

Witold Lewandowski

Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji

Po zmianach społeczno-ustrojowych, które miały miejsce w Polsce w roku 1989, rozpoczął się proces restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego. W jego trakcie z mniejszym lub większym powodzeniem wprowadzano rozmaite programy naprawcze. Realizuje się i aktualizuje zapisy rządowej „Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012”. Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego podkreśla, że istotnym elementem gospodarczej sfery bezpieczeństwa Polski jest rozwój przemysłu obronnego. Konsolidacja tego przemysłu ma dostosować możliwości i potencjał polskich przedsiębiorstw branży zbrojeniowej do dynamicznie zmieniającej się sytuacji na europejskich i światowych rynkach.

Zmiany, które dokonały się w Polsce po 1989 r. oraz związana z nimi nowa sytuacja polityczna i gospodarcza kraju, wymusiły konieczność innego spojrzenia na rolę, zadania i możliwości rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Ukształtowana w latach 50. ubiegłego wieku, a funkcjonująca do końca lat 80. w innych warunkach makroekonomicznych, politycznych i wojskowych, struktura polskiego sektora obronnego – przystosowana przede wszystkim do armii ponad 400-tysięcznej – musiała ulec restrukturyzacji i wymagała dostosowania do nowych wyzwań stojących przed Polską.

Od tamtego czasu minęło ponad 20 lat. Siły Zbrojne RP zostały liczebnie czterokrotnie zredukowane. W celu

uzdrowienia sytuacji w całej branży opracowano i wprowadzono w życie kilka programów restrukturyzacyjnych. Obecnie realizowana jest wprowadzona w życie w roku 2007 rządowa „Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012”¹, zwana też „Strategią 2012”.

1. Czy przeprowadzone zmiany i uruchamiane programy osiągnęły swój cel?
2. Czy zrealizowanie w całości zapisów w nich zawartych, jak i tych wytyczonych przez „Strategię 2012” spowoduje właściwe umiejscowienie podmiotów przemysłowego potencjału obronnego w systemie szeroko

¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 sierpnia 2007 r.

rozumianego bezpieczeństwa państwa polskiego?

3. Czy dalsze funkcjonowanie tych przedsiębiorstw i firm zostało właściwie zdefiniowane – również w kontekście kolejnych opracowywanych i realizowanych planów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP? Jaka jest przyszłość przemysłowego potencjału obronnego (PPO) w relacjach z wojskiem?

I wreszcie,

4. Czy nie grozi nam niebawem kolejna, zakrojona na szeroką skalę restrukturyzacja tego sektora?

Obserwacja i analiza obecnego stanu oraz kondycji całej branży zbrojeniowej w Polsce wskazuje, że obawy zawarte w powyższych pytaniach mogą okazać się zasadne.

SYTUACJA W POLSKIM PRZEMYŚLE OBRONNYM DO ROKU 1989

Po II wojnie światowej polski przemysł zbrojeniowy swoją strukturę i kształt osiągnął w latach 50. Wynikało to z relacji panujących w ówczesnym obozie tzw. państw socjalistycznych, w tym państw członkowskich Układu Warszawskiego, z uwzględnieniem dominującej roli ZSRR. Stworzony w ten sposób system zakładał, że wyłącznie Związek Radziecki będzie w stanie stworzyć finalny produkt z zakresu uzbrojenia i sprzętu wojskowego, poprzedzony szczegółowymi, rozwiniętymi na szeroką skalę pracami badawczo-rozwojowymi, a pozostałe państwa będą mogły produkować jedynie kompo-

nenty danych systemów. Wprowadzenie takiego modelu powodowało stopniowe uzależnienie poszczególnych państw od ZSRR w tej dziedzinie.

Otrzymywane np. licencje na dany produkt w ramach tak zaplanowanej współpracy między Związkiem Radzieckim a Polską stanowiły kwestię sporną długo po zmianach polityczno-ustrojowych pod koniec lat 80. Zdaniem rosyjskich specjalistów, polski przemysł zbrojeniowy wytwarzał i nadal wytwarza produkty, w których wykorzystano technologie niezgodnie z prawem międzynarodowym, naruszając w ten sposób umowy licencyjne. Przykładem takiego produktu jest karabin Beryl, któremu zarzucano, że jest wierną kopią rosyjskiego kałasznikowa.

Mimo tak prowadzonej polityki przez państwo będące liderem ówczesnego obozu komunistycznego, polski przemysł obronny rozwijał się, umacniając zaplecze naukowo-badawcze i starając się tym samym wprowadzać w życie własne pomysły. Na tej bazie powstała np. pierwsza polska konstrukcja samolotu napędzanego silnikiem odrzutowym TS-11 Iskra, który wszedł na wyposażenie polskiej armii jako samolot szkolno-treningowy w latach 60. Praktykowane przez ZSRR restrykcje polegające na możliwości produkowania danego sprzętu na bazie licencji powodowały, że Polska, próbując ominąć idące za tym ograniczenia, starała się tworzyć rodzime konstrukcje.

