
Krystian Piątkowski*

Polski przemysł zbrojeniowy na rozdrożu

W trzy lata po przystąpieniu Polski do Sojusz Północnoatlantyckiego i na rok przed oczekiwanym wejściem do Unii Europejskiej coraz bardziej aktualne staje się pytanie o przyszłość polskiego przemysłu zbrojeniowego. Trzydzieści lat, które minęły od rozpoczęcia polskiej transformacji ustrojowej, nie doprowadziły do decydujących przemian podobnych do tych, które zaistniały w innych gałęziach polskiej gospodarki. Ogólna kondycja sektora zbrojeniowego stopniowo ulega pogorszeniu, do tej pory nie sformułowano też żadnej strategicznej, długofalowej wizji jego rozwoju. Tymczasem coraz głębsza integracja Polski z euroatlantyckim obszarem polityczno-gospodarczym już niedługo może doprowadzić do sytuacji, w której krajowi wytwórcy uzbrojenia i sprzętu wojskowego staną przed dylematami o fundamentalnym znaczeniu dla dalszego istnienia ich przedsiębiorstw. Prezentując w niniejszym artykule subiektywną ocenę przyczyn takiego stanu rzeczy, staram się odpowiedzieć na najbardziej podstawowe pytania, odnoszące się do przyszłości polskiego przemysłu obronnego¹.

PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY NA PRZEŁOMIE LAT 80. i 90.

Ogólny wizerunek

Na początku przemian ustrojowych w Polsce sytuacja w sektorze zbrojeniowym stanowiła odzwierciedlenie wszystkich czynników determinujących polityczny i ekonomiczny status PRL. Opisując ów stan, nie można zatem abstrahować od realiów funkcjonowania systemu komunistycznego. Od same-

* *Autor jest ekspertem w dziedzinie wojskowości, absolwentem Naval Postgraduate School w Monterrey, USA.*

go początku branża zbrojeniowa tworzona była w oparciu o kompleksowe plany przygotowań wojennych państwa i całego obozu komunistycznego. O wielkości produkcji, jej asortymencie, sieci kooperantów, a częstokroć także o usytuowaniu zakładów i zagranicznych rynkach zbytu decydowano w ramach uzgodnień politycznych z ZSRR oraz sojusznikami z Układu Warszawskiego, które najczęściej przybierały formę przydziału zadań produkcyjnych. Produkcja zbrojeniowa, podobnie jak przemysł wydobywczy, energetyczny oraz ciężki, była kierowana centralnie.

Zadaniem przedsiębiorstw zbrojeniowych było zarówno zaspokajanie bieżących potrzeb własnych i sojuszniczych sił zbrojnych (na zasadzie skoordynowanych planów dostaw), jak też utrzymywanie gotowości do wielokrotnego zwiększenia produkcji na wypadek antycypowanego konfliktu zbrojnego pomiędzy Wschodem i Zachodem. To podstawowe założenie determinowało wielkość i profil produkcji zakładów oraz sposób zarządzania nimi.

W przeciwieństwie do państw NATO, gdzie nawet do połowy lat 50., w okresie powojennej odbudowy i masowych dostaw taniego sprzętu z amerykańskiego demobilu, nie zapomniano o rywalizacji pomiędzy producentami z poszczególnych krajów, w Polsce i innych państwach Europy Wschodniej konkurencja oficjalnie nie była tolerowana.

Na początku lat 60. państwa Układu Warszawskiego stanęły przed perspektywą wyboru odrzutowego samolotu szkolnego dla swoich wojsk lotniczych. Komisyjnie oceniano trzy prototypy: 1) JAK-30 z ZSRR; 2) TS-11 Iskra z Polski oraz 3) L-29 Delfin z Czechosłowacji.

Mimo iż w ocenie ekspertów L-29 charakteryzował się najgorszymi parametrami, ze względu na „socjalistyczny podział pracy” (zakłady produkujące samoloty Jakowlewa obciążone były innymi zamówieniami) oraz skuteczniejszy lobbing czechosłowackiego kierownictwa państwowego, Delfin, a z czasem jego następcą (L-39 Albatros) stał się standardowym samolotem szkolnym Układu Warszawskiego. Polska z trudem uzyskała zgodę na utrzymanie produkcji Iskry na własne potrzeby i eksport².

Eksport broni poza Układ Warszawski odgrywał także ważną rolę polityczną jako sposób na wspieranie „bratnich” reżimów w krajach Trzeciego Świata oraz źródło „twardej waluty” dla wiecznie głodnej gospodarki socjalistycznej.

Wielkość i profil produkcji

Na przełomie lat 80. i 90. polski przemysł zbrojeniowy wytwarzał samodzielnie lub w ramach kooperacji większość systemów uzbrojenia

używanego w Wojsku Polskim. Wyjątek stanowiły odrzutowe samoloty bojowe, bojowe wozy piechoty, kierowane pociski raketowe przenoszone przez samoloty, raketowe zestawy ziemia-powietrze, okręty podwodne, duże okręty nawodne oraz część specjalistycznego uzbrojenia morskiego. W Polsce produkowano:

- samoloty szkolne i śmigłowce;
- czołgi i komponenty gąsienicowych wozów bojowych;
- samobieżne i ciągnięte systemy artyleryjskie;
- broń strzelecką i zespołową;
- lekkie artyleryjskie i raketowe systemy obrony przeciwlotniczej;
- amunicję większości typów i materiały wybuchowe;
- stacje radiolokacyjne;
- systemy dowodzenia, łączności i kierowania ogniem;
- małe i średnie okręty wojenne (okręty desantowe, trałowce, dozorowce, ścigacze, okręty pomocnicze);
- specjalistyczny sprzęt inżynierski, chemiczny i remontowo-naprawczy;
- wyposażenie osobiste żołnierzy;
- sprzęt logistyczny i transportowy;
- silniki różnych typów, układy napędowe i dużą gamę części zamiennych.

Polski przemysł dysponował także znacznym potencjałem w zakresie napraw i remontów sprzętu eksploatowanego przez wojsko. Ogółem do sektora zbrojeniowego (o takim sklasyfikowaniu decydowało zaliczenie zakładu do specjalnego rejestru) należały 84 przedsiębiorstwa zatrudniające około 180 tys. pracowników³. Potencjał produkcji określały trzy zasadnicze czynniki: 1) wielkość własnych sił zbrojnych i otrzymywane od nich zamówienia (w tym uzupełnianie zapasów mobilizacyjnych); 2) zamówienia na dostawy w ramach Układu Warszawskiego; 3) inne zamówienia eksportowe.

Niektóre przedsiębiorstwa kierowały większość swej produkcji na zewnątrz, uzależniając się silnie przede wszystkim od zamówień w ramach Układu Warszawskiego. Przykładem może być produkcja śmigłowców Mi-2 przez zakłady WSK PZL ŚWIDNIK, która w zdecydowanej większości trafiała do ZSRR i innych państw socjalistycznych. Generalnie rzecz biorąc, polski potencjał przemysłowy znacznie przewyższał potrzeby sił zbrojnych.

Zdecydowaną większość wyrobów stanowiły konstrukcje radzieckie produkowane na licencji, częstokroć nieznacznie modyfikowane w kraju. Wyrobów zaprojektowanych od podstaw w Polsce bądź powstałych w wyniku rzeczywistej koprodukcji było niewiele. Taki wyjątek stanowiły systemy radio-

lokacyjne produkowane w warszawskich zakładach RADWAR oraz Przemysłowym Instytucie Telekomunikacji, charakteryzujące się oryginalnymi rozwiązaniami technologicznymi oraz wysokimi parametrami. Niezły poziom reprezentowało wyposażenie optoelektroniczne z Przemysłowego Centrum Optyki. Polską konstrukcją był odrzutowy samolot szkolny TS-11 ISKRA oraz jego niedoszły następca - I-22 IRYDA. Wraz z Czechosłowacją Polska produkowała kołowy transporter opancerzony SKOT. Kilka oryginalnych konstrukcji (np. średnie okręty desantowe) wypromował też polski przemysł stoczniowy.

Rola państwa

W sektorze zbrojeniowym państwo dominowało w sposób absolutny. Wszystkie zakłady produkujące na rzecz obronności były własnością państwa i posiadały status przedsiębiorstw państwowych. W ramach przemysłu zbrojeniowego funkcjonowały dwie odrębne grupy przedsiębiorstw - tzw. cywilne i wojskowe. Pierwsze stanowiły integralny element centralnie zarządzanego przemysłu, podlegając „cywilnym” ministerstwom. Drugie podlegały Ministerstwu Obrony Narodowej (w jego ramach Szefostwu Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych) i były zarządzane przez kadre wojskową. Przedsiębiorstwa wojskowe specjalizowały się przede wszystkim w prowadzeniu bieżących napraw oraz okresowych remontów uzbrojenia, a także produkcji części zamiennych i podzespołów do eksploatowanego w wojsku sprzętu. Siły zbrojne utrzymywały także własną, niezależną od „cywilnej” sieć jednostek badawczo-rozwojowych.

Rola państwa w sektorze zbrojeniowym nie ograniczała się do prawa własności. Centralne instytucje państwowe określały wszystkie parametry związane z produkcją, strukturą, sposobami zarządzania, zatrudnieniem i wymianą handlową. Ubezwłasnowolniało to kierownictwa przedsiębiorstw i utrwalało pasywne postawy - np. wobec promocji wyrobów i prac naukowo-badawczych. Negocjacje kooperacyjne i handlowe zawsze odbywały się pod kierunkiem i z udziałem przedstawicieli odpowiednich ministerstw.

Czterdziestopięcioletnie funkcjonowanie sektora zbrojeniowego jako zintegrowanego, kierowanego centralnie systemu gospodarczego nie pozostało bez wpływu na postrzeganie jego roli przez znaczną część obecnej kadry menedżerskiej. Dotyczy to zwłaszcza postulowanej przezeń roli rządu przy regulowaniu poziomu produkcji i realizacji polityki promocyjnej za granicą.

Eksport i rynki zbytu

W statystykach obrotu bronią i wyposażeniem wojskowym z lat 80. Polska kilkakrotnie znalazła się w pierwszej dziesiątce eksporterów. Było to przede wszystkim efektem działań politycznych i konsekwencją zimnowojennego podziału rynków na „wschodnie” i „zachodnie”, odpowiadającego z grubsza podziałowi stref wpływów politycznych ZSRR oraz państw natowskich. O ile w strefie „zachodniej” udział poszczególnych producentów w eksporcie broni zależał nie tylko od pozycji politycznej danego kraju, ale też od atrakcyjności rynkowej danego wyrobu, o tyle w strefie „wschodniej” we wszystkich zasadniczych kwestiach decydował ZSRR. Tak jak w przypadku „kooperacyjnego”, odgórnego podziału produkcji pomiędzy państwa Układu Warszawskiego, także w przypadku rynków eksportowych istniały uzgodnienia między-państwowe dotyczące eksportu najważniejszych systemów uzbrojenia. Oczywiście, w przypadku szczególnie atrakcyjnych możliwości sprzedaży przewaga ZSRR pozostawała bezdyskusyjna – i to nie tylko ze względu na konsekwentnie uprawianą politykę sprzedaży swym sojusznikom licencji na produkcję starszych systemów uzbrojenia.

Eksport obejmował w zasadzie dwie kategorie państw: 1) sojusznicy z Układu Warszawskiego, w tym ZSRR (na podstawie dwu- i wielostronnych uzgodnień kooperacyjnych eksportowano w zasadzie każdy rodzaj produkcji); 2) grupa państw Trzeciego Świata (przede wszystkim Indie, Algieria, Libia, Irak, Syria), gdzie sprzedawano przede wszystkim pojazdy pancerne, śmigłowce, broń strzelecką, stacje radiolokacyjne oraz małe i średnie okręty.

Poziom technologiczny wyrobów

Wkraczając w nową rzeczywistość polityczną, społeczną i gospodarczą, polski przemysł zbrojeniowy dysponował ofertą, którą pod względem liczby wyrobów można było uznać za szeroką w porównaniu z wielkością kraju. Oferta ta obejmowała większość klas uzbrojenia i była szczególnie bogata w przypadku systemów uzbrojenia dla wojsk lądowych.

Pod względem zaawansowania technologicznego produktów atrakcyjność polskiej oferty nie była już tak wielka. Zdecydowana większość produkowanych wzorów uzbrojenia nie należała do najnowszych generacji sprzętu. Zgodnie z przyjętym w ZSRR systemem udostępniania licencji na produkcję uzbrojenia, państwa sojusznicze mogły otrzymać licencję na wytwarzanie danego typu uzbrojenia dopiero w momencie, gdy jego seryjna produkcja w ZSRR osiągnęła maksymalny zaplanowany poziom, a na linii montażowe trafiał już sprzęt

następnej generacji. Trudno przytoczyć przykład, gdy inne niż ZSRR państwa Układu Warszawskiego produkowałyby uzbrojenie rzeczywiście najnowszej generacji. Niejednokrotnie zdarzało się też, że eksportowy typ uzbrojenia oferowany był sojusznikom w wersji zubożonej w stosunku do radzieckiego oryginału. Niektórych typów sprzętu (jak np. rodzina czołgów podstawowych T-64/T-80, samoloty MiG-23 czy MiG-25) w ogóle nie produkowano na licencji.

Od początku lat 80. w Polsce, Czechosłowacji i Jugosławii rozpoczęto seryjną produkcję czołgów podstawowych T-72M, eksportowej wersji czołgu T-72A. W drugiej połowie lat 80. zastąpił go czołg T-72M1, posiadający wzmocnioną osłonę pancerną. Oba warianty dysponowały wyposażeniem elektronicznym, które w porównaniu z analogicznymi konstrukcjami zachodnimi było mało skomplikowane. W obu przypadkach przekazanie licencji nastąpiło po 3 latach od uruchomienia produkcji seryjnej w ZSRR; w obu przypadkach wyposażenie czołgów było uboższe w stosunku do radzieckiego oryginału. Pomimo sugestii ze strony Polski i CSRS, do końca istnienia Układu Warszawskiego nie doszło do przekazania licencji na kolejny, znacznie zmodyfikowany wariant - T-72B, wprowadzony do uzbrojenia SZ ZSRR w roku 1985. Produkcja obu wariantów czołgu odbywała się na podstawie dokumentacji dostarczonej z ZSRR, obwarowanej zakazem wprowadzania jakichkolwiek zmian⁴.

