciedla realnego udziału krajowej wartości dodanej. Opiera się on bowiem o całkowitą wartość zamówień zleconych do realizacji podmiotom krajowym, które mogą w istocie bazować na komponentach i technologiach zagranicznych. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy kontrakt formalnie realizuje firma polska, realny wkład krajowych zdolności

¹ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Odpowiedź na interpelację poselską nr 7004 w sprawie środków kierowanych do polskiego przemysłu zbrojeniowego*, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/kucz/ATTDDSJKD/%24FILE/i07004-o1.pdf>, [dostęp 21.07.2025].

przemysłowych może być ograniczony, a w skrajnych przypadkach – produkt końcowy może mieć charakter w pełni zagraniczny. Zdarzają się też sytuacje odwrotne, choć rzadsze: niektóre kontrakty zawierane z firmami zagranicznymi są częściowo realizowane w krajowych zakładach, dzięki czemu w określonym zakresie angażowane są polskie zdolności wytwórcze².

Uwzględniając te zjawiska, należy przyjąć, że faktyczny poziom krajowej wartości dodanej jest niższy niż wynikałoby to z samego udziału krajowych podmiotów w kontraktach. Szacuje się go na ok. 30%. Co więcej, udział Polskiego Przemysłu Obronnego (PPO) w zamówieniach Agencji Uzbrojenia i Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych nie przekracza 20%. W praktyce oznacza to, że faktyczny wkład PPO w kształtowanie krajowej wartości dodanej odpowiada wspomnianym ok. 30% (ze względu na wspomniane wcześniej przyczyny ten wskaźnik nie jest oficjalnie publikowany).

Sektor obronny, mimo swojej specyfiki, podlega tym samym regułom ekonomicznym, co inne gałęzie gospodarki. Istnieje silna zależność zwrotna: stabilna gospodarka umożliwia budowę silnej armii, a ta z kolei zapewnia warunki dla dalszego wzrostu gospodarczego. Nakłady obronne w krajowym przemyśle wracają do budżetu w formie podatków, pobudzają konsumpcję, rozwijają potencjał technologiczny szerokiego grona wytwórców i napędzają eksport.

Przykłady Izraela, Turcji i Korei Południowej pokazują, że inwestycje w krajowy przemysł zbrojeniowy – szczególnie przy znaczących nakładach na badania i rozwój – mogą przynosić wymierne efekty. W USA aż 40% publicznych wydatków na B+R (badania i rozwój) trafia do sektora zbrojeniowego, co wspiera rozwój technologii podwójnego zastosowania, z których korzysta później gospodarka cywilna (np. Internet, GPS).

Polska powinna inspirować się państwami, które przy mniejszych budżetach obronnych niż USA konsekwentnie budują innowacyjność i konkurencyjność swojego sektora zbrojeniowego, zwiększając suwerenność przemysłową i technologiczną.

² zob.: umowa na dostawę elementów systemu *Patriot* zawarta z *Raytheon*, w ramach której produkcję wyrzutni M903 realizuje Huta Stalowa Wola; źródło: Huta Stalowa Wola S.A., Umowa na dostawę 48 wyrzutni M903, <https://www.hsw.pl/aktualnosci/umowa-na-dostawy-48-wyrzutni-m903/>, [dostęp 30.07.2025]., umowa na dostawę mobilnych parków pontonowych PFM zawartą z *CNIM Systèmes Industriels*, w ramach której Jelcz dostarcza podwozia samochodowe, źródło: T. Dmitruk, *Druga umowa wykonawcza na parki pontonowe PFM*, <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11995,aktualnosci-z-polski,druga-umowa-wykonawcza-na-parki-pontonowe-pfm>, [dostęp 30.07.2025].

Izrael zbudował potęgę przemysłu obronnego w oparciu o innowacje, rozwój własnych technologii i eksport. Przykładem jest przejście od systemów amerykańskich (*Patriot*) do opracowania własnych rozwiązań średniego zasięgu (*David's Sling*). Choć projekt współfinansowały USA, wiele kluczowych technologii, jak radar ELM-2084, to konstrukcje izraelskie. Sukces izraelskiego przemysłu wynika z konsekwentnych inwestycji w B+R, ścisłego powiązania sektora publicznego i prywatnego oraz orientacji na wdrożenia i eksport. Dziś Izrael dysponuje nie tylko wysokimi zdolnościami militarnymi, ale również prężnym, nasyconym wysoką technologią rodzimym sektorem zbrojeniowym. Sukces izraelskiego przemysłu zbrojeniowego oparty jest na innowacjach. Izrael wydaje najwięcej na świecie na B+R w relacji do PKB; znaczna część tych wydatków jest kierowana do przemysłu obronnego. Rząd wspiera powiązania kooperacyjne, zorientowane na rozwijanie własnych technologii, ukierunkowane na wdrożenia technologii, skalowalność produkcji i eksport.

Turcja – mimo słabszych fundamentów gospodarczych niż Polska – zbudowała bardziej zróżnicowany i dynamiczny sektor zbrojeniowy, angażując w większym stopniu prywatne przedsiębiorstwa. Przykładem jest program myśliwca KAAN czy czołgu Altay, w których uczestniczyły firmy prywatne i państwowe. Szczególnie istotne jest dążenie Turcji do uniezależnienia się od importu i ograniczonego transferu technologii z USA oraz konsekwentne rozwijanie zdolności wytwarzania krajowych silników i systemów. Turcja w większym stopniu niż Izrael zmierza w kierunku suwerenności obronnej, w tym do uniezależnienia się od importu i bardzo ograniczonego transferu technologii ze Stanów Zjednoczonych. Budując autonomię technologiczną, w większym stopniu niż Izrael czy Polska włącza rodzimy sektor prywatny, elastyczny i zorientowany na eksport.

Polska, mimo podobnej wielkości wydatków jak Izrael i o około 40% wyższych niż Turcja, nie stworzyła silnego przemysłu zbrojeniowego. Modernizacja sił zbrojnych w dużej mierze oparta była na zakupach zagranicznych, a krajowe przedsiębiorstwa – zdominowane przez spółki państwowe – uczestniczyły głównie w montażu i integracji sprzętu na podstawie licencji. Niska konkurencyjność PPO znajduje odzwierciedlenie w eksporcie: według CAMTO (*Center for Analysis of the World Arms Trade, 2024*) Polska zajmuje 17. miejsce na świecie (Izrael 5., Turcja 13.), a według SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute, 2024*) plasuje się dopiero w grupie 25–40 (przy 8. miejscu Izraela i 11. Turcji).

Przyczyn słabości PPO należy szukać w czynnikach systemowych i instytucjonalnych: braku stabilnej strategii modernizacyjnej, nadmiernej zależności od importu, niskiego poziomu transferu technologii i nieefektywnej polityki offsetowej. Problemem są też zbyt małe nakłady publiczne na B+R, uprzywilejowanie spółek państwowych, brak wsparcia dla sektora prywatnego, rozproszony nadzór instytucjonalny, częste zmiany w zarządach spółek Skarbu Państwa oraz przestarzała baza technologiczna. W efekcie Polska – mimo wysokich wydatków – pozostaje importerem i integratorem cudzych rozwiązań, a nie eksporterem nowoczesnych technologii.

Temat inwestycji obronnych słusznie znalazł się dziś w centrum debaty publicznej. Co ważne – sam cel zwiększenia roli krajowego przemysłu obronnego nie budzi politycznych sporów. Wydatki obronne, których udział w PKB stale rośnie, muszą być jednak postrzegane w kontekście strategicznym – zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa, jak i polityki fiskalnej, przemysłowej oraz innowacyjnej. Pytanie nie brzmi już: „czy udział PPO w modernizacji Sił Zbrojnych RP powinien osiągnąć 50%?”, lecz: „jak to zrobić, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo militarne i stabilność finansów publicznych?”.

Należy przyjąć, że wzrost wydatków obronnych będzie trwał co najmniej w perspektywie kilkunastoletniej. Wynika to z konieczności rozliczenia zakontraktowanych dostaw (część z nich do 2035 r.), utrzymania i cyklicznej modernizacji powiększonej armii, a także rozwoju nowych zdolności, np. w zwalczaniu bezzałogowych statków powietrznych. Trwałość tego trendu potwierdzają też decyzje NATO. Na szczycie w Hadze w czerwcu 2025 r. sojusznicy zadeklarowali wzrost wydatków obronnych do poziomu 5% PKB do 2035 r., z czego 1,5 punktu procentowego ma być przeznaczony na infrastrukturę podwójnego zastosowania, cyberbezpieczeństwo i obronę cywilną. Polska zapowiedziała osiągnięcie tego pułapu już w 2026 r.

Obecnie średni poziom wydatków obronnych w NATO wynosi 2,6% PKB (2024 r.), a Polska przeznaczona 4,1% PKB – najwięcej wśród wszystkich sojuszników, wyprzedzając Estonię, USA, Łotwę i Grecję. Tak wysoki poziom nakładów czyni Polskę liderem pod względem intensywności wydatków, ale nie przekłada się jeszcze na proporcjonalną siłę krajowego przemysłu obronnego.

Wobec konieczności ponoszenia coraz większych nakładów na obronność należy postawić kluczowe pytanie z perspektywy ekonomii obronności: „jaka powinna być polityka publiczna, aby wydatkowane środki nie były jedynie kosztem społecznym, lecz stały się

dźwignią wzrostu gospodarczego?”. Ekonomia obronności koncentruje się zarówno na efektach negatywnych dla gospodarki, takich jak stymulacja popytu, transfer technologii czy rozwój infrastruktury, jak i efektach negatywnych, takich jak nadmierne zadłużenie, wypieranie inwestycji prywatnych (*crowding-out*), zaburzenia konkurencji czy nieefektywna alokacja zasobów.

I I . E K O N O M I A O B R O N N O Ś C I

Polska zwiększyła nakłady na obronność z 2,0% PKB w 2021 r. do 3,8% w 2024 r. Na 2025 r. zaplanowano 4,7% PKB, jednak poziom ten najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięty. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2026 r., wydatki obronne mają z kolei wynosić 4,8% PKB. Według raportu Deloitte³, w latach 2025–2035 Polska wyda na obronność ok. 1,9 bln zł (ponad dwukrotnie więcej niż w latach 2014–2024), w tym:

- 503 mld zł na sprzęt (w tym B+R),
- 719 mld zł na personel (w tym emerytury i renty),
- 111 mld zł na infrastrukturę,
- 534 mld zł na pozostałe wydatki.