Do 1989 r. polski przemysł zbrojeniowy dostarczał na rynek krajowy, a także eksportował, głównie takie produkty jak czołgi, stacje radiolokacyjne

oraz amunicję różnego typu. Mimo tej sprzedaży, na skutek dość hermetycznego przepływu technologii obronnych w obrębie Układu Warszawskiego, pogłębiała się luka technologiczna między produktami oferowanymi przez polski przemysł obronny a krajami spoza bloku wschodniego. Między innymi dlatego polskie przedsiębiorstwa starały się i nadal starają pozyskać rynki, na których dawniej sprzedawał swoje produkty Związek Radziecki. Obecnie dotyczy to głównie kontaktów związanych z modernizacją techniczną i remontami uzbrojenia i sprzętu wojskowego będących na wyposażeniu różnych państw, przede wszystkim rozwijających się.

Warto też nadmienić, że do końca lat 80. minionego stulecia wszystkie polskie przedsiębiorstwa działające w sektorze obronnym były własnością państwa. Wszelkie nakłady finansowe na ich rozwój i funkcjonowanie pochodziły z budżetu państwa. W pewnym okresie zatrudnienie w całej „zbrojeniówce” sięgało 250 tys. osób.

Przyszłość sektora w ówczesnej formie, ukierunkowanego na działalność w określonych warunkach geopolitycznych, stała się pod znakiem zapytania po 1989 r.

SYTUACJA POLSKIEJ „ZBROJENIÓWKI” NA POCZĄTKU LAT 90.

Rozpoczęte w roku 1989 przemiany w Polsce oraz całym regionie spowodowały załamanie się funkcjonującego modelu. Kolejne rządy, z uwagi na postępujące zmiany w systemie polityczno-gospodarczym kraju, zmuszone były do szeroko zakrojonych oszczędności

i przeznaczania znacznych nakładów finansowych na inne dziedziny gospodarki. Przemysł zbrojeniowy w Polsce, jego rola i znaczenie, zaczęły maleć. Dotychczasowa współpraca międzynarodowa w ramach Układu Warszawskiego przestała istnieć. Państwa, które do tej pory były odbiorcami polskich wyrobów i partnerami handlowymi – albo zaczęły wycofywać się z dotychczasowej współpracy, szukając innych, bardziej nowoczesnych rozwiązań, albo zaczęły konkurować z Polską o pozyskanie rynków zbytu dla swoich produktów.

Gwałtowny spadek sprzedaży, jaki nastąpił na początku lat 90., rozpoczął wieloletni kryzys branży.

Znaczną część środków finansowych, przeznaczanych wcześniej na rozwój krajowego przemysłu zbrojeniowego, przesunięto na inne cele i potrzeby państwa. Zaczęły pojawiać się problemy z zapewnieniem wspierania funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw przez państwo poprzez zbywanie wytwarzanych przez nie produktów. Dotychczasowi odbiorcy sprzętu poważnie zredukowali swoje potrzeby w zakresie pozyskiwania uzbrojenia. Większość z nich znalazła się w podobnej sytuacji jak Polska, rozpoczynając konieczne procesy transformacji gospodarki, co pociągało za sobą przewartościowanie gospodarowania finansami danego państwa, w tym wydatków na zbrojenia.

Stojąc w obliczu konieczności ratowania powstałej sytuacji, postanowiono opracować i wprowadzić w życie w kolejnych latach konkretne programy restrukturyzacyjne. Głównym celem, jaki

sobie stawiano poczynając od roku 1990, było wyprowadzenie sektora obronnego z zapaści, w jakiej znalazł się na skutek załamania popytu na oferowane uzbrojenie i sprzęt wojskowy.

Proces restrukturyzacji polskiego przemysłu zbrojeniowego, rozpatrywany w kontekście programów rządowych można podzielić na trzy fazy:

1. Działania doraźne w latach 1990–1991, nakierowane na adaptację przemysłu obronnego do nowych warunków ekonomicznych, w jakich znalazła się Polska.

Działania w tej fazie polegały na wprowadzeniu radykalnych zmian w funkcjonowaniu sektora. Poszczególne przedsiębiorstwa uzyskały samodzielność gospodarczą oraz większą swobodę w podejmowaniu decyzji. Znacznie ograniczono państwowy interwencjonizm. Tym samym polskie przedsiębiorstwa zostały skonfrontowane z realiami gospodarki rynkowej. Nie zastosowano wobec nich działań osłonowych, uwzględniających nowe warunki ekonomiczno-gospodarcze i specyfikę produkcji. Z uwagi na spadek popytu na uzbrojenie, powyższe działania organów państwowych odpowiedzialnych za funkcjonowanie branży doprowadziły firmy do zapaści.

Sytuacja wymusiła na Radzie Ministrów przyjęcie w roku 1991 raportu „Studium sektorowe i ogólne założenia pierwszego etapu restrukturyzacji przemysłu obronnego”², będącego syntetyczną analizą ówczesnego stanu, a jednocześnie próbą

stworzenia pierwszego programu restrukturyzacji sektora w kraju. Program ten zakładał restrukturyzację poprzez utworzenie holdingów. Zaproponowano włączenie do nich przedsiębiorstw mających kluczowe znaczenie dla obronności Polski. Ponadto ustalono konieczność przekształcenia wskazanych podmiotów w spółki akcyjne. Przyjęte założenia miały jednakże zbyt ogólny charakter i nie znalazły odzwierciedlenia w odpowiednich środkach finansowych, koniecznych do realizacji celu. Tym samym nie wprowadzono w życie zapisów zawartych w „Studium sektorowym i ogólnych założeniach pierwszego etapu restrukturyzacji przemysłu obronnego”.

