



## Wojna na Ukrainie impulsem do budowy europejskiego przemysłu obronnego

Aleksandra Kozioł

Europejska strategia przemysłu obronnego (EDIS) ma podnieść zdolności produkcyjne w Europie w obliczu długofalowego zagrożenia ze strony Rosji. Proces jej wdrażania – rozłożony na lata – nie przyczyni się do zwiększenia dostaw uzbrojenia i amunicji w krótkim okresie, chociaż byłoby to kluczowe dla skutecznej obrony Ukrainy. Strategia niesie jednak polityczny komunikat o gotowości UE do przejęcia odpowiedzialności za wzmacnianie zdolności obronnych pomimo obaw państw członkowskich przed ograniczeniem własnych kompetencji w tym obszarze.

5 marca Komisja Europejska (KE) oraz Wysoki przedstawiciel Unii [opublikowali Europejską strategię przemysłu obronnego \(EDIS\)](#). Jest to dokument niewiążący, który wyznacza polityczny kierunek zmian w przemyśle obronnym w UE do 2035 r. Towarzyszyła mu propozycja KE w sprawie nowego rozporządzenia – Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (EDIP). Ma on zapewnić implementację założeń nowej strategii, m.in. dzięki przeznaczeniu na ten cel specjalnej puli środków finansowych.

**Stan przemysłu obronnego.** Regulacja kwestii związanych ze wspólnym rynkiem leży w kompetencji Unii, jednak art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE zakłada w tym zakresie wyłączenia dotyczące produkcji i handlu bronią lub amunicją, aby chronić interesy bezpieczeństwa państw członkowskich. Przez lata państwa wykorzystywały ten argument do ograniczania współpracy. Sprawilo to, że europejski rynek obronny jest sfragmentaryzowany, a kompetencje komisarza ds. rynku wewnętrznego – zawężone. Nigdy nie został też osiągnięty cel wyznaczony przez państwa jeszcze w 2007 r., czyli przeznaczanie 35% ich całkowitych wydatków na zakup sprzętu obronnego we współpracy z innymi członkami UE. Według danych Europejskiej Agencji Obrony (EDA) w 2020 r. osiągnięto zaledwie 11%, a w 2022 r. – 18%.

Istotną przeszkodą dla rozwoju przemysłu obronnego w UE było też przekonanie większości państw o niskim

prawdopodobieństwie wybuchu wojny w Europie. Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego (EDTIB) pozostawała więc przez lata niedofinansowana, co doprowadziło do ograniczenia rodzimych zdolności do produkcji broni i amunicji. Dane EDA wskazują dodatkowo, że od 2007 r. corocznie ponad 60% wydatków państw na zamówienia obronne było przeznaczonych na zakup uzbrojenia poza UE, nawet w przypadkach gdy dostępny był analogiczny sprzęt produkcji europejskiej. Doprowadziło to do takiego pogłębienia zapaści rodzimego sektora zbrojeniowego, że nie jest on w stanie sprostać zapotrzebowaniu na broń i amunicję w związku z wojną na Ukrainie nawet po zwiększeniu przez państwa UE wydatków na zamówienia.

**Założenia nowej strategii.** Priorytetem EDIS jest zapewnienie gotowości obronnej w obliczu zagrożenia ze strony Rosji dzięki poprawie innowacyjności, konkurencyjności i odporności EDTIB. W osiągnięciu tego celu ma pomóc zwiększenie poziomu wspólnych inwestycji oraz poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw. Wobec stanu europejskiego przemysłu obronnego kryteria, które powinny spełnić państwa do 2030 r., są postawione ambitnie. Założono, że: 1) co najmniej 40% zamówień na sprzęt wojskowy ma być składanych we współpracy między państwami w UE; 2) wartość handlu sprzętem wojskowym w Unii ma stanowić co najmniej 35% wartości unijnego rynku obronnego; 3) co najmniej 50% wydatków z budżetów

obronnych państw ma być przeznaczanych na zamówienia w UE (do 2035 r. wartość ta ma wzrosnąć do 60%). Takie przekierowanie inwestycji państw ma w dłuższej perspektywie poprawić stan rodzimego przemysłu, zwiększyć dostępność sprzętu wojskowego i amunicji europejskiej produkcji, a także ograniczyć zależność od państw trzecich.

Przełomowym założeniem EDIS jest włączenie Ukrainy – jeszcze przed jej akcesją do UE – w unijną współpracę obronną. Ukraina mogłaby więc brać udział we wspólnych zamówieniach, podejmować współpracę z przedsiębiorstwami unijnego sektora obronnego, a także korzystać ze wsparcia finansowego z EDIP. Aby ułatwić podjęcie współpracy, strategia przewiduje zorganizowanie do końca br. forum przemysłu obronnego UE–Ukraina. W Kijowie UE otworzy też Biuro ds. innowacji, które pozwoli wykorzystać bieżące doświadczenia z pola bitwy zdobyte przez stronę ukraińską do prac nad unowocześnianiem europejskich technologii.

