



KONCEPCJA POWOŁANIA AGENCJI UZBROJENIA

FILIP SEREDYŃSKI, WOJCIECH PAWŁUSZKO
EKSPERCI ZWIĄZKU PRACODAWCÓW I PRZEDSIĘBIORCÓW PRZEMYSŁU OBRONNEGO
SLS SEREDYŃSKI, SANDURSKI KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH SP.P.

WARSZAWA, MARZEC 2017



SPIS TREŚCI

1. Streszczenie	3
2. Diagnoza systemu instytucjonalno-prawnego pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP	6
2.1. Podmioty tworzące system instytucjonalno-prawny pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP	6
2.2. Najważniejsze instytucje w procesie pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego	6
2.3. Najważniejsze problemy związane z procesem pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego	9
2.3.1. Niedoskonałe regulacje prawne	9
2.3.2. Rozproszenie instytucjonalne	11
2.3.3. Trudności w przyciąganiu kadry specjalistów o wysokich kompetencjach	11
2.3.4. Problemy ze skutecznym wdrażaniem efektów prac badawczo-rozwojowych	12
2.3.5. Niezadowolający transfer technologii za pośrednictwem offsetu	13
3. Przykłady instytucji w innych państwach	14
3.1. Szwecja - FMV (Försvarets materielverk) oraz FOI (Totalförsvarets forskningsinstitut)	14
3.2. Francja – DGA (Direction generale de l’armement)	17
3.3. Niemcy - BAAINBw (Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr)	19
3.4. Hiszpania – DGAM (Dirección General de Armamento y Material - Dyrekcja Generalna ds. Uzbrojenia i Materiałów)	20
3.5. Norwegia - DMA (Forsvarsmateriell - Defence Materiel Agency)	21
3.6. USA – DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency)	22
3.7. Podsumowanie	22
4. Rekomendacje dla utworzenia Agencji Uzbrojenia	23

1. STRESZCZENIE



1. STRESZCZENIE

Fiasko trwającego od marca 2012 r. przetargu na śmigłowce wielozadaniowe pokazuje, że **polski system pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego się nie sprawdza**. Przekłada się to na znaczne opóźnienia w zakupach kluczowych systemów walki dla Sił Zbrojnych RP (SZ RP) oraz spadek wartości bojowej jednostek wojskowych, które mają na wyposażeniu wiekowy sprzęt. Jeśli Polska będzie dysponować skutecznymi instytucjami publicznymi stosującymi efektywne procedury prawne, wówczas ambitny Program Modernizacji Technicznej może zostać terminowo zrealizowany.

Obecnie **polski system instytucjonalno-prawny pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP tworzy szereg podmiotów administracji cywilnej i wojskowej o rozproszonych kompetencjach**. Spośród nich kluczową rolę odgrywa Minister Obrony Narodowej oraz Inspektorat Uzbrojenia (IU). Szef resortu przygotowuje najważniejsze dokumenty określające jaki sprzęt jest potrzebny Siłom Zbrojnym RP. Z kolei Inspektorat odpowiada za organizację i przebieg procedur przetargowych w zakresie nabywania uzbrojenia. Warunki, w których funkcjonują obie instytucje nie sprzyjają realizacji postawionych przez nimi zadań. **Obowiązujące regulacje prawne nie wpływają pozytywnie na szybkość prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa**. Najczęściej stosowana ustawa, Prawo zamówień publicznych, nie jest dostosowana do specyfiki sektora zbrojeniowego, a poszczególne procedury prowadzone przez komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej, dotyczące identyfikacji występowania przy danym zamówieniu podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa czy konieczności zastosowania offsetu, są długie i nieefektywne.

Co więcej **instytucje odpowiedzialne za nabywanie uzbrojenia mają chroniczne trudności w przyciąganiu kadry specjalistów o wysokich kompetencjach**. Nie oferują bowiem ani konkurencyjnych wynagrodzeń, ani wystarczająco atrakcyjnej ścieżki rozwoju zawodowego dla zatrudnianych pracowników. Ponadto ustalona procedura rekrutacyjna jest czasochłonna, podczas gdy często dana instytucja potrzebuje natychmiast pomocy specjalisty o określonych umiejętnościach.

Występują również problemy ze skutecznym wdrażaniem efektów prac badawczo-rozwojowych (B+R) w ramach projektów z dziedziny obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanych przy wsparciu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. System określania potrzeb, monitorowania uzyskiwanych efektów i ich wdrażania do armii nie przynosi dobrych rezultatów. Wiele projektów jest opóźnionych, a decydenci stają przed dylematem czy kontynuować program przy rosnących kosztach, czy zarzucić go mimo zainwestowanych pieniędzy i zdecydować się na pozyskanie innego rozwiązania dostępnego na rynku.

1. STRESZCZENIE

Transfer technologii za pośrednictwem offsetu pozostaje niezadowolający. Z powodu opóźnień w realizacji programów uzbrojenia, nowa ustawa offsetowa z 2014 r. dopuszczająca jedynie offset bezpośredni kierowany do przemysłu zbrojeniowego nie została jeszcze ani razu zastosowana w praktyce. Mimo zrealizowania szeregu projektów offsetowych, na podstawie ustawy z 1999 r., wielu uczestników rynku zbrojeniowego krytykuje ich efekty. Założenia do ofert offsetowych muszą być skorelowane z wymaganiami dotyczącymi nabywanego newralgicznego sprzętu wojskowego, by jak najlepiej zabezpieczyć interes armii i rodzimego przemysłu. Jednak administracja często nie potrafi uzyskać takiego rezultatu.

Mając na uwadze powyższe warto wskazać, że **wiele państw zdecydowało się na centralizację zakupów uzbrojenia.** Kraje takie jak Szwecja, Francja, Niemcy czy Norwegia wyznaczyły po jednej instytucji, o szerokich kompetencjach, odpowiedzialnej łącznie za cały proces nabywania sprzętu: od identyfikacji produktów dostępnych na rynku spełniających wymagania operacyjne, przez organizację procedury przetargowej, po negocjacje i podpisywanie kontraktów, a następnie nadzór nad użytkowaniem sprzętu, promocję na zagranicznych rynkach oraz utylizację po zakończeniu służby. **Polska może wziąć przykład z sojuszników i również powołać jedną instytucję – Agencję Uzbrojenia.**

Nowa instytucja może mieć formę rządowej agencji o strukturze dostosowanej do wyzwań związanych z procesem modernizacji polskiej armii. Rekomendacje dla jej powstania są następujące:

- 1) **Scentralizowanie kompetencji w jednym podmiocie.** Agencja Uzbrojenia powinna powstać na podstawie odrębnej ustawy. Bazowałaby na potencjale Inspektoratu Uzbrojenia, który już stanowi poważny rezerwuar specjalistów w różnych obszarach technologii zbrojeniowych. Zapewniłoby to również ciągłość obecnie toczących się procedur zakupu uzbrojenia. Agencja przejęłaby również kompetencje innych podmiotów zaangażowanych w proces nabywania uzbrojenia i jego eksploatacji.
- 2) **Silna pozycja strukturalna w administracji rządowej.** Dyrektor Agencji Uzbrojenia powinien albo być pierwszym zastępcą Ministra Obrony Narodowej i przejąć kompetencje Sekretarza Stanu w MON ds. Uzbrojenia i Modernizacji albo podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Dyrektor byłby zobowiązany do składania corocznych sprawozdań z prac podległej mu jednostki. W Agencji, obok Dyrektora, zostałaby powołana Rada Naukowo-Przemysłowa grupująca przedstawicieli rządu, Prezydenta RP, managerów i związków zawodowych, która wspomagałaby na bieżąco poczynania kierownictwa.
- 3) **Zabezpieczenie środków na wynagrodzenia o stawkach rynkowych.** Agencja miałaby zapewniony budżet na pensje, który odzwierciedlałby sytuację na rynku pracy premiującą atrakcyjnymi zarobkami specjalistów o wysokich kompetencjach w dziedzinie systemów uzbrojenia. Ich wysokość mogłaby zostać powiązana ze średnim wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanych przez GUS.

1. STRESZCZENIE

- 4) **Struktura organizacyjna zapewniająca wydajność procesów decyzyjnych.** Nowa Agencja powinna zostać zbudowana na bazie Inspektoratu Uzbrojenia. W strukturze organizacyjnej Agencji warto powołać dodatkowe departamenty (np. współpracy z Siłami Zbrojnymi, badań obronnych, wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zespoły projektowe o szerokich uprawnieniach prowadzące programy od fazy identyfikacji potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych, do momentu wycofania i utylizacji danego systemu uzbrojenia. Agencja zostałaby powołana wraz z przyjęciem ustawy o ustanawianiu przemysłowego potencjału obronnego w ramach programów zbrojeniowych oraz ustawy o zamówieniach obronnych.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP



2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

2.1. PODMIOTY TWORZĄCE SYSTEM INSTYTUCJONALNO-PRAWNY POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

Polski system instytucjonalno-prawny pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP tworzy szereg podmiotów administracji cywilnej i wojskowej. Należą do nich w szczególności: Prezydent RP (Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Minister Obrony Narodowej, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej do Spraw Uzbrojenia i Modernizacji, dyrektorzy wybranych departamentów i biur w Ministerstwie Obrony Narodowej (Departament Polityki Zbrojeniowej, Departament Strategii i Planowania Obronnego, Biuro do Spraw Umów Offsetowych, Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego), Sztab Generalny Wojska Polskiego (Szef Zespołu Planowania i Logistyki – P4, Szef Zarządu Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych – P5), Inspektorat Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych, Inspektorat Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, gestorzy użytkowanego sprzętu wojskowego oraz centralne organy logistyczne.