2. Działania w okresie głębokiego kryzysu w przemyśle zbrojeniowym.

Cechami charakterystycznymi tej fazy działań restrukturyzacyjnych były przede wszystkim: głęboka recesja sektora zbrojeniowego i rządowe próby opracowywania i wdrażania programów oraz odpowiednich narzędzi wspierających te działania w aspekcie prawnych uregulowań. W tym czasie powstały następujące programy:

- „Projekt przebudowy sektora zbrojeniowego” opracowany na przełomie 1991 i 1992 r., przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu we współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej i Ministerstwem Finansów;
- „Program komercjalizacji i odciążenia przemysłu obronnego” opracowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu w 1993 r.;

² Dokument opracowany przez firmę konsultingową Proxy Ltd. z Krakowa.

- „Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010”³, opracowany w roku 1996 przez Centrum Kooperacji Przemysłowej na zlecenie Ministerstwa Przemysłu i Handlu;
- „Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP”⁴, opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, a przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 1999 r.

Z tych programów dwa pierwsze były, w ograniczonym zakresie, realizowane w praktyce. Z zawartych w nich przedsięwzięć, zmierzających do złagodzenia sytuacji przedsiębiorstw sektora:

- zapoczątkowano procesy konwersji i koncentracji produkcji specjalnej,
- uregulowano sposób wypłat z tytułu Programu mobilizacji gospodarki (PMG),

- dokonano oddłużenia (bankowe postępowania ugodowe i układy sądowe),
 - skompensowano straty poniesione przez przedsiębiorstwa z tytułu embarga na dostawy sprzętu specjalnego,
 - doprowadzono do powstania wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych.
3. Działania rządowe w celu przekształceń strukturalnych przemysłu obronnego.

Faza ta nawiązywała w swej idei do odbudowy kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw branży poprzez tworzenie ich nowych struktur oraz działań, które miały uwzględniać przyszłe i przewidywane uwarunkowania rynkowe.

W maju 2002 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2003–2005”⁵ („Strategia 2002”), w któ-

³ Program, nazywany „Programem 1996”, opracowany na podstawie kontraktu zawartego pomiędzy Agencją Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP), jako zlecciodawcą, a Centrum Kooperacji Przemysłowej ICC Sp. z o.o. jako wykonawcą. Wyboru wykonawcy dokonano w drodze przetargu zorganizowanego przez ARP. Umowa w przedmiotowej sprawie podpisana została 22 lipca 1994 r. Program przyjęty został przez Radę Ministrów 10 kwietnia 1996 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, co wykazano w „Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego”, w lutym 2004 r., zasadniczą przyczyną zawieszenia realizacji „Programu 1996” było niewdrożenie instrumentu prawno-ekonomicznego w postaci ustawy o funduszu restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego – FRPOiL. Dodatkowo nie zostały również utworzone planowane struktury holdingowe. Konsekwentnej realizacji tego programu, ze względu na jego złożoną strukturę zadaniową i wieloletni okres realizacji głównych przedsięwzięć, nie służyło wreszcie rozdzielenie (od stycznia 1997 r., w wyniku reformy administracji) kompetencji programowania restrukturyzacji od wykonywania funkcji właścicielskich.

⁴ Dokument, nazywany „Programem 1999”, przygotowany przez zespół do opracowania programu restrukturyzacji przemysłu obronnego, który powołano decyzją nr 4w/98 ministra gospodarki z 24 lutego 1998 r. W jego skład, poza przedstawicielami Ministerstwa Gospodarki, wchodził także reprezentanci Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Skarbu Państwa. Celem podstawowym „Programu 1999” było wskazanie sposobów prowadzenia działań zapewniających wzrost konkurencyjności przemysłu obronnego. Przyjęcie takiego celu wynikało z analizy uwarunkowań wojskowych i politycznych, a także ekonomicznych i społecznych.

⁵ Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki.

rej określono kierunki przebudowy strukturalnej sektora. Celem „Strategii 2002” było określenie działań dla stworzenia efektywnych mechanizmów ekonomiczno-finansowych oraz zmian przepisów prawnych, które pozwolą na rewitalizację i rozwój przemysłowego potencjału obronnego, szczególnie w kontekście jego udziału w procesie unowocześnienia Sił Zbrojnych, zgodnie z obowiązującym wówczas „Programem przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006”⁶ i realizacji związanych z tym procesem umów offsetowych.

U podstaw zaproponowanych tam rozwiązań leżała teza, że rodzimy przemysł zbrojeniowy, mimo iż z roku na rok znajdował się w coraz gorszej kondycji ekonomicznej, nadal dysponował możliwościami i odpowiednim potencjałem zaopatrywania Sił Zbrojnych RP, uczestnicząc w procesie ich modernizacji technicznej. Ponadto uznano, że większość przedsiębiorstw posiada realne możliwości eksportu swoich produktów i należy dążyć do tego, aby wpływy z działalności eksportowej stały się trwałym źródłem finansowania działalności poszczególnych spółek.