Więcej możliwości wykazania innowacyjności Polska miała w przypadku wyrobów zaprojektowanych w kraju, których nie krępował ścisły gorset umów licencyjnych. Aplikowaniu nowinek technologicznych sprzyjała rozbudowana baza instytutów naukowo-badawczych. Istniała także możliwość prowadzenia niewielkich modernizacji sprzętu produkowanego na licencji.

Generalnie jednak poziom technologiczny uzbrojenia produkowanego w Polsce na przełomie lat 80. i 90. był średni. Wbrew wyrażanym obecnie opiniom liczba wyrobów na najwyższym światowym poziomie była niewielka. Większość produkowanych w Polsce pojazdów opancerzonych, systemów artyleryjskich czy okrętów była na poziomie technicznym wyrobów z lat 70. Nieco lepiej pod względem technologicznym prezentowały się nowe typy sprzętu radiolokacyjnego oraz prowadzone w tym czasie nowe programy (śmigłowiec W-3 Sokół czy modernizacja czołgu T-72). Znacznym utrudnieniem w tej dziedzinie były słabe możliwości pozyskania nowoczesnych technologii (Polska pozostawała na liście państw objętych embargiem COCOM), zaś Rosjanie nie kwapili się z pomocą. Dominowało więc uzbrojenie średniej jakości o nieskomplikowanej technologii, które można było wytwarzać

w dużych ilościach. Sprzęt taki, choć nadal atrakcyjny dla wielu potencjalnych odbiorców zagranicznych, szczególnie spoza Europy, nie dorównywał jakościowo nowej generacji uzbrojenia, której produkcję rozpoczęto dekadę wcześniej na Zachodzie i która była konsekwencją decyzji o wzroście wydatków obronnych, podjętej przez administrację Ronalda Reagana. Nowe uzbrojenie doskonale zdało egzamin na polu walki nad Zatoką Perską.

KRYZYS LAT 90.

To, co się stało z polskim przemysłem zbrojeniowym w ostatniej dekadzie, nie może być określone inaczej niż mianem katastrofy. W związku z tym pojawiały się (i nadal się pojawiają) rozmaite teorie próbujące wyjaśnić zasięg i tempo załamania się sektora zbrojeniowego celowym działaniem sił zewnętrznych i wewnętrznych, czy wręcz spiskiem lub zмовą. Rzeczywiste przyczyny tego stanu rzeczy, choć może mniej tajemnicze, są bardziej złożone i nie można ich sprowadzać do „obiektywnej konieczności”, jak to czyni wielu apologetów „liberalnej terapii szokowej”. Zapoznajmy się zatem z problemami, które dotknęły polską „zbrojówkę” w ostatnich dziesięciu latach.

Krach komunizmu

Polski przemysł zbrojeniowy został stworzony do funkcjonowania w systemie politycznym, który integrował wszystkie dziedziny życia państwa i społeczeństwa. Obronność stanowiła wzorcowy wręcz przykład ścisłego podporządkowania funkcji wielu instytucji jednemu celowi – przygotowaniu państwa do prowadzenia wojny. Państwo było też właścicielem wszystkich instytucji biorących udział w tych przygotowaniach z przemysłem obronnym na czele. To, co stanowiło o specyfice przemysłu zbrojeniowego w czasach PRL i zapewniało mu stabilne funkcjonowanie, stało się przysłowiowym „kamieniem u szyi” tej branży w momencie, gdy w Polsce niemal z dnia na dzień zaczęły obowiązywać nowe reguły gry ekonomicznej.

Założenie się systemu komunistycznego, w tym krach Układu Warszawskiego z jego budowanym przez dziesięciolecia systemem wojskowych zamówień krajowych i zagranicznych oraz gwarantowanym politycznie udziałem w „dewizowym” rynku eksportowym, stanowiło dla polskiego przemysłu zbrojeniowego największy szok w jego powojennej historii. Jednocześnie pierwsze rządy III RP zrezygnowały z polityki ścisłego nadzoru nad zbrojówką. Działając pod presją imperatywu transformacji prorynkowej z jednej strony, z drugiej zaś obawiając się jakichkolwiek śmielszych strategicznych

decyzji w kwestiach związanych z obronnością, w odniesieniu do dramatycznej sytuacji przemysłu zbrojeniowego gabinetu Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego czy też Jana Olszewskiego stosowały w praktyce politykę chowania głowy w piasek.

Gwałtowna zmiana otoczenia politycznego, gospodarczego i społecznego spowodowała paraliż krajowych struktur zarządzania przemysłem zbrojeniowym. Wszystkie podmioty zaangażowane w sferę produkcji zbrojeniowej okazały się zupełnie nieprzygotowane do działania w nowej sytuacji. Rozpoczął się okres wielkiej zapaści polskiego przemysłu zbrojeniowego.

Załamanie się zamówień wojskowych

W latach 90. nastąpiło załamanie się systemu zamówień wojskowych w Polsce, tak pod względem ich wielkości, jak i struktury. Wstrzymany został także proces unowocześniania wyposażenia sił zbrojnych poprzez zakup uzbrojenia nowych generacji, nie udało się także kontynuować procesu wymiany starego uzbrojenia na sprzęt nowszej generacji. Od 1988 r. Polska nie zakupiła ani jednego nowego samolotu bojowego. Do końca lat 90. nie uruchomiono też ani jednego poważnego programu zbrojeniowego. Nowe typy sprzętu, jak np. czołg podstawowy PT-91 TWARDY (w istocie głęboka modernizacja czołgu T-72M1) czy też śmigłowiec wielozadaniowy W-3 SOKÓŁ, wprowadzono na uzbrojenie dzięki kontynuacji programów rozpoczętych jeszcze w latach 80. Wiele ambitnych pomysłów (np. samolotu szkolnego I-22 IRYDA, samolotu pola walki SKORPION, śmigłowca HUZAR czy też bojowego wozu piechoty BWP-2000) pozostało na etapie prototypów bądź makiet.

Wydatki RP na obronę w latach 90. wykazywały stałą tendencję spadkową. Pomiędzy rokiem 1989 a 1997 spadły one (w cenach stałych z roku 1997) z 17 358,3 do 9832,9 mln zł, tj. o 43,4%. W latach 1991 - 2000 udział wydatków na obronę wahał się pomiędzy 2,25% PKB w roku 1991, 2,43% w 1994 r. i 2,02% w roku 2000. Jednocześnie jednak udział wydatków ściśle wojskowych w budżecie MON spadł gwałtownie z 2,23% PKB w 1991 r. do 1,52% w roku 2000. Różnica ta odzwierciedla włączenie do budżetu MON zobowiązań związanych z opieką zdrowotną i emeryturami wojskowymi.

Także udział wydatków na modernizację sił zbrojnych (zakupy, prace badawcze i programy inwestycyjne) w budżecie MON charakteryzował się aż do roku 2000 tendencją spadkową. Według danych MON w budżecie resortu przeznaczono na nie w latach 1997 i 2000 odpowiednio 15,7 oraz 12,4%. Dopiero przyjęty przez rząd w kwietniu 2001 r. 6-letni program rozwoju sił

zbrojnych oraz jego kolejne, aktualizowane corocznie programy 6-letnie stopniowo odwracają tę niekorzystną tendencję⁵.

Na sposób wydawania pieniędzy na obronę niekorzystnie wpłynęły także nierealistyczne ambicje kierownictwa SZ RP związane z promocją nowych programów badawczo-rozwojowych i produkcyjnych, szczególnie widoczne w okresie, kiedy stanowisko szefa Sztabu Generalnego WP zajmował gen. Tadeusz Wilecki. Budowane bez rzetelnej analizy finansowych możliwości państwa plany samodzielnej produkcji nowej generacji uzbrojenia dla wojsk lądowych (czołg podstawowy, BWP, śmigłowiec szturmowy, samobieżny system przeciwlotniczy itp.) doprowadziły do rozproszenia niewielkich dostępnych środków przeznaczonych na prace badawcze, a w konsekwencji do niezrealizowania żadnego z wymienionych programów. Chaos potęgowany był dodatkowo przez stale zmieniające się priorytety kolejnych rządów i brak konsekwentnej polityki zakupów. Kolejne plany rozwoju sił zbrojnych najczęściej okazywały się nierealne już w momencie ich ogłaszania.

W drugiej połowie lat 90. światło dzienne ujrzały co najmniej cztery wieloletnie koncepcje rozwoju Sił Zbrojnych RP. Były to, w kolejności ich powstania:

- „Plan 10-letni” - najmniej znana koncepcja transformacji SZ RP stworzona w 1996 r. w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego przez wojskowo-cywilny zespół, pracujący pod kierownictwem ówczesnego szefa BBN Jerzego Milewskiego. Program zakładał m.in. znaczną redukcję liczebności SZ oraz opierał się na założeniu, że znaczący wzrost wydatków na obronę będzie nierealny w trakcie najbliższej dekady. Elementy tej koncepcji (jak np. redukcja liczebności SZ do poziomu 180 tys. ludzi) wykorzystano przy opracowywaniu planu „1998 - 2012”.
- „Plan 5-letni”, którego opracowywanie rozpoczęto w Departamencie Systemu Obronnego MON niemal równoległe z poprzednim. Miał on obejmować okres 1998 - 2002 i w swej wstępnej fazie zakładał trzy zróżnicowane warianty finansowania SZ. Wariant optymistyczny zakładał wzrost wydatków na obronę do 3% PKB (zgodnie z ówczesną uchwałą Sejmu RP), zaś pesymistyczny - 2,3% PKB. Rzeczywistość skorygowała niebawem i ten scenariusz.
- „Plan 15-letni” (na lata 1998 - 2012) został opracowany w 1997 r. przez MON i Sztab Generalny WP. Bardziej realistyczny w ocenie finansowych możliwości państwa, przynosił m.in. dość szczegółową projekcję wydatków na okres 5 lat (1998 - 2002). Był pierwszym oficjalnym programem restrukturyzacji SZ, który zakładał redukcję kwot uzbrojenia

konwencjonalnego poniżej poziomu zagwarantowanego Polsce przez traktat CFE. Po kolejnych autokorektach w MON, przeprowadzonych po objęciu stanowiska ministra przez Janusza Onyszkiewicza, plan został ostatecznie zarzucony w 1999 r.

- „Plan 6-letni” uwzględnił priorytet zmian związanych z dostosowaniem Wojska Polskiego do wymogów NATO i był zharmonizowany z cyklem sojuszniczego planowania obronnego. Na tle pozostałych można go uznać za najbardziej realistyczny. Plan zakłada redukcję liczebności i struktury SZ oraz wprowadza szereg programów modernizacji technicznej, sformułowanych w oparciu o zachodnią metodologię. „Plan 6-letni” przyjął formę ustawy uchwalonej przez Sejm latem 2001 r., co – mimo jego późniejszych niekorzystnych korekt – stanowi przełom w dotychczasowych pracach nad systemem planowania obronnego w Polsce.

Zapowiedzią przełomu w tej dziedzinie stało się dopiero przystąpienie Polski do NATO. Włączenie RP do sojuszniczego systemu planowania obronnego z jego stałymi procedurami i okresowymi nowelizacjami zaczęło stopniowo wymuszać porządkowanie naszych planów narodowych. Pierwszym tego sygnałem jest program rozwoju sił zbrojnych na lata 2001 – 2006, który, chociaż niedoskonały, stanowi pierwszy krok w kierunku wieloletniego planowania obronnego.

Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej

Gwałtowna zmiana warunków funkcjonowania przedsiębiorstw oraz idący z nią w parze spadek zamówień ze strony sił zbrojnych i innych służb mundurowych spowodowały pogorszenie się sytuacji ekonomicznej sektora zbrojeniowego. Nigdy dotąd w powojennej historii tej branży przemysłu w równie krótkim czasie nie nastąpiło tak gwałtowne załamanie. W efekcie pojawiło się kilka uwarunkowanych wzajemnie zjawisk:

- ograniczenie zamówień przy bardzo kapitałochłonnej strukturze produkcji doprowadziło do lawinowego zadłużenia się dużej liczby przedsiębiorstw. Konieczność regulacji zobowiązań wobec kooperantów i własnych załóg prowadziła najpierw do szybkiego wyczerpania się gotówki, ekstensywnego konsumowania rezerw (wyprzedaż nieruchomości, zapasów materiałów i innych składników majątku ruchomego), a następnie – do zaciągania kredytów. Niemożność ich spłaty, połączona z nadzieją na rychłą korzystną zmianę wydatków na

zakupy dla wojska, oraz presja załóg przyczyniły się do powstania efektu spirali kredytowej (pożyczki spłacane były dzięki zaciąganiu nowych kredytów);

- spadek zamówień spowodował także powstanie znacznych wolnych mocy produkcyjnych. W stosunku do poziomu zamówień wojskowych posiadane zdolności produkcyjne okazały się stanowczo za duże. Ich redukcja nie była jednak łatwa – linii technologicznych i infrastruktury zaprojektowanej dla dużych serii produkcyjnych i utrzymywania dodatkowych rezerw na czas wojny nie sposób było podzielić lub zredukować bez restrukturyzacji przedsiębiorstw, która z kolei wymagała znacznego wolnego kapitału;
- sytuację branży zbrojeniowej potęgowały problemy społeczne pojawiające się przy każdej próbie restrukturyzacji sektora, a w tym strukturalne bezrobocie. Ze względu na lokalizację znacznej części przedsiębiorstw „zbrojeniówki” w małych i średnich miejscowościach, gdzie dana firma była częstokroć głównym bądź jedynym pracodawcą (np. 70-tysięczny Mielec, który powstał i przez ponad pół wieku rozwijał się wokół zakładów lotniczych), każda redukcja zatrudnienia prowadziła niemal natychmiast do powstania strukturalnego bezrobocia. Takiego losu doświadczyły m.in. wspomniany Mielec, Stalowa Wola, Skarżysko-Kamienna, Świdnik i inne miejscowości, których mieszkańcy utrzymywali się z pracy w przemyśle zbrojeniowym.

W latach 1991 - 1997 zatrudnienie w zbrojeniówce zmniejszyło się ze 135 tys. do 71 tys. pracowników, przy czym dane te obejmują jedynie przedsiębiorstwa figurujące w urzędowych wykazach firm przemysłu obronnego⁶. W latach następnych, pomiędzy rokiem 1998 a 2001, liczba ta zmniejszyła się odpowiednio z 56,6 tys. do 34,7 tys. zatrudnionych⁷.