2.2. NAJWAŻNIEJSZE INSTYTUCJE W PROCESIE POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO

Spośród nich kluczową rolę odgrywa Minister Obrony Narodowej oraz Inspektorat Uzbrojenia. Szef resortu obrony odpowiada za realizację budżetu państwa w części 29 – Obrona Narodowa oraz przygotowanie dwóch istotnych dokumentów: Programu Rozwoju Sił Zbrojnych oraz Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych SZ RP. Na ich podstawie tworzy następnie program określający szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP na kolejny 10-letni okres planistyczny, który jest następnie przyjmowany przez Radę Ministrów. Program jest następnie podstawą do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa. Wskazuje bowiem, jaki konkretnie sprzęt i w jakim horyzoncie czasowym ma zostać pozyskany dla Sił Zbrojnych RP.

Powyższe opracowania stanowią podstawę podejmowania działań przez Inspektorat Uzbrojenia w postaci przeprowadzania fazy analityczno-koncepcyjnej, dialogów technicznych oraz fazy realizacyjnej pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Minister Obrony Narodowej określa, jakie systemy uzbrojenia są niezbędne do wypełniania

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

przez Siły Zbrojne RP ich zadań operacyjnych. Inspektorat Uzbrojenia przekłada te wymagania na proces identyfikowania i pozyskiwania w procedurach przewidzianych prawem konkretnych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego dostępnych na rynku. Oznacza to monitorowanie i prowadzenie przez pracowników IU analiz globalnego rynku systemów uzbrojenia, przygotowywanie i prowadzenie postępowań o udzielanie zamówień na realizację prac badawczo-rozwojowych (w tym współpraca z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, które organizuje konkursy na dofinansowanie programów i projektów w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, uzgodnionych z resortem obrony narodowej), dostaw i usług sprzętu wojskowego, opracowywanie, zawieranie i nadzór nad realizacją umów cywilnoprawnych wynikających z planów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz ich rozliczanie.

Inspektorat zatrudnia około 400 pracowników i na bieżąco prowadzi około 800 projektów w zakresie pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Stanowi zatem kluczową instytucję wykonawczą, od sprawności której zależy czy Siły Zbrojne RP będą na bieżąco wyposażane w nowoczesny sprzęt. Liczne opóźnienia przy pozyskiwaniu poszczególnych systemów uzbrojenia, sięgające nawet kilku lat, spowodowane są tym, że instytucja ta wraz z innymi, współpracującymi z nią, nie wykonują należycie zadań, które zostały im postawione przez administrację rządową.

Dla przykładu opóźnienia w realizacji najważniejszych programów wynoszą:

- 1) zestaw rakietowy średniego zasięgu „Wisła” – 3 lata,
- 2) zestaw rakietowy krótkiego zasięgu „Narew” – 3 lata,
- 3) samobieżny przeciwlotniczy zestaw rakietowy „Poprad” – 2 lata,
- 4) przeciwlotniczy system rakietowo-artyleryjski bliskiego zasięgu „Pilica” – 3 lata,
- 5) dywizjonowy moduł ogniowy wieloprowadnicowych wyrzutni rakietowych „Homar” – 3 lata,
- 6) 155 mm dywizjonowy moduł ogniowy „Regina” – 2 lata,
- 7) 120 mm moździerz samobieżny „RAK” – 2 lata,
- 8) śmigłowce wsparcia bojowego i zabezpieczenia – 3 lata,
- 9) śmigłowce uderzeniowe „Kruk” – 3 lata,
- 10) program „Gepard” zakładający opracowanie wozu wsparcia bezpośredniego – 2 lata,
- 11) modernizacja 128 czołgów Leopard 2A4 do standardu PL – 2 lata,
- 12) bezzałogowe systemy powietrzne klasy Male „Zefir” – 3 lata,
- 13) bezzałogowe systemy powietrzne klasy taktycznej średniego zasięgu „Gryf” – 3 lata,
- 14) bezzałogowe systemy powietrzne klasy taktycznej krótkiego zasięgu „Orlik” – 3 lata,
- 15) bezzałogowe systemy powietrzne klasy mini „Wizjer” – 3 lata,
- 16) okręty podwodne nowego typu „Orka” – 4 lata,
- 17) okręty obrony wybrzeża „Miecznik” – 2 lata,
- 18) okręty patrolowe z funkcją zwalczania min „Czapla” – 2 lata.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

Warto podkreślić, że co roku Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadza kontrolę wykonania budżetu państwa w części 29 – Obrona Narodowa. Analizując opracowania NIK od 2006 r. do 2015 r. można stwierdzić, że niemal co roku Izba miała zastrzeżenia zarówno do wykonania budżetu w całości, jak i do realizacji planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. W większości przygotowanych informacji za poszczególne lata NIK zwraca uwagę na problemy wynikające z nieprzygotowania przez resort dokumentacji poszczególnych projektów zbrojeniowych skutkującego brakiem pełnej realizacji budżetu przez MON oraz niedostateczne zwiększanie potencjału operacyjnego SZ RP z powodu opóźnień poszczególnych programów modernizacyjnych. Trudności z wykonywaniem budżetu przeznaczonego na wydatki majątkowe SZ RP powinny zostać jak najprędzej rozwiązane już w latach ubiegłych zwłaszcza z uwagi na spadek poziomu bezpieczeństwa wokół granic Polski wywołany konfliktem rosyjsko-gruzińskim w 2008 r. oraz rosyjsko-ukraińskim toczącym się od 2014 r.

W niniejszym opracowaniu różnorodne przyczyny słabości instytucjonalno-prawnej systemu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego zostaną jedynie zarysowane z uwagi na stopień skomplikowania materii. Na marginesie warto podkreślić, że Departament Polityki Zbrojeniowej MON jest odpowiedzialny za organizowanie powyższego systemu, w tym za monitorowanie jego funkcjonowania. Wobec tego, że większość programów zbrojeniowych jest znacząco opóźniona, a szef Inspektoratu Uzbrojenia publicznie wypowiada się o szeregu problemów, z którymi mierzy się na co dzień zarządzania przez niego instytucja, wskazany Departament powinien niezwłocznie przedstawić propozycje systemowych zmian, które pozwolą rozwiązać istniejące trudności i przyspieszyć zakupy uzbrojenia.

Na wstępie warto przypomnieć, że Inspektorat Uzbrojenia został sformowany na mocy decyzji Nr Z-91/Org./P1 Ministra Obrony Narodowej z 5 listopada 2010 r. na bazie kilku istniejących komórek organizacyjnych:

- 1) Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych MON,
- 2) części Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON odpowiedzialnej za prace rozwojowe i nadzór nad dokumentacją techniczną,
- 3) Biura Analiz Rynku Uzbrojenia,
- 4) Terenowego Oddziału Techniki Morskiej,
- 5) Oddziału Budowy i Modernizacji Okrętów,
- 6) Biura Pełnomocnika MON ds. Wdrażania Systemu Samolotu Wielozadaniowego F-16
- 7) oraz Biura Pełnomocnika ds. Wdrażania KTO Rosomak i PPK Spike.

Ich integracja oraz stopniowy wzrost liczebności kadry, ze 150 osób na starcie, do 400 osób obecnie wymagały czasu i wysiłku organizacyjnego. Niemniej warto wskazać na szereg problemów, które utrudniają bieżące funkcjonowanie Inspektoratu Uzbrojenia i prowadzą do niewydolności systemu pozyskiwania uzbrojenia.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

2.3. NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY ZWIĄZANE Z PROCESEM POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO

2.3.1. Niedoskonałe regulacje prawne

Obowiązujące regulacje prawne nie sprzyjają szybkości prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa.

Faza analityczno-koncepcyjna prowadzona przez IU może trwać nawet do 18 miesięcy, a w wielu przypadkach jest ona przedłużana ponad ten okres. Ocena występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, przy danym zamówieniu, również trwa wiele miesięcy, a po niej MON prowadzi zajmując kolejne miesiące ocenę konieczności zastosowania offsetu przy tym zamówieniu.