Uznano ponadto, że cechą charakterystyczną podmiotów przemysłowego potencjału obronnego jest bardzo niski stopień wykorzystania przez nie posiadanych możliwości i mocy produkcyjnych, szczególnie w obszarze działalności specjalnej. Zgromadzony dla potrzeb byłego Układu Warszawskiego

potencjał, znacznie przerasta potrzeby Sił Zbrojnych RP i innych odbiorców krajowych, np. średnie wykorzystanie zdolności produkcyjnych spółek PPO kształtuje się na poziomie około 20 proc. Opracowując materiał, eksperci doszli również do wniosku, że systematyczny spadek zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy jest podstawową przyczyną złej kondycji ekonomiczno-finansowej spółek. Dotychczasowe działania restrukturyzacyjne, szczególnie w obszarze kosztów, okazały się mało skuteczne, bowiem prowadzona przez spółki obniżka wydatków stałych nie nadążała za spadkiem zamówień.

Działania ujęte w powyższym dokumencie objęły w głównej mierze konsolidację kapitałową wybranych spółek, w ramach której utworzono dwie grupy o różnych profilach działalności. Pierwszą: amunicyjno-rakietowo-pancerną, skupioną wokół PHZ BUMAR Sp. z o.o., oraz drugą, lotniczo-radioelektroniczną, w której rolę spółki dominującej przypisano Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP).

PHZ BUMAR Sp. z o.o. zostało w treści „Strategii 2002” zobowiązane do uzgodnienia z ARP programu restrukturyzacji oraz składania restrukturyzowanym spółkom zamówień i ich finansowania w ramach programu wieloletnich zamówień ze strony MON.

Minister obrony narodowej, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, miał zaś zapewnić grupie amunicyjno-rakie-

⁶ Ustawa z 25 maja 2001 r. o przebudowie, modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 (Dz. U. Nr 76, poz. 804).

towo-pancernej udzielenie zamówień na produkty i usługi objęte programem wieloletnich zamówień Sił Zbrojnych RP, a przewidzianych do wytwarzania przez przedsiębiorstwa tej grupy.

Obydwie grupy cechowały się jednakże różną filozofią podejścia do zarządzania podporządkowanymi przedsiębiorstwami. ARP traktowała wszystkie podmioty w sposób równorzędny. Próbowano nawet budować system wsparcia dla poszczególnych firm. Z kolei BUMAR działał na zasadzie budowania grupy kapitałowej, w której stał się zarówno podmiotem zarządzającym, jak i dominującym. Spółki skupione w ramach firmy poddano procesowi zakrojonej na szeroką skalę integracji.

Podsumowując, należy podkreślić, że w latach 1990–2005 podjęto się realizacji kilku programów przebudowy polskiego przemysłu obronnego. Z pierwszych, uruchamianych do roku 2001, żaden nie został w całości zrealizowany. Mimo tego, z punktu widzenia poszczególnych podmiotów, odegrały one ważną rolę w działaniach restrukturyzacyjnych oraz stanowiły podwaliny późniejszych działań państwa.

„STRATEGIA 2012”

W rezultacie działań restrukturyzacyjnych, podjętych w „Strategii 2002” nastąpiła poprawa kondycji ekonomiczno-finansowej znacznej części podmiotów PPO. Dotyczyło to szczególnie spółek, które weszły w skład grup kapitałowych BUMAR i ARP. Potwierdzeniem tego był uzyskany przez Grupę BUMAR w latach 2004–2005 zysk netto w wysokości kilkunastu mln zł rocznie, w po-

równaniu ze stratą ponad 8 mln zł, jaką zanotowała firma w 2002 r.

Doświadczenia związane z wdrażaniem „Strategii 2002” oraz obserwacja tendencji w europejskim i światowym przemyśle zbrojeniowym wskazywały, że dalsze przekształcenia powinny uwzględniać przede wszystkim kontynuowanie procesu konsolidacji sektora, zmierzającej do koncentracji podmiotów wytwarzających uzbrojenie i sprzęt wojskowy, a także działań zmierzających do pozyskiwania inwestorów strategicznych, zainteresowanych partycypowaniem w pracach badawczo-rozwojowych i produkcyjnych podmiotów PPO.

31 sierpnia 2007 r. rząd przyjął „Strategię konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012” („Strategia 2012”), która w zamierzeniu miała określać dalsze działania, dzięki którym powstaną warunki do realizacji przez podmioty PPO zadań wynikających ze „Strategii bezpieczeństwa narodowego RP” w warunkach członkostwa Polski w UE.

Dokument określał działania konieczne do zwiększenia poziomu konkurencyjności podmiotów przemysłowego potencjału obronnego w stopniu zapewniającym realizację potrzeb sfery bezpieczeństwa państwa (MON, MSWiA i inne) w priorytetowych obszarach uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz w stopniu umożliwiającym efektywną obecność krajowych przedsiębiorców na tworzącym się europejskim rynku wyrobów obronnych. Przystępując 1 lipca 2006 r., w ramach Europejskiej Agencji Obrony, do „Międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyj-

ność europejskiego rynku obronnego”⁷, Polska bezpośrednio zaangażowała się w ten proces.