Niestety, w przeciwieństwie do innych sektorów przemysłu ciężkiego, przemysł zbrojeniowy aż do końca dekadzie nie doczekał się długofalowej koncepcji restrukturyzacji, połączonej z programem konwersji kadr.

Pasywność przemysłu w nowych warunkach

Obok trudności ekonomicznych na sytuację przemysłu zbrojeniowego negatywnie wpłynęła pasywna postawa kierownictw przedsiębiorstw w nowych warunkach rynkowych. Można wręcz mówić o szerszym zjawisku psychologicznym – mentalnym nieprzystosowaniu do nowych wyzwań. Przedsiębiorstwa kierowane były przez osoby z długim stażem w branży, jednakże bez przygo-

towania do zarządzania przedsiębiorstwem w warunkach konkurencji, za pomocą nowoczesnych metod. W zachowaniach menedżerów dominował tradycjonalizm, wobec nowych zjawisk przyjmowali oni zazwyczaj postawę wyczekiwania bądź - częściej - biernego oporu i negacji.

Szczególnie jaskrawo problem ten uwidocznił się w sferze marketingu i promocji. Jaskrawym przejawem bezradności w tej dziedzinie stały się stoiska polskich firm na targach międzynarodowych. Budowane według zasady „tyłem do klienta”, sztampowe architektonicznie, z nie zawsze kompetentną obsługą, z trudem posługującą się językami obcymi, nie zachęcały potencjalnych kontrahentów do odwiedzin. W materiałach promocyjnych można było napotkać rażące błędy językowe, zaś strony internetowe zaczęto na większą skalę zakładać dopiero w ostatnich 4 - 5 latach.

Niewielkim zmianom uległ system zarządzania przedsiębiorstwami. Mimo przeprowadzonej w połowie lat 90. komercjalizacji, większość firm pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą skarbu państwa charakteryzowała się nadal przestarzałą strukturą zarządzania. Większość decyzji, także tych dotyczących kwestii o drugorzędym znaczeniu, nadal zarezerwowana była dla prezesów i członków zarządów. Utrudniało to szybkie reagowanie w niezbędnych przypadkach, a ze względu na długotrwałość procesu decyzyjnego polskie przedsiębiorstwa traciły zagraniczne zamówienia. Powszechnie było unikanie decyzji i oglądanie się na sugestie „z góry”, ze strony urzędników ministerialnych.

Dużą liczbę menedżerów zbrojeniówki charakteryzowała nieufność wobec prób nawiązania kontaktu przez przedsiębiorstwa zachodnie. W kontaktach z ludźmi reprezentującymi odmienną kulturę biznesu, przebojowymi i narzucającymi własne pomysły szefowie polskich firm przyjmowali postawę bierną. Szybkie nawiązanie partnerskich stosunków pomiędzy Polakami a ich zachodnimi kolegami utrudniały niepełne zdefiniowanie własnych oczekiwań, a także przypadki wykorzystywania wizyt w polskich przedsiębiorstwach do prowadzenia szpiegostwa przemysłowego.

Ogólna pasywność ogarnęła także sferę badań i rozwoju, co tylko częściowo można wytłumaczyć brakiem środków na projekty badawcze. W ciągu lat 90. polski przemysł zbrojeniowy nie zaoferował ani jednego systemu uzbrojenia będącego konstrukcją od podstaw nową i wyprzedzającą w swych założeniach o kilka lat wyroby produkowane seryjnie w innych krajach. Nieliczne projekty odpowiadające tym założeniom (np. samobieżny system OPL LOARA) ze względu na przedłużanie stadium rozwoju mogą okazać się zagrożone.

Pasywność rządów

W latach 90. najważniejszym uwarunkowaniem sfery produkcji zbrojeniowej była nadal polityka rządu. Pozostawał on, a konkretnie MON, głównym odbiorcą produkcji zbrojeniówki, zachowując jednocześnie kontrolę nad największymi przedsiębiorstwami. Działania kolejnych rządów III RP w zakresie dostosowania tej gałęzi przemysłu do warunków gospodarki rynkowej były jednak niewspółmierne do ich formalnego i realnego wpływu na ten sektor. Trudno też dostrzec jakąś różnicę w sposobie traktowania problemów przemysłu zbrojeniowego przez kolejne gabinety, bez względu na reprezentowaną przez nie opcję polityczną. Deklaracjom dobrej woli nie towarzyszyły zazwyczaj konkretne, odważne działania.

W ostatniej dekadzie pojawiło się kilka koncepcji reformy sektora zbrojeniowego. Najpoważniejszą próbą zrestrukturyzowania branży obronnej stały się przekształcenia przeprowadzone przez rząd koalicji SLD-PSL w 1994 r. W ramach tzw. komercjalizacji ponad 30 przedsiębiorstw państwowych przekształcono w jednoosobowe, formalnie samodzielne spółki skarbu państwa. Jednocześnie przeprowadzono proces oddłużenia spółek, poprawiając ich sytuację finansową. Ze względu na zaniechanie równoległych reform strukturalnych (redukcje zatrudnienia, fuzje i optymalizacja profilu produkcji), w dwóch następnym latach ich kondycja finansowa powróciła jednak do stanu pierwotnego.

Wadą tej i kolejnych koncepcji reformy przemysłu obronnego był brak docelowych, perspektywicznych założeń co do jego wielkości, struktury i profilu produkcji. Nie uwzględniały one takich kwestii, jak: udział kapitału prywatnego, zaangażowanie inwestorów zagranicznych, preferowany docelowy profil produkcji, struktura i kierunki eksportu oraz kooperacji międzynarodowej. W wypowiedziach polityków dominowało przeświadczenie o konieczności zachowania *status quo* i niechęć wobec radykalnych decyzji. Lawirując między oczekiwaniami wojska i załóg przedsiębiorstw oraz imperatywem reform rynkowych, kolejne gabinety prowadziły politykę, która miała wszystkich satysfakcjonować.

Negatywną rolę odegrały także związki zawodowe - tak OPZZ, jak i „Solidarność”. Związki niezmiennie domagały się lokowania w przedsiębiorstwach dużych zamówień, utrzymania dotychczasowej liczby miejsc pracy oraz opierały się każdej próbie radykalniejszej zmiany. Obie centrale stanowczo sprzeciwiały się zarówno prywatyzacji, jak też wejściu do sektora zbrojeniowego kapitału zagranicznego. Nie przedstawiły natomiast żadnego własnego projektu restrukturyzacji przemysłu obronnego, zajmując stanowisko dalekie od konstruktywnego.

Wielkie ambicje i brak realizmu

Pomimo skromnych środków na badania i rozwój oraz zakupy nowego sprzętu, ich wykorzystanie przez siły zbrojne i przemysł nie było racjonalne. Ponieważ Polska zaangażowała się w szereg ambitnych programów rozwoju nowych systemów uzbrojenia, posiadane środki zostały rozproszone w kilku instytutach badawczych. I tak w połowie lat 90. nasz kraj prowadził równoległe samodzielne prace badawcze nad:

- czołgiem podstawowym nowej generacji (projekt GORYL - później ANDERS);
- nowym bojowym wozem piechoty (BWP 2000);
- śmigłowcem uderzeniowym (HUZAR);
- samobieżnym systemem obrony przeciwlotniczej (LOARA);
- przenośnym raketowym systemem przeciwlotniczym (GROM);
- samolotem pola walk (SKORPION);
- odrzutowym samolotem szkolno-bojowym (IRYDA).

W tym samym czasie Francja, wydająca w przeliczeniu na jednego żołnierza 7 razy więcej niż Polska, samodzielnie produkowała seryjnie lub prowadziła prace badawcze jedynie nad trzema odpowiednikami tych systemów. Rzadko który z bogatych krajów zachodnich próbował realizować równoległe tyle ambitnych programów rozwojowych. Nic więc dziwnego, że spośród wymienionych programów do dnia dzisiejszego przetrwały dwa - GROM i LOARA.

Jednym ze spektakularnych przykładów megalomanii polskich planistów oraz ich braku realizmu był projekt czołgu podstawowego III generacji GORYL (później przemianowanego na ANDERS). Koncepcja, opracowana w połowie lat 90., zakładała zaprojektowanie i produkcję wozu podobnego w swych ogólnych założeniach do takich czołgów, jak M1A1 ABRAMS, LEOPARD 2, CHALLENGER czy LECLERC. GORYL miał być podstawowym rodzajem wyposażenia polskich sił pancernych już na początku XXI w. Rozpoczęcie produkcji seryjnej planowano na lata 2005 - 2006. Gdyby projekt zrealizowano, doszłoby do kuriozalnej sytuacji: Polska wprowadziłaby do służby własny czołg III generacji ćwierć wieku po armiach państw zachodnich (pierwsze LEOPARDY 2 trafiły do Bundeswehry w roku 1979), co spowodowałoby opóźnienie w dziedzinie techniki pancernej co najmniej na najbliższe dwie dekady.

Smuci jedynie fakt, że zanim podjęto ostateczną decyzję o odstąpieniu od projektu, wydano na jego opracowanie 2,6 mln zł⁸.

Fiasco licznych programów badawczych uwarunkowały także ambicje ówczesnego kierownictwa sił zbrojnych z gen. Tadeuszem Wileckim na czele,

forsującego anachroniczną koncepcję samowystarczalności Polski w dziedzinie produkcji zbrojeniowej oraz brak strukturalnej koordynacji pomiędzy wojskiem i przemysłem w dziedzinie planowania prac badawczo-rozwojowych. Dochodziło do sytuacji, gdy przemysł oferował wojsku prototypy wyrobów niechcianych (np. BWP KRAK na bazie transportera opancerzonego MTL-B).

Politykę zbrojeniową Polski w latach 90. charakteryzował przerost ambicji nad realnymi możliwościami oraz typowy dla okresu przejściowego brak kompleksowych procedur planowania, uwzględniających aspekt finansowy. Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu (potem Gospodarki) oraz Komitet Badań Naukowych promowały własne idee, na ogół nie konsultując się nawzajem. To samo odnosiło się do ustalania priorytetowych kierunków badań. Gdyby dostępne wówczas fundusze skoncentrowano na kilku wybranych programach, Wojsko Polskie prawdopodobnie posiadałoby dzisiaj 1 - 2 typy nowoczesnego uzbrojenia produkcji krajowej.

Niepowodzenia w sferze współpracy międzynarodowej

Nowa dekada przyniosła całkowite przewartościowanie kontaktów międzynarodowych Polski. Politycznemu otwarciu na zachód towarzyszyły szybkie zmiany w strukturze kontaktów gospodarczych. Wkrótce stało się jasne, że głównym partnerem gospodarczym Polski będzie obszar integrującej się Europy. Także przewartościowanie polityki bezpieczeństwa III RP w kierunku integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa oznaczało, że dawny układ powiązań kooperacyjnych stracił aktualność. Do połowy dekady wszystkie ośrodki decyzyjne w Polsce osiągnęły konsensus, że przyszłych partnerów strategicznych Polski należy upatrywać w państwach NATO i w bezpośrednim otoczeniu sojuszu.

Na poziomie firm zbrojeniowych taka konstatacja napotkała jednak wiele przeszkód. Na początku lat 90. Polska nadal podlegała ograniczeniom eksportowym, ustanowionym jeszcze w czasach zimnej wojny (lista COCOM). Deklarowane zainteresowanie pomocą naszemu przemysłowi zbrojeniowemu ze strony nowych partnerów politycznych dotyczyło głównie tzw. konwersji, tj. zastąpienia produkcji wojskowej cywilną. Wzbudziło to zrozumiałą nieufność producentów krajowych, którzy w tego typu działaniach dopatrywali się próby pozyskania rynku zbytu.

Firmy zachodnie, działające według zasad gospodarki kapitalistycznej, nastawione na maksymalizację zysku, postrzegały Polskę wyłącznie w kategoriach rynku zbytu, próbując sprzedać wyroby starsze, o niższych parametrach.

Taka strategia była skazana na niepowodzenie. W miarę przybliżania się perspektywy członkostwa Polski w NATO i znoszenia ograniczeń eksportowych oferty ze strony firm zachodnich stawały się coraz konkretniejsze i bardziej interesujące. Interesujący jest przy tym chronologiczny rozkład aktywności przedsiębiorstw zagranicznych na rynku polskim. Na początku dekady przeżyliśmy falę propozycji ze strony firm południowoafrykańskich, szwedzkich i izraelskich, najmniej związanych ograniczeniami politycznymi. Lata 1992 - 1995 to okres dominacji ofert francuskich. W następnych latach silnie zaznaczyła się obecność producentów z USA, Wielkiej Brytanii i Włoch, zaś na koniec dekady przypadł początek ofensywy producentów niemieckich.

Odpowiedź polskiego przemysłu zbrojeniowego na tę aktywność była generalnie wstrzemięźliwa. Uwarunkowało ją wiele czynników tak natury ekonomicznej, jak i mentalnej. Z braku wolnych środków polskim firmom było trudno podjąć współpracę we wspólnych programach badawczych. Sytuacji nie ułatwiała bierność administracji, która zachowując kontrolę nad zakładami, nie była w stanie wygenerować spójnej koncepcji współpracy międzynarodowej. Ministerstwo Przemysłu i Handlu (Gospodarki) okazało się niezdolne do wyboru strategicznych partnerów dla poszczególnych branż. Sytuacji nie ułatwiały też permanentne opóźnienia w rozstrzyganiu przetargów na zakup uzbrojenia.

W krajowych i międzynarodowych mediach w latach 90. pojawiło się pejoratywne określenie „polski przetarg”, używane w odniesieniu do zakupów sprzętu wojskowego, odbywających się na podstawie niejasnych, zmienianych kryteriów w trakcie procedury przetargowej, odwoływanej bądź z lada powodu odwołanej. Niestety, tę fatalną opinię potwierdza historia niektórych programów zbrojeniowych realizowanych w latach 90.