Dodatkowo kryteria oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa praktycznie nigdzie nie zostały dookreślone. Często przyjmuje się, że interes bezpieczeństwa państwa spełnia tylko określony krąg podmiotów np. firmy wpisane na listę przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W innych przypadkach dopuszcza się do udziału w postępowaniu wyłączenie spółki kontrolowane przez Skarb Państwa, a w jeszcze innych przypadkach wskazywane są z nazwy konkretne podmioty. W czasie długotrwałych procedur zdarza się, że interes bezpieczeństwa państwa jest redefiniowany, co wpływa na wynik postępowania, a dodatkowo większość dokumentów jest niejawnych. W konsekwencji cały proces oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa jest wyjątkowo nietransparentny i pozwala na dokonywanie arbitralnych i niejawnych rozstrzygnięć dokonywanych z powołaniem się na względy obronności państwa. Należy podkreślić, że dotyczy to większości najważniejszych programów zbrojeniowych angażujących miliardowe środki publiczne.

Ustawa Prawo zamówień publicznych, nie jest dostosowana do wymagań zakupów zbrojeniowych, co rzutuje na działalność IU. Dla przykładu z przepisów ustawy wynika konieczność długotrwałych konsultacji z placówkami dyplomatycznymi państw, w których siedziby mają wykonawcy zagraniczni zgłaszający się do udziału w danym postępowaniu. Tacy wykonawcy posługują się bowiem dokumentami, co do których mogą zaistnieć wątpliwości czy odpowiadają dokumentom wymagany w ogłoszeniu o udzielaniu zamówienia. Wówczas Inspektorat zwraca się do ambasad o potrzebne informacje, co zajmuje często wiele miesięcy. Ponadto przepisy przewidują system odwoływania się od szeregu decyzji podejmowanych w trakcie postępowania przez zamawiającego – do Inspektoratu, Krajowej Izby Odwoławczej, a następnie do sądu powszechnego. Taki kształt regulacji wpływa na znaczące wydłużenie procesu pozyskania uzbrojenia i przekłada się na przedłużające się procedury przetargowe prowadzone przez Inspektorat Uzbrojenia.

W polskim porządku prawnym brakuje osobnej ustawy o zamówieniach obronnych implementującej we własnym zakresie dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE (tzw. „dyrektywa obronna”) oraz ustawy o ustanawianiu przemysłowego

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

potencjału obronnego w ramach programów zbrojeniowych, przy których występuje podstawowy interes bezpieczeństwa państwa. W przypadku, gdy stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych jest wyłączone, z uwagi na występowanie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, Inspektorat Uzbrojenia jest zobowiązany stosować przepisy decyzji Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. *w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*. Taka decyzja może zostać w każdej chwili zmieniona przez Ministra, co nie sprzyja stabilności prawa, choć zapewnia szefowi resortu elastyczność przy prowadzeniu polityki zakupowej. W efekcie IU stosuje obecnie kilka różnych procedur opartych o poszczególne decyzje Ministra Obrony Narodowej dotyczące nabywania uzbrojenia pochodzących z różnych okresów.

Regulacje dotyczące procedury oceny występowania istotnego bezpieczeństwa państwa oraz sposób formułowania wniosków wynikających z ustaleń występowania takiego interesu powinny znajdować się w akcie prawnym o randze ustawy, zwłaszcza, że ta materia jest związana ze stosowaniem prawa unijnego. Ewentualne nieprawidłowości mogą prowadzić do reakcji Komisji Europejskiej, która może skierować sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE za naruszanie przepisów Traktatu o Funkcjonowaniu UE oraz dyrektywy obronnej. Warto podkreślić, że w 2016 r. w resorcie obrony bez uzasadnienia zarzucono prace nad opracowaniem projektu założeń *ustawy o pozyskiwaniu zdolności przemysłowego potencjału obronnego o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*.

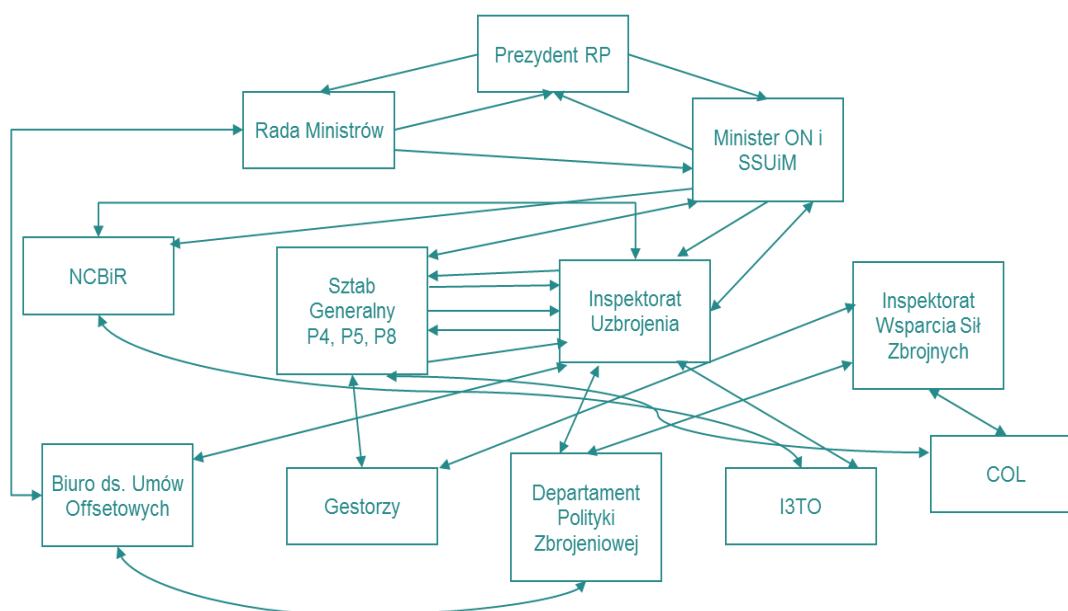
Dodatkowo decyzje związane z formułowaniem przez MON oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa mają skutki w zakresie rozwoju gospodarczego kraju, polityki zrównoważonego rozwoju czy polityki spójności. Decyzje te dotyczą bowiem sposobu ustanawiania przemysłowego potencjału obronnego, kierunku prac B+R, zakresu potencjału przemysłowego lokowanego na terytorium RP, wyboru branż priorytetowych czy miejsc ulokowania zdolności przemysłowych. Wymaga to szerszego spojrzenia na podejmowane decyzje oraz zapewnienia procesowi maksymalnej transparentności.

Wśród problemów regulacyjnych warto również wskazać na dublujące się procedury. Do takich należy postępowanie w zakresie kwalifikowania zamówień i oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, a następnie niemal je powtarzające postępowania w zakresie sporządzania uzasadnienia konieczności zastosowania offsetu w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa. Obie procedury są mało transparentne, długotrwałe, angażują szereg komórek organizacyjnych MON, zapewniają szeroką uznaniowość ostatecznej decyzji i są regulowane jedynie przez akty prawne w postaci decyzji Ministra Obrony Narodowej. Przedmiotowe regulacje, a w szczególności wyłączenie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych z uwagi na wyjątek z art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, również powinny znaleźć się w ustawie o zamówieniach obronnych oraz w ustawie o ustanawianiu przemysłowego potencjału obronnego w ramach programów zbrojeniowych.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

2.3.2. Rozproszenie instytucjonalne

Wadą systemu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego jest rozproszenie instytucjonalne. W procesie zakupu nowego wyposażenia bierze udział zbyt wiele podmiotów mających umocowanie w różnych instytucjach. Powoduje to, że sam wstępny proces konsultacji nadmiernie się wydłuża, trudniej również o osiągnięcie kompromisu. Odpowiedzialność poszczególnych osób za konkretne decyzje jest mglista. Ponadto system jest wtłoczony w struktury administracyjne, które nie sprawdzają się przy zarządzaniu projektowym niezbędnym przy skomplikowanych projektach zbrojeniowych. Hierarchiczność i brak elastyczności przy podejmowaniu decyzji, przez urzędników związanych procedurami przetargowymi i obostrzeniami antykorupcyjnymi, odbijają się na tempie realizacji postępowań przetargowych oraz prowadzeniu rozmów z partnerami z przemysłu. Trudności sprawia również niski stopień informatyzacji całego procesu konsultacji czy samej procedury o udzielanie zamówień.



Uproszczony schemat procesu decyzyjnego przy zamawianiu uzbrojenia i sprzętu wojskowego – opracowanie własne.

