

Wadliwie zaprojektowany i stwarzający zagrożenie

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

MICHAŁ PAWELLA, JANUSZ LUDWISIAK

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) został utworzony w celu finansowania wydatków obronnych państwa wobec zwiększonego prawdopodobieństwa militarnego zagrożenia suwerenności i w okresie istotnej nierównowagi budżetu. Miał przyspieszyć i zwiększyć zamówienia nowoczesnego, zagranicznego sprzętu wojskowego, zarówno w sytuacji niedoborów w polskiej armii występujących do czasu rozpoczęcia wojny w Ukrainie w 2022 r., jak i z uwagi na ilość przekazywanego jej uzbrojenia. Powinno to podnieść potencjał obronny Polski do poziomu pozwalającego zniechęcić Federację Rosyjską do militarnej agresji. Dostrzegając wagę zagadnienia, Departament Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził w Ministerstwie Obrony Narodowej (MON), Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Agencji Uzbrojenia badania dotyczące planowania i realizacji zadań finansowanych przez Fundusz¹. Poza zagadnieniami ujętymi w tematykach kontroli², celem było także stworzenie podstaw do merytorycznej dyskusji na temat efektów tego rozwiązania oraz jego długookresowych skutków dla stabilnego rozwoju i utrzymania wymaganych zdolności operacyjnych armii, z uwzględnieniem wpływu na budowę polskiego przemysłu obronnego i przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego państwa.

Wprowadzenie

Z powodu wojny w Ukrainie, agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw Sojuszu Północnoatlantyckiego, skomplikowanej sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz konfliktów zbrojnych

prowadzonych w Afryce, w ostatnich trzech latach nastąpił istotny wzrost wydatków zbrojeniowych. Raport „Trends in World Military Expenditure”, opublikowany przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI)

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Obsługa Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego*, nr ewid. I/23/004/KON oraz: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, nr ewid. I/24/002/KON.

² Czy w sposób skuteczny i oszczędny były planowane, pozyskiwane i wydatkowane środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przeznaczone na realizację zadań?



– niezależną organizację badawczą, która analizuje globalne nakłady na obronność – wskazuje, że osiągnęły one w 2024 r. rekordowy poziom ponad 2,7 bln dolarów³ (tj. ponad 10 bln zł). Instytut wskazuje, że jest to największy roczny wzrost od 1991 r., czyli końca zimnej wojny. Wzrost zanotowano we wszystkich regionach świata, szczególnie w Europie i na Bliskim Wschodzie⁴. W ślad za SIPRI, Zespół Badań i Analiz Militarynych wskazuje, że: „W skali świata państwa NATO odpowiadają za 55% wydatków obronnych, wydawszy ponad 1,5 bln dol. (w tym europejscy członkowie około 450 mld dol.), przy czym wymóg przeznaczania ok. 2% PKB na obronność spełniło 18 państw członkowskich spośród 32 (dla porównania w 2023 r. było to 11 państw), co jest liczbą rekordową od przyjęcia nowych wytycznych przez NATO w 2014 roku”⁵.

Jeśli chodzi o wydatki na obronność w 2024 r., w Europie⁶ najwięcej wyasygnowali na nią Niemcy – 88,5 mld dol. Kolejnymi krajami były Wielka Brytania i Francja, które wydatkowały odpowiednio 81,8 mld dol. i 64,7 mld dol. Zaraz za nimi znalazły się *ex aequo* Polska i Włochy, z kwotą ok. 38,0 mld dol. Należy jednak zwrócić uwagę, że w ujęciu procentowym był to wzrost względem 2023 r. aż o 31% dla Polski, 28% dla Niemiec,

6,1% dla Francji i 2,8% – Wielkiej Brytanii⁷. Przedstawiona uproszczona kalkulacja obrazuje istotny wzrost wydatków obronnych w naszym kraju, zarówno biorąc pod uwagę środki przeznaczane na ten cel w latach poprzednich, jak i w odniesieniu do innych państw europejskich, których produkt krajowy brutto znacznie przewyższa polski dochód.