Wraz z upływem czasu udział wydatków na nowy sprzęt będzie maleć, a rosnąć będzie udział kosztów osobowych i utrzymaniowych. Już dziś, na tle państw NATO, Polska charakteryzuje się relatywnie wysokim udziałem kosztów personelu; według Deloitte ich udział w PKB ma wzrosnąć z ok. 1,0% do ok. 1,7% PKB.

Podwyższone wydatki obronne same w sobie nie gwarantują wzrostu PKB – brakuje jednoznacznych dowodów na trwały związek przyczynowo-skutkowy między nakładami zbrojeniowymi a dynamiką gospodarczą. Zwykle ocenia się je za pomocą mnożników fiskalnych, które pokazują przyrost PKB wynikający z dodatkowej jednostki wydatków obronnych. Badania wskazują jednak, że mnożniki te są zazwyczaj niższe niż w przypadku inwestycji infrastrukturalnych czy zdrowotnych.

³ J. Patorska, A. Łaszek, R. Trzeciakowski, *Inwestycje Obronne Polski*, Deloitte, <https://www.deloitte.com/pl/pl/Industries/defense-security-justice/research/inwestycje-obronne-polski-przewidywane-wydatki-na-zbrojenia.html>, [dostęp 23.07.2025].

Najnowsza publikacja z 2025 r. dotycząca mnożników fiskalnych wydatków obronnych w UE, autorstwa Garcíi-Serradora, Sarasy-Floresa i Camilo Ulloa⁴, podkreśla znaczenie kontekstu makroekonomicznego w ocenie wpływu wydatków zbrojeniowych na wzrost gospodarczy. Mnożniki są wyższe w warunkach dużej przestrzeni fiskalnej i niskiego uzależnienia od importu, a niższe – a nawet ujemne – gdy wydatki finansowane są długiem przy ograniczonej przestrzeni fiskalnej i wysokim imporcie. Jeśli zamówienia nie trafiają do krajowego przemysłu, wydatki obronne w praktyce wspierają gospodarki innych państw, co może prowadzić do efektu mnożnikowego poniżej zera.

Równie istotna jest struktura nakładów: inwestycje w sprzęt i infrastrukturę generują wyższe mnożniki niż wydatki na wynagrodzenia czy koszty bieżącego funkcjonowania armii. W przypadku Polski obecna charakterystyka wydatków obronnych – obejmująca (1) wysoki udział kosztów osobowych, (2) dużą importochłonność zamówień oraz (3) malejącą przestrzeń fiskalną – sprawia, że zwiększanie nakładów na obronność może potencjalnie nawet osłabiać tempo wzrostu PKB.

Skoro jednak – z przyczyn politycznych i strategicznych – akceptujemy wydatki rządu ok. 5% PKB, to poza podstawową funkcją, jaką jest poprawa bezpieczeństwa i klimatu inwestycyjnego, powinny one wzmacniać gospodarkę, generując dodatnie mnożniki fiskalne. Nawet gdy założymy, że do krajowego przemysłu kierowana jest większość zamówień, to typowe mnożniki dla sektora zbrojeniowego (0,6–1,2) pozostają zbliżone do transferów społecznych (1,0–1,3) i wyraźnie niższe niż w ochronie zdrowia (1,3–1,6) czy infrastrukturze transportowej (1,5–2,0), abstrahując tu od zagadnień efektywności fiskalnej⁵, cyklu koniunkturalnego i sytuacji budżetowej.

Przy rosnących wydatkach zbrojeniowych, kluczowe pytanie dotyczące maksymalizacji pozytywnych efektów gospodarczych obejmuje nie tylko możliwość ograniczenia importochłonności zamówień, lecz w jeszcze większym stopniu – zdolność do zwiększenia eksportu polskiego przemysłu obronnego oraz wytwarzania wyższej niż dotychczas krajowej wartości dodanej. W tym kontekście pojawiające się zapowiedzi rządu dotyczące repolonizacji, polonizacji i zwiększania komponentu krajowego (*local content*) w polityce przemysłowej są krokiem w dobrym kierunku, ale wymagają precyzyjnych i spójnych definicji. Aby zbudować stabilne ramy działania, potrzebne są jasne pojęcia, właściwe

⁴ García-Serrador, A., Sarasa-Flores, D., & Ulloa-Ariza, C. (2025). *Buy guns or buy roses? EU defence spending fiscal multipliers* (BBVA Research Working Paper No. 25/06). BBVA Research.

⁵ Przez efektywność fiskalną wydatków publicznych należy rozumieć to, w jakim stopniu środki publiczne są skutecznie wykorzystywane do osiągnięcia celów państwa, takich jak wzrost gospodarczy, stabilizacja cen, alokacja zasobów czy zapewnienie usług publicznych, z uwzględnieniem ich powrotu do budżetu państwa w postaci podatków.

mierniki oraz regulacje obejmujące wszystkich uczestników systemu – od zamawiającego, przez podmioty Polskiego Przemysłu Obronnego, po krajowych i zagranicznych kooperantów. Samo zlecenie polskim firmom produkcji amunicji wielkokalibrowej czy pojazdów pancernych nie zapewni wzrostu krajowej wartości dodanej, jeśli nie dysponujemy wiarygodnymi narzędziami jej pomiaru w całym cyklu technologiczno-produkcyjnym.

Polityka popytowa – czyli finansowanie zakupów oraz ukierunkowanie zamówień – jest stosunkowo prosta do zaplanowania i wdrożenia. Znacznie większym wyzwaniem są czynniki podażowe, czyli realna zdolność krajowego przemysłu do absorpcji „nowych” środków. To właśnie po stronie podaży znajdują się bariery, które w dużej mierze wykraczają poza bezpośrednią kontrolę rządu. Należą do nich ograniczona dostępność wysoko wykwalifikowanych kadr – naukowców, inżynierów i specjalistów produkcyjnych – a także problemy materiałowe, w tym niedobór kluczowych komponentów o wysokiej wartości dodanej i rzadkich minerałów, oraz kwestie własności intelektualnej, która w wielu strategicznych obszarach pozostaje w rękach zagranicznych koncernów.

W praktyce oznacza to, że nawet jeśli Polska posiada pełne prawa własności intelektualnej do określonego systemu – jak w przypadku niektórych wozów bojowych – to najbardziej zaawansowane elementy, takie jak przekładnie, układy przeniesienia napędu, silniki czy lufy, nadal są często importowane. W efekcie formalna „krajowość” projektu, mierzona wyłącznie komponentem krajowym (*local content*), nie przekłada się automatycznie na wysoką krajową wartość dodaną.

Dlatego bez rozbudowanych łańcuchów kooperacyjnych opartych na krajowej własności intelektualnej, zaawansowanych kompetencjach technologicznych i zdolności do generowania wysokiej wartości dodanej trudno liczyć na trwały wzrost udziału polskiego przemysłu w wydatkach obronnych. Niezbędne jest więc jednoznaczne zdefiniowanie mierników, które pozwolą odróżnić importochłonny montaż od rzeczywiście krajowej produkcji, rozwoju technologii i wzmocnienia krajowych zdolności przemysłowych.

II.1. Mierniki polonizacji

Komponent krajowy (udział krajowy, *local content*) to typowy wskaźnik stosowany w polityce przemysłowej, który mierzy udział lokalnych elementów w produkcie lub projekcie zgodnie z określonymi zaleceniami regulacyjnymi. Jego wyliczenie jest stosunkowo

proste, ponieważ opiera się głównie na analizie faktur oraz struktury zakupowej w łańcuchu dostaw.

Wskaźnik komponentu krajowego był stosowany w polskim sektorze zbrojeniowym, choć nigdy nie funkcjonował jako jednolity, formalnie zdefiniowany standard obowiązujący w całym systemie zamówień obronnych. W praktyce używano go przede wszystkim w procesach offsetowych (do 2014 r.) oraz w dialogach technicznych i negocjacjach prowadzonych przez Ministerstwo Obrony Narodowej w ramach programów modernizacyjnych Sił Zbrojnych.

Obecnie Ministerstwo Aktywów Państwowych (MAP), we współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej oraz Ministerstwem Rozwoju i Technologii (MRiT), pracuje nad strategią państwowego przemysłu obronnego. Dodatkowo MAP powołało zespół ds. udziału krajowych firm w kluczowych procesach inwestycyjnych („komponent krajowy / *local content*”), którego zakres obejmuje również sektor obronny.

Obok wskaźnika komponentu krajowego w polskim sektorze zbrojeniowym stosowano również inne mierniki ilościowe, takie jak: efekty zatrudnieniowe (liczba i jakość tworzonych miejsc pracy), zakres realnie przekazanych technologii (transfer technologii) oraz stopień realizacji zobowiązań offsetowych mierzony w relacji do wartości kontraktu głównego.

Krajowa wartość dodana (KWD) określa, jaka część wartości produktu lub usługi powstaje wewnątrz kraju na kolejnych etapach produkcji, a więc w całym łańcuchu wartości. Innymi słowy, jest to ta część wartości finalnej, która została wytworzona w krajowym przemyśle, a nie zaimportowana.

W przeciwieństwie do komponentu krajowego, który koncentruje się na udziałach fakturowych w łańcuchu dostaw, KWD odzwierciedla pełny, realny efekt gospodarczy powstający w kraju, zgodnie ze standardami rachunków narodowych OECD i Eurostatu. Mierzy ona rzeczywistą wartość ekonomiczną generowaną w kraju, uwzględniając nie tylko lokalne komponenty (*local content*), lecz także marżę przedsiębiorstw, wysoko kwalifikowaną pracę, podatki, koszty B+R oraz wszystkie inne elementy składające się na wartość dodaną w ujęciu makroekonomicznym.

Zastosowanie KWD w sektorze obronnym ma szczególne znaczenie, ponieważ branża ta charakteryzuje się wysokim poziomem zaawansowania technologicznego, intensywnością B+R, dużym udziałem pracy wysoko kwalifikowanej oraz długimi cyklami życia produktów. Są to czynniki, które generują ponadprzeciętną wartość dodaną. Dlatego KWD znacznie lepiej niż wskaźnik komponentu krajowego odzwierciedla strategiczne znaczenie sektora zbrojeniowego dla rozwoju gospodarczego, odporności łańcuchów dostaw oraz suwerenności technologicznej państwa.

Sektor zbrojeniowy – ze względu na zaawansowanie technologiczne, złożoność łańcuchów dostaw oraz wysokie bariery wejścia – jest zdolny do generowania szczególnie wysokiej krajowej wartości dodanej. Ograniczona konkurencja, wynikająca z barier technologicznych i politycznych, sprzyja utrzymywaniu wyższych marż przez krajowe przedsiębiorstwa, co dodatkowo zwiększa wartość dodaną pozostającą w gospodarce.