Najlepszą ilustracją będą tu losy programu śmigłowca przeciwpancernego „Huzar”, który miał powstać na bazie wielozadaniowej maszyny W-3 „Sokół”. Historia „Huzara” zaczyna się w roku 1990, kiedy oblatano uzbrojoną wersję „Sokoła” - W-3U „Salamandra”. W 1993 r. oblatany zostaje W-3K „Huzar”, wyposażony w uzbrojenie i system kierowania ogniem z RPA. W tym samym roku MON zrywa umowę z WSK Świdnik. W latach 1994 - 1996 projekt wznowiono przy udziale izraelskiej firmy Elbit System Ltd, po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii MON i KSORM. W tym samym roku pojawia się nowa oferta konsorcjum międzynarodowego pod wodzą amerykańskiego Rockwella. Dochodzi do ponownego uruchomienia procedury przetargowej. Pojawiają się kontrowersje w kwestii oferowanego przez Izrael pocisku NT-D,

których nie wyjaśniają pokazowe odpalenia w Izraelu (styczeń 1997 r.). Własną ofertę zgłaszają Francuzi. Wszystkie propozycje są rozpatrywane przez rząd, którego przedstawiciele oficjalnie nie zamykają możliwości wyboru oferty innej niż izraelska. 13.10.1997 r., już po przegranych wyborach, minister gospodarki podpisuje umowy na zakup uzbrojenia i wyposażenia dla „Huzara” z firmami izraelskimi. Ustępujący premier i szef MON twierdzą, że nie zostali o tym poinformowani. Nowy rząd w atmosferze skandalu najpierw wstrzymuje, a następnie - 8.12.1998 r. - unieważnia kontrakt. Do dnia dzisiejszego „Sokół” nie zmienił się w „Huzara”⁹.

Istotnym problemem okazało się zachowawcze nastawienie większości polskich przedsiębiorstw do możliwości nawiązania kontaktów z producentami zachodnimi. Bariery mentalne okazały się równie poważne jak administracyjne. Odwiedzających Polskę zachodnich przedsiębiorców powszechnie traktowano jako zagrożenie. Polscy menedżerowie działający przez kilka dziesięcioleci w ramach specyficznej kultury biznesu, obowiązującej w krajach byłego Układu Warszawskiego, żyli ze swoimi partnerami z dawnego ZSRR i innych krajów satelickich, traktowali nowych partnerów jako „obcych”. Aktywność firm zachodnich i starania Polski o członkostwo w NATO kojarzono ze spadkiem zamówień na wyroby własnych przedsiębiorstw, co powodowało powstawanie postaw antyokcydentalistycznych, podejrzliwość i nostalgię za „dawnymi, dobrymi czasami”. Z kolei wolne tempo podejmowania decyzji, mała zdolność do działania w czasie bliskim rzeczywistemu oraz brak sprecyzowanych koncepcji współpracy skutkowały utratą wielu potencjalnych kontraktów na dostawę produktów lub komponentów. Symptomy pozytywnych zmian pojawiły się dopiero pod koniec dekady, w związku z kilkoma restrukturyzacjami przeprowadzonymi pod patronatem Agencji Rozwoju Przemysłu (powstanie PZL sp. z o.o. czy też ZPS sp. z o.o.) i wdrożeniem skuteczniejszych form zarządzania.

Problem „oficjalnej zbrojeniówki”

Ostatni z wielkich, nierozwiązanych do tej pory problemów sektora zbrojeniowego dotyczył kwestii strategicznego wsparcia dla tej branży ze strony rządu, głównie resortów gospodarczych. Z uwagi na specyficzną pozycję sektora (grono klientów w zasadzie zawężone do rządów i sił zbrojnych w kraju i za granicą; rozpowszechnione na świecie praktyki protekcyjności i preferencyjne), przedsiębiorstwa, bez względu na formę własności, oczekiwały wsparcia instytucji państwowych szczególnie w dziedzinie promocji na rynkach między-

narodowych. Tymczasem owo wsparcie - słabe i niekonsekwentne - od początku dotyczyło jedynie firm państwowych. Całkowicie zignorowano istnienie coraz większej liczby przedsiębiorstw prywatnych zaangażowanych w produkcję wojskową. Formalnym przejawem tej polityki było ogłaszanie kolejnych list przedsiębiorstw państwowych i spółek z dominującym udziałem skarbu państwa, które mogły liczyć na różnorakie preferencje, subwencje i dopłaty. Taka praktyka, niespotykana na Zachodzie, dyskryminowała firmy, oferujące sprzęt wojskowy wysokiej klasy, takie jak łódzki PREXER sp. z o.o. czy DGT sp. z o.o. z Gdańska (produkujące odpowiednio amunicję lotniczą i nowoczesne systemy telekomunikacji wojskowej).

Podstawą do urzędowego zdefiniowania przemysłowego potencjału obronnego stało się wydanie dwóch rozporządzeń Rady Ministrów zawierających listę przedsiębiorstw produkcyjnych (spółek i przedsiębiorstw państwowych), jednostek badawczo-rozwojowych oraz podmiotów handlowych. Obejmuje ona ogółem 63 podmioty gospodarcze, w tym: 38 spółek produkcyjnych, 12 wojskowych zakładów remontowo-produkcyjnych, 10 jednostek badawczo-rozwojowych i 3 firmy handlowe.

Pominięto zarówno firmy prywatne produkujące sprzęt wojskowy, jak też - co zadziwiające - 6 wojskowych instytutów naukowo-badawczych, które także prowadzą działalność gospodarczą.

Rzeczony wykaz stoi więc w sprzeczności z ustawą o restrukturyzacji przemysłu obronnego, uznającą za przemysłowy potencjał obronny wszystkie podmioty wytwarzające uzbrojenie i sprzęt wojskowy¹⁰.

Tego mankamentu nie usunięto w ogłoszonym na początku roku 2002 kolejnym wykazie przedsiębiorstw „o szczególnym znaczeniu strategicznym”, który, podobnie jak poprzednio, objął spółki z dominującym udziałem skarbu państwa.

Publikowane listy nie uwzględniały wniosków z debaty nad stanem tego sektora przemysłu, utrudniając sformułowanie wiarygodnego programu jego rozwoju. Ograniczając go do części dotkniętej największymi problemami, sztucznie zawężono definicję polskiego przemysłu obronnego.

REFORMA „KLIMKA-OGRYCZAKA”

Zamierzenia i rzeczywistość

Objęcie władzy przez koalicję AWS-UW w 1997 r. przyniosło wielkie nadzieje. Gabinet Jerzego Buzka obiecywał zerwanie z kunktatorskim

podejściem do reformy sektora zbrojeniowego, o które obwiniano poprzednie ekipy. Zapowiadana restrukturyzacja miała być równie dogłębna i perspektywiczna jak sztandarowe cztery wielkie reformy nowego centroprawicowego rządu. Przygotowanie przekształceń w zbrojeniówce powierzono związanemu z AWS wiceministrowi gospodarki Dariuszowi Klimkowi. Prace podjęto na przełomie lat 1997 i 1998. Powołany zespół ekspertów reprezentował wszystkie zainteresowane resorty oraz ośrodki naukowe. Harmonogram prac nad reformą obejmował dwa etapy: 1) przygotowanie wszechstronnej analizy bieżącego stanu przemysłu zbrojeniowego wraz z oceną konkurencyjności i technologicznego zaawansowania wytwarzanych produktów; 2) opracowanie na tej podstawie strategii przekształceń własnościowych, dalszego rozwoju firm i pakietu osłon socjalnych.

Minister Klimek zakładał, iż:

- konieczna będzie redukcja sektora zbrojeniowego – powinna ona objąć przede wszystkim przedsiębiorstwa wytwarzające produkty nienowoczesne i nieperspektywiczne;
- prywatyzacja powinna stać się jednym z zasadniczych źródeł dokapitalizowania sektora;
- nie można uniknąć zaangażowania inwestorów zagranicznych – ich selekcja winna jednak pozostać w gestii państwa;
- prywatyzacja i przyciągnięcie poważnych inwestorów powinny przyczynić się do konsolidacji zbrojeniówki (transferu produkcji i łączenia przedsiębiorstw);
- podstawowym narzędziem procesów transformacji miał się stać Narodowy Fundusz Przemysłu Obronnego (NAFPO), który miał przejąć nadzór nad wszystkimi przedsiębiorstwami poddanymi restrukturyzacji oraz zarządzać dochodami z prywatyzacji.

Prace przeciągnęły się o kilka miesięcy i ostateczny projekt programu został zaprezentowany rządowi w lutym 1999 r. W toku swej działalności zespół Klimka spotykał się z kontestacją, a czasem wręcz obstrukcją ze strony Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Skarbu Państwa, domagających się zgodnie oparcia zmian w branży zbrojeniowej o podręcznikowe zasady liberalne. Istniała także opozycja diametralnie odmienna: wielu przedstawicieli zachowawczo nastawionych środowisk przemysłowych i politycznych porównywało zamierzenia wiceministra z zamachem na suwerenność Polski. Ostateczna wersja projektu Klimka w znacznej mierze odbiegała od pierwotnych zamierzeń i była efektem kompromisu z resortami finansów i skarbu.

Nawet ta złagodzona wersja programu miała jednak przeciwników: niebawem po przedstawieniu go Radzie Ministrów Dariusz Klimek został w nagłym trybie odwołany ze stanowiska. Zespół kierowany przez jego następcę, Henryka Ogryczaka, wprowadził do programu kolejne zmiany. Z projektów ustaw usunięto NAFPO, mniej miejsca poświęcono konsolidacji branży. Zatriumfowali minimaliści oraz zwolennicy restrukturyzacji w wydaniu liberalnym.

Blaski i cienie reformy „Klimka-Ogryczaka”

We wrześniu i październiku 1999 r. Sejm RP uchwalił dwie ustawy stanowiące podstawę restrukturyzacji polskiego przemysłu zbrojeniowego, zwane potocznie ustawami restrukturyzacyjną i offsetową. Pierwsza z nich regulowała przekształcenia własnościowe w sektorze obronnym w powiązaniu z prowadzoną równolegle restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP. Zakładała m.in., że znaczna część przychodów z prywatyzacji przedsiębiorstw będzie przeznaczona na zakupy sprzętu dla wojska. Ustawa offsetowa ustanawiała mechanizm transakcji kompensacyjnych związanych z zakupami uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez rząd RP. Do jej najważniejszych zapisów należało określenie minimalnej wielkości transakcji objętej offsetem, wielkości tzw. mnożników offsetowych oraz listy typów transakcji preferowanych przez stronę polską.

Zgodnie z założeniami programu prywatyzacji przemysłu obronnego, Skarb Państwa zamierzał zaoferować strategicznym inwestorom udziały w 29 spółkach. Sześć spółek produkcyjnych i trzy handlowe miały pozostać pod kontrolą państwa. Podział branżowy firm przeznaczonych do prywatyzacji przedstawiał się następująco: 7 lotniczych, 7 elektronicznych i wyrobów precyzyjnych, 5 produkujących sprzęt pancerny i artyleryjski, 4 chemiczne, 3 stocznie, 3 przemysłu gumowego.

Do końca roku 2000 MSP skierowało zaproszenie do rokowań dla potencjalnych nabywców pakietów akcji w 4 spółkach (w stosunku do dalszych 5 zakończono analizy przedprywatyzacyjne, a dla 12 wybrano doradców prywatyzacyjnych). Pozostałe przedsiębiorstwa znajdowały się na etapie prac przygotowawczych. Zakończenie procesu prywatyzacji zaplanowano do końca roku 2003¹¹. Do końca 2001 r., kiedy to nowy, lewicowy rząd dokonał gruntownych zmian w strategii restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, do skutku doszły jedynie dwie prywatyzacje - firmy PZL WARSZAWA-OKĘCIE S.A., kupionej przez hiszpańską filię europejskiego koncernu EADS, oraz WSK PZL RZESZÓW S.A., którą nabyła amerykańska firma Pratt & Whitney, będąca częścią koncernu United Technologies.

Ocena obu ustaw, a tym samym obranego kierunku restrukturyzacji polskiej branży zbrojeniowej, nie była i nadal nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, wprowadziły one od dawna oczekiwane regulacje przekształceń własnościowych przedsiębiorstw zbrojeniowych, napływu nowych technologii oraz transakcji kompensacyjnych. Z drugiej strony jednak proponowane zmiany były połowiczne, niekonsekwentne i brakowało im dalekowzroczności.

Wśród zalet reformy przyjętej przez rząd Jerzego Buzka należy wskazać przede wszystkim: uznanie prywatyzacji za główny sposób dokapitalizowania przedsiębiorstw, otwarcie na inwestycje zagraniczne, wprowadzenie mechanizmu transakcji kompensacyjnych, uznanie konieczności redukcji zatrudnienia i liczby zakładów, uznanie konieczności wykorzystania środków uzyskanych z prywatyzacji na reformę sektora oraz zakupy uzbrojenia dla SZ RP, śmiały terminarz prywatyzacji. Ogromnym sukcesem był sam fakt, że po raz pierwszy od roku 1989 podjęto decyzje dotyczące przekształceń sektora obronnego.

Podstawową jej wadą był natomiast brak strategicznej wizji polskiego przemysłu obronnego na najbliższych 10-15 lat (reformy zawieszono w próżni, nie wiadomo było, jaki kształt przybierze ten sektor po zakończeniu restrukturyzacji, jaka będzie jego struktura własnościowa i oferta produkcyjna). Głównym zamierzeniem autorów reformy wydawała się być jak najszybsza prywatyzacja większości przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem znajdujących się w złej kondycji ekonomicznej. Niemal całkowicie zrezygnowano z koncentracji sektorowej. Państwo powstrzymało się od działań mogących poprawić kondycję firm przed ich sprzedażą, co nie pozostanie bez wpływu na atrakcyjność ofert. Integracja polskiego przemysłu obronnego z przemysłami obszaru euroatlantyckiego pozostała wyłącznie celem deklarowanym - nie opracowano żadnego publicznie dostępnego dokumentu prezentującego koncepcję takiego procesu, czy to w formie strategii włączania polskich firm do wspólnych prac badawczo-rozwojowych, czy też wchodzenia do międzynarodowych konsorcjów. Ustawy nie wprowadziły żadnego strukturalnego mechanizmu promocji polskiej produkcji zbrojeniowej. Reforma miała objąć wyłącznie stosunkowo niewielką grupę przedsiębiorstw znajdujących się pod kontrolą Skarbu Państwa, nie zaoferowano żadnej pomocy setkom przedsiębiorstw prywatnych.