Należy wskazać, że zwiększenie nakładów na obronność w Polsce to efekt konsensusu najważniejszych parlamentarnych sił politycznych oraz wsparcia społeczeństwa. Wyrazem tego było uchwalenie 11 marca 2022 r. przez Sejm RP, niemalże jednomyślnie, rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny⁸, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r., podnosząc minimalny poziom środków finansowych przeznaczanych corocznie z budżetu państwa na obronność. Artykuł 40 ust. 1 pkt 2 ustawy spowodował, że od 2023 r. wydatki na obronę narodową stanowią nie mniej niż 3% PKB. Wcześniej planowano czynić to stopniowo, aby w 2030 r. osiągnąć poziom 2,5% ich udziału w PKB. Wymiernym skutkiem tych zmian było zwiększenie nakładów Polski na obronność w najbliższym 15-letnim okresie planistycznym o co najmniej 345 mld zł. Kolejnym ważnym elementem dotyczącym finansowania polskich Sił Zbrojnych, ujętym w tej ustawie,

³ W artykule przyjęto polski system prezentacji liczb (1 bln = 1000 mld).

⁴ Za 60% globalnych zbrojeń odpowiada pięć państw – Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Niemcy i Indie – wydając na te cele 1,635 biliona dolarów (tj. 6,116 biliona zł).

⁵ Cyt. B. Kucharski: *SIPRI – rekordowe wydatki obronne w 2024 r.*, <<https://zbiam.pl/sipri-%E2%80%92-92-rekordowe-wydatki-obronne-w-2024-r/>> (dostęp: 20.10.2025).

⁶ Nie uwzględniając Federacji Rosyjskiej.

⁷ Zob. SIPRI, *Trends in World Military Expenditure 2024*, kwiecień 2025, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf> (dostęp: 20.10.2025).

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

było utworzenie na podstawie art. 41 Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego zarządzanie powierzono Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Umożliwiło to sfinansowanie części wydatków zbrojeniowych za pomocą instrumentów dłużnych, początkowo przez emisję obligacji, a po nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny (we wrześniu 2022 r.) również przez kredyty i pożyczki.

Skala tego działania (blisko co czwarta złotówka przeznaczana w 2024 r. na obronność była wydatkowana za pośrednictwem Funduszu) oraz zapoczątkowanie w 2022 r. ponoszenia części wydatków na obronność za pomocą instrumentów dłużnych spowodowały, że stał się on przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Analiza NIK stanowiła również odpowiedź na ogólną tendencję w ostatnich latach, polegającą na przesuwaniu niektórych wydatków publicznych z części budżetu państwa do wybranych funduszy funkcjonujących poza nim i prowadzonych przez BGK. Powoduje to marginalizację roli kontroli budżetowej, która jest z kolei instrumentem realizacji przez NIK jej zadania – wynikającego wprost z art. 204 Konstytucji RP, tj. obowiązku przedstawienia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W ostatnich latach Izba przeprowadziła dwie kontrole doraźne Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁹, które stanowią uzupełnienie corocznych kontroli wykonania ustawy budżetowej. Artykuł szczegółowo przybliży ich wyniki.

Ustalenia kontroli NIK

Nieokreślenie źródła spłat zobowiązań

Poza analizą działań jednostek kontrolowanych w zakresie wykonania przez nie rocznego planu finansowego Funduszu, kontrola położyła szczególny nacisk na planowanie wieloletnie Funduszu. Badanie miało odpowiedzieć na kluczowe pytanie, czy sposób wykorzystania tego nowoutworzonego instrumentu umożliwi Siłom Zbrojnym RP zharmonizowany rozwój w ujęciu wieloletnim, tj. odpowiadającym przyjętemu na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny 15-letniemu cyklowi programowania ich rozwoju. Wyniki kontroli wskazują, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, a przyczyną było przyjęcie w 2022 r. wielu wadliwych założeń w procesie tworzenia Funduszu.

Pierwszy i najpoważniejszy zarzut dotyczy braku określenia źródła spłat zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Koszty funkcjonowania Funduszu na najbliższe 15 lat, na które składają się zarówno spłaty kapitału, jak również prowizje i odsetki od zaciągniętych kredytów, BGK oszacował na ponad 400 mld zł, podczas gdy na pokrycie tych kosztów Minister Obrony Narodowej zaplanował wpłaty z części 29. budżetu państwa – Obrona narodowa w wysokości mogącej pokryć jedynie 12% tej kwoty. Deficyt wynikał z rozbieżnych stanowisk pomiędzy Ministrem ON a Ministrem Finansów co do odpowiedzialności za spłatę tych zobowiązań. MON uważało, że do 2035 r., tj. do czasu