**Rosnąca skala wyzwań.** Przedłużająca się wojna na Ukrainie będzie wymagała dalszego zwiększania inwestycji w przemysł obronny. Chociaż EDIP zakłada dodatkowe 1,5 mld euro do końca bieżącej perspektywy budżetowej w 2027 r., kwota ta nie jest wystarczająca w obliczu bieżących potrzeb. Nie wiadomo też, na jakich zasadach będzie odbywało się wsparcie partnerów z Ukrainy. EDIP zakłada, że na ukraińską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego mają być przeznaczone oddzielne środki w ramach Instrumentu wsparcia dla Ukrainy, ale nie wskazuje konkretnej kwoty. Ułatwieniem może być zwiększenie elastyczności sektora bankowego – głównie Europejskiego Banku Inwestycyjnego – w zakresie polityki pożyczkowej i objęcie nią całej produkcji obronnej, a nie jak dotąd wyłącznie produktów podwójnego zastosowania. Dotychczas nie ma jednak pomysłu, jak zachęcić banki do takiej zmiany poza akcentowaniem korzyści dla rozwoju rynku wewnętrznego, którego częścią jest EDTIB. Bieżąca sytuacja wymaga też dalszej mobilizacji po stronie państw, które strategia wzywa do zwiększenia nakładów zarówno na nowy EDIP, jak i działający już [Europejski Instrument na rzecz Pokoju \(EPF\)](#), m.in. poprzez zaciąganie długów.

Państwa UE będą ponadto potrzebowały konkretnych zachęt do pogłębiania współpracy. EDIS proponuje utworzenie nowych mechanizmów mających na celu zniesienie barier formalnych w funkcjonowaniu rynku obronnego i zwiększenie zysków z działań podejmowanych we współpracy. Zmianę ma przynieść m.in. powołanie Rady ds. gotowości przemysłu obronnego, która na poziomie UE wyznaczy priorytety i skoordynuje zamówienia, a także utworzenie pilotażowego Europejskiego mechanizmu sprzedaży na potrzeby wojska (analogicznego do amerykańskiego Foreign Military Sales), który pozwoli zwiększyć widoczność produktów dostępnych na rynku UE.

Na mniejszą skalę będą to Fundusz na rzecz przyspieszenia transformacji łańcuchów dostaw w sektorze obronności (FAST), który zakłada wsparcie dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także Program na rzecz struktury europejskiego uzbrojenia (SEAP), który ma zwiększyć korzyści finansowe i prawne dla grup państw podejmujących współpracę obronną, np. w ramach PESCO. Mimo to w strategii brakuje rozwiązań w zakresie rozbudowy linii produkcyjnych i pozyskiwania personelu, co wciąż jest kluczowe dla poprawy gotowości sektora obronnego w UE.

**Wnioski.** Wdrożenie założeń EDIS ma zagwarantować przejście europejskiego przemysłu obronnego z [trybu reagowania kryzysowego](#) do stanu ciągłej gotowości. Skala wojny na Ukrainie przerosła bowiem możliwości europejskiego sektora obronnego w krótkim okresie. Nie był on w stanie rozbudować linii produkcyjnych na czas i wciąż mierzy się zarówno z takimi problemami, jak i z niedoborem wykwalifikowanego personelu. W związku z tym Unia nie wywiązała się ze zobowiązania dostarczenia Ukrainie 1 mln sztuk amunicji w ciągu roku, a brak dostępności sprzętu wojskowego skłonił niektóre państwa do [składania zamówień poza Europą](#). Chociaż EDIS ma zachęcić członków UE do wspierania rodzimej produkcji, w świetle bieżących wyzwań nadal potrzebne są elastyczne i szybkie do wdrożenia rozwiązania, w tym uwzględniające współpracę z partnerami w świecie. Chodzi nie tylko o uzupełnianie potrzeb sprzętowych państw UE, ale także o dalsze kreatywne pozyskiwanie amunicji dla Ukrainy, w tym np. zakup 800 tys. sztuk amunicji zaproponowany przez czeskiego prezydenta w lutym br.

Publikacja EDIS niesie też zwiększenie roli UE w kreowaniu strategicznej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Europie. Symboliczną zmianą byłoby powołanie w nadchodzącej kadencji KE nowego komisarza ds. przemysłu obronnego. Niektóre państwa członkowskie odnoszą się jednak do takich propozycji z niechęcią, co wynika przede wszystkim z ich odmiennego postrzegania interesów i z potrzeby zapewnienia ochrony własnym przedsiębiorstwom sektora obronnego. Takie państwa jak Polska będą natomiast w kolejnych latach przeznaczać dużą część wydatków na realizację umów na zakup uzbrojenia, które zawarły po 2022 r. z państwami spoza UE, np. USA i Koreą Płd. W związku z tym prawdopodobne jest, że poziom zaangażowania państw UE w zacieśnianie współpracy obronnej pozostanie niedostateczny, a wyznaczone przez EDIS cele nie zostaną zrealizowane do 2030 r. Wciąż nie wszystkie państwa doceniają także zagrożenia ze strony Rosji dla UE, a przy tym nie oszacowują właściwie kosztów politycznych, społecznych i wojskowych, które mogłyby ponieść w sytuacji, gdy Ukraina nie otrzyma wystarczających dostaw broni i amunicji, a rosyjska agresja będzie się przedłużała.