Ogólna ocena reformy zaproponowanej przez rząd AWS-UW nie może być pozytywna. Państwo, pozostając właścicielem grupy firm podlegających restrukturyzacji, nie sformułowało celów, które miałyby być zrealizowane za pomocą obu ustaw. Z ich lektury oraz wypowiedzi przedstawicieli resortu

gospodarki można było wysnuć wniosek, że szybka prywatyzacja branży zbrojeniowej była celem, a nie środkiem służącym osiągnięciu przez nią określonego kształtu strukturalnego i sprawności. Nie odpowiedziano na pytanie, które sektory „zbrojeniówki” mają dla Polski strategiczne znaczenie i w jakich dziedzinach mielibyśmy koncentrować środki na badania i rozwój.

RZĄD SLD-PSL – PRAGMATYCZNA KOREKTA?

Przesłanki modyfikacji stanowiska rządu

W październiku 2001 r. władzę objęła koalicja SLD-PSL. Już pod koniec tego roku nowy rząd skrytykował dotychczasowe założenia restrukturyzacji przemysłu obronnego. Wśród wad poprzedniej strategii wymieniano m.in. niewykorzystanie możliwości związanych z konsolidacją branży obronnej. Nowy minister skarbu państwa Wiesław Kaczmarek wskazywał z kolei na fiasko przyjętej koncepcji prywatyzacji (z zaplanowanych 29 przetargów prywatyzacyjnych przeprowadzono 2) oraz brak zainteresowania strategicznych inwestorów zagranicznych. Przez pierwsze miesiące 2002 r. trwały spekulacje na temat zakresu i głębokości korekt dotychczasowej polityki restrukturyzacyjnej. Najwięcej emocji budziła zapowiadana konsolidacja zbrojeniówki. Dyskutowano na temat liczby i profilu nowych struktur kapitałowych, które miały zostać utworzone z połączenia istniejących spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa. Pierwsze enuncjacje sugerowały powstanie czterech koncernów sektorowych (pancernego, lotniczego, elektronicznego i uzbrojenia strzeleckiego/materiałów wybuchowych). Korektą programu transformacji przemysłu zbrojeniowego zajęli się eksperci Ministerstwa Gospodarki pod kierunkiem wiceministra Andrzeja Szarawarskiego. Prace przebiegały w szybkim tempie i nowy projekt był gotowy do zaprezentowania Radzie Ministrów już w maju 2002 r.

Strategia „Szarawarskiego-Kaczmarka”

Ostateczna wersja zmodyfikowanego programu restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego zaskoczyła obserwatorów. Plan konsolidacji sektora przewiduje utworzenie dwóch grup kapitałowych, opartych na spółce handlowej PHZ BUMAR i Agencji Rozwoju Przemysłu, które mają pełnić rolę podmiotów integrujących i kontrolujących. Zgodnie z założeniami programu zatwierdzonego przez Radę Ministrów 14 maja 2002 r., oba „podmioty macierzyste” mają także koordynować obszary wymagające koncentracji środków finansowych i innych

zasobów (takie, jak promocja, marketing, negocjacja oraz realizacja umów krajowych i zagranicznych).

Każda z tworzonych grup kapitałowych ma się składać ze spółki dominującej (konsolidującej), spółki odpowiedzialnej za marketing i eksport oraz kilku/kilkunastu spółek produkcyjnych, które będą podmiotami zależnymi. Pierwsza z grup kapitałowych, o profilu pancerno-rakietowym, jest tworzona przez PHZ BUMAR sp. z o.o. Docelowo w jej skład wejdzie 15 przedsiębiorstw. Druga z grup, budowana wokół Agencji Rozwoju Przemysłu, obejmie 5 firm o profilu lotniczym. Konsolidacji będzie towarzyszyć dokapitalizowanie obu spółek, mają one bowiem przejąć należące do Skarbu Państwa akcje przedsiębiorstw produkcyjnych, wchodzących w skład danej grupy. Zakłada się, że w obu spółkach dominujących państwo zachowa większościowy lub kontrolny pakiet akcji¹².

Trzydzieści spółek, które nie wejdą w skład tworzonych grup kapitałowych, będzie poddanych szybkiej prywatyzacji. W przypadku spółek znajdujących się w stanie upadłości prywatyzacji nie planuje się.

Wśród zasadniczych celów działań restrukturyzacyjnych wymienia się: 1) utrzymanie zdolności przemysłu krajowego do zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie podstawowych kategorii uzbrojenia i sprzętu wojskowego; 2) zapewnienie zdolności krajowego przemysłu zbrojeniowego do modernizacji bazy technologicznej; 3) poprawę jego zdolności do realizacji dużych kontraktów offsetowych, związanych z finalizacją przetargów na kilka kluczowych systemów uzbrojenia.

Ocena nowego programu

Przesłanki, na których oparli się twórcy zmodyfikowanej koncepcji restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, miały mieszany charakter. Można wśród nich wyróżnić zarówno pragmatyczne, podyktowane fiaskiem niektórych założeń poprzedniego programu (np. szybkiej prywatyzacji) lub chęcią likwidacji jego mankamentów (np. pominięcia kwestii konsolidacji), a także ideologiczne (typowy dla polityków lewicowych sceptycyzm wobec prywatyzacji jako podstawowego narzędzia gospodarczego). Ministrowie rządu Leszka Millera bez wątplenia są przekonani o konieczności utrzymania dominującego wpływu państwa w sektorze zbrojeniowym.

O ile z perspektywy kilku miesięcy trudno pokusić się o rzetelną ocenę programu, pozostającego nadal w pierwszym etapie realizacji, o tyle doświadczenia z realizacji poprzedniej strategii oraz dyskusja towarzysząca pierwszym miesią-

com budowania nowych struktur kapitałowych uprawniają do zwrócenia uwagi na najważniejsze szanse i zagrożenia związane z polityką obecnego rządu wobec sektora zbrojeniowego.

Skorygowana strategia rozwoju branży zbrojeniowej umożliwia uniknięcie błędów popełnionych przy tworzeniu i realizacji poprzedniego programu. Ważną i pozytywną zmianą jest uznanie konieczności konsolidacji, pozwalającej na skupienie środków na realizacji priorytetowych programów zbrojeniowych, skoordynowany marketing, efektywniejszą promocję oraz silniejszą pozycję negocjacyjną wobec partnerów zagranicznych.

Potencjalne zagrożenia dotyczą sposobu realizacji postulatów zapisanych w programie rządowym. Związane są one głównie z możliwością wypaczenia głównego zamysłu autorów programu, jakim jest zwiększenie efektywności krajowej branży zbrojeniowej. Może się tak stać, jeżeli tworzenie grup kapitałowych doprowadzi do przerostów scentralizowanej biurokracji, zainteresowanej przede wszystkim administracyjną kontrolą nad spółkami zależnymi. Niepokój może też budzić ogólnikowy charakter strategicznych celów realizowanego programu, czyli wspomniany już brak docelowej wizji potencjału polskiego przemysłu obronnego w perspektywie co najmniej dekady.

ZMIANY W PRZEMYŚLE ZBROJENIOWYM NA ŚWIECIE

W ostatniej dekadzie zaszły znaczące zmiany w strukturze światowego przemysłu zbrojeniowego. Wraz z końcem zimnej wojny i gwałtownym skurczeniem się rynków zbytu okazało się, że przemysł obronny w swej dotychczasowej postaci nie jest w stanie funkcjonować. Zmiany objęły tak każdy aspekt funkcjonowania przedsiębiorstw, jak i strukturę handlu uzbrojeniem i wyposażeniem wojskowym. Szczególnie gwałtowne przemiany nastąpiły w rozwiniętych krajach obszaru euroatlantyckiego. Oczywiście, nie mogą one pozostać bez wpływu na stan polskiej zbrojowni i koncepcje jej dalszego rozwoju. Ignorowanie światowych trendów grozi izolacją i stagnacją. Warto więc zapoznać się z najważniejszymi tendencjami międzynarodowymi.

Konsolidacja

Gwałtowny spadek zamówień wynikający z redukcji budżetów obronnych w większości państw, który nastąpił w wyniku „jesieni ludów” 1989 r., postawił przemysł zbrojeniowy przed poważnymi problemami. Poszczególne państwa ograniczyły zakupy nowych wzorów uzbrojenia we własnych przedsię-

biorstwach. Te z kolei, próbując wprowadzać na rynek nowe produkty, zmuszone były do windowania cen. Konieczność ekonomiczna, wsparta - szczególnie w krajach Europy Zachodniej - nasilającymi się trendami integracyjnymi, wzmocniła tendencję do konsolidacji, która pojawiła się już w latach 70. Na ogólny obraz integracji przemysłu zbrojeniowego w krajach zachodnich złożyły się trzy niemal równoczesne zjawiska: 1) konsolidacja narodowych potencjałów produkcyjnych polegająca na łączeniu firm działających w tej samej branży (w latach 90. w USA liczba producentów samolotów bojowych zmniejszyła się z 8 do 3) lub tworzeniu wielobranżowych koncernów narodowych (brytyjski BAE SYSTEMS, wcześniej British Aerospace, wchłonął m.in. elektronicznego giganta GEC Marconi oraz potentata Royal Ordnance, specjalizującego się w produkcji dział i amunicji); 2) tworzenie międzynarodowych konsorcjów programowych, tj. spółek *joint ventures* ukierunkowanych na projektowanie i produkcję określonych typów uzbrojenia, jak np. francusko-niemieckie konsorcja EUROMISSILE (znane z doskonałych przeciwpancernych pocisków kierowanych HOT i MILAN), EUROCOPTER (producent śmigłowców o różnym przeznaczeniu, w tym wielozadaniowej PUMY czy uderzeniowego TIGERA) czy też amerykańsko-europejskie konsorcjum firm RAYTHEON I EADS - RAMSYS (morski system przeciwlotniczy i przeciwrakietowy RAM); 3) tworzenie koncernów międzynarodowych wyspecjalizowanych w produkcji obronnej, powstałych najczęściej w wyniku fuzji kilku dużych firm narodowych - spektakularnym przykładem jest tu European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), powstały w zeszłym roku w wyniku fuzji francuskiej firmy Aerospatiale Matra Lagardere International, niemiecko-amerykańskiej - Daimler Chrysler Aerospace (DASA) i hiszpańskiej - Construcciones Aeronauticas S.A. (CASA).

2.12.1999 r. w Madrycie sfinalizowano proces tworzenia trzeciej co do wielkości światowej firmy lotniczej, a jednocześnie pierwszego europejskiego międzynarodowego giganta zbrojeniowego - European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). Suma przychodów trzech tworzących go podmiotów w roku poprzedzającym fuzję wyniosła 20,8 mld euro, a w roku 2000 - 24,2 mln euro, ustępując jedynie dwóm amerykańskim olbrzymom - Boeingowi i Lockheedowi Martinowi. Firma zatrudnia ogółem 88,9 tys. osób. 65,57% akcji EADS jest własnością jego francuskich, niemieckich i hiszpańskich podmiotów składowych w proporcji odpowiednio 45,75%, 45,75% i 8,5%. Pozostałe 34,43% akcji wystawiono na sprzedaż w ofercie publicznej. Oferta EADS obejmuje m.in. samoloty bojowe, pasażerskie i transportowe, śmigłowce różnych

typów, rakiety kosmiczne i satelity, pociski raketowe różnych klas, systemy dowodzenia i kierowania ogniem oraz całą gamę innych wyrobów o przeznaczeniu wojskowym i cywilnym¹³.

Za najważniejsze przesłanki procesu konsolidacji uważa się poprawę możliwości sfinansowania coraz kosztowniejszych prac badawczych i rozwojowych, komasację zamówień z większej liczby państw oraz zoptymalizowany podział pracy przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych w danym kraju technologii i specjalistów.

Prywatyzacja

W ostatniej dekadzie zaszły także znaczne zmiany w strukturze własności przemysłu zbrojeniowego na świecie, szczególnie w krajach cywilizacji zachodniej. Do początku lat 90. trudno było mówić o dominującym modelu własności - obok firm prywatnych funkcjonowały przedsiębiorstwa o kapitale mieszanym oraz pozostające pod kontrolą państwa. Jedynym wyjątkiem były Stany Zjednoczone, gdzie dominowała własność prywatna.

Od początku poprzedniej dekady sytuacja ta zaczęła się zmieniać. Coraz powszechniejsza rezygnacja państwa z bezpośredniego udziału w gospodarce, fala prywatyzacji przedsiębiorstw komercyjnych (i - w rezultacie - widoczna poprawa ich efektywności), a także zaznaczająca się coraz wyraźniej akceptacja wojska dla współpracy z podmiotami prywatnymi zaowocowały stopniową sprzedażą przez rządy państw zachodnioeuropejskich swoich udziałów w przedsiębiorstwach zbrojeniowych. Jako pierwsza podążyła tą drogą Wielka Brytania, kontynuując trend zapoczątkowany przez Margaret Thatcher, za nią - Niemcy i państwa północy Europy (SAAB, NEDERLANDSE SIGNAAL). Pod koniec dekady decyzje prywatyzacyjne podjęły nawet państwa o tradycyjnie etatystycznym podejściu do produkcji zbrojeniowej, takie jak Hiszpania, Włochy czy Francja. To właśnie decyzja gabinetu Lionela Jospina, akceptująca fuzje przedsiębiorstw zbrojeniowych i rezygnację z pakietów kontrolnych w kilku spółkach, została uznana za początek końca epoki bezpośredniej kontroli rządów nad firmami zbrojeniowymi w Europie. I choć w wielu krajach państwo nadal ma wpływ na strategiczne decyzje dotyczące najważniejszych spółek (zachowując tzw. złote akcje lub prawo własności istotnych patentów), to nie ulega wątpliwości, że także pod względem struktury własności przemysł zbrojeniowy na Zachodzie przestał się różnić od pozostałych gałęzi gospodarki.

Programy międzynarodowe

Wspomniane już czynniki wymuszające konsolidację, a przede wszystkim dążenie do zaoferowania siłom zbrojnym produktów zaawansowanych technologicznie po cenach możliwych do zaakceptowania doprowadziły równocześnie do pojawienia się międzynarodowych programów zbrojeniowych.