⁹ Patrz przyp. 1



intensywnej rozbudowy potencjału Sił Zbrojnych, wpłaty pochodzące z budżetu MON nie powinny stanowić głównego źródła zasilania Funduszu. Źródła, z którego powinny pochodzić środki na ten cel MON upatrywało w nowej regulacji wprowadzonej do ustawy o finansach publicznych (art. 167a) lub w emisji kolejnych obligacji przez BGK. W pierwszym przypadku chodziło o przepis, zgodnie z którym Rada Ministrów może przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycje przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych dodatkowych środków, pochodzących m.in. z wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych oraz z niepodzielonych rezerw celowych. Należy pamiętać, że ten przepis miał na celu zapobieżenie skutkom incydentalnych i trudnych do przewidzenia sytuacji braku środków i nie powinien stanowić podstawy do długofalowego planowania wpływów i wydatków Funduszu. Drugie rozwiązanie – dalsza emisja obligacji przez BGK – stanowi w istocie „rolowanie” zobowiązań. Nie jest to oczywiście forma ich spłaty, a jedynie przesunięcie problemu w czasie, na dodatek powiązane ze wzrostem kosztów obsługi samego Funduszu, który obecnie jest już jednym z najdroższych instrumentów tego typu w BGK. Przykładowo na koniec września 2024 r. zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego wynosiło 70,1 mld zł, a łączne

koszty obsługi tego długu – 1,6 mld zł. Z kolei Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych przy znacznie niższym zadłużeniu (30 mld zł) generował koszty obsługi w wysokości 1,2 mld zł. Relacja kosztów obsługi do zadłużenia była zatem niemal dwukrotnie wyższa w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Takie odwleknięcie spłaty zobowiązań w czasie trudno również uznać za realne, gdyż BGK nigdy wcześniej nie rolował ich na taką skalę, tj. nawet kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie. Takiego podejścia MON do kwestii zadłużenia Funduszu od początku jego funkcjonowania nie podzielał Minister Finansów, który stał na stanowisku, że zobowiązania w całym okresie kredytowania powinny być zabezpieczone w budżecie państwa w części 29. – Obrona narodowa, tj. ze środków wchodzących w skład 3% PKB przeznaczanych na obronność. W efekcie otrzymaliśmy instrument, który generuje liczone w setkach miliardów złotych zobowiązania bez realnego planu ich uregulowania¹⁰.

Problem jest wciąż daleki od rozwiązania, na co wskazuje ostatnie stanowisko Ministra Obrony Narodowej, będące odpowiedzią na Informację o wynikach kontroli NIK¹¹. Wskazał on, że w latach 2026–2028 wpłaty z budżetu MON do Funduszu mają być w wysokości odpowiadającej kosztom obsługi finansowania dłużnego tylko dla kontraktów już zawartych oraz tych z pozytywną rekomendacją

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s. 11-14.

¹¹ Stanowisko Ministra Obrony Narodowej z 20.8.2025 (sygn. DKon-WKK.09000.5.2024.) do Informacji o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, opublikowany jako załącznik do Informacji.

Zespołu sterującego Funduszu¹², natomiast od 2029 r. nie zamierza się obciążać budżetu resortu dalszą spłatą zobowiązań. Takiej rozbieżności stanowisk nie należy rozpatrywać w kategoriach błędu proceduralnego, ale jako realne ryzyko dla finansów publicznych, a wobec celu powstania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, także dla terminowego osiągnięcia zdolności operacyjnych polskiej armii wobec potencjalnych wyzwań i zagrożeń. Brak jednoznacznej decyzji, czy zobowiązania wygenerowane przez Fundusz mają obciążać bliżej nieokreśloną część Skarbu Państwa, czy też konkretnie budżet MON, tworzy poważną lukę w systemie planowania finansów publicznych. Trudno bowiem oczekiwać, aby Minister Obrony Narodowej przyjął realne założenia w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP”, którego jednym z elementów jest Plan Modernizacji Technicznej na kolejne 15 lat, jeśli nie ma pewności, jakimi środkami będzie dysponował po 2028 r.

Z drugiej strony brak wiedzy co do tego, w czyich księgach znajdują się wielomiliardowe zobowiązania zaciągnięte na cele obronne może uniemożliwiać Ministrowi Finansów skuteczne zarządzanie poziomem długu publicznego oraz zapewnienie odpowiedniej wielkości „przestrzeni” fiskalnej, rozumianej jako obszar budżetu państwa pozwalający na zabezpieczenie środków na określony cel bez narażania stabilności sytuacji finansowej państwa.