W praktyce oznacza to, że wskaźnik komponentu krajowego pokazuje jedynie, gdzie dokonano zakupów, natomiast krajowa wartość dodana (KWD) informuje, ile wartości faktycznie powstało w Polsce na każdym etapie łańcucha dostaw. *Local content* jest zatem prosty w użyciu, ale pozostaje wskaźnikiem powierzchniowym – odzwierciedla geograficzne pochodzenie elementów, lecz nie mierzy realnego wkładu gospodarki krajowej. KWD jest bardziej wymagające analitycznie, ale zapewnia pełniejszy i wiarygodniejszy obraz ekonomicznych efektów projektu.

Metodyka liczenia KWD może być oparta na danych dostawcy sprzętu lub usługi (poziom mikro) albo na danych z tabel przepływów międzygałęziowych (poziom makro), co pozwala uchwycić zarówno strukturę konkretnego kontraktu, jak i systemowy wpływ sektora na gospodarkę. Istnieją dwie możliwości obliczania wskaźnika KWD:

1. Poziom mikro – wyliczany dla konkretnych zamówień lub projektów na podstawie szczegółowej analizy kosztów i struktury łańcucha dostaw. Umożliwia ustalenie, ile wartości ekonomicznej rzeczywiście powstało w kraju w ramach danego programu. Wymaga „zajrzenia” do struktury kosztów firm, w tym danych o płacach, marżach, podatkach, nakładach B+R oraz udziale importu. Poziom mikro byłby szczególnie użyteczny dla Agencji Uzbrojenia i MON, ponieważ pozwala dokładnie ocenić krajową wartość dodaną generowaną przez konkretne projekty modernizacyjne.

2. Poziom makro – opiera się na tabelach przepływów międzygałęziowych (Input–Output), co pozwala ocenić wartość dodaną generowaną przez cały sektor lub grupę branż. Poziom makro stanowi narzędzie dla formułowania polityki przemysłowej i strategicznej, przede wszystkim w MAP oraz MRiT.

Oprócz pomiaru KWD na poziomie makro istotne jest również uwzględnienie krajowej wartości dodanej w eksporcie (KWD-E). To właśnie eksport najlepiej pokazuje, na ile polski przemysł obronny potrafi konkurować na rynkach międzynarodowych i budować trwałą przewagę. KWD-E jest tu kluczowy z trzech powodów. Po pierwsze, pozwala odróżnić eksport rzeczywiście generujący wartość w Polsce od tego, który opiera się głównie na zagranicznych komponentach lub montażu licencyjnym. Po drugie, umożliwia ocenę, w jakim stopniu publiczne inwestycje w infrastrukturę, B+R czy transfer technologii przekładają się na realny zwrot ekonomiczny. Po trzecie, opiera się na metodologii stosowanej przez OECD i Eurostat, co zapewnia pełną porównywalność międzynarodową oraz spójność z analizami towarzyszącymi unijnym instrumentom wsparcia. Dzięki temu KWD-E staje się nie tylko wskaźnikiem eksportu, lecz przede wszystkim miarą jakości, dojrzałości i globalnej konkurencyjności polskiego przemysłu obronnego.

Mierniki jakościowe. Oprócz wskaźników ilościowych istnieją również mierniki jakościowe, trudniejsze do bezpośredniego pomiaru, lecz kluczowe z perspektywy bezpieczeństwa państwa i rozwoju przemysłu obronnego. Należą do nich:

- rozwój kompetencji technologicznych,
- wzrost pozycji międzynarodowej przemysłu,
- pełna swoboda użytkowania uzbrojenia,
- wzmocnienie suwerenności i autonomii strategicznej.

To one w największym stopniu przesądzają o długoterminowym znaczeniu ekonomicznym i technologicznym sektora zbrojeniowego.

II.II. Instrumenty zwiększania krajowej wartości dodanej

- **Offset** – to klasyczne narzędzie, w ramach którego zagraniczny dostawca zobowiązany jest do zainwestowania części wartości kontraktu w krajową gospodarkę np. poprzez montaż, produkcję części czy transfer technologii. W Polsce były one stosowane od dawna, jednak problemem pozostawał fakt, że jeszcze do niedawna

offsety mogły być realizowane w oderwaniu od sektora obronnego, co ograniczało ich znaczenie dla rozwoju krajowego przemysłu zbrojeniowego; należy temu przeciwdziałać;

- **Lokalizacja produkcji (polonizacja)** – lokalizacja produkcji w Polsce, zwana także polonizacją, stała się w ostatnich latach jednym z głównych narzędzi zwiększania udziału krajowego przemysłu w zagranicznych zakupach zbrojeniowych. W praktyce jednak nawet przejście częściowej produkcji, zwłaszcza na prostszych etapach, nie oznacza automatycznie transferu technologii ani nie przekłada się na trwały rozwój kompetencji przemysłowych. Transfer produkcji, w szczególności w formie licencji bywa obwarowany ograniczeniami np. w zakresie możliwości eksportu produkowanego sprzętu czy prawa do wykorzystania i rozwoju technologii. Mimo tych ograniczeń, w pewnych obszarach, takich jak produkcja amunicji jest on niezbędny ze względu na konieczność odtwarzania zapasów. Transfer produkcji może w określonych sytuacjach przekształcać się stopniowo w rozwój technologii – zwłaszcza gdy nie istnieją ograniczenia umowne w wykorzystaniu i rozwoju pozyskanych przez polskie zakłady kompetencji w innych zastosowaniach, a w proces angażowani są cywilni kooperanci opracowujący nowe w skali kraju komponenty na potrzeby polonizowanego sprzętu. Przykładem ilustrującym opisywaną zależność może być program armatohauby Krab, w ramach którego Huta Stalowa Wola w raz z krajowymi poddostawcami stworzyła rozbudowany łańcuch wartości. Krab jest obecnie także przedmiotem niezależnych, krajowych prac rozwojowych, które koncentrują się na wyposażeniu go w automat ładowania;
- **Transfer know-how** (transfer technologii) – pozostaje jedną z największych słabości polskich zakupów uzbrojenia za granicą. Można o nim mówić jedynie wtedy, gdy kontrakt wykracza poza montaż końcowy, serwis czy produkcję, ale obejmuje przekazanie zasobów wiedzy technicznej umożliwiających polskim firmom samodzielną produkcję, rozwój i modernizację uzbrojenia. Dotychczas większość kontraktów zagranicznych zapewniała tylko niewielki w stosunku do wartości umów transfer technologii, często ograniczając rolę polskiego przemysłu do prostych zadań eksploatacyjnych. Uzasadniony zwłaszcza przy ambicji rozwoju własnych produktów w danym obszarze. W Polsce uzyskano go m.in. w technologiach radiolokacyjnych i paliw rakietowych (II faza programu Wisła⁶);
- **MRO (Maintenance, Repair and Overhaul)** – niezbędne minimum kompetencyjne dla PPO. Serwisowanie, utrzymanie i modernizacja w kraju tworzą miejsca

⁶ T. Dmitruk, *Kolejne umowy offsetowe na II fazę programu Wisła podpisane*, <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11883,aktualnosci-z-polski,umowy-offsetowe-na-ii-faze-programu-wisla-podpisane>, [dostęp 04.08.2025]

pracy, budują kompetencje i ograniczają koszty. Nie zapewnia jednak pełnej autonomii technologicznej (zależność od licencji i dokumentacji). Niedopuszczalne jest negocjowanie umów MRO po zakupie – osłabia to pozycję przetargową i ogranicza korzyści;

- **Transfer kompetencji szkoleniowych** – obejmuje szkolenie instruktorów, załóg i personelu technicznego. Powinien być systemowo negocjowany, zwłaszcza przy rozbudowie własnych struktur operacyjnych i w perspektywie eksportu usług szkoleniowych. Przykłady: Czechy⁷ (ośrodek szkoleniowy F-35 w Europie), Polska (uprawnienia do szkolenia kadr na systemie IBCS w Wojskowej Akademii Technicznej w II fazie programu Wisła⁸);

II.III. Fragmentacja zakupów a efektywność

Dotychczasowa polityka zakupowa nie zawsze uwzględniała kwestie transferu technologii, efektywności eksploatacyjnej czy korzyści skali. Zakupy prowadzone w sposób nieskoordynowany, często realizowane w transzach, znacząco ograniczyły zakres uzyskanego transferu kompetencji, a konsekwencje tych decyzji będą odczuwalne przez wiele lat.

Kolejne plany i kontrakty wzbudzają uzasadnione kontrowersje. Polska, jako jedyne państwo regionu, rozbudowuje flotę śmigłowców poprzez niewielkie zakupy różnych typów maszyn tej samej klasy (np. S-70 dla Policji i Wojsk Specjalnych oraz AW-149 dla Wojsk Lądowych).

Jeszcze większa fragmentacja widoczna jest w wojskach pancernych, gdzie obecnie eksploatowanych jest aż siedem typów czołgów: T-72M1R, PT-91, Leopard 2A4PL, Leopard 2A5, M1A1 FEP Abrams, M1A2 SEP v3 Abrams oraz K2GF⁹. Co znamienne, dopiero umowa z 1 sierpnia 2025 r. przewidywała ustanowienie częściowego potencjału do

⁷ M. Szopa, *Czesi będą szkolili pilotów F-35*, Defence24.pl, <https://defence24.pl/geopolityka/czesi-beda-szkolili-pilotow-f-35>, [dostęp 04.08.2025].

⁸ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Kolejna umowa offsetowa w programie WISŁA*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/kolejna-umowa-offsetowa-w-programie-wisla>, [dostęp 04.08.2025].

⁹ W zestawieniu pominięto czołgi Leopard 2A4, znajdujące się w konfiguracji podstawowej ze względu na trwający proces ich modernizacji do standardu Leopard 2A4PL oraz czołgi T72 w konfiguracji podstawowej, których liczba na stanie Wojska Polskiego nie jest znana wobec donacji dla Ukrainy

produkcji – w praktyce montażu końcowego – jednego z nich, czołgu K2PL¹⁰ w nowej wersji.

Posiadanie krajowego przemysłu zbrojeniowego zwiększa odporność łańcuchów dostaw w warunkach kryzysu i konfliktu, m.in. dzięki możliwości priorytetyzacji produkcji w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki¹¹.

Obecnie znaczna część kontraktów zbrojeniowych trafia jednak do zagranicy, co skutkuje niską realizacją kluczowych mierników krajowej partycypacji. Mimo deklaracji dotyczących polonizacji, wskaźnik krajowej wartości dodanej (KWD) nie funkcjonuje systemowo w polityce obronnej, a komponent krajowy (*local content*) bywa stosowany jedynie doraźnie przy okazji „lokalizacji produkcji”. Przykładem jest program armatohaubiczy Krab – początkowo oparty na południowokoreańskim podwoziu K9, a następnie stopniowo rozwijany z rosnącym udziałem Huty Stalowa Wola, wraz z krajowymi poddostawcami w montażu i produkcji.