2.3.3. Trudności w przyciąganiu kadry specjalistów o wysokich kompetencjach

Żadna z instytucji biorących udział w procesie zakupu uzbrojenia nie oferuje konkurencyjnych wynagrodzeń i atrakcyjnej ścieżki rozwoju zawodowego dla zatrudnianych pracowników. Powoduje to występowanie zjawiska tzw. obrotowych drzwi. Pracownicy Inspektoratu mogą znaleźć dużo lepiej płatne posady w przemyśle, więc są narażeni na pokusę zdobycia doświadczenia w pracy w tej instytucji, a następnie stosunkowo szybkiego odejścia do firm, które startują w przetargach organizowanych przez IU. Dla przykładu Inspektorat Uzbrojenia oferuje osobie na najpopularniejszym stanowisku starszego specjalisty pensję w wysokości 3500 zł brutto, która jest nieadekwatna do wymagań kompetencyjnych wynikających ze specyfiki pracy w tej instytucji.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBRojNYCH RP

Poszczególne podmioty zaangażowane w proces pozyskiwania uzbrojenia nie są również zdolne w krótkim czasie pozyskać wysokiej klasy specjalistów, z uwagi na szczupłość środków na nowe etaty. W administracji długotrwała jest również sama procedura rekrutacji, która w uproszczeniu rozpoczyna się w momencie zgłaszania zapotrzebowania na nowych pracowników, następnie podejmuje się decyzję o ewentualnym stworzeniu nowych etatów i zabezpieczeniu środków na dodatkowe pensje, później przeprowadza się konkursy i ewentualnie wyłania odpowiednich kandydatów. Często cały proces trwa wiele miesięcy, co przyczynia się do spadku dynamiki prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień na zakup uzbrojenia.

2.3.4. Problemy ze skutecznym wdrażaniem efektów prac badawczo-rozwojowych

Proces formułowania wymagań, a następnie zlecenia i nadzoru nad pracami badawczo-rozwojowymi również nie jest optymalny. Mają one znaczenie przy podejmowaniu decyzji o sposobie pozyskiwania uzbrojenia. Współpraca resortu obrony z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju dotychczas nie doprowadziła do zakończenia i wdrożenia do armii z sukcesem kolejnych systemów uzbrojenia finansowanych z budżetu państwa, mimo że zlecone prace B+R pochłonęły już wiele milionów złotych. Ponadto powołany w 2013 r. przez MON Inspektorat Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych (IITO) jest mało aktywny i nie wspiera należycie powyższych prac, mimo że do jego licznych zadań należy m.in. nadzór nad wybranymi projektami realizowanymi poza resortem obrony narodowej, w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa w celu wykorzystania ich wyników dla zwiększenia zdolności operacyjnej SZ RP oraz współdziałanie z koordynatorami polityki naukowej i naukowo-technicznej MON w procesie wykorzystania wyników badań naukowych w ramach modernizacji technicznej SZ RP.

Lp.	Program	Kwota dofinansowania	Termin zawarcia umowy z NCBiR	Wdrożenie produktu na wyposażenie SZ RP
1.	Wóz wsparcia bezpośredniego (WWB) „Gepard”	71 mln zł	grudzień 2013 r.	Zakończenie prac miało nastąpić do 12.2018 r. , Prototyp miał być gotowy do kwietnia 2016 r. – termin nie został dochowany. Sierpień 2015 r. – wniosek o przesunięcie terminu opracowania nowej dokumentacji o 18 miesięcy, tj. z 30.9.2015 r. na 31.3.2017 r. z uwagi m.in. na redefinicję wymagań Sztabu Generalnego WP. Zgodnie z PMT na lata 2017-2022 pojazd ma wejść do służby najwcześniej w 2022 r.

2. DIAGNOZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNO-PRAWNEGO POZYSKIWANIA UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO DLA SIŁ ZBROJNYCH RP

2.	Nowy lekki opancerzony transporter rozpoznawczy – następca BRDM-2 – pk. „Kleszcz”	26 mln zł	grudzień 2013 r.	Prototyp miał powstać do końca 2015 r. Finał projektu miał nastąpić do końca 2016 r. , ale wykonawca wystąpił do NCBiR o przesunięcie terminu zrealizowania prac. W sierpniu 2016 r. wykonawca rozliczył jedynie 5 proc. przyznanej kwoty dofinansowania. Zgodnie z PMT na lata 2017-2022 pojazd ma wejść do służby najwcześniej w 2021 lub 2022 r.
3.	Nowy kołowy transporter opancerzony w układzie 8x8	45,35 mln zł	grudzień 2013 r.	Projekt zakłada opracowanie prototypu pojazdu do połowy 2017 r. Zakończenie projektu przewidziano w grudniu 2018 r. Projekt nie został jednak ujęty w PMT na lata 2017-2022, więc można przypuszczać, że nie jest perspektywiczny dla MON.
4.	Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armato-haubic, pk. „KRYL”	70 mln zł	grudzień 2013 r.	Projekt miał zostać zrealizowany do 2017 roku, ale jest opóźniony co najmniej o rok. Projekt nie został jednak ujęty w PMT na lata 2017-2022, więc można przypuszczać, że nie jest perspektywiczny dla MON.

2.3.5. Niezadawalający transfer technologii za pośrednictwem offsetu

Wielkość transferu nowych technologii obronnych do przedsiębiorstw zbrojeniowych, możliwa za pośrednictwem offsetu dopuszczalnego przy zamówieniach, przy których występuje podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, także jest niezadawalająca. Biuro do Spraw Umów Offsetowych, które powołano w MON, z uwagi na przyjęcie ustawy offsetowej z 2014 r. przekazującej ten obszar kompetencji z rąk ministra właściwego do spraw gospodarki do rąk szefa resortu obrony, nie miało jeszcze możliwości zrealizowania ani jednego projektu. Założenia do oferty offsetowej muszą być skorelowane z wymaganiami dotyczącymi nabywanego newralgicznego sprzętu wojskowego, by jak najlepiej zabezpieczyć interes armii i rodzimego przemysłu. Rozdzielenie kompetencji w tym obszarze i przekazanie spraw offsetu do nowego Biura, przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności za zakupy uzbrojenia w Inspektoracie Uzbrojenia, powoduje, że współpraca jest utrudniona.

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

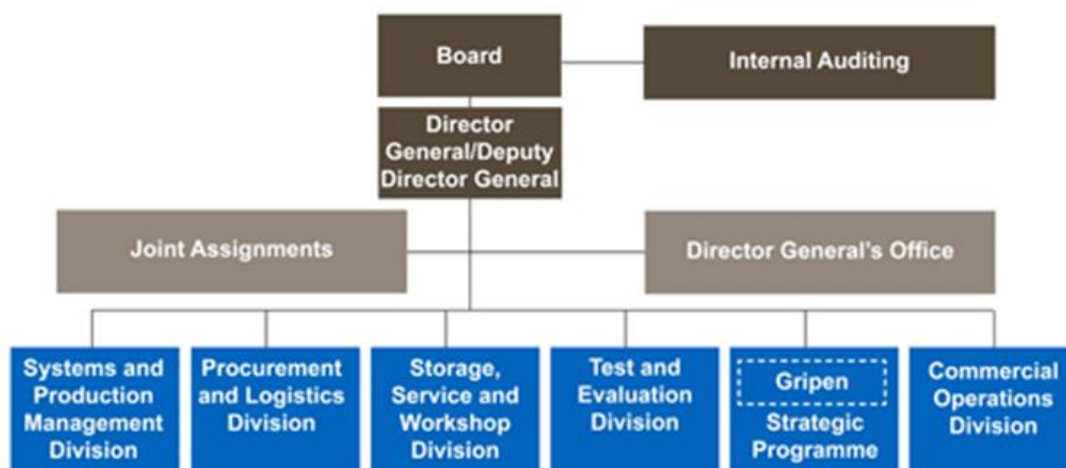
Szereg problemów związanych z obecnie funkcjonującym systemem instytucjonalno-prawnym pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP powoduje, że warto dokonać przeglądu rozwiązań przyjętych w innych krajach.

3.1. SZWECJA - FMV (FÖRSVARETS MATERIELVERK) ORAZ FOI (TOTALFÖRSVARETS FORSKNINGINSTITUT)



FMV (szw. **Försvarsmaterielverk** – Szwedzka Administracja ds. Materiałów Obronnych) formalnie powstała w 1968 r. z połączenia różnych agend rządowych, ale jej początki sięgają czasów dynastii Wazów (I poł. XVII w.). Do jej podstawowych zadań należy zapewnienie szwedzkim siłom zbrojnym dostaw uzbrojenia w najbardziej efektywny finansowo i bezpieczny sposób. FMV dokonuje zakupów sprzętu również dla szwedzkiej straży przybrzeżnej oraz policji.

Bezpośrednio przed szwedzkim rządem odpowiada 9-os Rada Dyrektorów FMV, spośród których rząd wybiera czterech członków na roczne (przewodniczący) lub dwuletnie kadencje (pozostali członkowie), a pozostali członkowie pochodzą ze związków zawodowych i spotykają się pięć razy do roku. Na co dzień FMV jest kierowana przez Dyrektora Generalnego oraz jego zastępcę. Struktura organizacyjna jest widoczna poniżej:



Źródło: FAV.

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

Departament Systemów i Produkcji (DSP)

Departament Systemów i Produkcji utrzymuje kontakt z kierownictwem Sił Zbrojnych Szwecji i konsultuje z nim wymagania sprzętowe w krótkiej i długiej perspektywie. DSP pełni rolę koordynacyjną i zarządczą oraz przydziela zadania. Pracuje nad powiązaniem technicznej strony łańcuchów dostaw do obiektów i jednostek wojskowych, jak również projektuje nowe rozwiązania. Przedstawia też kierownictwu FMV plany produkcyjne.