Jest to swoista rezerwa pozwalająca państwu na podejmowanie optymalnych rozwiązań wobec kryzysów i nieprzewidywalnych zdarzeń, a czasem wręcz umożliwiającą przetrwanie gospodarki. W tym kontekście należy przywołać kilka liczb z przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na 2026 r. Zgodnie z głównymi założeniami, dochody budżetu państwa zaplanowano na poziomie 647,2 mld zł, wydatki wyniosą 918,9 mld zł, przy deficycie 271,7 mld zł. Relacja państwowego długu publicznego do PKB jest planowana na poziomie 53,8%. Zostały zwiększone nie tylko nominalnie, ale i procentowo w stosunku do PKB, wydatki na modernizację armii i wsparcie systemu bezpieczeństwa, które mają wynieść ponad 200 mld zł, co odpowiada 4,81% PKB, przy równoczesnym wzroście finansowania służby zdrowia do poziomu 247,8 mld zł (ok. 6,81% PKB). Biorąc pod uwagę zakładany wzrost wydatków na obronność i służbę zdrowia, należy przyjąć, że w innych działach administracji publicznej musi nastąpić ograniczenie wydatków w ujęciu procentowym w relacji do PKB. Analiza planowanego budżetu na 2026 r. w stosunku do 2025 r. wskazuje przykładowo, że pomimo nominalnego wzrostu nakładów na edukację i naukę, przeznaczą się na nie mniej środków w ujęciu procentowym względem PKB¹³. Z projektu budżetu, w szczególności przez analizę

¹² W skład Zespołu sterującego wchodzi: Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów i Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego.

¹³ Zob. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Projekt ustawy budżetowej na 2026 r.* <<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-budzetowej-na-2026-r>> (dostęp: 20.10.2025).



założonego wzrostu gospodarczego, poziomu inflacji i bezrobocia oraz w zakresie oczekiwanych dochodów i przy uwzględnieniu wynikającego z ustawy o finansach publicznych progu ostrożnościowego wynoszącego 55%, widać że możliwości zapewnienia wspomnianej wcześniej odpowiedniej przestrzeni fiskalnej będą istotnie ograniczone. Należy zatem wskazać, że Minister Finansów zarówno w 2026 r., jak i w kolejnych latach nie będzie posiadał środków budżetowych na spłatę zobowiązań Funduszu bez konieczności cięć kolejnych wydatków w innych działach administracji publicznej. Konieczne jest również przyjęcie, że utrzymanie stabilności finansów publicznych, a przez to wiarygodności Polski, będzie w największym stopniu wpływało na koszt obsługi zaciągniętych przez państwo zobowiązań, w tym w ramach BGK, m.in. przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Stąd właściwa polityka fiskalna okaże się kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwa, bez którego nie osiągniemy i nie utrzymamy bezpieczeństwa militarnego.

Brak zaplanowania w pełni spłat oszacowanych kosztów obsługi instrumentów dłużnych Funduszu, a tym samym powstanie deficytu w perspektywie do 2035 r. w wysokości co najmniej 350 mld zł, niesie ze sobą realne, negatywne skutki dla polskich Sił Zbrojnych. Należy podkreślić, że w 2022 r. MON rozpoczęło realizację ambitnych planów

bez właściwie przeprowadzonej kompleksowej analizy oraz uwzględnienia realnych możliwości finansowych państwa. Obecne poszukiwanie przez Ministerstwo środków na spłatę zobowiązań Funduszu w części budżetowej – Obrona narodowa powoduje przesuwanie w czasie, redukcję lub w skrajnych przypadkach nawet rezygnację z zadań już ujętych w centralnych planach rzeczowych, od początku planowanych do sfinansowania bezpośrednio z budżetu państwa. Oczywiście nie sprzyja to zharmonizowanemu osiągnięciu kolejnych zdolności operacyjnych przez armię. Przenoszenie środków przewidzianych na inne zadania modernizacyjne jest zatem ze wszech miar szkodliwe. Należy mieć również na uwadze, że zakupy sprzętu to tylko jeden z elementów tego procesu. Równie ważne są m.in. rozbudowa infrastruktury czy szkolenia, które w największym stopniu będą finansowane ze środków budżetowych z części 29. – Obrona narodowa. Należy podkreślić, że pozyskanie sprzętu wojskowego, choć jest najbardziej kosztowne, stanowi tylko jeden z elementów osiągnięcia zdolności operacyjnej przez Siły Zbrojne¹⁴. Skalę negatywnego wpływu niezaplanowania spłat zaciągniętych zobowiązań Funduszu najlepiej obrazuje zestawienie jego rosnących kosztów ze środkami, które MON corocznie przeznacza na modernizację armii. Według prognoz BGK, w latach 2028–2035 uśrednione koszty Funduszu będą corocznie przekraczały 43 mld zł. Dla porównania, w 2024 r. na cały plan