Po 2022 r. udział Polski w światowym imporcie broni wzrósł z ok. 0,3% do blisko 3%. Według danych Deloitte jedynie 41% zakupów planowanych na lata 2024–2035 ma być realizowanych fizycznie w Polsce. W przypadku zakupów zagranicznych istnieje jednak szeroki zestaw instrumentów pozwalających zwiększyć krajową wartość dodaną, począwszy od transferu produkcji i technologii, po rozwój krajowych kompetencji serwisowych i szkoleniowych.

Dlatego konieczne jest wypracowanie spójnego podejścia do zwiększania krajowej wartości dodanej w zakupach obronnych – opartego na czytelnych wskaźnikach, konsekwentnie stosowanych instrumentach oraz jednolitej strategii państwa wobec przemysłu zbrojeniowego.

¹⁰ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Umowa podpisana! Potężne wzmocnienie wojsk pancernych - 180 czołgów K2 trafi do armii*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/umowa-podpisana-potezne-wzmocnienie-wojsk-pancernych---180-czolgow-k2-trafi-do-armii>, [dostęp 04.08.2025].

¹¹ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Program Mobilizacji Gospodarki*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/pmg2>, [dostęp 04.08.2025].

III. NOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA WYDATKÓW OBRONNYCH

Zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny z 2022 r. minimalny poziom wydatków obronnych powinien wynosić 3% PKB, z czego co najmniej 20% należy przeznaczać na wydatki majątkowe. W 2025 r. Polska planuje rekordowe 187 mld zł na zbrojenia (ok. 4,7% PKB). Największym źródłem finansowania pozostaje budżet państwa – ok. 123,5 mld zł.

Coraz większe znaczenie ma jednak Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) w BGK, w ramach którego zaplanowano 76,3 mld zł. Budżet państwa pokrywa w znacznej mierze wydatki bieżące (utrzymanie sił zbrojnych, wynagrodzenia, emerytury i renty), natomiast FWSZ w rosnącym stopniu finansuje kontrakty zbrojeniowe. Od bieżącego roku zwiększyć się może także rola środków unijnych, dotychczas marginalnych w sferze obronności. Choć UE co do zasady nie finansowała wcześniej wydatków stricte zbrojeniowych, po agresji Rosji na Ukrainę uruchomiono szereg inicjatyw:

- **EDF**¹² (*European Defence Fund*) – wsparcie wspólnych projektów B+R i produkcyjnych w obszarze obronności;
- **EDIRPA**¹³ (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*) – instrument wspierający wspólne zamówienia obronne co najmniej dwóch państw UE w celu redukcji fragmentacji rynku;
- **ASAP** (*Act in Support of Ammunition Production*) – wsparcie dla zwiększenia produkcji amunicji.

Początkowo, ze względu na wysokie wymagania konkursowe, trudności w tworzeniu konsorcjów i ograniczoną pulę środków, zainteresowanie w Polsce tymi instrumentami było niewielkie – udział w EDIRPA i EDF pozostawał symboliczny.

Przełom nastąpił w 2025 r. podczas polskiej prezydencji w Radzie UE, kiedy powstała platforma SAFE (Security Action for Europe). Ponadto przesunięto ok. 26 mld zł z KPO

¹² Polskie przedsiębiorstwa i instytuty badawcze uczestniczyły czterech programach badawczych na łączną kwotę zaledwie ok 6 milionów euro.

¹³ Polska w grupie 6 państw członkowskich uczestniczyła w programie „CPoA 155 mm” obejmującym wspólny zakup amunicji artyleryjskiej po eskalacji wojny w Ukrainie, jednak wyłącznie jako odbiorca, a nie producent tej amunicji.

na inwestycje o podwójnym zastosowaniu. Obsługą tych środków zajmuje się nowy Fundusz Technologii Bezpieczeństwa i Obronności (FTBiO) w BGK, który w II połowie 2025 r. rozpocznie nabory projektów. BGK jako operator ma oferować m.in. gwarancje inwestycyjne, preferencyjne kredyty, a we współpracy z EBI i EFI – także finansowanie dłużne i udziałowe dla projektów typu dual-use.

Najistotniejszym instrumentem może stać się SAFE – platforma inwestycyjna na lata 2026–2030, której trzonem jest fundusz pożyczkowy do 150 mld euro, finansowany emisją obligacji gwarantowanych przez budżet UE (okres spłaty do 45 lat, karencja do 10 lat). Pożyczki mają trafiać do rządów państw członkowskich na wspólne zamówienia (z co najmniej jednym innym państwem UE/EFTA/EWG lub Ukrainą), pod warunkiem co najmniej 65% udziału wytwórczego państw UE/EFTA/EWG w wartości zamówienia. Pierwszy z tych wymogów ma obowiązywać od 1 czerwca 2026 r.

Co istotne, środki z SAFE najprawdopodobniej będzie można wykorzystać także przy kontraktach zawartych przed startem naboru. Wprowadzono również zwolnienie z VAT – neutralne dla państwa, lecz obniżające cenę po stronie zamawiającego (np. Agencji Uzbrojenia), a przez to zwiększające konkurencyjność części ofert. Dla Polski instrument ten może być szczególnie atrakcyjny ze względu na niższy koszt obsługi długu w ramach SAFE w porównaniu z krajowymi emisjami. Rządy państw strefy euro o korzystniejszych warunkach zadłużenia mogą być jednocześnie mniej zainteresowane tym mechanizmem.

Na początku września Komisja Europejska poinformowała o złożonych wnioskach pożyczkowych w SAFE. Polsce przyznano do wykorzystania o 43,7 mld euro – najwięcej w UE. Środki mają sfinansować modernizację i rozbudowę potencjału, m.in. obronę powietrzną, artylerię dalekiego zasięgu, BSP oraz infrastrukturę dual-use. W najbliższych miesiącach, wnioski o objęcie finansowaniem w ramach SAFE poszczególnych kontraktów będą podlegały ocenie KE. Program tworzy duży potencjał zarówno dla wzmocnienia zdolności obronnych, jak i rozwoju krajowego sektora zbrojeniowego.

Kluczowe będzie wdrożenie i struktura inwestycji, tak aby środki realnie „pracowały” w gospodarce. Choć SAFE oferuje bardzo atrakcyjne finansowanie, wymogi kwalifikacyjne mogą ograniczać korzyści dla PPO. O ile wiele polskich produktów – Krab, Borsuk, Piorun, stacje radiolokacyjne P-18PL, SPL, Sajna, BSP FlyEye czy Gladius – spełnia kryterium 65% *local content*, to wyzwaniem może być pozyskanie europejskiego partnera do wspólnego zakupu, czego mechanizm SAFE wymaga w stosunku do finansowania

płatności od 2026 roku. Jednocześnie dotychczasowe, skromne sukcesy eksportowe PPO poddają w wątpliwość możliwość pełnego wykorzystania dostępnych środków na zakup produkowanego w Polsce uzbrojenia, co rodzi ryzyko, że znaczna część finansowania trafi na zakupy zagraniczne (np. okręty podwodne w programie Orka), bez istotnych korzyści dla krajowego przemysłu.

Nowe unijne instrumenty – w tym SAFE – mają ograniczać fragmentację, zwiększać skalowalność i poprawiać konkurencyjność europejskiego przemysłu. W tym kontekście często przywołuje się raporty Letty¹⁴ i Draghiego¹⁵, podkreślające potrzebę integracji sektora. Już dziś widać inicjatywy wspólnych zakupów, m.in. CV-90 (Finlandia, Szwecja, Norwegia, Litwa, Estonia, Holandia) oraz systemy Mistral (Francja, Cypr, Belgia, Węgry, Estonia). Polska uczestniczyła także w EDIRPA – m.in. we wspólnych zakupach amunicji artyleryjskiej (Polska, Holandia, Włochy, Litwa, Dania, Chorwacja). Konsorcjum polsko-bałtycko-norweskie zgłaszające zakup Piorunów nie uzyskało jednak kwalifikacji.

Obawy państw o monopolizację oraz odmienność doktryn nie pozwolą na pełną standaryzację uzbrojenia w UE. Trwa jednak szereg programów międzynarodowych – np. ELSA (*European Long Strike Approach*), w którym uczestniczy Polska. Dotychczasowa efektywność takich projektów bywała różna (sukces *Eurofighter Typhoon* vs. długotrwały MGCS, z perspektywą wdrożenia po 2040 r.). Przy odpowiedniej koordynacji i woli politycznej wspólne programy mogą jednak istotnie poprawić jakość i efektywność europejskiego przemysłu zbrojeniowego.

I V . O G R A N I C Z E N I A F I S K A L N E

Planowany wzrost nakładów obronnych przy wysokim deficycie rodzi uzasadnione obawy o stabilność finansów publicznych. Główne wyzwanie stanowi nie tyle ryzyko procedury nadmiernego deficytu, ile trwały wzrost zadłużenia.

¹⁴ Letta E., *Much more than a Market: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, *Much more than a Market – Enrico Letta (April 2024)*, European Research Area Platform, European Council.

¹⁵ Draghi M., *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

Nowe instrumenty fiskalne pozwalają wyłączyć z deficytu część wydatków spełniających określone warunki – np. wartość europejskiego komponentu wspólnych zakupów w ramach SAFE. Szacowana przestrzeń fiskalna to 0,25–0,5% PKB rocznie (ok. 18–20 mld zł). Klauzula wyjścia z której Polska już skorzystała w 2025 roku oraz środki z KPO, a także te z instrumentu SAFE mogą zapobiec odwieszenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu, nie zatrzymają jednak wzrostu długu. W 2024 r. koszt jego obsługi wyniósł 80,2 mld zł (+13% r/r), przekraczając nakłady na program „800+”.

Zarówno wydatki zbrojeniowe, jak i uniwersalne transfery społeczne charakteryzują się niskimi mnożnikami fiskalnymi – nie generują wystarczającego wzrostu PKB, by umożliwić „wyrastanie z długu”. Aby proces ten był możliwy, tempo wzrostu gospodarczego musi przewyższać koszt obsługi zadłużenia, a deficyt pierwotny powinien pozostawać umiarkowany. W 2024 r., mimo wzrostu nominalnego PKB o 10,5% i średniego kosztu obsługi długu na poziomie 5,5%, wysoki deficyt pierwotny (4,4% PKB) uniemożliwił obniżenie relacji długu do PKB.