„Strategia 2012” porządkowała i określała niezbędne instrumenty prawne, organizacyjne i ekonomiczne, w tym realizowane przez administrację rządową, służące wzmocnieniu potencjału techniczno-produkcyjnego, wdrażaniu nowych technologii, wsparciu ekonomicznemu produkcji i usług realizowanych dla odbiorców krajowych oraz zagranicznych. Powyższym celom miały służyć m.in. takie działania jak:

- udzielanie przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń dla opłacalnych kontraktów na usługi oraz dostawy dla odbiorców krajowych i zagranicznych;
- ustanowienie i przestrzeganie jednolitości procedur promocji eksportu podmiotów polskiego przemysłu obronnego;
- wsparcie finansowe działań restrukturyzacyjnych przy wykorzystaniu środków budżetowych (dotacje na utrzymywanie zdolności produkcyjnych i remontowych na potrzeby

Programu mobilizacji gospodarki⁸, przychody z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego), jak również pozabudżetowych (m.in. promesy i kredyty bankowe na finansowanie programów zbrojeniowych);

- wykorzystanie offsetu do unowocześnienia produkcji, remontów lub modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego produkowanego lub obsługiwanego w Polsce przez pozyskanie, w ramach umów offsetowych, nowoczesnych technologii;
- rozszerzenie zakresu kooperacji podmiotów przemysłu obronnego z firmami zagranicznymi, w tym także przez coraz większy udział krajowych podmiotów w programach uzbrojenia, inicjowanych przez Europejską Agencję Obrony lub NATO;
- obniżenie kosztów produkcji wytwarzanego w kraju uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zwiększenie efektywności zarządzania podmiotami przemysłowego potencjału obronnego i optymalizacja wykorzystania potencjału badawczo-rozwojowego oraz produkcyjnego;

⁷ Przystąpienie Polski 1 lipca 2006 r. do Międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyjność europejskiego rynku obronnego ustanowionego Kodeksem postępowania w zakresie zamówień obronnych (*Code of Conduct on Defence Procurement*), mocą decyzji Rady Ministrów z 16 maja 2006 r., spowodowało rozpoczęcie prac nad harmonizacją wymogów offsetowych w państwach członkowskich. Od 2008 r. przedstawiciele strony polskiej uczestniczyli w pracach grupy roboczej ds. offsetu przy Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA), której zadaniem było opracowanie Kodeksu postępowania w zakresie offsetu (*Code of Conduct on Offsets*) oraz przygotowanie systemu raportowania i monitorowania wdrażania ww. kodeksu. Kodeks został przyjęty przez Radę Sterującą EDA 24 października 2008 r. w formule krajowych dyrektorów do spraw uzbrojenia. Kodeks obowiązuje od 1 lipca 2009 r.

⁸ 8 maja 2009 r. Rada Ministrów, uchwałą nr 68/2009, przyjęła obowiązujący obecnie Program mobilizacji gospodarki na lata 2009–2018 (PMG-09). Istotą Programu jest zapewnienie ciągłości zasilania systemu obronnego państwa (w tym Sił Zbrojnych RP) dostawami środków bojowych oraz uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także zabezpieczenie jego remontów. Celem PMG-09 jest przygotowanie gospodarki narodowej do realizacji zadań w zakresie zaspokajania zwiększonych potrzeb obronnych państwa, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Stanowi ponadto podstawę do nakładania na przedsiębiorców zadań obronnych związanych z utrzymaniem mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do zaspokajania potrzeb obronnych państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

- finansowanie usług i dostaw dla Sił Zbrojnych RP w ramach przyjętego 26 maja 2009 r. przez Radę Ministrów dokumentu ramowego „Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. inicjatyw pobudzających polską gospodarkę”⁹.

WOJSKOWE PRZEDSIĘBIORSTWA REMONTOWO-PRODUKCYJNE

Obecnie w ramach przemysłowego potencjału obronnego można wyróżnić następujące grupy:

1. Przedsiębiorstwa, w znacznej części wchodzące w skład Grupy BUMAR, zajmujące się produkcją uzbrojenia i sprzętu wojskowego (głównie na potrzeby Wojsk Lądowych);
2. Podmioty wytwarzające na potrzeby rynku lotniczego, w znacznym stopniu cywilnego, wchodzące częściowo w skład ARP;
3. Wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne (WPRP) realizujące na rzecz resortu obrony narodowej zadania remontowo-obługowe związane z modernizacją techniczną Sił Zbrojnych RP;
4. Instytuty badawcze prowadzące prace naukowo-badawcze i rozwojowe, których wyniki wykorzystywane są na potrzeby wojska.