¹⁴ Zob. M. Pawella: *Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności – badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4 /2023, s. 29-31.

modernizacji technicznej, w części finansowanej z budżetu państwa, MON przeznaczyło 31,5 mld zł. Łączne wydatki tego roku na wszystkie centralne plany rzeczowe¹⁵ wyniosły nieco ponad 42 mld zł. Dotychczasowa praktyka wskazywała, że poszukiwanie oszczędności odbywało się właśnie kosztem programów modernizacyjnych, a nie innych kategorii budżetu MON, jak wynagrodzenia czy świadczenia na rzecz osób fizycznych, które z uwagi na charakter należy uznać za wydatki sztywne.

Innym problemem związanym z wydatkami Funduszu, który służy pozyskaniu sprzętu wojskowego u zagranicznych kontrahentów są celowe założenia obecnego kierownictwa resortu, aby przeznaczyć co najmniej 50% wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych dla rodzimych producentów. Jeśli zakontraktowane projekty stanowią wieloletnie obciążenie dla wydatków resortu w odniesieniu do spłaty kapitału zaciągniętych lub planowanych kredytów, a w wypadku niezrealizowania innego źródła finansowania również w zakresie kosztów jego pozyskania i obsługi, trudno będzie osiągnąć zakładany cel. Byłby on istotnym wsparciem dla rozwoju polskiego przemysłu obronnego oraz budowy zdolności gospodarczych państwa zapewniających trwałe osiągnięcie jego odporności. Możliwości produkcyjne oraz obsługowo-naprawcze w całym cyklu życia sprzętu wojskowego stanowią kluczowe zdolności państwa w sytuacji prowadzenia długotrwałej operacji obronnej.

Niewłaściwe podejście do podatku VAT

Brak zaplanowania spłat od zobowiązań zaciąganych przez Fundusz nie był jedyną wadą tego instrumentu. Kolejny mankament to przyjęcie nieuzasadnionego ekonomicznie i potencjalnie niegospodarnego założenia, że podatek VAT od pozyskiwanego sprzętu wojskowego powinien być regulowany za pomocą instrumentów dłużnych. W skrócie oznaczałoby to zaciąganie przez Skarb Państwa zobowiązań na jego odprowadzenie z powrotem do budżetu. W wyniku prac wspomnianego wcześniej Zespołu Sterującego wycofano się z tego nieuzasadnionego ekonomicznie wariantu, co jednak pogłębiło niedobory finansowe Funduszu. Są to zatem kolejne środki, których MON musi szukać w swoich zasobach. Jak widać, proces konstruowania Funduszu nie został poprzedzony rzetelną analizą, również pod kątem uwarunkowań podatkowych¹⁶.

Nieaktualna dokumentacja planistyczna

Dopełnieniem zidentyfikowanych przez NIK słabości w dotychczasowym funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jest to, że wszystkie dane prognostyczne niezbędne do sprawnego zarządzania tym instrumentem, będące w posiadaniu Ministra Obrony Narodowej, były nieaktualne i niedoszacowane. Jedyna „Prognoza wpływów i wydatków Funduszu”, tj. dokument sporządzany na podstawie art. 42 ust. 10 ustawy o obronie Ojczyzny i mający na celu połączenie w całość dwóch procesów (planowania wpływów i wydatków

¹⁵ Plan modernizacji technicznej, Plan zakupu środków materiałowych i Plan inwestycji budowlanych.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s.14.