Opublikowana pod koniec września przez Ministerstwo Finansów „Strategia zarządzania długiem publicznym na lata 2026–2029” zakłada wzrost wskaźnika długu publicznego z 58,9% PKB w 2025 r. do 75,3% w 2029 r. Rosnące koszty obsługi zadłużenia dodatkowo zawężą przestrzeń fiskalną państwa.

Z perspektywy średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych niewiele zmienia również uruchomienie przez Polskę w 2025 r. klauzuli wyjścia (*National Escape Clause, NEC*), która pozwala wyłączyć z oceny fiskalnej dodatkowe wydatki obronne do 1,5% PKB rocznie. Wykorzystanie tej klauzuli nie rozwiązuje problemu nadmiernego deficytu – jedynie odraza konieczność podjęcia działań zaradczych w kierunku zwiększenia wysiłku fiskalnego i realnej konsolidacji finansów publicznych. Wydatki obronne zostały co prawda uznane za „czynnik łagodzący”, który – w związku z obecnymi zagrożeniami geopolitycznymi – czasowo zawiesza do 2028 r. stosowanie części obostrzeń w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu (*Excessive Debt Procedure, EDP*).

Należy podkreślić, że zarówno dostęp do unijnych programów finansowych, jak i zawieszenie wymogów w ramach EDP – choć rząd słusznie przedstawia je jako jedne z największych sukcesów mijającego roku – mają charakter wyłącznie tymczasowy. Nie usuwają one źródła problemu, a jedynie tworzą bufor czasowy na przeprowadzenie koniecznych reform, w tym poprawę efektywności fiskalnej wydatków obronnych.

V. P O L S K I P R Z E M Y S Ł O B R O N N Y

Jak wskazano w części I, kluczowe dla efektywności fiskalnej wydatków obronnych jest maksymalizowanie udziału krajowego (*local content*). W praktyce wykorzystuje się kilka uzupełniających wskaźników pozwalających ocenić skalę krajowego udziału w zamówieniach publicznych:

- **Mnożnik makroekonomiczny (fiskalny)** – pokazujący wpływ dodatkowej jednostki wydatków obronnych na wzrost PKB.
- **Udział firm z siedzibą w Polsce** – mierzący, jaka część kontraktów trafia do przedsiębiorstw działających na terytorium kraju.
- **Udział podmiotów z kapitałem polskim** – wskazujący, jaki odsetek wartości zamówień realizowany jest przez firmy będące własnością polskiego kapitału.
- **Udział krajowej wartości dodanej (KWD)** – określający, jaka część wartości zamówienia powstaje w kraju, z uwzględnieniem całych łańcuchów produkcji i dostaw.

Spośród nich to KWD najrzetelniej pokazuje, w jakim stopniu wyrób powstaje w kraju i jaka część korzyści ekonomicznych (płace, zyski, podatki) pozostaje w Polsce.

Tabela 1. Porównanie wybranych wskaźników (2024)

	Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.	WB Electronics S.A.	Creotech Instruments S.A.
Udział Państwa	100% (łącznie)	26,4% (PFR)	11,4% (ARP S.A.)
Przychody	13 mld zł	3 mld zł	25,7 mln zł
Udział <i>local content</i>	ok. 20 - 50%	ok. 80%	ok. 70-80%
Podatki/Przychody	15%	30%	2%

	Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.	WB Electronics S.A.	Creotech Instruments S.A.
Eksport/Sprzedaż	15%	>50%	68%

Źródło: Opracowanie własne/ uwaga: ze względu na ograniczony dostęp do informacji część danych ma charakter szacunkowy i może być obciążona błędem.

Komentarz:

Wysoki udział własności państwowej nie gwarantuje automatycznie wyższego poziomu „krajowości” produkcji, większych wpływów podatkowych ani wyższej krajowej wartości dodanej (KWD). Przykłady przedsiębiorstw prywatnych pokazują, że orientacja eksportowa, wysoki *local content*, efektywne zarządzanie oraz innowacyjność mogą w większym stopniu przekładać się na korzyści dla gospodarki niż sama struktura właścicielska.

V.I. Polska Grupa Zbrojeniowa

Jednym z najważniejszych wyzwań dla Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ), jest brak stabilności na stanowiskach kierowniczych. Od utworzenia PGZ S.A. średnia okres piastowania funkcji prezesa zarządu nie przekroczył 11 miesięcy. Tylko w 2024 doszło do 3 zmian na tym stanowisku. Przy tak dużej rotacji trudno tworzyć, nadzorować i egzekwować projekty o charakterze długoterminowym, do jakich należy w istocie większość przedsięwzięć w zakresie obronności.

Kolejnym aspektem, na jaki należy zwrócić uwagę jest sama struktura organizacyjna PGZ. Obecnie w skład Grupy wchodzi kilkadziesiąt podmiotów o wyjątkowo skomplikowanej strukturze kapitałowej, która wydłuża i rozprasza procesy decyzyjne, a także negatywnie wpływa na efektywność kosztową administracji.

Dodatkowe wyzwanie dla efektywności w ramach PGZ stanowi także wewnętrzna, negatywna konkurencja (np. rywalizacja o lokalizację produkcji pojazdów pancernych) i rozproszenie zasobów. Czynniki te przyczyniają się do niedostatecznych zdolności

podażowych oraz technologicznych, a tym samym niskiej konkurencyjności, które przedstawia się jako główne bolączki grupy.

Zagadnienie to omówione zostało na przykładzie podmiotów związanych z inżynierią pojazdów lądowych, choć można odnieść je również do innych obszarów działalności. W Tabeli 2 wymieniono wyłącznie spółki-córki, bezpośrednio zależne od PGZ SA., ale przypisując im też, dla uproszczenia, kompetencje innych spółek zależnych od nich samych.

Tabela 2. Rozproszenie obszarów kompetencyjnych pomiędzy grupy PGZ

Huta Stalowa Wola S.A.	Opracowywanie i produkcja: bojowych wozów piechoty (BWP) Borsuk armatohaubic Krab, wież bezzałogowych, moździerzy Rak, ciężarówek Jecz, w tym z zabudowami specjalistycznych, produkcja i obsługa: transporterów opancerzonych Waran i Heron, wyrzutni M903 systemu Patriot, pojazdów inżynieryjnych, wyrzutni systemu K239. W opracowaniu m.in.: Ciężki Bojowy Wóz Piechoty
ZM Bumar Łabędy S.A.	Remonty i modernizacja czołgów T-72, PT-91, Leopard 2A4, produkcja podzespołów napędowych i części pojazdów gąsienicowych. Docelowo: produkcja czołgów K2PL i pojazdów towarzyszących
OBRUM Sp. z o.o.	Opracowywanie pojazdów i zabudów specjalistycznych m.in. mobilnych mostów, sprzętu inżynieryjnego
ROSOMAK S.A.	Licencyjna produkcja i serwis kołowych transporterów opancerzonych Rosomak, licencyjna produkcja lekkich pojazdów wielozadaniowych KLTV
Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A.	Remonty i modernizacja czołgów Leopard 2A5, czołgów T-72 oraz pojazdów rodziny BWP, 1. Docelowo: centrum kompetencyjne dla czołgów Abrams
H. CEGIELSKI-POZNAŃ S.A.	Opracowywanie i produkcja konstrukcji stalowych, maszyn i urządzeń
Stomil Poznań S.A.	Produkcja elementów ogumienia

Źródło: Opracowanie własne

Komentarz:

Obszary kompetencyjne (domenowe) głęboko się przenikają; brak platformowego podejścia i unifikacji utrudnia modularność (trend widoczny w programach zagranicznych: np. niemiecka platforma Boxer i rosyjska platforma, Armata), ogranicza korzyści skali i transfer *know-how*. Powstające doraźnie konsorcja projektowe zwiększają tarcie organizacyjne.

Sztuczne wyodrębnienie zaprezentowanych podmiotów znacząco ogranicza także przepływ *know-how* pomiędzy poszczególnymi spółkami, tak w zakresie rozwiązań konstrukcyjnych, jak i technologii wytwórczych. Rozproszeniu i nieefektywnej alokacji podlegają także i tak ograniczone krajowe zdolności B+R, które nierzadko poświęcane są na opracowywanie produktów konkurencyjnych (np. BWP Borsuk i pakiety modernizacyjne dla BWP-1).

Rozproszone organizacyjnie podmioty nie uzyskują ponadto korzyści skali w produkcji, administracji, rozpoznawalności czy dostępie do rynku kapitałowego. Ewentualna współpraca wymienionych podmiotów w ramach realizacji zamówień wymaga z kolei każdorazowego tworzenia złożonych konsorcjów.

Kolejnym, wartym omówienia zagadnieniem jest nieukierunkowanie działalności PGZ na eksport, który dzięki ekonomii skali, pozwala na uzyskanie niższej ceny jednostkowej uzbrojenia także dla zamówień krajowych. Rozproszone podmioty w ramach PGZ nie cieszą się obecnie znaczącą rozpoznawalnością międzynarodową porównywalną z koncernami, takimi jak Rheinmetall czy MBDA. Krajowi wystawcy jedynie sporadycznie goszczą na zagranicznych targach branżowych, a skala ich uczestnictwa jest często symboliczna. Spółki zależne od PGZ wyjątkowo rzadko prezentują np. fabryczne egzemplarze sprzętu wojskowego lub nawet pełnoskalowe demonstratory technologii, pomimo częstego stosowania takiego zabiegu przez zagraniczną konkurencję.

Dane dotyczące eksportu uzbrojenia przez Polskę za rok 2024 jasno pokazują, że poza wybranymi modelami bezzałogowych statków powietrznych, zestawami przeciwlotniczymi *Piorun* oraz produktami skierowanymi dla znajdującej się w trudnej sytuacji Ukrainy, Polska w istocie niemal nie eksportuje obecnie uzbrojenia¹⁶.

Pomimo opracowania przez PPO wielu rozwiązań z zakresu obronności unikalnych w skali światowej, krajowy przemysł obronny wciąż nie posiada zdolności nawet w zakresie ewentualnej produkcji licencyjnej pewnych kluczowych dla obronności państwa środków walki, takich jak: pociski manewrujące, pociski balistyczne¹⁷, pociski przeciwlotnicze i przeciwrakietowe średniego lub dalekiego zasięgu, silniki dedykowane ciężkim pojazdom czy zespoły transmisji, nie wspominając o technologiach lotniczych.

¹⁶ J. Ciślak, Pioruny do Mołdawii i inny eksport polskiej broni w 2024 roku [RAPORT], Defence24.pl, <https://defence24.pl/przemysl/pioruny-do-moldawii-i-inny-eksport-polskiej-broni-w-2024-roku-raport>, [dostęp 23.07.2025].