Departament Zamówień i Logistyki (DZL)

DZL zajmuje się głównie dostarczaniem sprzętu szwedzkim siłom zbrojnym oraz podmiotom w Szwecji i poza nią. Obejmuje to zamawianie sprzętu oraz jego dostawę do jednostek, jak również monitoring stanu nabywanego sprzętu, by w razie potrzeby podjąć działania związane z serwisem i czynnościami utrzymaniowymi. DZL decyduje również, który rodzaj sprzętu będzie najbardziej optymalny w utrzymaniu, serwisowaniu i przechowywaniu. DZL jest odpowiedzialny za zakupy wszystkiego, co jest potrzebne armii począwszy od bielizny dla żołnierzy po czołgi, łodzie podwodne i śmigłowce. Zespół DZL jest w stałym kontakcie z jednostkami wojskowymi dotyczącym ich potrzeb. Liczy łącznie ok. 830 pracowników, którzy są rozlokowani w 15 szwedzkich miejscowościach.

Departament Magazynowania, Serwisowania i Warsztatów (DMSW)

DMSW zapewnia szwedzkiej armii wsparcie logistyczne w zakresie dostaw sprzętu, utrzymania i serwisu. Odpowiada za remonty pojazdów wojskowych, ale i za zamawianie usług cateringowych. DMSW dba, by wszystkie potrzebne elementy były we właściwym miejscu o właściwym czasie.

Obszary działań DMSW:

- magazynowanie i transport wszystkiego: od uzbrojenia i amunicji po mundury, namioty i łopaty, inwentaryzacja oraz monitorowanie umiejscowienia i stanu mienia armii,
- prowadzenie warsztatów polegające na inspekcji, naprawach, podejmowaniu czynności utrzymaniowych oraz modyfikowaniu pojazdów bojowych, wozów zabezpieczenia logistycznego, statków powietrznych oraz okrętów,
- świadczenie usług w zakresie: administrowania wyjazdami żołnierzy i ich kwaterunkiem, księgowością, zarządzania obiektami, cateringiem, wydawaniem publikacji, zarządzania stronami internetowymi czy pocztą.

Departament Testowania i Oceny (DTO)

DTO jest odpowiedzialny za weryfikację i walidację wszystkich elementów składających się na systemy uzbrojenia dostarczane szwedzkim siłom zbrojnym. DTO sprzedaje swoje usługi klientom w Szwecji i za granicą, we współpracy ze szwedzką armią, m.in. oferuje szkolenia dla sił zbrojnych innych państw. DTO prowadzi testy i sporządza oceny systemów uzbrojenia w celu zapewnienia jego użytkownikom odpowiednich i ułatwiających korzystanie opisów ich funkcjonalności, w czasie bieżącego stosowania. Skutkuje to wydawaniem rekomendacji opartych na wymogach technicznych i taktycznych oraz obostrzeń bazujących na bezpieczeństwie stosowania systemów i wykorzystywania informacji. DTO sporządza również listy usterek identyfikowane przez klienta i na ich podstawie podejmuje decyzje dotyczące kroków zaradczych.

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

Program Strategiczny GRIPEN

Program dotyczy współpracy z klientami użytkującymi samoloty JAS 39 Gripen. W ramach Programu prowadzi się badania dotyczące rozwoju technicznego myśliwców oraz bezałogowych statków powietrznych. Program rozwija, kupuje, poprawia i utrzymuje przez cały cykl życia wszystkie systemy walki powiązane z Gripenami, zgodnie z wymaganiami klientów – szwedzkich, węgierskich, czeskich i tajlandzkich sił zbrojnych.

Departament Operacji Handlowych (DOH)

DOH jest odpowiedzialny za ogół spraw handlowych prowadzonych przez FMV, w tym za organizację przetargów, zakupów strategicznych i składaniu zamówień. Dzięki działaniom DOH FMV otrzymuje wiedzę ekspercką już na wczesnym etapie planowania i strategii handlowej. DOH dąży również do wypracowania większej efektywności rynku dostawcy oraz wspiera FMV we wszystkich projektach, w których odpowiedzialność za produkcję leży po stronie FMV.



Szwedzka Agencja Badań Obronnych (FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut - Swedish Defence Research Agency) z siedzibami w Sztokholmie, Grindsjön, Linköping i Umeå dopełnia system zakupów zbrojeniowych w Szwecji. Podlega bezpośrednio szwedzkiemu Ministrowi Obrony. Jej głównym celem jest prowadzenie szeroko pojętych prac badawczo-rozwojowych na temat metod i technologii niezbędnych dla szwedzkich sił zbrojnych. FOI jako jedna z największych w Europie instytucji zajmujących się tematyką bezpieczeństwa i obronności zatrudnia 930 wysoko wykwalifikowanych specjalistów z różnych dziedzin: fizyków, chemików, inżynierów, socjologów, matematyków, filozofów, prawników, ekonomistów i specjalistów IT.

FOI składa się z pięciu działów:

- 1) Dział ds. bezpieczeństwa i obronności w zakresie zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych (CBRN Defence and Security),
- 2) Dział Systemów i Technologii w obszarze bezpieczeństwa i obronności (Defence & Security, Systems and Technology),
- 3) Dział ds. analiz zbrojeniowych (Defence Analysis),
- 4) Dział ds. administracji i wsparcia badań (Research Support and Administration),
- 5) Dział ds. C4ISR (C4ISR - Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance).

Obszary specjalizacji FOI to m.in.:

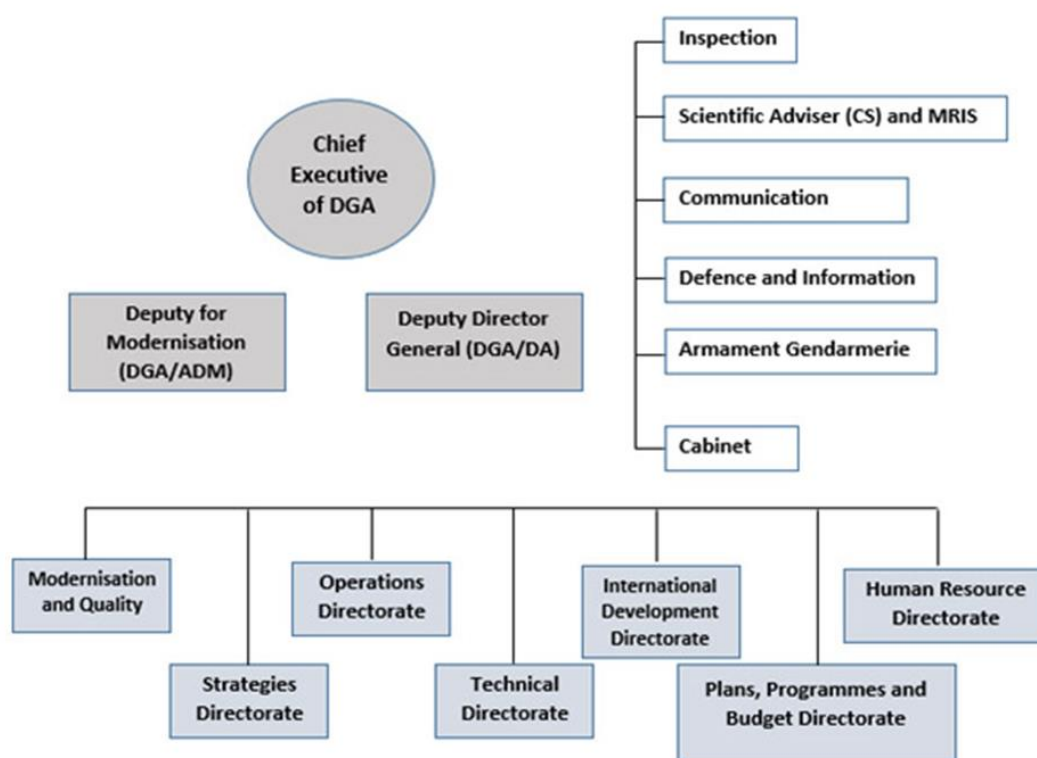
- 1) Symulacje walk powietrznych,
- 2) Systemy wsparcia przy podejmowaniu strategicznych decyzji,
- 3) Wojna elektroniczna,
- 4) Technologie podwodne,
- 5) Polityka bezpieczeństwa.

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

3.2. FRANCJA – DGA (DIRECTION GENERALE DE L'ARMEMENT)



Francuska **Generalna Dyrekcja ds. Uzbrojenia (Direction generale de l'armement - DGA)** to struktura wchodząca w skład francuskiego Ministerstwa Obrony. Powstała w 1977 r. zastępując Ministerialną Delegację na rzecz Uzbrojenia (Délégation ministérielle pour l'Armement – DMA) utworzoną przez Prezydenta de Gaulle'a w kwietniu 1961 r. w drodze połączenia rozproszonych instytucji zajmujących się sprawami pozyskiwania uzbrojenia. Według stanu z 2015 r. zatrudnia 4718 pełnoetatowych pracowników (2090 żołnierzy oraz 2628 pracowników cywilnych). Preferowane są osoby z wykształceniem technicznym. Ma 15 oddziałów na terenie Francji oraz jest obecna w 20 krajach na świecie, w tym w państwach członkowskich NATO i UE.