Zgodnie z zapisami „Strategii 2012”, do Grupy BUMAR mają zostać włączone poszczególne wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne. Zatem

konsolidacja idzie dalej i nie obejmuje tylko łączenia przedsiębiorstw produkcyjnych, ale również podmioty zajmujące się remontami uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne stały się w ostatnim czasie punktem zapalnym w dyskusjach dotyczących przyszłości systemu obsługi potrzeb polskiej armii. Misja tych przedsiębiorstw, polegająca na zaspokajaniu potrzeb remontowo-produkcyjnych wojska, powoduje, iż w istocie stanowią one część logistyki Sił Zbrojnych RP. Charakterystyka branżowa przedsiębiorstw pokrywa w zdecydowanej większości wszystkie rodzaje uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego na naszym wyposażeniu.

Zdaniem zarządów poszczególnych wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych, istnieją uzasadnione obawy o włączenie tych przedsiębiorstw do Grupy BUMAR, gdyż BUMAR generuje zysk przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości należących do spółek zależnych oraz operacji finansowych, a nie z ich działalności na płaszczyznach, w jakich się one specjalizują.

Obecnie trwają konsultacje z udziałem przedstawicieli Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Gospodarki, Polskiej Izby Producentów na Rzecz Obronności Kraju, a w niedalekiej przy-

⁹ Dokument dotyczy wsparcia średnich i dużych przedsiębiorstw, w dobrej kondycji ekonomicznej, odpowiedzialnych za ważne projekty dla polskiej gospodarki. Stanowi realizację „Rządowego planu stabilności i rozwoju” oraz nowelizacji ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, a także nowelizacji ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw.

szłości również wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych. Ich celem jest znalezienie najbardziej racjonalnego rozwiązania co do dalszego funkcjonowania podmiotów remontowo-produkcyjnych, z zachowaniem świadczenia przez nie usług na rzecz Sił Zbrojnych RP w optymalnej i racjonalnej postaci dla obydwu stron.

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2009/81/WE

20 sierpnia 2009 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej została opublikowana „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE”¹⁰ („Dyrektywa obronna”).

Dyrektywa dotyczy dwóch obszarów: budownictwa specjalnego oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Ponieważ realizowane przez MON inwestycje budowlane nie przekraczają dolnego pułapu kwoty, od której dyrektywa musi być stosowana, implementacja dyrektywy rodzić będzie skutki jedynie dla zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, z wyłączeniem niektórych dziedzin (kryptografia) zwolnionych z obowiązku przeprowadzania otwartych przetargów. W praktyce oznacza to, że konsekwencje wejścia w życie dyrek-

tywy 2009/81/WE odczuje zdecydowana większość krajowych producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

W obecnym stanie prawnym znaczna część zamówień dotyczących zaopatrzenia Sił Zbrojnych RP jest udzielana na podstawie aktu prawnego o charakterze wewnętrznym, w konsekwencji zapisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. „Prawo zamówień publicznych”¹¹, stanowiących, iż ustawa ta nie ma zastosowania do udzielania zamówień na dostawy i usługi, do których stosuje się art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹² oraz, że ustawa ta nie ma zastosowania do zamówień objętych tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych albo, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub zamówień objętych tajemnicą służbową, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa.

Dyrektywa ma przyczynić się do stworzenia bardziej spójnego europejskiego rynku obronnego. Wcześniej przetargi przeprowadzano opierając się na ustawodawstwie narodowym. Obecnie obowiązuje już wspólny szablon, który powinien zlikwidować przeszkody natury prawnej w oferowaniu uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usług dla podmiotów z innych krajów. Zamysłem jest doprowadzenie do zwiększenia konkurencyjności, redukcji cen oraz zwiększenia jakości towarów i usług, dostarczanych na potrzeby sił zbrojnych. W praktyce ma się to sprowadzać

¹⁰ Dz. Urz. UE L 216 z 20 sierpnia 2009 r., str. 76.

¹¹ Dz. U. 2010, Nr 113, poz. 759.

¹² Obecnie art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

do znacznego rozluźnienia warunków przetargowych. Do tej pory bowiem sztywne ich określanie w praktyce wykluczało większość przedsiębiorstw z konkurencji. Z reguły – przynajmniej w Europie Zachodniej – dotyczyło to konkurencji zagranicznej.

Obecnie, pod kierunkiem właściwych departamentów Ministerstwa Gospodarki, trwają prace, zmierzające do stworzenia stosownych rozwiązań legislacyjnych, ukierunkowanych na łagodzenie skutków wejścia w życie dyrektywy. Wspólne konsultacje uczestników tych prac prowadzą do określonych wniosków, a mianowicie, że ustawa implementująca Dyrektywę obronną musi dokładnie odwzorować przepisy tej ostatniej. Oznacza to, że mechanizmy związane ze składaniem zamówień w trybie niekonkurencyjnym – przy wykorzystaniu możliwości wynikających z art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – powinny zostać określone w odrębnym akcie prawnym, np. w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Część zakupów będzie zapewne odbywać się zgodnie z dyrektywą 2009/81/WE, tj. bez formalnych preferencji dla podmiotów przemysłowego potencjału obronnego. Doświadczenia uzyskane dzięki funkcjonowaniu elektronicznego systemu ofert¹³ wskazują jednak, że ten sektor rynku nie jest najważniejszy dla firm zagranicznych. Mechanizmem

ochronnym mogłoby być (podobnie jak w innych krajach) bardziej partnerskie dla przemysłowego potencjału obronnego formułowanie warunków technicznych zamówień. Mogłaby to być jedna ze ścieżek pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez MON¹⁴.