¹⁷ Odpowiedzią na zapotrzebowanie na pociski manewrujące i balistyczne nowej generacji może być europejski program ELSA (*European Long Strike Approach*), którego uczestnikiem jest Polska. Dotychczasowy brak kompetencji PPO przy opracowywaniu i produkcji podobnych środków walki nie pozwala jednak przypuszczać, aby w jego ramach Polska miała otrzymać suwerenność technologiczną w tym obszarze.

Obecnie, na podstawie doświadczeń płynących z Ukrainy, można wskazać kolejne, przyszłościowe obszary rozwojowe, takie jak systemy aktywnej obrony pojazdu, systemy walki radioelektronicznej czy środki dedykowane efektywnemu przechwytywaniu masowo stosowanych bezzałogowych statków powietrznych. Oczywistym jest, że w przewidywalnej przyszłości nie będzie możliwe uzyskanie pełnej autonomii w produkcji wszystkich wymienionych środków lub komponentów, ale jednocześnie w PPO brakuje ambitnych planów pozyskania choćby wybranych kompetencji określonych jako krytyczne dla państwa.

W przypadku PGZ, nieuniknione jest dokonanie głębokiej reformy, polegającej na uproszczeniu struktur kapitałowych oraz konsolidacji organizacyjnej przedsiębiorstw w ramach grupy. Uzasadnione wydaje się utworzenie w oparciu o specustawę jednolitej kapitałowej grupy zbrojeniowej i wyodrębnienie jedynie kilku podmiotów zależnych w pełni i bezpośrednio od PGZ (tzw. spółek domenowych) ze względu na domeny: lądową, morską, broni i amunicji, C4ISR (elektroniki, informatyki i cybertechnologii).

Ze względu na rozproszenie geograficzne istniejących podmiotów, niezbędne stałoby się przekształcenie dotychczas odrębnych spółek o mniejszym znaczeniu w oddziały nowych spółek domenowych. Głębsza konsolidacja dokonana w ramach domen w sposób natychmiastowy byłaby nieekonomiczna i w istocie niemożliwa do przeprowadzenia, jednak mogłaby ona postępować w przyszłości. Status spółek domenowych powinny otrzymać te podmioty, które posiadają obecnie najszersze kompetencje oraz najlepiej odnalazły się na współczesnym rynku. Wydaje się uzasadnione, aby na poziomie samej PGZ funkcjonowały z kolei komórki odpowiedzialne za handel uzbrojeniem, marketing, zarządzanie, współpracę z jednostkami naukowymi, współpracę z siłami zbrojnymi RP i wojskowymi instytucjami badawczymi oraz współpracę z podmiotami prywatnymi.

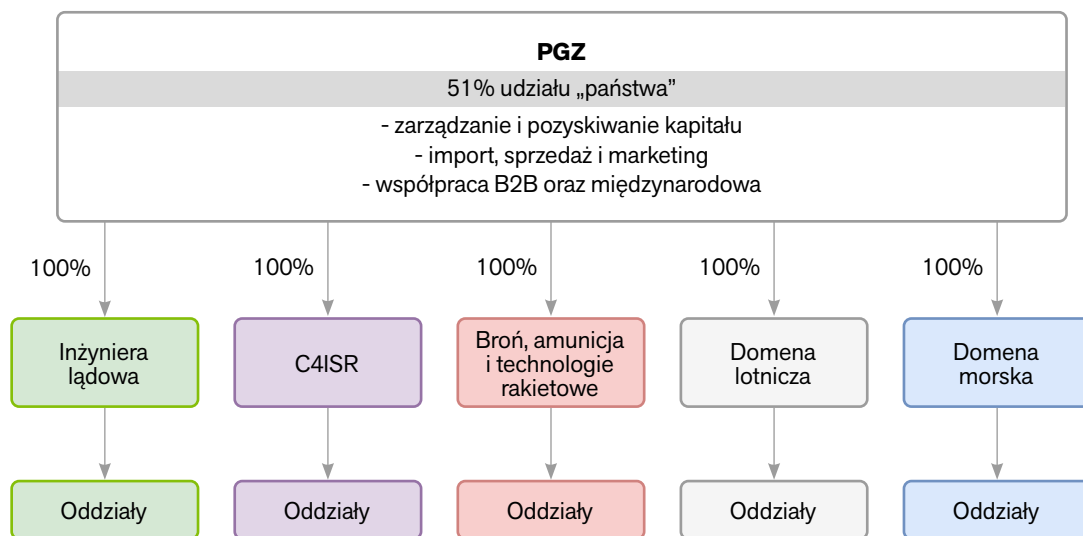
V.II. Kierunek reformy PGZ (propozycja ramowa)

- **Uproszczenie struktury i konsolidacja domenowa.** Specustawa i utworzenie jednolitej grupy kapitałowej z wyodrębnieniem kilku spółek domenowych bezpośrednio zależnych od PGZ (np. ląd, morze, broń i amunicja, C4ISR / elektronika-IT-cyber). Mniejsze podmioty – jako oddziały spółek domenowych.
- **Centralizacja funkcji horyzontalnych na poziomie PGZ.** Wspólne: handel/eksport, marketing, finanse/ryzyka, PMO dla projektów strategicznych, współpraca z nauką

(WAT, instytuty), relacje z SZ RP i IU/AU, współpraca z sektorem prywatnym. Cel: korzyści skali, spójny branding, lepszy dostęp do kapitału.

- **Łańcuchy dostaw i KWD.** Program lokalizacji wysokowartościowych komponentów (napędy, przekładnie, lufy, sensory), systemowe umowy MRO zawierane przed zakupem platform, wymóg KPI KWD/local content na poziomie kontraktów (z podziałem na B+R / produkcję / MRO).
- **Orientacja eksportowa.** Budżet go-to-market i demonstratorów, obowiązek obecności targowej (z egzemplarzami fabrycznymi), pakiety G2G/finansowanie (BGK/EBI/EFI), partnerstwa w programach UE (EDF/SAFE/EDIRPA) z realnym transferem technologii.
- **Stabilność ładu korporacyjnego.** Mandaty zarządów min. 36 miesięcy z celami wieloletnimi (KWD, eksport, TTM, OEE, koszty cyklu życia), system premii powiązany z krajowością i ekspansją (a nie tylko marżą).

Rysunek 1. Propozycja nowej, uproszczonej struktury PGZ



Komentarz:

Centralizacja kompetencji w zakresie współpracy z biznesem i nauką w ramach PGZ pozwoliłaby na przeniesienie ciężaru poszukiwania i badania zainteresowania kooperacją z sektorem prywatnym na dedykowaną jednostkę w strukturze Grupy, posiadającą pełną wiedzę o uwarunkowaniach wewnętrznych. Rozwiązanie to ograniczyłoby trudności w tworzeniu krajowych łańcuchów dostaw opartych na firmach niepowiązanych

z PGZ. Podobnie centralizacja zasobów marketingowych – w tym sieci agentów handlowych – umożliwiłaby kompleksowe zarządzanie ofertą na poszczególnych rynkach oraz pełną wymianę informacji wewnątrz Grupy.

Konsolidacja struktury i zwiększenie skali działalności powinny również stać się impulsem do opracowania długoterminowej strategii rozwoju kompetencji przemysłowych PGZ. W ramach tej strategii należy wyznaczyć krytyczne technologie, które mają zostać pozyskane lub opracowane w nadchodzącej dekadzie. Realizacja celów i „kamieni milowych” w tym zakresie powinna stanowić kluczowy wskaźnik sukcesu Grupy (determinujący m.in. premie menedżerskie).

Jako podmiot kontrolowany przez państwo, PGZ powinna jednocześnie minimalizować ryzyko zniekształceń rynkowych. W przeszłości obawy o wyczerpanie środków na zamówienia prowadziły do niechęci spółek PGZ wobec współpracy z firmami prywatnymi. W ostatnich latach sytuacja uległa poprawie – przykładem może być współpraca w ramach programu Borsuk – jednak rola państwa powinna polegać na dalszym stymulowaniu szerszej kooperacji PGZ z sektorem prywatnym. Praktycznym instrumentem mogłoby być powiązanie części wynagrodzenia zmiennego zarządów spółek PGZ z poziomem polonizacji łańcucha dostaw oraz z tworzeniem trwałych więzi technologiczno-produkcyjnych z udziałem krajowych przedsiębiorstw.

Warto zwrócić uwagę, że nadal nieaktywne pozostają zapisy ustawy o obronie Ojczyzny, które przewidywały zasilanie Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych¹⁸ środkami z prywatyzacji przemysłu obronnego. Choć w parlamencie wszystkie partie poparły ustawę, mechanizm ten nie został dotychczas uruchomiony. Wynika to z dwóch zasadniczych przyczyn: braku zgody politycznej na prywatyzację spółek zbrojeniowych, uznawanych za strategiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, oraz ograniczonej atrakcyjności inwestycyjnej wielu aktywów zbrojeniowych. W rezultacie fundusz pozbawiony jest stabilnego źródła finansowania, co znacząco ogranicza jego potencjalną rolę w procesie modernizacji sił zbrojnych. Niewdrożenie tego rozwiązania zwiększa ponadto uzależnienie finansowania obronności od długu publicznego.

Strategia PGZ powinna koncentrować się na obszarach o najwyższych barierach wejścia, gdzie prywatne firmy krajowe mają ograniczone możliwości (np. produkcja ciężkich pojazdów, okrętów, amunicji i pocisków raketowych). Natomiast obszary wymagające większej elastyczności i innowacyjności – takie jak produkcja BSP, systemów antydronowych, satelitów czy produktów dual-use (np. hydrauliki) – powinny

¹⁸ Art. 39 Ustawy o obronie Ojczyzny

pozostawać domeną sektora prywatnego, z którym PGZ powinna rozwijać relacje partnerskie.

Równolegle wojskowe instytuty naukowe powinny skoncentrować się na opracowywaniu technologii i testach na potrzeby wojska, a nie na pełnoskalowej produkcji.

V.III. Agencja Uzbrojenia

Agencja Uzbrojenia (AU), jako główny dysponent wydatków majątkowych, została obciążona znacząco większą liczbą zadań, bez proporcjonalnego zwiększenia zasobów ludzkich. W 2021 r. zatrudniała średnio 391 pracowników, a w 2023 r. – 503 osoby¹⁹. Tymczasem w tym samym czasie wydatki majątkowe wzrosły z 16 mld zł do 51 mld zł (+319%)²⁰. W efekcie Agencja jest przeciążona zadaniami, co negatywnie wpływa na jakość zarządzania środkami.

Jednym z najistotniejszych wyzwań dla rozwoju PPO jest niski stopień koordynacji i współpracy pomiędzy Zamawiającym a krajowymi producentami uzbrojenia, spowodowany m.in. przez zbyt wąski zakres kompetencji AU, który ogranicza jej zadania do pozyskiwania sprzętu wojskowego.