Podstawą takich programów jest zazwyczaj umowa dwóch lub więcej państw, formułująca wspólne wymogi dotyczące konkretnego wzoru uzbrojenia. W wypadku powodzenia rozmów zawiązuje się konsorcjum (patrz podrozdz. "Konsolidacja") lub podpisuje się porozumienie kilku przedsiębiorstw. Program uwzględnia wielkość zakupów nowego wyrobu planowanych przez państwa uczestniczące. Takie plany stanowią zarazem podstawowe kryterium, według którego następuje proporcjonalny podział udziału firm z poszczególnych krajów w pracach badawczych i produkcji. Zaletą programów międzynarodowych jest skala produkcji (skumulowane zamówienia z kilku krajów) oraz możliwość wykorzystania najlepszych elementów potencjału przemysłowego państw uczestniczących. Do wad należą: konieczność zawarcia przez przyszłych użytkowników kompromisów co do parametrów sprzętu oraz bardziej czasochłonny proces produkcji (trudniejsza koordynacja). Mimo tych wad programy międzynarodowe stają się coraz powszechniejszym sposobem opracowywania nowych typów uzbrojenia, stanowiąc często jedyną możliwość włączenia w ten proces przemysłów państw małych i średnich. Istotną rolę odgrywa tu także aspekt finansowy - coraz mniej państw jest w stanie samodzielnie sfinansować zaprojektowanie i produkcję nowego samolotu bojowego lub czołgu.

Najbardziej spektakularne programy międzynarodowe powstały w Europie Zachodniej. Do produkcji seryjnej wchodzi właśnie nowy europejski wielozadaniowy samolot bojowy EF2000 TYPHOON, wspólne dzieło przemysłów Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch i Hiszpanii. Wielka Brytania, Niemcy i Holandia planują produkcję transportera opancerzonego nowej generacji (program GTK/MRAV). Ze zmiennym powodzeniem realizowane są projekty rodziny przeciwpancernych pocisków kierowanych TRIGAT i fregaty nowej generacji HORIZON. Uaktywnili się nawet Amerykanie, zapraszając Wielką Brytanię, Holandię i innych potencjalnych klientów do prac nad samolotem nowej generacji F-35 Joint Strike Fighter. Na podstawie obecnej dynamiki opisywanych zjawisk należy przypuszczać, że za dziesięć lat żaden z nowych głównych systemów uzbrojenia w Europie nie zostanie opracowany samodzielnie przez żadne państwo.

Rewolucja w wojskowości

W latach 90., m.in. po konflikcie w Zatoce Perskiej, w pracach teoretyków wojskowości pojawiło się nowe pojęcie - rewolucji w wojskowości (Revolution in Military Affairs - RMA), którym zaczęto opisywać zmiany w sposobie prowadzenia działań zbrojnych w wyniku zastosowania najnowszych osiągnięć technologicznych, przede wszystkim informatyki. Coraz doskonalsze i zminiaturyzowane urządzenia elektroniczne umożliwiają dokładne uderzenie na cele przeciwnika, precyzyjne wykrywanie i identyfikację celów, przekazywanie i analizę ogromnych ilości informacji w czasie rzeczywistym, koordynowanie działań różnych i oddalonych od siebie elementów sił zbrojnych oraz zdecydowanie szybsze niż do tej pory wypracowywanie decyzji przez dowódców.

Coraz powszechniejsze zastosowanie elektroniki na polu walki nie pozostało bez wpływu na sferę produkcji wojskowej. Nastąpiła fundamentalna zmiana w strukturze cenowej produktów przemysłu zbrojeniowego. W obecnych złożonych systemach uzbrojenia (samolot, czołg, okręt) głównym składnikiem ceny jest wyposażenie elektroniczne (sensory, systemy dowodzenia, urządzenia kierowania ogniem czy radary). Tradycyjnie najważniejszy, tzw. śmiercionośny element systemu (działo, amunicja etc.), zszedł w tym rachunku na dalsze miejsce. Nic nie wskazuje, aby tendencja ta miała się odwrócić w przewidywalnej przyszłości. Jej konsekwencją jest też rozwój i zmiana struktury dochodów różnych sektorów przemysłu zbrojeniowego. Tradycyjne koncerny zbrojeniowe są wypierane przez firmy oferujące systemy elektroniczne, które są obecnie motorem postępu technologicznego.

Zmiany w strukturze prac badawczych i produkcji

Zmiany technologiczne oraz kurczące się zamówienia przyczyniły się do zasadniczych zmian w strukturze produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W dużej mierze są one tożsame z trendem dającym się zaobserwować w sferze produkcji komercyjnej, a przejawiającym się odchodzeniem od mało zróżnicowanych długich serii produkcyjnych na rzecz krótkich serii wyrobów zoptymalizowanych pod kątem potrzeb klienta.

Malejące serie produkcyjne są powszechnym obecnie zjawiskiem, a różnica w ich długości sięga często rzędu wielkości. Czołgi, zamawiane w latach 80. w tysiącach sztuk (LEOPARD 2, M1/M1A1 ABRAMS), w następnej dekadzie kupowane były już co najwyżej w setkach egzemplarzy (M1A2, LECLERC). To samo dotyczy samolotów, śmigłowców, okrętów czy systemów artyleryjskich.

Równolegle pogłębia się wewnętrzne zróżnicowanie uzbrojenia w zależno-

ści od oczekiwań klienta. Oferowane są specjalne wersje sprzętu dostosowane do konkretnych warunków klimatycznych (np. czołgi LECLERC sprzedane przez Francję Zjednoczonym Emiratom Arabskim) bądź różniące się elementami wyposażenia pokładowego (różne systemy kierowania ogniem, układy czujników i sprzęt łączności). Standardem stało się oferowanie tego samego sprzętu w wersji podstawowej, zubożonej oraz z dodatkowym wyposażeniem. Dotyczy to zwłaszcza samolotów, gdzie pojedyncze egzemplarze optymalizuje się do konkretnych zadań.

Odkryciem lat 90. stały się modułowość i wymienialność. Najnowsze projekty okrętów czy wozów bojowych, oparte na wspólnej platformie podstawowej (kadłub lub kadłub modułowy), przewidują możliwość łatwej instalacji modułów obejmujących różne systemy uzbrojenia, obserwacji i zarządzania polem walki. Stosowanie konstrukcji modułowych zmniejsza koszty wytwarzania i eksploatacji sprzętu danego typu oraz zwiększa jego elastyczność operacyjną.

Coraz ważniejsze staje się też zapewnienie przez producenta serwisu przez cały okres eksploatacji wyrobu. Wiele renomowanych firm zachodnich tworzy specjalne działy obsługi klienta z mobilnymi zespołami serwisowymi, gotowymi do natychmiastowego wyjazdu do kraju odbiorcy. Zdolność do zapewnienia takiego serwisu staje się integralnym elementem każdej poważnej oferty eksportowej.

Stosunkowo najmniejsze zmiany objęły międzynarodowy handel uzbrojeniem i sprzętem wojskowym. Wbrew powszechnym w Polsce opiniom, w światowym handlu bronią dominują obroty uzbrojeniem zaawansowanym technologicznie i wysoko przetworzonym. Podmiotami tego handlu są państwa zamożne, rozwinięte gospodarczo (USA, Europa Zachodnia, niektóre państwa Bliskiego Wschodu i Azji) oraz Rosja i Chiny. Kurczy się natomiast sektor rynku, w którym tradycyjnie obecny był polski przemysł zbrojeniowy – średnio zamożni odbiorcy względnie tanich typów uzbrojenia. Jednocześnie, mimo liberalizacji sfery produkcji wojskowej w świecie zachodnim oraz liberalizacji światowych zasad handlu bronią, rola państwa jako podmiotu kontrolującego obrót specjalny pozostaje kluczowa. Pojawiła się nawet tendencja do koncentracji największych transakcji w ręku administracji rządowej (w przypadku francuskiej DGA, będącej integralną częścią tamtejszego ministerstwa obrony, czy wyspecjalizowanych rządowych agencji, jak np. brytyjska DESO). Także pod tym względem Polska pozostaje na uboczu światowych trendów.

Obowiązująca w Polsce tzw. nowa ustawa o obrocie specjalnym stanowi przykład restrykcyjnej regulacji prawnej, składającej na barki przedsiębiorców

całkowitą odpowiedzialność za przebieg transakcji oraz budującej procedurę niejednokrotnie uniemożliwiająca zrealizowanie jakiegokolwiek kontraktu eksportowego i importowego. Najbardziej restrykcyjne zapisy ustawy to m.in.:

- nieostre zdefiniowanie czynności związanych z obrotem specjalnym, a podlegających zezwoleniom (np. pośrednictwo czy doradztwo) może stwarzać pole do rozszerzonej interpretacji i manipulacji ze strony organów państwowych (art. 3, p. 8);
- zobowiązanie przedsiębiorcy do zagwarantowania, że sprzedany towar nie będzie wykorzystany do łamania praw człowieka, zagrożenia pokoju etc. (art. 10, p. 1), co w praktyce okazuje się oczywiście niemożliwe. Państwowe organy kontroli eksportu mają prawo do wyjaśnienia wątpliwości w takiej sprawie w terminie 6 miesięcy. Tak długi termin może zagrozić realizacji każdego kontraktu;
- zagwarantowanie organom kontroli eksportu możliwości cofnięcia każdego zezwolenia na obrót w trybie administracyjnym, także w sytuacji, kiedy kontrakt jest już realizowany, narażając tym samym eksportera na koszty wynikające z zerwania kontraktu (art. 17, p. 1)¹⁴.

PRZYSZŁOŚĆ POLSKIEGO PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO – MOŻLIWOŚCI ZMIAN

W poprzednich częściach ukazałem najważniejsze uwarunkowania, w jakich znalazł się polski przemysł zbrojeniowy u progu XXI wieku. Ich prezentacja ma sens jedynie wtedy, gdy poprzedzi refleksję na temat możliwości przewyżczenia negatywnych aspektów obecnej sytuacji oraz pomoże w narysowaniu kierunków potencjalnych zmian. Tym właśnie zamierzam zająć się obecnie.

Wizja przyszłości

Większość dotychczasowych refleksji nad kierunkami naprawy polskiej zbrojeniówki grzeszyła doraźnością. W centrum projektów rządowych, jak i ekspertyz ośrodków przemysłowych i akademickich znajdował bieżący stan przemysłu zbrojeniowego. Prezentowane recepty obejmowały rozwiązania doraźne, mogące poprawić jego kondycję w krótkiej perspektywie. W sferze refleksji perspektywicznej okazywały się one zadziwiająco zachowawcze, nie uwzględniały bowiem zazwyczaj tendencji pojawiających się w świecie zachodnim – obszarze, w którym do obecności politycznej, wojskowej i gospodarczej Polska aspiruje. Dobrą ilustracją są tutaj bardzo emocjonalne w tonie doku-

menty, przedstawione przez Polskie Lobby Przemysłowe. Ich tezy sprowadzały się w zasadzie do żądania utrzymania dotychczasowego potencjału w niezmiennionej formie i w niezmiennionych strukturach organizacyjnych. Prywatyzację i rezygnację z produkcji niektórych wyrobów potraktowano niemal jako zdradę narodową. Takie podejście nie tworzy podstaw do profesjonalnej dyskusji na temat reformy przemysłu obronnego.

Polski przemysł obronny potrzebuje dalekosiężnej wizji, sięgającej przynajmniej roku 2020. Faktyczną restrukturyzację branży należałoby oprzeć na „intelektualnym skoku w przyszłość”. Taka wizja powinna:

- zawierać opis zasadności utrzymywania przemysłowego potencjału obronnego oraz listę produktów i technologii, które powinny być wytwarzane w Polsce lub pozostać pod kontrolą państwa;
- definiować kluczowe zasoby narodowe w dziedzinie potencjału badawczo-wdrożeniowego (w tym kilka obszarów inwestycyjnych);
- określić strategiczny interes państwa oraz metody jego realizacji w dziedzinie produkcji i obrotu uzbrojeniem;
- zaprezentować docelową wizję struktury własności sektora zbrojeniowego i metody dochodzenia do niej;
- określić strategię integracji z euroatlantyckim obszarem przemysłowym.

Powinna ona być sformułowana w krótkim dokumencie, wystarczająco ogólnym, zrozumiałym dla parlamentarzystów, przemysłowców i wojskowych. Zaaprobowany przez wszystkie kluby parlamentarne w formie uchwały, mógłby stać się on rodzajem doktryny RP w dziedzinie przemysłu obronnego. Wysoką rangę takiego dokumentu uzasadnia złożoność problemów stojących przed zbrojeniówką, a także skala zagrożeń, jakie mogą wygenerować błędne lub krótkowzroczne decyzje.

Nowe miejsce w układzie międzynarodowym

Polska, podobnie jak każde inne państwo europejskie, nie jest obecnie w stanie samodzielnie wyprodukować żadnego złożonego systemu uzbrojenia po możliwej do zaakceptowania cenie. Nie ma racjonalnego powodu, by przypuszczać, że nasza sytuacja różni się w tym względzie od położenia państw od nas zamożniejszych. Odpowiedzią państw zachodnioeuropejskich na to wyzwanie stało się zacieśnianie sieci międzynarodowych powiązań kooperacyjnych i kapitałowych, które w perspektywie najbliższych 20 lat najprawdopodobniej doprowadzi do powstania jednolitego europejskiego przemysłu obronnego, opartego na kilku wielkich międzynarodowych koncernach oraz

sieci mniejszych firm (poddostawców, kooperantów i specjalistów niszowych) otwartych na kapitał międzynarodowy.

Alternatywa stojąca przed Polską sprowadza się praktycznie do włączenia się w ten proces poprzez otwarcie własnego rynku i wejście we współpracę strukturalną z koncernami zachodnimi lub do postępującej izolacji i stopniowej degradacji własnego potencjału przemysłowego towarzyszących kontynuowaniu quasi-autarkicznego modelu rozwoju. Wybór wydaje się oczywisty, aczkolwiek należy pamiętać, że integracja z przemysłami obszaru euroatlantyckiego nie jest celem samym w sobie, ale środkiem służącym zachowaniu potencjału przemysłu obronnego. Dla polskiej polityki przemysłowej oznacza to wiele wyzwań, takich jak:

- konieczność uznania integracji przemysłu zbrojeniowego z obszarem euroatlantyckim za ważny problem merytoryczny, wymagający pogłębionych studiów i decyzji na szczeblu rządowym;
- przewartościowanie polityki państwa w sferze naukowo-badawczej poprzez koncentrację funduszy na prace rozwojowe i wdrożeniowe (zdefiniowanie kilku najważniejszych programów) oraz udostępnienie ich firmom zdolnym do zaangażowania się w międzynarodowe programy zbrojeniowe;
- zaakceptowanie obecności inwestorów zagranicznych w charakterze właścicieli i współwłaścicieli zakładów sektora zbrojeniowego;
- doprowadzenie w kilku- lub kilkunastoletniej perspektywie do włączenia polskich przedsiębiorstw (wzmocnionych kapitałowo i skonsolidowanych) w sieć europejskich powiązań kapitałowych, np. poprzez wejście w skład konsorcjów pokroju EADS;
- wspieranie przedsięwzięć na rzecz jak najszybszego włączenia polskich firm do grona stałych poddostawców firm europejskich i amerykańskich.