Źródło: DGA.

Do jej najważniejszych zadań należy:

1) **Nabywanie wyposażenia dla francuskich sił zbrojnych**

Jako instytucja realizująca programy zbrojeniowe DGA odpowiada za opracowywanie koncepcji zakupów uzbrojenia, proces jego pozyskiwania oraz oceny w trakcie użytkowania. Dyrekcja prowadzi programy pozyskania określonych systemów uzbrojenia przez cały cykl ich trwania - od ich rozpoczęcia aż do zakończenia:

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

- DGA jest największym inwestorem we Francji w zakresie programów zbrojeniowych,
- Dyrekcja prowadzi na bieżąco 80 programów zbrojeniowych,
- W 2015 r. DGA podpisała kontrakty zbrojeniowe o wartości 11 mld euro.

2) **Podejmowanie działań przygotowawczych do przyszłych wyzwań stojących przez francuską armię**

DGA prowadzi prace analityczne w zakresie prognozowania zagrożeń i ryzyk na współczesnym polu walki. Przygotowuje też projekcje w zakresie przyszłych możliwości technologicznych i przemysłowych w dziedzinie obronności uwzględniając europejską perspektywę przemysłową:

- DGA jest jednym z głównych aktorów w zakresie zlecenia prac B+R w Europie,
- W 2015 r. Dyrekcja przeznaczyła 727 mln euro na prace B+R w dziedzinie obronności (warto zauważyć, że w 2016 r. francuski resort obrony zwiększył poziom funduszy na cele badawcze i przeznaczył na prace B+R ogółem 3,8 mld euro).

3) **Promowanie eksportu francuskiego uzbrojenia**

Do zadań DGA należy aktywne uczestnictwo w promocji francuskiego uzbrojenia na rynkach zagranicznych. Stanowi to ważny element francuskiej polityki przemysłowej, zarówno w aspekcie poszanowania międzynarodowych zobowiązań Francji, jak i w aspekcie ekonomicznym, który przekłada się na rozwój przedsiębiorstw tworzących francuski przemysł obronny:

- W przypadku eksportu uzbrojenia i rozwoju na rynkach międzynarodowych DGA jest głównym partnerem francuskich firm zbrojeniowych,
- Eksport broni odpowiada za 1/3 aktywności francuskich firm w ciągu ostatniej dekady,
- Zgodnie z rządowymi szacunkami wartość francuskiego eksportu uzbrojenia sięgnęła w 2016 r. 16 mld euro.

4) **Tworzenie wartości dodanej dla obronności Francji**

DGA na bieżąco dokonuje przeglądu dostępnych na rynku systemów broni oraz rozwiązań stosowanych w innych państwach w celu zapewnienia armii francuskiej ogólnej spójności z innymi armiami w zakresie:

- zdolności do kontrolowania ryzyka w zarządzaniu złożonymi projektami zbrojeniowymi,
- uzyskiwania unikalnych sposobów dokonywania ocen i testów systemów uzbrojenia,
- prowadzenia polityki przemysłowej i technologicznej w wymiarze europejskim,
- aktywnego wkładu w eksport uzbrojenia.

5) **DGA ma być nowoczesną, efektywną i pionierską strukturą administracyjną**

DGA może się pochwalić:

- certyfikatem w zakresie systemu zarządzania jakością ISO 9001,

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

- prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień za pośrednictwem portalu internetowego www.ixarm.com,
- prowadzenie projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie finansowania innowacji,
- dbałością środowisko poprzez realizację programów eko-projektowania systemów uzbrojenia oraz certyfikacji ISO 14001.

3.3. NIEMCY - BAAINBW (BUNDESAMT FÜR AUSRÜSTUNG, INFORMATIONSTECHNIK UND NUTZUNG DER BUNDESWEHR)



BAAINBW

Federalne Biuro ds. Wyposażenia, Technologii Informacyjnych oraz Wsparcia Serwisowego Bundeswehry (BAAINBW) formalnie powstało w październiku 2012 r. zastępując Federalne Biuro Technologii i Zamówień Obronnych (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung – BWB) oraz Federalne Biuro Bundeswehry ds. Zarządzania IT oraz Technologii IT). Jednak początki tej instytucji sięgają 1950 r. BAAINBW podlega pod Dyrektoriat Wyposażenia w Federalnym Ministerstwie Obrony.

Głównym zadaniem BAAINBW jest wyposażenie Bundeswehry w efektywny i bezpieczny sprzęt. Biuro odpowiada za prace B+R w dziedzinie obronności, testy poligonowe, proces zamawiania całego spektrum sprzętu wojskowego oraz zarządzanie obsługą serwisową uzbrojenia. BAAINBW zarządza całym procesem jego pozyskiwania – od przygotowania rozwiązań technicznych, przez wdrożenie do służby, aż po wycofanie i utylizację zużytego sprzętu.

Na czele BAAINBW stoi Dyrektor Generalny oraz jego dwóch zastępców. Struktura organizacyjna składa się z następujących dyrektoriatów:

- 1) Kompleksowy Serwis/Zakupy Uzbrojenia,
- 2) Wsparcie IT,
- 3) Organizacja specjalna HERKULES,
- 4) Technologie Informacyjne,
- 5) Systemy Walki,
- 6) Systemy powietrzne,
- 7) Strategia i zarządzanie sprzętem wojskowym,
- 8) Organizacja Programów Zbrojeniowych,
- 9) Jakość i Logistyka,
- 10) Systemy morskie,
- 11) Wsparcie lądowe,
- 12) Dyrekcja generalna (głównie sprawy finansowe, prawne, kadrowe).

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

3.4. HISZPANIA – DGAM (DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL - DYREKCJA GENERALNA DS. UZBROJENIA I MATERIAŁÓW)



W zakresie pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego w strukturze hiszpańskiego Ministerstwa Obrony znajduje się **Dyrekcja Generalna ds. Uzbrojenia i Materiałów (Dirección General de Armamento y Material, DGAM)**. Dyrekcja jest odpowiedzialna za planowanie, rozwijanie oraz nadzór nad polityką zbrojeniowo-materiałową resortu obrony. W praktyce oznacza to planowanie i programowanie polityki uzbrojenia, inicjowanie i realizację procesu zakupów systemów uzbrojenia dla hiszpańskiej armii, prowadzenie negocjacji i współpracę z przemysłem zbrojeniowym, współpracę międzynarodową, wspieranie polityki eksportowej krajowego przemysłu obronnego, kontrolę obrotu bronią z zagranicą, inicjację i kierowanie pracami B+R w zakresie systemów uzbrojenia, kreowanie polityki przemysłowej w zakresie obronności, organizowanie we współpracy z wojskiem programów uzyskiwania, modernizacji i wspólnego utrzymywania systemów broni i wyposażenia oraz administrację ekonomiczną. Dodatkowo w 2015 r., przy Subdirekcji Generalnej ds. Zakupów Uzbrojenia i Materiałów, powołana została stała Komisja ds. Zamówień.

DGAM podlega pięć organów kierowniczych:

- Subdyrekcja Generalna ds. Planowania, Technologii i Innowacji (Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación),
- Subdyrekcja Generalna ds. Stosunków Międzynarodowych (Subdirección General de Relaciones Internacionales),
- Subdyrekcja Generalna ds. Zarządzania Programami (Subdirección General de Gestión de Programas),
- Subdyrekcja Generalna ds. Inspekcji, Regulacji i Strategii Przemysłowej (Subdirección General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de Defensa),
- Subdyrekcja Generalna ds. Zakupów Uzbrojenia i Materiałów (Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material) – od 2015 r. dodatkowo wspierana przez stałą Komisję ds. Zamówień (Mesa de Contratación).

DGAM jest wspierana przez Dyrekcję Generalną ds. Ekonomicznych (Dirección General de Asuntos Económicos, DIGENECO) oraz Dyrekcję Generalną ds. Infrastruktury (Dirección General de Infraestructura, DIGENIN).

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

3.5. NORWEGIA - DMA (FORSVARSMATERIELL - DEFENCE MATERIEL AGENCY)**FORSVARSMATERIELL**

Od stycznia 2016 r. w Norwegii funkcjonuje **Agencja Materiałów Obronnych (Forsvarsmateriell - Defence Materiel Agency)**. Przejęła ona większość zadań od utworzonej w 2002 r. **Norweskiej Organizacji Logistyki Obronnej (Norwegian Defence Logistics Organisation - NDLO)**, która nadal zajmuje się logistyką dla armii norweskiej. DMA zatrudnia 1300 pracowników cywilnych i wojskowych o różnych specjalnościach. Prowadzi na bieżąco około 200 projektów. W latach 2016 i 2017 planuje realizację 25 inicjatyw, z czego najwięcej środków będzie pochłaniać wdrażanie do służby samolotów wielozadaniowych F-35 Lightning II (dostawy w latach 2017-2022).