Efektywność działania Agencji nie jest mierzona w sposób powiązany z *local content*, a w zakresie obowiązków jej pracowników nie zamieszczono kwestii związanych z wspieraniem PPO. Tym samym, na styku sił zbrojnych i przemysłu obronnego brakuje jednolitej wizji rozwoju kluczowych obszarów kompetencyjnych.

Wskazuje na to m.in. corocznie niski poziom środków przeznaczanych na zlecenie prac B+R²¹ pomimo niewątpliwego istnienia zapotrzebowania wojska na produkty nieoferowane dotychczas przez PPO, które mogłyby zostać z powodzeniem opracowane w Polsce.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona Narodowa*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29560.pdf>, [dostęp 23.07.2025]., Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona Narodowa*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26045.pdf>, [dostęp 23.07.2025].

²⁰ Dane dotyczą wydatków majątkowych z budżetu państwa (42,5 mld) oraz wydatków Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na cele programowe (23,3 mld), z wyłączeniem transferu dokonanego z 29. części budżetu do FWSZ (10,6 mld). Źródła: Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 roku*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2023.pdf, [dostęp 23.07.2025]., Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona Narodowa*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29560.pdf>, [dostęp 23.07.2025].

²¹ Przykładowo w 2023 na prace B+R w zakresie obronności wydatkowano jedynie 1,6 mld złotych, co przekłada się na ok. 1,4% całkowitych wydatków na obronność w tym roku. Źródło: Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie tabelaryczne z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 roku*, <https://www.gov.pl/attachment/8bfb9330-33eb-4e1d-a184-6a3702255031>, [dostęp 23.07.2025].

Wśród takich obszarów produktowych wskazać można m.in. systemy aktywnej ochrony pojazdu, bezzałogowe systemy przechwytyjące czy broń mikrofalową. Wymienione systemy nie znajdują się obecnie na wyposażeniu Wojska Polskiego, a mogą one stanowić odpowiedź na masowe zagrożenie nowymi środkami uderzeniowymi obserwowanymi w konflikcie w Ukrainie.

Efektywność dostosowania oferty PPO do potrzeb polskiej armii obniża także niespójna polityka zakupowa, która objawia się m.in. trudnym do uzasadnienia ustalaniem priorytetów zakupowych przez Zamawiającego. Nie sposób bowiem inaczej określić zakup kolejnych Morskich Jednostek Rakietowych czy 96 śmigłowców uderzeniowych w sytuacji jednoczesnego braku zakontraktowania lub zlecenia prac B+R nad pilnie potrzebnymi systemami dedykowanymi zwalczaniu bezzałogowych statków powietrznych klasy mikro oraz klasy *Shahed* (programy Sona oraz Nida). Wątpliwości może budzić także konsekwentne kontraktowanie zagranicznych rozwiązań w kluczowym obszarze, jakim jest łączność pomimo istnienia krajowych, certyfikowanych odpowiedników.

Dodatkowo, istotny problem stanowią klauzule w umowach zawieranych przez Polskę z państwami trzecimi, które utrudniają a nawet zakazują badań i weryfikacji dostarczanych wyrobów. Komponenty kupowane u krajowych dostawców muszą bowiem spełnić liczne wymogi certyfikacyjne i odbiorcze, a te pozyskiwane zagranicą odbierane są wyłącznie na podstawie oświadczenia producenta o spełnieniu wymagań.

Dla poprawy efektywności procesu zamówień publicznych w obszarze obronności, uzasadnione wydaje się rozbudowanie organizacyjne i strukturalne Agencji Uzbrojenia na wzór francuskiej DGA (*Direction générale de l'Armement*). Zadania DGA nie ograniczają się bowiem jedynie do pozyskiwania sprzętu wojskowego, ale obejmują także współpracę międzynarodową (co może być szczególnie istotne w kontekście potencjalnego wykorzystania SAFE, ale także innych, wspólnych zakupów uzbrojenia z państwami trzecimi), promocję oferty francuskiego przemysłu obronnego, koordynację rozwoju sektora obronnego czy współpracę z uczelniami w zakresie technologii wojskowych. Warto przytoczyć, że wspomniany w części II wspólny zakup przez wybrane państwa europejskie francuskich systemów przeciwlotniczych Mistral koordynowany jest właśnie przez DGA.

Rozbudowana Agencja Uzbrojenia powinna opracować zestaw dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym, które wyznaczałyby kierunki rozwoju kompetencji

krajowego przemysłu obronnego (PPO) w odpowiedzi na potrzeby modernizacyjne Sił Zbrojnych RP. Dokumenty te powinny obejmować zarówno prognozy zapotrzebowania na kluczowe zdolności, jak i mapy drogowe rozwoju technologii oraz rekomendacje dotyczące budowy krajowych łańcuchów dostaw.

Agencja powinna również wzmocnić transparentność procesu zakupowego – zarówno poprzez jasne komunikowanie priorytetów modernizacyjnych, jak i publiczne uzasadnianie kluczowych decyzji. Publikowanie materiałów analitycznych dotyczących struktury kontraktów byłoby szczególnie ważne w przypadku zamówień charakteryzujących się niskim udziałem krajowego komponentu (*local content*) oraz niską krajową wartością dodaną (KWD), co przekłada się na ograniczone korzyści dla polskiej gospodarki.

Wprowadzenie obowiązku przedstawiania opinii publicznej szczegółowych uzasadnień zawierania kontraktów o niskim poziomie *local content* – uzupełnionych o ocenę krajowej wartości dodanej tam, gdzie jest to możliwe – mogłoby dodatkowo zwiększyć odpowiedzialność decyzyjną. Stanowiłoby to zarówno mechanizm ograniczający ryzyko zawierania umów motywowanych wyłącznie względami politycznymi, jak i impuls do prowadzenia bardziej ambitnych negocjacji na rzecz maksymalizacji korzyści dla krajowego przemysłu obronnego.

Obowiązek przedstawiania opinii publicznej szczegółowych uzasadnień zawierania umów o niskim poziomie *local content* mógłby dodatkowo ograniczać ryzyko kontraktów determinowanych wyłącznie względami politycznymi, a jednocześnie motywować Agencję Uzbrojenia do prowadzenia bardziej ambitnych negocjacji na rzecz zwiększania korzyści dla krajowego przemysłu obronnego. Większość proponowanych zmian w funkcjonowaniu Agencji można wprowadzić poprzez modyfikację jej Statutu, dokonywaną w drodze zarządzenia Ministra Obrony Narodowej. Ostatnia zmiana Statutu AU, wprowadzona Zarządzeniem nr 19/MON²² w związku z koordynacją programu EDIRPA, pokazuje, że postulowane reformy są zarówno wykonalne, jak i możliwe do wdrożenia w krótkim horyzoncie.

²² Ministerstwo Obrony Narodowej, Zarządzenie Nr 74/MON z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Agencji Uzbrojenia, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej, Warszawa dnia 1 grudnia 2021 r. Poz. 252.
Ministerstwo Obrony Narodowej, Zarządzenie Nr 19/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 lipca 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Agencji Uzbrojenia, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej, Warszawa, dnia 25 lipca 2024 r. Poz. 114.

V.IV. Defense Hub

Konieczne jest także zogniskowanie instrumentów wsparcia na rzecz rozwoju polskiego przemysłu obronnego. We współpracy z Agencją Uzbrojenia, w ramach grupy PFR powinno powstać wyspecjalizowane Centrum Projektów Obronnych („Defense Hub”), które oferowałoby:

- doradztwo przy pozyskiwaniu środków unijnych,
- wsparcie w strukturyzowaniu transakcji,
- tworzenie spółek celowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) pod konkretne platformy,
- promocję polskiego przemysłu obronnego za granicą.

V I . P O D S U M O W A N I E

Polska stoi dziś wobec bezprecedensowego wyzwania obronnego, którego skala wymaga zarówno wyjątkowej mobilizacji finansowej, jak i głębokiej przebudowy krajowego systemu przemysłowo-instytucjonalnego. Wydatki obronne mają wzrosnąć do około 5% PKB w 2026 r. i utrzymać się na wysokim poziomie w kolejnych latach. Choć bezpośrednim impulsem do tej decyzji jest zagrożenie ze strony Rosji, w średnim horyzoncie konieczne będzie przesunięcie akcentów z zakupów dużych platform uzbrojenia w stronę amunicji, kosztów osobowych oraz utrzymania i modernizacji sprzętu, które są kluczowe dla realnej gotowości operacyjnej.

Najpoważniejszym zagrożeniem dla trwałości tego wysiłku jest rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych. Prognozy zawarte w *Strategii Zarządzania Długiem 2026–2029* wskazują, że relacja długu do PKB może wzrosnąć z 58,9% do 75,3%. Proces ten wynika przede wszystkim z narastającej presji wydatków socjalnych, a nie bezpośrednio z inwestycji obronnych. W tej sytuacji niezbędne jest wypracowanie ponadpolitycznego konsensusu, który będzie łączył dwa cele: utrzymanie wysokich nakładów na bezpieczeństwo militarne oraz stopniową konsolidację fiskalną, prowadzoną w sposób, który nie

będzie osłabiał wzrostu gospodarczego. Tylko stabilne finanse zapewnią wiarygodność polskiej polityki obronnej i pozwolą na długofalowe planowanie zdolności wojskowych.

Wzmocnienie obronności ma kluczowe znaczenie nie tylko z perspektywy bezpieczeństwa, lecz także dla środowiska gospodarczego. Silna armia obniża ryzyko inwestycyjne w kraju, sprzyja napływowi kapitału i zwiększa atrakcyjność Polski jako miejsca prowadzenia działalności. Jednocześnie to właśnie sprawne państwo i przewidywalne finanse publiczne są fundamentem zdolności do utrzymania odpowiedniego poziomu wydatków wojskowych. Relacja gospodarka–bezpieczeństwo ma więc charakter dwukierunkowy i powinna być traktowana jako jeden system.

Aby wydatki obronne mogły w istotny sposób wspierać wzrost gospodarczy, niezbędna jest poprawa efektywności alokacji środków. Kluczowe znaczenie ma tu dostęp do tańszych źródeł finansowania – takich jak program SAFE czy środki Krajowego Planu Odbudowy – a także poprawa procesów zakupowych i zwiększenie zdolności krajowego przemysłu do absorpcji rosnących zamówień. Obecnie potencjał gospodarczy wydatków obronnych jest ograniczony ze względu na wysoką importochłonność zakupów. Z tego powodu konieczne jest systematyczne rozwijanie polonizacji, rozumianej jako zwiększanie udziału krajowych przedsiębiorstw w produkcji, integracji technologii oraz usługach utrzymania, napraw i modernizacji (MRO). Początkowo integracja może obejmować przede wszystkim zdolności MRO, ale w perspektywie kilku lat powinna objąć również coraz większą część łańcucha wartości, w tym integrację kluczowych podsystemów.