Funduszu z Programem rozwoju Sił Zbrojnych w cyklu 15-letnim) została sporządzona w lipcu 2022 r. i opierała się na już nieaktualnych założeniach. Zakładała niższy o ponad 100 mld zł poziom wydatków obronnych planowanych przez Ministra Obrony Narodowej do zrealizowania w ramach Funduszu oraz została sporządzona na podstawie stanu prawnego sprzed 1 września 2022 r. – nie zakładała zaciągania kredytów i pożyczek na potrzeby FWSZ, a jedynie finansowanie jego potrzeb z emisji obligacji przez BGK. Od tamtego czasu jej nie aktualizowano, ani nie kalkulowano prognozowanych kosztów Funduszu, co NIK oceniła negatywnie. Bez tych podstawowych informacji Minister Obrony Narodowej nie mógł skutecznie nadzorować tego instrumentu. Co gorsza, było to w okresie zaciągania wieloletnich zobowiązań za pośrednictwem Funduszu. Wymienione wcześniej nieprawidłowości skutkujące niedoborami finansowymi FWSZ mogą być zatem jeszcze wyższe, a rzeczywista skala problemu większa, niż wynika z ustaleń z realizowanych kontroli w tym zakresie¹⁷.

Niskie wykonanie planu finansowego

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych stoi przed poważnym problemem, jakim jest brak planu na spłatę jego zobowiązań i kosztów z nimi związanych. Paradoksalnie sytuację może częściowo łagodzić niski poziom realizacji dotychczasowych planów finansowych (nieco ponad 50% w 2023 r.

i 65% w 2024 r.). Ograniczone tempo wydatkowania środków sprawiło, że Fundusz zaciągnął mniej zobowiązań, co przekłada się na niższe koszty obsługi. Nie jest to stan pożądany, gdyż idea powołania Funduszu zakładała sprawne i efektywne finansowanie zakupów na rzecz Sił Zbrojnych RP. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że poza czynnikami obiektywnymi (m.in. inicjowane przez dostawców zmiany harmonogramów płatności i terminów dostaw sprzętu) do niskiej realizacji planu przyczyniło się również przyjmowanie nierealnych założeń dotyczących możliwości pozyskania finansowania dla poszczególnych umów. Przykładem były kontrakty z tzw. pakietu koreańskiego¹⁸. Za niewykonalne uznano przyjęcie w harmonogramie wydatków Funduszu na 2023 r. założenia o zdobyciu finansowania dla trzech kontraktów z tego pakietu na łączną kwotę ponad 16 mld dolarów, pomimo niezakończonych procedury pozyskiwania finansowania dla zawartych wcześniej umów. W momencie tworzenia harmonogramu Fundusz dysponował finansowaniem jedynie w wysokości 5 mld zł, zapewnionym przez wcześniej zaciągnięty kredyt pomostowy, a BGK prowadził negocjacje mające na celu uzyskanie docelowego finansowania (kredytu eksportowego) dla kontraktów zawartych jeszcze w 2022 r. Proces ten zakończył się we wrześniu 2023 r. Biorąc pod uwagę powyższy termin, dostępne i ograniczone limity wsparcia koreańskich agencji kredytów eksportowych

¹⁷ Tamże, s. 15-16.

¹⁸ Kontrakty zawarte w ostatnich latach przez MON z Koreą Południową na zakup nowoczesnego sprzętu wojskowego, obejmujące m.in. czołgi K2, armatohaubice K9 i samoloty FA-50.

i podkreślany przez specjalistów z Banku Gospodarstwa Krajowego wielomiesięczny proces negocjacyjny dla kolejnych umów kredytowych, założenia ujęte w harmonogramie dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na rok 2023 r. były zdaniem NIK nierealne¹⁹.

Wnioski pokontrolne

Kluczowym wnioskiem wynikającym z kontroli było dokonanie przeglądu założeń „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP” w kontekście możliwości jego realizacji przy dostępnych środkach finansowych. Efektem powinno być wypracowanie długookresowej i realnej strategii finansowania wydatków obronnych, która celowo umożliwi zapewnienie osiągnięcia przez Siły Zbrojne RP planowanych zdolności operacyjnych w zakładanym (jak najkrótszym) czasie. Druga rekomendacja wskazywała na konieczność aktualizacji dokumentów planistycznych Funduszu w celu umożliwienia sprawnego i skutecznego zarządzania tym instrumentem przez Ministra Obrony Narodowej.