Nieuniknionym efektem tych działań będzie utrata formalnej samodzielności (autonomii) przez większą część polskich firm. Jest to jednak cena, jaką płacą wszystkie państwa integrujące swoje przemysły zbrojeniowe. Może się wręcz okazać, że włączenie się do europejskiej sieci współzależności będzie pewniejszym sposobem na zagwarantowanie zamówień dla polskich przedsiębiorstw niż kontynuacja dotychczasowego modelu.

Redefinicja roli państwa

Ze względu na specyfikę sektora zbrojeniowego w przewidywalnej przyszłości państwo będzie odgrywało ważną rolę jako główny odbiorca, pod-

miot nadzorujący obrót wyrobami wojskowymi oraz nadający impuls kierunkom rozwoju tej gałęzi gospodarki. Na tym jednak kończą się oczywistości – wszystkie te funkcje można realizować na wiele sposobów i za pomocą różnych narzędzi.

System nadzoru państwa nad funkcjonowaniem przemysłu zbrojeniowego ma obecnie przede wszystkim charakter bezpośredni – administracyjny. Nadal funkcjonują dawne procedury pozwalające urzędnikom ministerialnym ingerować w decyzje zarządów spółek. Brakuje mechanizmów oddziaływania pośredniego, stymulujących przedsiębiorstwa do pożądanых zachowań, a jednocześnie zniechęcających do niepożądanych. Takie środki są najskuteczniejsze w odniesieniu do prywatnych podmiotów gospodarczych, jakimi niebawem będzie większość polskich przedsiębiorstw sektora.

Pilnym zadaniem staje się więc opracowanie nowej strategii nadzoru państwa nad przemysłem obronnym, która uwalniałaby inicjatywę przedsiębiorstw, zapewniając jednocześnie możliwie najpełniejszą realizację interesów państwa. Zachowanie starego aparatu i procedur doprowadzi do jedynie formalnego wpływu na sytuację w zbrojeniówce oraz postępującej represyjności systemu kontroli, obniżającej konkurencyjność i innowacyjność tego sektora. Także planowana prywatyzacja znacznej części spółek zbrojeniowych uczyni obecne mechanizmy nieadekwatnymi. Konieczne jest przejście od bezpośrednich do pośrednich form i metod oddziaływania państwa na sektor obronny. W szczególności należy określić na nowo:

- mechanizmy wpływu państwa na profil i strukturę produkcji spółek obronnych (np. poprzez ustawowe zobowiązanie wojska do zakupu niektórych typów sprzętu w firmach krajowych);
- procedury kontroli obrotu specjalnego (obecne regulacje prawne przenoszą odpowiedzialność za kontrolę bezpieczeństwa transakcji na firmy). Zasadne wydaje się powołanie wyspecjalizowanej agencji państwowej monopolizującej wszystkie transakcje sprzedaży uzbrojenia powyżej pewnej wartości (np. 5 mln euro);
- mechanizmy promowania rodzimej produkcji obronnej (dofinansowanie konkretnych kampanii promocyjnych, koncentracja środków etc.);
- zasady wspierania prac badawczo-rozwojowych (mechanizm selekcji programów, koncentracja środków, komercyjne inwestowanie w wybrane programy).

Zaprezentowane propozycje nie mają charakteru postulatywnego. Ich celem jest raczej zasygnalizowanie głównych obszarów strategicznej refleksji, która

winna przybrać formę strategii rządowej. Największe niebezpieczeństwo tkwi bowiem w uznaniu obecnych, niespójnych mechanizmów za zadowalające.

Przemiany strukturalne i własnościowe

Kluczowymi dla przyszłego kształtu polskiego przemysłu zbrojeniowego są dwie kwestie: prywatyzacji i konsolidacji. Jak już wspomniano, podejście kolejnych rządów do tych problemów charakteryzowało się niekonsekwencją i brakiem dalekosiężnej wizji. Kurczący się rynek krajowy i międzynarodowy, konkurencja, zmiany technologiczne i rosnące zaangażowanie technologii komercyjnych – wszystko to stymuluje oba te procesy w krajach zachodnich. Nie ma żadnej logicznej przyczyny, by Polska miała pozostać tu wyjątkiem. Ponieważ jednak oba typy przemian – własnościowy i strukturalny – obok zysków niosą ze sobą także ryzyko, decyzje w tej kwestii powinny być szybkie i konsekwentne.

Konsolidacja sektorowa (jakkolwiek można spotkać opinię, iż przyniesie ona konserwację niezdrowych mechanizmów decyzyjnych) może być ważnym uzupełnieniem decyzji restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych. Ze względu na szczupłość rynku oraz jego monopolistyczny charakter niepożądanym zjawiskiem jest wewnętrzna konkurencja. Oprócz szansy jej uniknięcia, konsolidacja sektorowa stwarza możliwość redukcji przerostów biurokracji (likwidacja niepotrzebnych zarządów, rad nadzorczych, powielających się struktur marketingowych i innych), wzmacnia naszą pozycję negocjacyjną w rozmowach z potencjalnymi partnerami zagranicznymi (w tym w rozmowach prywatyzacyjnych) oraz sposobność do skoncentrowania mocno obecnie rozdrobnionego kapitału, a co za tym idzie – do jego skuteczniejszego inwestowania. Niezwłoczna konsolidacja powinna objąć nie tylko spółki docelowo kontrolowane przez skarbu państwa, ale też przeznaczone do prywatyzacji. W tym kontekście tegoroczne decyzje w sprawie utworzenia grup kapitałowych wydają się krokiem we właściwym kierunku. Z drugiej strony, można się zastanawiać, czy łączenie w jeden organizm kilkunastu przedsiębiorstw o często bardzo różnym profilu (np. pancerny BUMAR-ŁABĘDY i elektroniczny RADWAR) jest rzeczywiście właściwym rozwiązaniem. Konsolidacja winna objąć także państwowe jednostki badawczo-rozwojowe, których anachroniczna samodzielność prowadzi do inwestowania pieniędzy w nikomu niepotrzebne projekty badawcze. Nie można też dopuścić do powstania przeświadczenia o preferencyjnym traktowaniu niektórych spółek w trakcie procesu konsolidacji.

Nie ma żadnego logicznego uzasadnienia dla rezygnacji z prywatyzacji większości spółek skarbu państwa działających w branży zbrojeniowej.

Zachowanie wpływu państwa na profil ich produkcji czy utrzymanie zdolności mobilizacyjnych można osiągnąć przez odpowiednie regulacje prawne stosowane powszechnie w państwach zachodnich („złota akcja”, regulacje ustawowe, system preferencji przy zamówieniach publicznych), zgodne z prawodawstwem UE. Wyjątek stanowi jedynie sektor amunicyjny, który powinien pozostać własnością skarbu państwa - ze względów bezpieczeństwa narodowego na świecie przywiązuje się specjalną wagę do zachowania bezpośredniej kontroli państwa nad produkcją materiałów wybuchowych i amunicji małych i średnich kalibrów. Niepokoi fakt, że w zmodyfikowanej koncepcji restrukturyzacji branży zbrojeniowej zrezygnowano z prywatyzacji kilkunastu kluczowych spółek. Wydaje się, że - po zakończeniu procesu konsolidacji - rozsądnym posunięciem byłoby udostępnienie akcji nowych grup kapitałowych inwestorom prywatnym. Prywatyzacja z udziałem kapitału zagranicznego stanowi okazję do zacieśnienia więzi gospodarczych z wybranymi partnerami, a wymiar strategiczny decyzji prywatyzacyjnych powinien być stawiany na równi z ekonomicznym. Preferowani inwestorzy powinni pochodzić z kręgu członków NATO i UE. Takie podejście dyktuje dążenie Polski do trwałej integracji z zachodnim obszarem cywilizacyjnym. W naszym interesie leży także dywersyfikacja inwestorów dokonywana na podstawie analizy atrakcyjności oferowanych produktów, udostępnianych technologii i innych korzyści gospodarczych. Nie należy też zapominać o aktywniejszym zachęcaniu kapitału krajowego do inwestycji w sferze zbrojeniowej.

Kapitał zagraniczny

Nasilającym się zjawiskiem w europejskim i północnoamerykańskim przemyśle zbrojeniowym jest międzynarodowy przepływ kapitału, typowy dla „zwykłej” gospodarki rynkowej. Udziały w firmach amerykańskich mają m.in. BAE SYSTEMS czy francuski THALES. Wzajemny zakup pakietów akcji i przejmowanie kontroli nad spółkami z innych państw upowszechniają się w Europie. Unikanie przez Polskę inwestycji zagranicznych w przemyśle zbrojeniowym oznaczałoby izolację krajowego rynku. Byłoby to sprzeczne z członkostwem Polski w UE, jak też z interesami sektora zbrojeniowego. Szersze wejście kapitału zachodniego do przedsiębiorstw zbrojeniowych jest więc tylko kwestią czasu.

Innym problemem jest godzenie interesu potencjalnych inwestorów z interesem państwa, które powinno być żywotnie zainteresowane nie tylko utrzymaniem funkcjonowania prywatyzowanych spółek oraz ich dalszego udziału w produkcji obronnej, ale także wykorzystaniem procesu prywatyzacji

do ich dokapitalizowania oraz podniesienia poziomu technologicznego. Tymczasem przedsiębiorstwa zachodnie, wbrew katastroficznym wizjom, bynajmniej nie kwapią się do inwestowania w polskie spółki oraz przejmowania kontrolnych pakietów akcji. Przy kurczącym się rynku międzynarodowym zakup znaczącego pakietu akcji ma dla nich sens wtedy, gdy powiązany jest z przetargiem na zakup danego produktu dla Wojska Polskiego.

Sfera zarządzania

Pod względem zarządzania firmy prywatne różnią się od większości przedsiębiorstw zbrojeniowych pozostających pod kontrolą państwa. Nostalgia za dawnym, administracyjno-nakazowym typem zarządzania, brak inicjatywy, oglądanie się na decyzje i pomoc „z góry”, skryte tolerowanie niegospodarności – to obraz typowego przedsiębiorstwa zbrojeniowego w Polsce. W utrzymywaniu takiego stanu rzeczy ma swój udział także administracja państwowa, preferująca stosowanie metod administracyjnego „ręcznego sterowania” spółkami. Firmy nie nadążają za współczesnymi trendami w dziedzinie zarządzania produkcją i zasobami ludzkimi. Dotyczy to także sfery promocji i marketingu. Wiele przedsiębiorstw ma problemy z reklamą swoich produktów; materiały promocyjne bywają nieatrakcyjne, w opisach pojawiają się szkolne błędy językowe, zaś personel działów marketingowych często miewa problemy z porozumiewaniem się w języku angielskim. W ostatnich dziesięciu latach zrobiono niewiele, by ten stan rzeczy zmienić. Tego problemu nie dostrzegły w porę ani spółki (które częściowo usprawiedliwia ich zaangażowanie w walkę o przetrwanie), ani administracja, pełniąca nad nimi nadzór właścicielski.

Aby zmienić ten stan rzeczy w polskim przemyśle zbrojeniowym, potrzebna jest zmiana pokoleniowa. Na wszystkich szczeblach zarządzania – od majstra do prezesa zarządu – winni pojawić się nowi ludzie, o pokolenie młodszy od swoich poprzedników, z kwalifikacjami menedżerskimi: zdolnością do szybkiego podejmowania decyzji i uczenia się, elastycznością, znajomością języków obcych, technik negocjacyjnych, niestroniących od Internetu i poczty elektronicznej. I chociaż takich specjalistów pojawia się coraz więcej w polskich firmach zbrojeniowych, to jednak proces ten nie ma charakteru strukturalnego. Zmiany w tym kierunku wymusi przejęcie polskich firm przez krajowy kapitał prywatny lub podmioty zagraniczne. W przedsiębiorstwach, w których w najbliższym czasie dominować będzie skarb państwa, pożądane zmiany należałoby wdrożyć już dziś. Dotyczy to tak obsady stanowisk w zarządach i radach nadzorczych (w których przypadku wystarczy decyzja administracyj-

na), jak i niższych szczebli zarządzania. Stymulem takich zmian mogą być program szkoleń menedżerskich i odpowiednio zaostrzone kryteria zatrudnienia. I choć administracyjne wymuszanie zmiany generacyjnej nie jest najlepszą metodą, to jednak, wobec dramatycznej sytuacji w przemyśle, jej zastosowanie może okazać się jedynym skutecznym sposobem na wprowadzenie szybkich zmian.

Offset

Umowy offsetowe, polegające na kompensowaniu zakupów obronnych przez sprzedającego transakcjami handlowymi (import, inwestycje kapitałowe, transfer technologii, szkolenia), uważane są za ważne narzędzie we współczesnym handlu uzbrojeniem. Offset, jakkolwiek sprzeczny z sugestiami Światowej Organizacji Handlu (WTO) i Unii Europejskiej, jest stosowany przez większość państw importujących znaczne ilości uzbrojenia zaawansowanego technologicznie. Jest przy tym powszechnie traktowany jako sposób na ożywienie gospodarki. Także Polska, podejmując działania na rzecz restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego i przewidując znaczny wzrost wartości importu uzbrojenia, stosowne regulacje wprowadziła ustawą z września 1999 r.

Wielu urzędników, dziennikarzy i ekspertów uważa transakcje offsetowe za wielką szansą dla polskiej zbrojeniówki. Po uchwaleniu ustawy zapanowało powszechne przeświadczenie, że duże kontrakty zbrojeniowe, a szczególnie oczekiwany od dawna zakup nowego samolotu wielozadaniowego, przyniosą Polsce ogromny zastrzyk inwestycyjny. Rzeczywistość, niestety, nastroja mniej optymistycznie. Do najważniejszych problemów należą:

- wady ustawy offsetowej, w tym m.in. słabe mechanizmy zachęcające do oferowania atrakcyjnych pakietów offsetowych oraz krótki okres zaliczania inwestycji na poczet offsetu (preoffset);
- słabe przygotowanie administracji do negocjacji offsetowych (brak konsultacji międzyresortowych oraz powiązania oceny jakości offsetu z innymi parametrami przetargu; brak merytorycznie silnego zespołu ekspertów do analizy ofert offsetowych);
- słabe przygotowanie przemysłu do konsumpcji offsetu (brak odpowiednio przeszkolonych specjalistów ds. offsetu, zdefiniowanych preferencji inwestycyjnych i technologicznych w skali całego sektora zbrojeniowego oraz rywalizacja między przedsiębiorstwami).