Realizacja celu co najmniej 50% udziału sektora krajowego w programach modernizacyjnych Sił Zbrojnych do 2035 r. wymaga jednak nie tylko politycznej deklaracji, ale przede wszystkim stworzenia spójnego zestawu mierników, które pozwolą monitorować rzeczywisty udział krajowej gospodarki. W tym kontekście kluczowe są trzy wskaźniki: krajowa wartość dodana na poziomie mikro (czyli w poszczególnych kontraktach), krajowa wartość dodana na poziomie makro (mierząca łączny wpływ całego sektora obronnego na PKB, w tym m.in. minimalny próg 1% PKB kierowany do krajowego przemysłu), oraz krajowa wartość dodana w eksporcie (KWD-E). Ten ostatni wskaźnik jest szczególnie istotny, ponieważ to właśnie eksport przesądza o długoterminowej opłacalności produkcji wojskowej. Polska gospodarka i polski przemysł nie osiągną efektu skali, jeśli eksport będzie oparty wyłącznie na prostym montażu licencyjnym lub reeksportowaniu komponentów zagranicznych. KWD-E pozwala precyzyjnie określić, jaka część wartości eksportowanych produktów powstaje rzeczywiście w Polsce, a więc które programy

przynoszą realne korzyści gospodarcze, a które wymagają głębszej lokacji kompetencji przemysłowych. Jednocześnie wskaźnik ten opiera się na ugruntowanej metodologii OECD i Eurostatu, co zapewnia jego wiarygodność analityczną oraz pełną porównywalność międzynarodową.

Budowa krajowego potencjału przemysłowego wymaga również wzmocnienia kluczowych instytucji. Polska Grupa Zbrojeniowa powinna skoncentrować się na technologiach o wysokich barierach wejścia oraz rozwoju łańcuchów kooperacyjnych, zamiast konkurować z krajowym sektorem prywatnym. Z kolei Agencja Uzbrojenia powinna zwiększyć przejrzystość procesów zakupowych oraz kompetencje w obszarze koordynacji międzynarodowej, uczestnictwa w unijnych programach i wspierania eksportu.

Istotnym elementem modernizacji jest także rozwój technologii o podwójnym zastosowaniu – tak jak ma to miejsce w USA, Izraelu czy Korei Południowej. Polska powinna inwestować w obszary o wysokim potencjale eksportowym i skalowalności: systemy bezzałogowe, sensorystykę, amunicję precyzyjną, technologie sztucznej inteligencji czy systemy obserwacji i wczesnego ostrzegania. Ważnym narzędziem integracji ekosystemu innowacji obronnych może być *Defense Hub* działający w ramach grupy PFR, funkcjonujący jako ośrodek współpracy państwa, sektora prywatnego oraz środowisk badawczo-technologicznych.

Obecny model finansowania obronności nie jest jednak trwały. Uzależnienie od długu publicznego, w połączeniu z niskim udziałem krajowej wartości dodanej w zakupach uzbrojenia, sprawia, że Polska nie wykorzystuje w pełni gospodarczych korzyści płynących z wydatków obronnych, a jednocześnie szybciej zbliża się do granic fiskalnych. Konieczna jest głęboka reforma systemu finansowania i realizacji zamówień obronnych, tak aby każda złotówka wydana na obronność stawała się impulsem rozwojowym, a nie jedynie obciążeniem budżetowym.

W nadchodzących latach Polska musi połączyć priorytety bezpieczeństwa z trwałą stabilnością gospodarczą, wykorzystując okres intensywnych przekształceń do 2030 r. na wdrożenie kluczowych reform oraz przejście na model wydatków, który wzmacnia zarówno potencjał obronny, jak i krajową gospodarkę. Agresja Rosji na Ukrainę oraz narastające działania hybrydowe – w tym ataki dronowe na terytorium Polski – doprowadziły do szerokiego konsensusu politycznego dotyczącego konieczności utrzymania wysokich wydatków obronnych i co najmniej dwukrotnego zwiększenia udziału

krajowego przemysłu w inwestycjach zbrojeniowych. Tylko takie podejście pozwoli w pełni wykorzystać wydatki obronne jako narzędzie wzmacniające bezpieczeństwo militarne oraz stabilność gospodarczą państwa.

W obliczu narastających zagrożeń nie ma miejsca na powtarzanie błędów ani na nieskuteczne lub spóźnione działania. Polska potrzebuje szybkich, skoordynowanych i konsekwentnych decyzji, które przyspieszą rozwój krajowych zdolności przemysłowych i pozwolą tworzyć nowoczesne systemy obronne – od wykrywania zagrożeń, przez ich neutralizację, aż po pełne wsparcie logistyczne i utrzymaniowe. Tylko w ten sposób wydatki obronne mogą stać się trwałym filarem bezpieczeństwa państwa oraz stabilnego rozwoju gospodarczego.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w oparciu o najlepszą wiedzę autorów i odzwierciedla ich własne opinie. W celu nadania treści praktycznego wymiaru, w tekście przywołano przykłady konkretnych modeli uzbrojenia, przedsiębiorstw, państw oraz instytucji publicznych. Autorzy nie otrzymują jednak żadnego wynagrodzenia ani innych korzyści od tych podmiotów w związku z prezentowanymi treściami.

B I B L I O G R A F I A

1. Bank Gospodarstwa Krajowego, Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 roku, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2023.pdf, [dostęp 23.07.2025].
2. Ciślak J., Pioruny do Mołdawii i inny eksport polskiej broni w 2024 roku [RAPORT], Defence24.pl, <https://defence24.pl/przemysl/pioruny-do-moldawii-i-inny-eksport-polskiej-broni-w-2024-roku-raport>, [dostęp 23.07.2025].
3. Dmitruk T., Druga umowa wykonawcza na parki pontonowe PFM, <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11995,aktualnosci-z-polski,druga-umowa-wykonawcza-na-parki-pontonowe-pfm>, [dostęp 30.07.2025].
4. Dmitruk T., Kolejne umowy offsetowe na II fazę programu Wisła podpisane, <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11883,aktualnosci-z-polski,umowy-offsetowe-na-ii-faze-programu-wisla-podpisane>, [dostęp 04.08.2025]
5. Draghi M., The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
6. García-Serrador, A., Sarasa-Flores, D., & Ulloa-Ariza, C. (2025). Buy guns or buy roses? EU defence spending fiscal multipliers (BBVA Research Working Paper No. 25/06). BBVA Research. <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2025/06/Buy-Guns-or-Buy-Roses-EU-Defence-Spending-Fiscal-Multipliers-WP-25-06.pdf>
7. Huta Stalowa Wola S.A., Umowa na dostawy 48 wyrzutni M903, <https://www.hsw.pl/aktualnosci/umowa-na-dostawy-48-wyrzutni-m903/>, [dostęp 30.07.2025].,
8. Letta E., Much more than a Market: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, Much more than a Market – Enrico Letta (April 2024), European Research Area Platform, European Council. https://www.consilium.europa.eu/media/py1jshnn/rapport-letta_en.pdf
9. Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie tabelaryczne z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 roku, <https://www.gov.pl/attachment/8bfb9330-33eb-4e1d-a184-6a3702255031>, [dostęp 23.07.2025].
10. Ministerstwo Obrony Narodowej, Kolejna umowa offsetowa w programie WISŁA, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/kolejna-umowa-offsetowa-w-programie-wisla>, [dostęp 04.08.2025].
11. Ministerstwo Obrony Narodowej, Odpowiedź na interpelację poselską nr 7004 w sprawie środków kierowanych do polskiego przemysłu zbrojeniowego, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATDDSDJKD/%24FILE/i07004-o1.pdf> [dostęp 21.07.2025]
12. Ministerstwo Obrony Narodowej, Program Mobilizacji Gospodarki, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/pmg2>, [dostęp 04.08.2025].
13. Ministerstwo Obrony Narodowej, Umowa podpisana! Potężne wzmocnienie wojsk pancernych - 180 czołgów K2 trafi do armii, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/umowa-podpisana-poteczne-wzmocnienie-wojsk-pancernych---180-czolgow-k2-trafi-do-armii>, [dostęp 04.08.2025].
14. Najwyższa Izba Kontroli, Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona Narodowa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26045.pdf>, [dostęp 23.07.2025].
15. Ministerstwo Obrony Narodowej, Zarządzenie Nr 74/MON z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Agencji Uzbrojenia, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej, Warszawa dnia 1 grudnia 2021 r. Poz. 252.

16. Ministerstwo Obrony Narodowej, Zarządzenie Nr 19/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 lipca 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Agencji Uzbrojenia, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej, Warszawa, dnia 25 lipca 2024 r. Poz. 114.
17. Najwyższa Izba Kontroli, Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona Narodowa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29560.pdf>, [dostęp 23.07.2025].,
18. Patorska J., Łaszek A., Trzeciakowski R., Inwestycje Obronne Polski, Deloitte, <https://www.deloitte.com/pl/pl/Industries/defense-security-justice/research/inwestycje-obronne-polski-przewidywane-wydatki-na-zbrojenia.html>, [dostęp 23.07.2025].
19. Psujek G., MON w kolejce po pieniądze. „Projekty na kwotę ok. 45 mld euro”, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/program-safe-polska-zlozyla-do-komisji-europejskiej-wstepna-deklaracje-dotyczaca/f018n4w>, [dostęp 04.08.2025].
20. Szopa M., Czesi będą szkolili pilotów F-35, Defence24.pl, <https://defence24.pl/geopolityka/czesi-beda-szkolili-pilotow-f-35>, [dostęp 04.08.2025].
21. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029, <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-zarzadzania-dlugiem-sektora-finansow-publicznych-w-latach-2026-2029> [dostęp 01.10.2025].

Prof. Paweł Wojciechowski

Prezes Instytutu Finansów Publicznych, w latach 2006-2015 piastował stanowiska ministra finansów, wiceministra spraw zagranicznych, prezesa PAIIZ oraz ambasadora przy OECD. Wcześniej w latach 1995-2005 był prezesem PTE Allianz. Wykładał m.in. w Harvard Kennedy School, a ostatnio jako profesor WPSW w Warszawie.

Wojciech Decewicz

Student studiów magisterskich Szkoły Głównej Handlowej, konsultant ds. ulg podatkowych, ekspert Instytutu Finansów Publicznych i autor opracowań w zakresie finansowania obronności w Polsce.

LIBERTÉ!