Konkluzje autorów

Naszym zdaniem rozważania o Funduszu winny być prowadzone przy założeniu, że zostanie zachowany ponadpartyjny konsensus co do konieczności zwiększenia finansowania wydatków obronnych oraz akceptacja społeczeństwa, które ponosi koszty takiego kierunku zmian. Niemniej, kierując środki za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej do Sił Zbrojnych RP

oczekuje się, że wielki i potrzebny projekt modernizacji technicznej armii zapewni zbudowanie potencjału obronnego, który zniechęci Federację Rosyjską do agresji. Jednak wyższe wydatki w jednym dziale administracji publicznej mogą skutkować ograniczeniami w rozwoju lub nieutrzymaniem oczekiwanego poziomu usług publicznych w innych obszarach życia społecznego. Wzrost środków finansowych przeznaczanych na cele obronne będzie w kolejnych latach, a może i dekadach, negatywnie wpływał na pozostałe usługi świadczone na rzecz obywateli przez państwo, ograniczając np. rozwój niedofinansowanej latami służby zdrowia czy też możliwość przeprowadzenia transformacji energetycznej, a to będzie skutkować wyższymi rachunkami za prąd lub dodatkowymi podatkami. Należy więc podjąć działania, aby ten wielki projekt modernizacji polskiej armii był określony w czasie, przebiegał zgodnie z założeniami, był rzetelnie przedstawiany społeczeństwu w celu utrzymania wysokiego poziomu jego akceptacji, a co najważniejsze – został terminowo ukończony. Najgorszym scenariuszem byłaby sytuacja, w której wojna w Ukrainie zostałaby zatrzymana na obecnej linii frontu, a polskie społeczeństwo wobec pozornego zmniejszenia stanu zagrożenia, rosnących kosztów życia oraz z uwagi na brak wymiernych efektów procesu modernizacji polskiej armii (przy ustawicznej dezinformacji prowadzonej przez Federację Rosyjską w tym zakresie) uznałoby kontynuację niedokończonego

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja...*, op.cit., s. 16-18.



projektu za niecelową. Gdyby na podstawie tak zidentyfikowanych potrzeb społeczeństwa znalazła się parlamentarna siła polityczna, stanowiąca zaplecze dla polskiego rządu, która na fali zmienionych oczekiwań dążyłaby do ograniczenia wydatków na obronność, cały trud związany z procesem modernizacji technicznej mógłby zostać zniweczony, a podatność na zagrożenia militarne systemu obronnego państwa zachęcałaby do podjęcia agresji z zewnątrz. Dlatego poprawnie zaplanowany, transparentny i terminowo realizowany proces powinien przebiegać możliwie bez zakłóceń. Jego cel musi zostać jasno określony i umiejscowiony w czasie.

Najwyższa Izba Kontroli stara się w aktywny sposób wspierać działania państwa wzmacniające jego system obronny, identyfikując problemy, które mogą istotnie ograniczać podjęty wysiłek. Informacja o wynikach kontroli NIK dotycząca Funduszu to pierwszy sygnał alarmowy – nie przeciwko nowemu rozwiązaniu, ale wobec ryzyka związanego z jego funkcjonowaniem. To od rządzących zależy, czy obowiązująca konstrukcja finansowania wydatków obronnych zostanie skorygowana, czy pozostanie kosztowną pułapką zarówno dla wojska, jak i finansów publicznych.

Dlatego właśnie tak ważny jest proces planowania i posiadanie strategicznej wizji dokonywania wydatków zbrojeniowych. Polska wzmacniając swoją armię musi równocześnie budować długofalową strategię finansowania obronności. Zakupy uzbrojenia i pozyskiwanie środków na ten cel

powinny być elementem przemysłanego planu, a doraźne zakupy (nawet te niezbędne, uzupełniające braki powstałe w wyniku wcześniejszych zaniechań) powinny być wkomponowane w ten proces, a nie go zastępować.

Analiza NIK, której wyniki zostały przybliżone w artykule, celowo pomijała często podnoszony w innych kontrolach aspekt ograniczania znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego (art. 219 Konstytucji RP) przez funkcjonowanie pozabudżetowych funduszy w BGK. Istotą tego audytu było zidentyfikowanie występujących problemów dotyczących planowania i realizacji zadań finansowanych przez FWSZ. Rysy, które wykazano w konstrukcji tego mechanizmu mogą podkopać nie tylko skuteczność procesu modernizacji Sił Zbrojnych, ale i stabilność finansów publicznych, zwłaszcza wobec sytuacji gospodarczej, w jakiej znajduje się obecnie Polska, mająca drugi co do wielkości deficyt sektora finansów publicznych w Unii Europejskiej (6,6% PKB w 2024 r.) oraz rosnący w stosunku do PKB dług publiczny (55,3% na koniec 2024 r. z 49,5% w roku wcześniejszym).