PRZYSZŁOŚĆ KONSOLIDACJI PRZEMYSŁOWEGO POTENCJAŁU OBRONNEGO I FUNKCJONOWANIA PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO W POLSCE

Od początku zmian ustrojowych w Polsce, tj. od roku 1989, daje się zaobserwować również zmieniające się wśród elit politycznych podejście do znaczenia i roli rodzimego przemysłu zbrojeniowego w funkcjonowaniu państwa. Można rzec, że na początku transformacji ustrojowej kraju podejmowane plany restrukturyzacyjne miały na celu jedynie doraźne działania, których celem były próby ratowania chylącej się ku upadkowi branży. Brakowało jednak długoletnich planów strategicznych, uwzględniających realia wolnego rynku, w jakich znalazła się Polska, a także struktury i zadania sektora, zabezpieczającego potrzeby zmniejszających się liczebnie rodzimych sił zbrojnych.

Należy pamiętać, że na przestrzeni 20 lat armia, pod względem liczebności, została zredukowana czterokrotnie, przy zachowaniu, w większości przy-

¹³ *Electronic Bulletin Board* (EBB). Uruchomiony na mocy decyzji ministrów obrony państw EDA z 21 listopada 2005 r. Obejmuje on wszystkie państwa zrzeszone w EDA. W EBB publikowane są ogłoszenia o przetargach, dokumenty przetargowe i dotyczące zamówień wojskowych krajów członkowskich. Warunkiem uczestnictwa w EBB jest stosowanie się państwa członkowskiego do tzw. Kodeksu dobrych praktyk oraz Kodeksu postępowania w zakresie zamówień obronnych EDA.

¹⁴ Na podstawie materiałów udostępnionych przez Departament Spraw Obronnych Ministerstwa Gospodarki.

padków, ilościowego stanu podmiotów działających na jej rzecz w zakresie zaopatrywania i remontów.

Obecnie nadal trwa, rozpoczęty w roku 1990 proces restrukturyzacji i konsolidacji przemysłu zbrojeniowego. Niestety, nadal nie jest dokładnie zdefiniowana jego docelowa rola i zadania. Obserwacja takiego stanu rzeczy nasuwa myśl, że wciąż nie ma koncepcji, jak wykorzystać potencjał tkwiący w przedsiębiorstwach. Poczynając od jednostek badawczych, poprzez producentów, zakłady remontujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy, aż do tych, które partycypują w utylizacji danego produktu. Jest to o tyle zastanawiające, że produkty przemysłu zbrojeniowego uważane są powszechnie za najbardziej zaawansowane technologicznie, a zatem takie, które mogą z powodzeniem i powinny być motorem napędowym całej gospodarki.

W interesie Polski jest jak najszybsze dokończenie procesu restrukturyzacji i konsolidacji sektora zbrojeniowego. W „Strategii bezpieczeństwa narodowego RP” zapisano m.in.: „Należy zmierzać w kierunku tworzenia konsorcjum polskiego przemysłu obronnego, tworzyć warunki wzrostu jego konkurencyjności i zapewnienia opłacalności produkcji zbrojeniowej. Równocześnie należy podejmować zdecydowane działania na rzecz szerszego włączania firm zbrojeniowych do systemu współpracy w rozwoju i produkcji uzbrojenia, obejmującej kraje NATO i Unii Europejskiej oraz ustawicznie poprawiać ich sytuację ekonomiczno-finansową przez zamówienia

krajowe oraz stały wzrost nakładów na modernizację sił zbrojnych. Niezbędne jest również tworzenie sprzyjających warunków wzrostu eksportu produkcji przemysłu obronnego”¹⁵.

Problemy jednak pozostały. Grona eksperckie zajmujące się problematyką sektora, przedstawiciele przemysłu, a nawet wojskowi podkreślają, że system nie jest optymalny, brakuje wzajemnych relacji, których produktem finalnym będzie sprawnie funkcjonujący rodzimy przemysł zbrojeniowy, zabezpieczający potrzeby polskiej armii i z powodzeniem konkurujący na rynkach światowych.

Analizując opracowane i wdrożone na przestrzeni ostatnich lat dokumenty, jak choćby przytoczone wcześniej „Strategia bezpieczeństwa narodowego RP”, „Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012”, czy „Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP”, okazuje się, że określono w nich i to całkiem przejrzyste zasady relacji między MON a przemysłem. Kwestią do rozwiązania pozostaje, jak te zasady wprowadzić w życie i jak egzekwować w ramach wzajemnej współpracy.

Niewątpliwie najbardziej odpowiednim reprezentantem państwa do kontaktów z przemysłem jest właśnie Ministerstwo Obrony Narodowej. Przecież produkt końcowy, dopóki nie zostanie wprowadzony na wyposażenie Sił Zbrojnych RP, ma nikłe szanse na sprzedaż za granicę. Dostrzeganie roli przemysłu zbrojeniowego jako równo-

¹⁵ Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.

rzędnego partnera w budowaniu elementów i podstaw zdolności obronnej państwa wymaga stałych, zdrowych, opartych na relacjach partnerskich kontaktów z obu stron, udziału przedstawicieli resortu obrony w bieżących działaniach przemysłu, w monitorowaniu i nadzorze nad realizacją podjętych projektów oraz wypracowywaniu wniosków usprawniających dalsze działania w konkretnych obszarach.