Agencja składa się z pięciu departamentów:

- 1) Systemy morskie (Naval Systems),
- 2) Systemy powietrzne (Air Systems),
- 3) Systemy lądowe (Land Systems),
- 4) Systemy Komunikacji informacyjnej
- 5) oraz Generalne Zaopatrzenie (Communication Information Systems and General Materiel).

DMA znajduje się w strukturach norweskiego ministerstwa obrony. Odpowiada za komercyjną i techniczną stronę pozyskiwania i sprzedaży sprzętu wojskowego. Do jej zadań należy planowanie i realizacja projektów w celu spełnienia potrzeb norweskich sił zbrojnych określonych w dokumentach strategicznych.

DMA opracowuje niezbędne ramy prawne. Zajmuje się również certyfikacją, autoryzacją i kontrolą kwestii technicznych w zakresie działalności armii. Zapewnia prawidłowy cykl życia sprzętu i usług dla wojska poprzez zarządzanie jego zasobami, kontrolę kosztów oraz utylizację wyposażenia.

DMA kładzie nacisk na globalny spadek ciężarów finansowych związanych z funkcjonowaniem norweskich sił zbrojnych poprzez szerszą współpracę międzynarodową, umożliwiającą jednocześnie wzrost bezpieczeństwa i ułatwienia w szkoleniu żołnierzy.

3. PRZYKŁADY INSTYTUCJI W INNYCH PAŃSTWACH

3.6. USA – DARPA (DEFENSE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY)



Amerykańska **Agencja Zaawansowanych Projektów Obronnych** jest rządową instytucją badawczą, która zajmuje się opracowywaniem technologii dających przewagę amerykańskiej armii na polu walki. Efektem jej prac było m.in. opracowanie precyzyjnej broni raketowej, technologii *stealth*, Internetu, systemu automatycznego rozpoznawania głosu i przekładu czy systemu GPS. W 2016 r. budżet Agencji wynosił 2,87 mld dol. W 2017 r. ma z kolei sięgnąć 2,97 mld dol. DARPA współpracuje zarówno z rządem, uniwersytetami, tradycyjnym przemysłem zbrojeniowym i globalnymi korporacjami, jak i ze start-upami, by tworzyć ekosystem innowacji w technologiach obronnych. Priorytetem jest wdrażanie opracowanych rozwiązań do amerykańskiej armii.

DARPA zatrudnia około 220 specjalistów w sześciu biurach badawczych, w tym około 100 kierowników projektów, pracujących w ramach 250 programów badawczych:

- 1) Biuro Technologii Biologicznych (Biological Technologies Office),
- 2) Biuro Nauk o Obronności (Defense Sciences Office),
- 3) Biuro ds. Innowacji Informacyjnych (Information Innovation Office),
- 4) Biuro ds. Technologii Mikrosystemów (Microsystems Technology Office),
- 5) Biuro ds. Technologii Strategicznych (Strategic Technology Office),
- 6) Biuro ds. Technologii Taktycznych (Tactical Technology Office).

3.7. PODSUMOWANIE

Przykład zagranicznych instytucji pokazuje, że proces pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego jest scentralizowany. Takie rozwiązanie zapewnia lepsze rozeznanie potrzeb wojska, efektywniejsze przeprowadzenie procedury zakupu, oszczędności w eksploatacji oraz zlecanie prac badawczo-rozwojowych lepiej dopasowanych do wymagań armii.

	• Współpraca z Siłami Zbrojnymi w celu identyfikacji potrzeb
	• Analizy przemysłu w tym w zakresie nowych trendów
	• Prace B+R
	• Zamówienia zbrojeniowe (w trybie dyrektywy obronnej oraz art. 346 TFUE)
	• Logistyka, utrzymanie, remonty i naprawy sprzętu wojskowego i uzbrojenia
	• Promocja przemysłu za granicą

Przedmiot działalności zagranicznych instytucji zaangażowanych w pozyskiwanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego – opracowanie własne.



4. REKOMENDACJE DLA UTWORZENIA AGENCJI UZBROJENIA

Liczne problemy strukturalne powodujące niewydolność systemu instytucjonalno-prawnego pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego skłaniają do wniosku, że Polska powinna podążać drogą innych krajów i scentralizować proces zakupu wyposażenia dla Sił Zbrojnych RP w jednej instytucji. Taki podmiot może mieć formę rządowej agencji o strukturze dostosowanej do wyzwań związanych z procesem modernizacji polskiej armii. Poniżej znajdują się rekomendacje dla utworzenia takiego podmiotu, który mógłby przyjąć nazwę Agencja Uzbrojenia.

- 1) **Scentralizowanie kompetencji w jednym podmiocie.** Agencja Uzbrojenia powinna powstać na podstawie odrębnej ustawy. Bazowałaby na potencjale Inspektoratu Uzbrojenia, który już stanowi poważny rezerwuár specjalistów w różnych obszarach technologii zbrojeniowych. Zapewniłoby to również ciągłość obecnie realizowanych procedur zakupu uzbrojenia. Oprócz niego do AU powinien zostać włączony Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, odpowiedzialny na proces użytkowania i utrzymywania w należytej kondycji sprzętu wojskowego w armii. Ponadto w jej skład należałoby włączyć Inspektorat Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych. Na jego bazie powstałby dział analityczny w zakresie jego obecnej specjalizacji. AU powinna również wchłonąć Biuro do Spraw Umów Offsetowych, ponieważ offset powinien być negocjowany przez jeden podmiot razem z warunkami dostawy konkretnego systemu uzbrojenia. Ponadto Agencja przejęłaby od NCBiR organizację konkursów na projekty B+R w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa. AU powinna również przejąć od Ministerstwa Rozwoju zadania w zakresie promocji polskiego przemysłu obronnego na rynkach zagranicznych. Można również rozważyć przejęcie od Agencji Mienia Wojskowego zadań w zakresie wycofywania, sprzedaży i utylizacji zużytego sprzętu wojskowego.

W zakresie sporządzania opracowań analitycznych na użytek bieżącej działalności AU mogłaby blisko współpracować z Agencją Wywiadu, Służbą Wywiadu Wojskowego, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, ale również z Centrum Badań nad Bezpieczeństwem, powołanym w 2016 r. w strukturach Akademii Sztuki Wojennej, Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych, Ośrodkiem Studiów Wschodnich im. Marka Karpia oraz Instytutem Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego.

- 2) **Silna pozycja strukturalna w administracji rządowej.** Dyrektor Agencji Uzbrojenia powinien albo być pierwszym zastępcą Ministra Obrony Narodowej i przejąć kompetencje Sekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji, albo podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Dyrektor byłby zobowiązany do składania corocznych sprawozdań z prac Agencji. Obok Dyrektora w Agencji zostałaby powołana Rada Naukowo-Przemysłowa grupująca przedstawicieli rządu, Prezydenta RP, managerów i związków zawodowych, która wspomagałaby na bieżąco poczynania kierownictwa. Obecnie taka Rada jest organem, który opiniuje sprawy z zakresu działalności naukowo-badawczej i rozwojowej dotyczącej sprzętu wojskowego i usług na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

4. REKOMENDACJE DLA UTWORZENIA AGENCJI UZBROJENIA

- 3) **Zabezpieczenie środków na wynagrodzenia o stawkach rynkowych.** Agencja miałaby zapewniony budżet na pensje, który odzwierciedlałby sytuację na rynku pracy. Ich wysokość mogłaby zostać powiązana ze średnim wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanych przez GUS. Zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów od systemów uzbrojenia, o wykształceniu technicznym, oraz kierowników zarządzających skomplikowanymi projektami, także z zagranicy, wymaga odpowiednich nakładów. Dzięki konkurencyjnym wynagrodzeniom Agencja byłaby atrakcyjnym miejscem pracy dla osób o wysokich kwalifikacjach, co jest istotne z punktu widzenia interesów Sił Zbrojnych RP. Zapobiegałoby w pewnej mierze również drenażowi specjalistów wybierających oferty pracy dla przemysłu po uzyskaniu doświadczenia w pracy w Agencji.
- 4) **Struktura organizacyjna zapewniająca wydajność procesów decyzyjnych.** Obecna struktura organizacyjna Inspektoratu Uzbrojenia częściowo odpowiada już na wyzwania stojące przed Agencją Uzbrojenia. Obejmuje bowiem osobne wydziały zajmujące się projektami w zakresie techniki lądowej, morskiej oraz lotniczej. Jednak w strukturze organizacyjnej Agencji warto powołać inne departamenty (np. współpracy z Siłami Zbrojnymi, badań obronnych, wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zespoły projektowe prowadzące programy od fazy identyfikacji potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych do momentu wycofania i utylizacji danego systemu uzbrojenia. W pracach zespołów usytuowanych w strukturze macierzowej uczestniczyliby przedstawiciele Sztabu Generalnego WP, co zapewniłoby sprawne podejmowanie decyzji wymagające dotychczas długotrwałych konsultacji. Zarządzenie projektem opierałoby się o system kamieni milowych, co pozwoliłoby w przystępny sposób monitorować postępy prac.