W kontekście ustaleń przedmiotowej kontroli ciekawym głosem w dyskusji, choć społecznie trudnym do zaakceptowania, jest stanowisko członka Rady Polityki Pieniężnej Ludwika Koteckiego, który w sytuacji budżetowej postuluje rozważenie możliwości ograniczeń wydatków społecznych z jednoczesnym wprowadzeniem podatku wojennego, który miałby obowiązywać przez 5 lat²⁰. Choć uzyskanie akceptacji

²⁰ Zob. P. Błaziak: *Ludwik Kotecki: Polska powinna wprowadzić podatek wojenny*, Interia Biznes, <<https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-ludwik-kotecki-polska-powinna-wprowadzic-podatek-wojenny,nld,22418948>>, (dostęp: 20.10.2025).

dla tego rozwiązania byłoby trudne, nie można zaprzeczyć, że byłby on realnym źródłem stabilnego sfinansowania zobowiązań Funduszu. Dodatkowe źródło finansowania potrzeb obronnych, przy właściwym zbilansowaniu wydatków, mogłoby doprowadzić do istotnego pomniejszenia kosztów związanych z zaciąganiem zobowiązań, które, jak wspomniano wcześniej, w ujęciu uśrednionym, będą obciążały budżet MON kwotą ok. 40 mld zł rocznie

i stanowią kluczową i nierozwiązaną oś sporu pomiędzy Ministrem Finansów i Ministrem Obrony Narodowej.

MICHAŁ PAWELLA

dyrektor,

JANUSZ LUDWISIAK

wicedyrektor,

Departament Obrony Narodowej NIK

Słowa kluczowe: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Ministerstwo Obrony Narodowej, wydatki pozabudżetowe, zdolności operacyjne armii, wydatki obronne, ustawa o obronie Ojczyzny

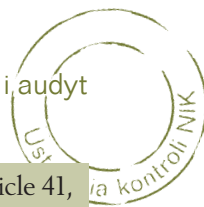
Bibliografia:

1. Błaziak P.: *Ludwik Kotecki: Polska powinna wprowadzić podatek wojenny*, Interia Biznes.
2. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.*, nr ewid. I/24/002/KON, sierpień 2025.
3. Kucharski B.: *SIPRI – rekordowe wydatki obronne w 2024 r.*, Zespół Badań i Analiz Militarnych.
4. Pawella M.: *Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności – badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4 /2023.
5. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Projekt ustawy budżetowej na 2026 r.*
6. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): *Trends in World Military Expenditure 2024*, kwiecień 2025.

ABSTRACT

Armed Forces Support Fund – Badly designed and Posing a Risk

An increase in defence spending in Poland is the result of a consensus among the most important parliamentary political forces and the support of the society. This was reflected in the adoption by the Sejm of the Republic of Poland of the government's draft Act on the Defence of the Homeland, which entered into force on 23 April 2022, and raised the minimum level of financial resources allocated annually from the state budget to defence. Since 2023, the expenditure on national defence has amounted to no less than 3% of gross domestic product. A tangible effect of these changes was an increase in Poland's defence spending over the following 15-year planning period by at least 345 billion zlotys. Another important element related to the financing of the Polish



Armed Forces, comprised in this Act, was the establishment, pursuant to Article 41, of the Armed Forces Support Fund, the management of which was entrusted to the Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). This allowed for financing part of armament expenditure with the use of debt instruments, initially through bonds issuance and, following an amendment to the Act on the Defence of the Homeland (in September 2022), also through loans and credits. The scale of this measure (in 2024, nearly every fourth zloty allocated to defence was spent via the Fund), as well as the initiation in 2022 of financing part of defence expenditure through debt instruments, made the Fund a subject of interest of the Supreme Audit Office. NIK's analysis was also a response to a broader trend observed over the last years, concerning transfers of certain public expenditure from the state budget parts to selected funds operating outside the budget and managed by the BGK. This results in the marginalisation of the role of state budget audit, which is an instrument used by NIK to fulfil its task arising directly from Article 204 of the Constitution of the Republic of Poland, i.e. the obligation to present to the Sejm of the Republic of Poland an analysis of the state budget execution and monetary policy guidelines. In recent years, NIK has carried out two ad hoc audits of the Armed Forces Support Fund, which complement the annual audits of the Budget Act execution. The article presents their results in detail.

Michał Pawella, director, **Janusz Ludwisiak**, deputy-director, Department of National Defence of NIK

Key words: Armed Forces Support Fund (Polish: *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych*), Ministry of National Defence (MON), expenditure outside the budget, operation capability of the army, expenditure on defence, Act on the Defence of the Homeland