Trzeba podkreślić, że w ostatnich latach Ministerstwo Obrony Narodowej zaczęło dostrzegać ten problem. W listopadzie 2010 r. już po raz trzeci odbyła się, z inicjatywy podsekretarza stanu w MON do spraw uzbrojenia i modernizacji, konferencja pt. „Dni Przemysłu”. W jej ramach odbył się panel traktujący o współpracy na linii wojsko-przemysł. Moderatorami dyskusji byli przedstawiciele MON, Ministerstwa Gospodarki i Polskiej Izby Producentów na Rzecz Obronności Kraju. Opracowane w wyniku dwudniowych obrad wnioski poddane zostały wnikliwej analizie przedstawicieli resortów zaangażowanych w proces szeroko rozumianej modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Celem ma być wypracowanie wspólnych mechanizmów, takich jak wspomniane wcześniej zapisy kluczowych dokumentów i aktów prawnych, a następnie wprowadzenie ich w życie. Należy to zrobić, aby nabrały one charakteru bardziej praktycznej wzajemnej współpracy, usprawnić przepływ informacji i skorelować procesy i nadzór nad podejmowanymi decyzjami, aby nie dopuścić do tego, by okazały się martwą literą.

Kolejnym przykładem kompleksowego kierunku obranego przez MON było powstanie 1 stycznia 2011 r. Inspektoratu Uzbrojenia na bazie m.in. rozformowanego Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych, Biura Analiz Rynku Uzbrojenia oraz części Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON. Nowy podmiot będzie odpowiadał za nabywanie sprzętu i uzbrojenia dla wojska, a jego powstanie ma umożliwić kompleksowe podejście do zakupów wyposażenia dla wojska. Zamysłem resortu obrony, tworzącego nowy podmiot jest, aby wszystkie rodzaje Sił Zbrojnych RP – Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna i Wojska Specjalne – dokonywały zakupów sprzętu i uzbrojenia poprzez jeden wyspecjalizowany podmiot. Zgodnie z założeniami, pozyskanym uzbrojeniem i sprzętem wojskowym zarządzać będzie Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych odpowiedzialny za logistykę w armii. Jego zbyciem, tak jak dotychczas, będzie zajmowała się Agencja Mienia Wojskowego. Pieniądze uzyskane tą drogą będą przekazywane, tak jak obecnie, na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, czyli de facto trafią do Inspektoratu Uzbrojenia¹⁶.

Według komentarza zawartego w Tygodniku BBN nr 15: „Powołanie Inspektoratu Uzbrojenia może usprawnić system pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP. Skupienie kompetencji w tej dziedzinie w ramach jednego podmiotu pozwoli, pod warunkiem wypracowania w tym obszarze nowoczesnych i skutecznych procedur, na bardziej efektywne zakupy uzbrojenia, minimalizację kosztów

¹⁶ Tygodnik BBN nr 15, 7–13 stycznia 2011 r.

oraz ograniczenie biurokracji. Wówczas, w dłuższej perspektywie przyczyni się to do zwiększenia tempa modernizacji Sił Zbrojnych. W tym zakresie niezbędnym jest utrzymanie na ustawowym poziomie nakładów finansowych na wojsko.”¹⁷.

Ponadto, w ramach przeformowywanego Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON, powstaje komórka o strukturze oddziału, zajmująca się praktyczną realizacją wzajemnych kontaktów z przemysłem. To kolejny przykład właściwej diagnozy szerokiego problemu, o którym była mowa wcześniej, oraz wyciągania wniosków opracowanych w wyniku obrad wspomnianej konferencji, wsłuchiwania się w głosy przedsiębiorców i reagowania na to, co dzieje się w świecie funkcjonującym na zasadach gospodarki rynkowej. Również w branży zbrojeniowej – w dziedzinie, w której Polska ma aspiracje nie tylko zaistnieć, ale również odgrywać rolę liczącego się gracza.

Podsumowując, nie ulega wątpliwości, że sprawne funkcjonowanie przemysłowego potencjału obronnego leży w żywotnym interesie bezpieczeństwa państwa. Dlatego podjęte w ostatnim czasie przez Ministerstwo Obrony Narodowej działania, których celem jest usprawnienie wzajemnych relacji między resortem a przemysłem, organizowane konferencje i spotkania z innymi resortami oraz szerokie konsultacje, w tym również z udziałem przedstawicieli Biura Bezpieczeństwa Narodowego, wyciągnięte wnioski z wykorzystania offsetu w ramach zakupu samolotów wielozadaniowych F-16 na potrzeby podmiotów przemysłowego potencjału obronnego i inne działania, są dobrą prognozą dalszego wspierania, rozwoju i promowania na rynkach światowych rodzimego przemysłu obronnego. Jest to zadanie całego państwa, a nie tylko jednego resortu i działających w jego imieniu podległych komórek.

¹⁷ *Ibidem.*