Agencja Uzbrojenia współpracowałaby z Ministerstwem Rozwoju w zakresie bezpieczeństwa gospodarczego i prowadzenia polityki regionalnej. Agencja konsultowałaby się z resortem również w kwestii uwzględniania przy zlecaniu zamówień obronnych podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym nadzorowanych przez ten resort. Współpracowałaby również z Ministerstwem Cyfryzacji w zakresie projektów cybernetycznych i informatycznych.

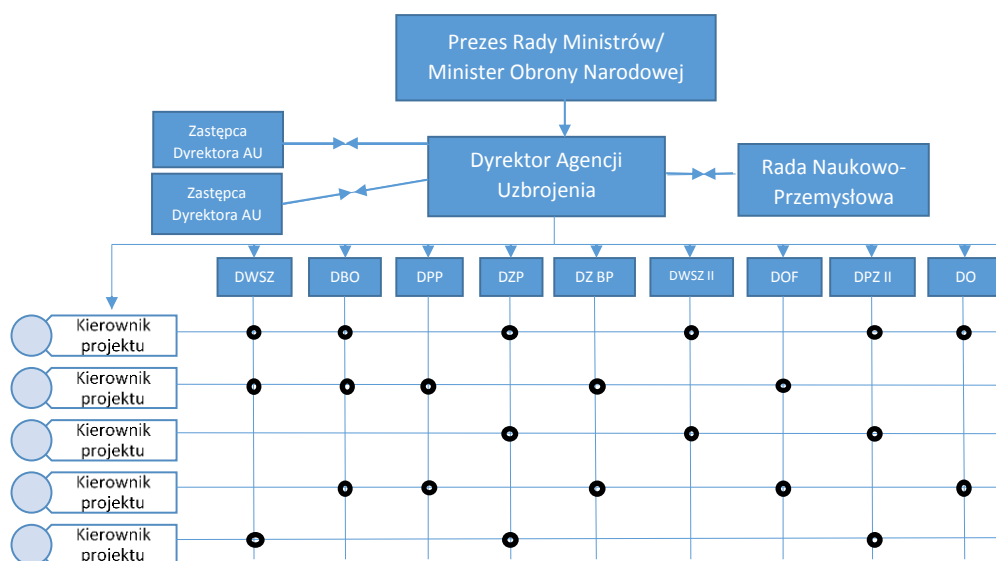
W strukturze Agencji znalazłyby się również wydziały odpowiedzialne za projektowanie założeń do ofert offsetowych, promocję uzbrojenia na rynkach zagranicznych oraz analizę nowych trendów w rozwoju systemów uzbrojenia. Osoby pracujące w tych komórkach organizacyjnych wchodziłyby do wspomnianych zespołów projektowych przygotowując, już we wstępnej fazie danego projektu pozyskania uzbrojenia, założenia dotyczące offsetu (jeśli akurat byłby stosowany), analizy w zakresie identyfikacji rynków, na których będzie można oferować dany produkt (jeśli byłby wytwarzany siłami krajowego przemysłu) i sposobów jego promocji, jak również analizy, w jakim kierunku będzie można w przyszłości rozwijać dany system oraz czy na świecie nie pracuje się już nad jego odpowiednikiem lub następcą.

4. REKOMENDACJE DLA UTWORZENIA AGENCJI UZBROJENIA

Departament badań obronnych przejąłby obecne zadania NCBiR w zakresie projektów w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa. Jednakże zakres jego zadań byłby szerszy i koncentrowałby się także wokół cyberbezpieczeństwa, technologii materiałowych i radarowych, technologii informacyjnych i kryptologicznych, technologii stosowanych przez żołnierza przyszłości w obszarze nauk medycznych, biologicznych, chemicznych oraz mikrosystemów wspomagających działania żołnierzy.

Kierownicy projektów byłoby odpowiedzialni za realizację najważniejszych programów mając do dyspozycji pracowników poszczególnych departamentów w zależności od potrzeb. Posiadaliby kompetencje niezbędne do pełnej realizacji projektu, mogliby dyscyplinować departamenty w realizacji zadań, ponosiliby odpowiedzialność za niezrealizowanie projektów w terminach. Ich działanie byłoby opisane m.in. przy pomocy harmonogramów (system kamieni milowych) i budżetów.

Bazując na opisanych powyżej założeniach oraz w oparciu o analizę obowiązujących procesów pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego, poniżej sformułowano wstępną propozycję dotyczącą kształtu Agencji Uzbrojenia. Należy pokreślić, że jest to hipoteza, którą należy dopracować w drodze analiz procesów zachodzących w systemie.



1) Departament Współpracy z Siłami Zbrojnymi (DWSZ)

Współpraca z Siłami Zbrojnymi w celu uzyskania informacji o zidentyfikowanych potrzebach Sił Zbrojnych, kontakt z kierownictwem SZ, konsultacja z SZ i BBN wymagań sprzętowych w krótkiej i długiej perspektywie.

2) Departament Badań Obronnych (DBO)

Zlecenie i nadzorowanie szeroko pojętych prac badawczo-rozwojowych na temat metod i technologii niezbędnych dla Sił Zbrojnych. Specjalizacje pracowników w różnych dziedzinach: IT, fizycy, chemicy, inżynierowie różnych specjalności, matematycy, ekonomiści.

4. REKOMENDACJE DLA UTWORZENIA AGENCJI UZBROJENIA

- 3) **Departament ds. Potencjału Przemysłowego (DPP)**
Mapowanie kompetencji przemysłowych w kraju i za granicą, identyfikowanie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa w lokowaniu i utrzymywaniu zdolności przemysłowych, analizy dot. zdolności przemysłu, dialogi techniczne.
- 4) **Departament Zamówień Publicznych (DZP)**
Organizacja przetargów, zakupów strategicznych i składanie zamówień. Nacisk na efektywność zakupów i obniżenie kosztów.
- 5) **Departament Zamówień BP (DZ BP)**
Organizacja przetargów, zakupy strategiczne i składanie zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa nabywanych według odrębnych od PZP procedur. Nacisk na efektywność zakupów i obniżenie kosztów.
- 6) **Departament Wsparcia Sił Zbrojnych (DWSZ II)**
Monitoring stanu uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Działania związane z serwisem i czynnościami utrzymaniowymi. Określenie optymalnego w utrzymaniu, serwisowaniu i przechowywaniu uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Wsparcie logistyczne w zakresie utrzymania i serwisu. Remonty, naprawy, magazynowanie, tworzenie rezerw uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Testy oceny systemów uzbrojenia w celu ułatwienia korzystania z ich funkcjonalności. Usuwanie usterek i decyzje dotyczące kroków zaradczych. Wycofanie i utylizacja systemów uzbrojenia.
- 7) **Departament Offsetowy (DOF)**
Formułowanie, we współpracy z przemysłem, założeń offsetowych, prowadzenie negocjacji offsetowych, zawieranie i aneksowanie umów offsetowych oraz nadzorowanie ich wykonania, w tym zaliczanie zobowiązań offsetowych.
- 8) **Departament Promocji Zagranicznej (DPZ II)**
Wsparcie krajowych przedsiębiorstw w pozyskiwaniu klientów na rynkach zagranicznych.
- 9) **Departament Organizacyjny (DO)**
Księgowość, finanse, sprawozdawczość, wsparcie prawne, HR.

Powołanie Agencji Uzbrojenia połączone z przyjęciem ustawy o ustanawianiu przemysłowego potencjału obronnego w ramach programów zbrojeniowych oraz ustawy o zamówieniach obronnych będzie krokiem w stronę naprawy systemu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Przyczyni się do usprawnienia regulacji dotyczących procedur zakupowych, ustanowi konkretną instytucję odpowiedzialną za prace badawczo-rozwojowe, cały cykl nabywania, użytkowania i wycofywania uzbrojenia, jego promocję na rynkach zagranicznych we współpracy z polskimi firmami zbrojeniowymi, rozwój przemysłu zbrojeniowego oraz współpracę przemysłową na bazie offsetu. Pomoże również zgrupować specjalistów od uzbrojenia w jednej instytucji, którzy będą mogli otrzymać konkurencyjne wynagrodzenie. Dzięki tym działaniom Siły Zbrojne RP będą mogły liczyć na sprawną modernizację swojego wyposażenia, a polski przemysł obronny na wsparcie w zakresie działań promocyjnych na rynkach zagranicznych.

FUNDACJA WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE

OFFICE@WEI.ORG.PL WWW.WEI.ORG.PL

PARTNERZY RAPORTU