W tej sytuacji transakcje offsetowe mogą się okazać niewypałem organizacyjnym. Zwłaszcza że wielkie przetargi (na samolot wielozadaniowy czy transporter opancerzony) zostaną rozstrzygnięte w najbliższym czasie, a czas na

podpisanie umów offsetowych jest bardzo krótki. Aby w krótkim czasie podnieść zdolność Polski do wykorzystania związanych z nimi możliwości, należy podjąć niezwłocznie szereg działań. Do najpilniejszych należą:

- powołanie w Ministerstwie Gospodarki odrębnego Departamentu Offsetowego odpowiedzialnego za analizę ofert offsetowych oraz określenie preferencji strony polskiej;
- sformułowanie w odrębnym dokumencie rządowym zasad prowadzenia przetargów w sferze obronnej, obejmujących także system oceny ofert (łączy parametry taktyczne, finansowe, ekonomiczne i inne);
- zapoczątkowanie szkoleń menedżerów i urzędników w zakresie transakcji offsetowych.

Handel uzbrojeniem i wyposażeniem wojskowym

Zarówno struktura polskiego handlu produktami obronnymi, jak i ogólne podejście rządu i firm zbrojeniowych do tej sfery wymagają zasadniczych zmian. Obecny system, tkwiący korzeniami w czasach PRL, nie odpowiada nowym realiom politycznym i gospodarczym. Fakt, że w latach 90. nie zainicjowano takich zmian, nie rokuję dobrej prognozy na przyszłość. Identyczny wniosek nasuwa analiza dostępnych danych na temat polskiego eksportu uzbrojenia.

Według danych międzynarodowych (SIPRI), pozycja Polski na światowej liście eksporterów uzbrojenia jest coraz niższa. W zestawieniu zbiorczym za lata 1994 - 1998 zajmowaliśmy 18. miejsce, jednak już w podobnym zestawieniu za lata 1995 - 1999 spadliśmy na pozycję 20. Ocenia się, że w ciągu tych pięciu lat Polska wyeksportowała uzbrojenie o wartości 308 mln \$.

Do pierwszej piątki światowych eksporterów należą: 1) USA z eksportem o wartości 53,4 mld \$ w latach 1995 - 1999; 2) Rosja - 14,6 mld \$; 3) Francja - 11,7 mld \$; 4) Wielka Brytania - 7,3 mld \$; 5) Niemcy - 6,1 mld \$.

Druga piątka to w kolejności: Holandia, Chiny, Ukraina, Włochy i Kanada¹⁵.

Polska jest postrzegana jako dostawca broni „dla ubogich”. Co więcej, ten stereotyp zdaje się być akceptowany przez znaczną część menedżerów sektora zbrojeniowego. Tymczasem polski przemysł potrzebuje rewolucji technologicznej, a co za tym idzie, dostępu do najnowszych technologii. W przeciwnym razie nastąpi jego marginalizacja. Impuls modernizacyjny pojawi się wówczas, kiedy polscy wytwórcy zrezygnują z łatwej, „ekstensywnej” polityki eksportowej, a zaczną konkurować z innymi producentami na rynkach państw wysoko rozwiniętych. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w strukturze

wydatków na prace badawcze – zdecydowanym priorytetem winny stać się wyroby zaawansowane technologicznie.

Restrukturyzacji należy poddać także system handlu sprzętem wojskowym. W obecnym systemie, w którym uczestniczy kilka komercyjnych spółek, często dochodzi do konkurencji pomiędzy różnymi podmiotami, oferującymi ten sam wyrób. Prowadzi to w naturalny sposób do obniżania cen. Luźne powiązania tych spółek z instytucjami państwowymi osłabiają zainteresowanie państwa promocją krajowych produktów i informacyjnym wsparciem eksporterów. Podobnie jak kraje UE, Polska powinna stworzyć agencję odpowiedzialną za eksport i import uzbrojenia (na wzór francuskiej DGA czy brytyjskiej DESO). Taka agencja – ulokowana w strukturze MON (i podlegająca bezpośrednio ministrowi), kadrowo zasilona przez cywilnych i wojskowych ekspertów – mogłaby znacznie efektywniej prowadzić promocję i eksport produktów obronnych, a jednocześnie nadzorować krajowe przetargi na zakup uzbrojenia. Przyczyniłaby się ona zarazem do wyeliminowania dużych spółek handlowych obecnie dominujących w dziedzinie eksportu broni, kierujących się – co poniekąd zrozumiałe – głównie własnym interesem handlowym. Nowa agencja powinna z mocy prawa zmonopolizować wszystkie transakcje eksportowe i importowe powyżej określonej wartości (np. 5 mln euro). Niszą dla przedsiębiorstw komercyjnych mogłyby stać się transakcje o mniejszej wartości (broń indywidualna, wyposażenie, części zamienne etc.). Takie rozwiązanie uszczelniłoby także kontrolę nad polskim eksportem, co postulują nasi partnerzy z Unii Europejskiej.

Nowa organizacja obrotu wyrobami obronnymi wymaga odpowiednich ram prawnych. Obecna ustawa o obrocie specjalnym wprowadza bardzo restrykcyjne przepisy dla firm, które muszą się ubiegać o liczne koncesje i pozwolenia administracyjne. Jednocześnie zwalnia ona państwo z większości obowiązków w zakresie monitorowania transakcji. Przewlekłe procedury administracyjne uniemożliwiają wręcz uczestnictwo polskich firm w przetargach zagranicznych: ich oferty muszą być zaopiniowane przez stosowne urzędy, na co przewidziano wyjątkowo długi termin. Nowelizacja dotychczasowych przepisów powinna (np. wzorem prac prowadzonych obecnie w USA) prowadzić do maksymalnego uproszczenia i uelastycznienia procedur administracyjnych oraz stworzenia mechanizmów promocji wyrobów i wspierania transakcji przez państwo. Gdyby jednak zdecydowano się na zachowanie wprowadzonych niedawno przepisów, konieczne będzie ustanowienie ściślejszego nadzoru nad obrotem towarami wojskowymi. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się proponowane wyżej zmonopolizowanie handlu bronią przez wyspecjalizowaną agendę rządową.

Planowanie obronne

Światowy rynek produkcji i obrotu wyrobami dla potrzeb sił zbrojnych jest jedną z nielicznych dziedzin gospodarki, która z trudem poddaje się liberalizacji. W tym ściśle reglamentowanym przez państwa i podmioty międzynarodowe obszarze, przy planowaniu i dokonywaniu zakupów obowiązują szczególne zasady. We wszystkich rozwiniętych gospodarczo państwach zakupy obronne planowane są co najmniej z kilkuletnim wyprzedzeniem, co stanowi wyłom w zasadach polityki budżetowej państwa liberalno-demokratycznego. Cykl planowania obejmuje trzy wzajemnie uzupełniające się procedury: 1) planowanie długoterminowe, określające ogólne kierunki technologicznego rozwoju sił zbrojnych na 15 - 25 lat naprzód; 2) planowanie średnioterminowe (4 - 6-letnie), definiujące konkretne programy zakupów i związane z nimi wydatki; 3) planowanie budżetowe w postaci rocznego lub dwuletniego budżetu obronnego.

Opisane zasady umożliwiają siłom zbrojnym stabilny rozwój, zaś przedsiębiorstwom zbrojeniowym - długoterminowe planowanie produkcji danego wyrobu, a przez to obniżenie kosztów. Swoista symbioza producenta i odbiorcy oparta na znanych obu stronom planach zakupów wpływa też stabilizującą na ich wzajemne relacje.

Brak stałych procedur planowania obronnego w latach 90. pozbawił polski przemysł zbrojeniowy takiego komfortu. Zakupy dokonywane były najczęściej na podstawie planów rocznych, bez gwarancji przedłużenia kontraktów. Związane z tym zamykanie linii technologicznych lub zawieszanie produkcji powodowało wzrost ceny jednostkowej wyrobów oraz brak środków na inwestowanie w poważniejsze programy badawcze. Przyjęty w 2001 r. 6-letni program rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz zasada jego corocznego aktualizowania są posunięciami w dobrym kierunku.

Także w tej dziedzinie potrzebne są jednak rozwiązania systemowe, tworzące podstawy mechanizmu wieloletniego finansowania rozwoju sił zbrojnych. System taki, opierający się na rozwiązaniach będących niepisаныmi standardami w NATO, przyczyniłby się do ugruntowania procesów restrukturyzacyjnych oraz ustabilizowania sytuacji producentów na rzecz obronności kraju, umożliwiając im planowanie produkcji w perspektywie kilkuletniej. Najważniejsze rozwiązania w tym kierunku to:

- uchwalenie ustawy o wieloletnim planowaniu obronnym i finansowaniu Sił Zbrojnych RP, która umożliwi regularne uchwalanie kilkuletnich planów ich rozwoju wraz z pakietami finansowymi;
- nowelizacja ustaw o zamówieniach publicznych i finansach publicznych;

-
- wprowadzenie zasady podpisywania wieloletnich kontraktów na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
 - wprowadzenie typowej dla NATO zasady podawania planów zakupów obronnych do wiadomości opinii publicznej (a tym samym - do wiadomości zakładów zbrojeniowych).

Płyne z tego jeszcze jeden ogólniejszy wniosek: poprawa kondycji przemysłu zbrojeniowego w Polsce wymaga nie tylko restrukturyzacji sektora, ale także zmiany zasad i procedur dotyczących jego głównego klienta - Wojska Polskiego.

* * *

W listopadzie i grudniu 2002 r. Ministerstwo Obrony Narodowej rozstrzygnęło dwa największe przetargi na zakup uzbrojenia dla Wojska Polskiego - jako podstawowy pojazd opancerzony wojsk lądowych wybrano transporter AMV fińskiej firmy Patria Vehicles Oy (wartość kontraktu około 6 mld zł za 690 pojazdów w różnych wersjach), zaś podstawowym samolotem bojowym polskiego lotnictwa stanie się F-16C/D Block 52 Advanced amerykańskiego koncernu Lockheed Martin (około 13,5 mld zł za 48 samolotów).

Zgodnie z oświadczeniami rządu, produkcja AMV zostanie stopniowo przeniesiona do Polski, zaś zakupowi F-16 towarzyszy pakiet offsetowy wartości 6,028 mld USD. W myśl ustawy offsetowej potencjalne korzyści dla polskiego sektora zbrojeniowego mogą wynieść około połowy obu wartości kontraktów. Teoretycznie umożliwia to równoległą realizację dwóch ważnych celów - utrzymanie podstawowej bazy przemysłowej do czasu zakończenia jej restrukturyzacji oraz przejęcie szeregu wybranych technologii w kilku wybranych dziedzinach. Jak jednak często się zdarzało w ostatnich latach, i tu także istnieje niebezpieczeństwo, że wyobrażenia urzędników nie nadąży za rzeczywistością. Istnieje poważna obawa, że istniejące przepisy podatkowe będą skutecznie zniechęcać potencjalnych offsetobiorców. Wszystko wskazuje na to, że podmioty podpisujące transakcje offsetowe będą zmuszone płacić z tego tytułu podatek VAT oraz ponosić inne obciążenia finansowe, których łączna wysokość może je zniechęcić do angażowania się w programy offsetowe. Może się też okazać, że niektórych przedsiębiorstw, a w szczególności instytutów badawczych, po prostu nie będzie stać na przyjęcie offsetu. Czy działanie pomyślane jako platforma do wykonania skoku technologicznego przez polski przemysł zbrojeniowy nie okaże się przysłowiową kulą u nogi?

PRZYPISY

- 1 W całym tekście terminy przemysł zbrojeniowy i „poprawny politycznie” przemysł obronny używane są wymiennie. Starłem się także unikać rozpowszechnionego w środowiskach związanych z przemysłem zbrojeniowym sformułowań obrót specjalny i produkcja specjalna – jako anachronicznych i bezzasadnych.
- 2 T. Szulc: *Prospects for Polish-Czech Arms Cooperation*. „Nowa Technika Wojskowa”, numer specjalny IDET '99.
- 3 *Prywatyzacja spółek przemysłowego potencjału obronnego*. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2000.
- 4 A. Kiński: Czołg T-72. „Nowa Technika Wojskowa”, nr 2,3/1996.
- 5 Dane za: *Budżet MON 1997 i Budżet MON 2000*. Wydawnictwa BPI MON, Warszawa 1997 i 2000.
- 6 T. Hyplki: *Konkurować czy współpracować? Przemysł zbrojeniowy w 1998 roku*. „RAPORT WTO”, numer specjalny MSPO z 2 września 1998.
- 7 Za: *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2001-2005*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002, s. 7. Przy analizie danych na temat zatrudnienia w spółkach przemysłu obronnego trzeba brać pod uwagę fakt, że zmiany te spowodowane były nie tylko redukcjami zatrudnienia, ale też zmieniającą się zawartością oficjalnych dokumentów definiujących tzw. przemysłowy potencjał obronny, w związku z czym poszczególne spółki mogły być z nich wykreślane.
- 8 Dane na temat projektu za A. Dominik: *Goryl – ogniwo triady dynamicznej obrony RP. Czy Loara, Goryl i Huzar będą bronić Polski?* „RAPORT WTO”, 4/98.
- 9 S. Fuglewicz: *Huzar ma już 10 lat*. *Kalendarium*. „Nowa Technika Wojskowa”, 9/99.
- 10 *Rozporządzenie RM z 8.11.1999 w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny oraz Rozporządzenie RM z 17.11.1999 w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa*.
- 11 *Prywatyzacja...*, *op. cit.*
- 12 *Strategia przekształceń...*, *op. cit.*
- 13 *EADS. No. 3 Worldwide Gives Wings to Europe*. Planet AeroSpace, 4/99.
- 14 *Ustawa z 29.11.2000 o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw*. „Dziennik Ustaw”, nr 119/2000, poz. 250.
- 15 *SIPRI Yearbook 2000*. Stockholm 2000.