

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO – OBRONNY

PODYPŁOMOWE ZAOCZNE STUDIUM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

PRACA ZALICZENIOWA Z PRZEDMIOTU

EKONOMIA OBRONY

Temat : Współczesne dylematy przemysłu obronnego w Polsce.

OPRACOWAŁ: Jerzy Stanisław Nowak

Warszawa, 2005

WSPÓŁCZESNE DYLEMATY PRZEMYSŁU OBRONNEGO W POLSCE

1. Wstęp

Ocena obecnej sytuacji polskiego przemysłu obronnego wymaga przypomnienia jego pozycji przed 1989 r. Przemysł obronny realizuje swoje funkcje w ramach kilku dużych zjednoczeń przemysłowych, głównie w przemyśle maszynowym, takich jak Bumar, WSK, Pre-dom, Polmo oraz chemicznym (np. Erg). Niektóre przedsiębiorstwa funkcjonują poza strukturami zjednoczeń czy zrzeszeń jak np. Huta Stalowa Wola. Produkcja stali specjalnych zlokalizowana jest w niektórych hutach (Huta „Batory” – Chorzów). Spora część przedsiębiorstw wykonuje produkcję „S” w swoich pojedynczych wydziałach (np. FŁT – Kraśnik – korpusy pocisków, H. Cegielski – Poznań itp. Pomijamy tu wojskowe przedsiębiorstwa remontowe typu WZM, zdolne również do podjęcia produkcji specjalistycznego sprzętu w pojedynczych egzemplarzach.

W sumie polski przemysł obronny zatrudnia w tym okresie kilkadziesiąt tysięcy osób, dysponuje sporym zapleczem badawczo-rozwojowym (praktycznie przy każdym większym zakładzie działa OBR), ale gros produkcji ma charakter licencyjny (ZSRR).

Pozycję przemysłu obronnego można ocenić śledząc zestawienia Lista 500 w miesięczniku Zarządzanie z lat 80-ych.

Firma	Rok 1986	% eksp	Rok 1987	% eks-portu	Rok 1989	% eks-portu	Rok 1990	% eksp	Wielkość zatrudnienia 1987
ZM „Bumar-Łabędy”	13		12	70,42	28		74	56,79	12 508
Huta „Stalowa Wola	15		14	48,42	10		7	63,75	24 749
WSK Mielec	25		27	47,43	38		65	52,81	18 327
WSK Świdnik	72		86	63,29	96		117	66,83	9 284

(Podstawa: Zarządzanie nr 6 z 1988, Zarządzanie nr 6-7 z 1991)

2. Przemysł zbrojeniowy do 1989 i konsekwencje po 1989.

Powyższa tabela daje wyobrażenie o skali wielkości przemysłu obronnego w Polsce do roku 1989. Brak analitycznych opracowań nie pozwala na pełną ocenę potencjału wytwórczego tego sektora gospodarki. Wielkość produkcji wynika zarówno z liczebności sił zbrojnych (ok. 430 tys. żołnierzy), jak i z zobowiązań wynikających z uczestnictwa w Układzie Warszawskim. Jednocześnie w latach 80-ych Polska zyskuje duże kontrakty eksportowe (Bliżni Wschód), co dodatkowo wpływa na wzrost produkcji. Występujące w tabeli cztery duże przedsiębiorstwa przemysłu maszynowego charakteryzują się również wysokim odsetkiem produkcji eksportowej. Na podstawie istniejących (a raczej nie istniejących) danych trudno jest ocenić wielkość produkcji specjalnej w poszczególnych przedsiębiorstwach, co ma znaczenie dla późniejszych losów tych firm. Wg informacji posiadanych przez autora najwyż-

szym odsetkiem produkcji specjalnej charakteryzowały się Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” w Gliwicach – rzędu 90%, podczas gdy np. Huta „Stalowa Wola” na produkcję specjalną przeznaczała prawdopodobnie ok. 1/4 - 1/3 swych mocy produkcyjnych. Jak więc wiadać – nagle załamanie produkcji specjalnej może stanowić przyczynę problemów dla przedsiębiorstwa.

Oceniając kondycję tego sektora gospodarki należy zwrócić uwagę na fakt posiadania przez przedsiębiorstwa przemysłu obronnego specjalistycznego wyposażenia produkcyjnego (obrobarki specjalizowane a nie ogólnego przeznaczenia) pozwalającego na produkowanie w dużych seriach i wynikającą stąd trudność z przestawieniem się na zupełnie inną produkcję bez uprzednich poważnych inwestycji w park maszynowy.

Z. Stachowiak i J. Płaczek podają [3], że zatrudnienie w tym sektorze w 1990 r. wynosiło w samych przedsiębiorstwach produkcyjnych ok. 150 tys. osób spadając w 2000 r. do ok. 45,5 tys. osób. Jednocześnie następuje wzrost stopnia zużycia parku maszynowego z ok. 50-60% w 1990 r. do ok. 60-70% w 2000 r. Spada znacznie udział wartości produkcji sprzedanej przemysłu obronnego z 2,5% w 1990 r. do ok. 1% w 2000 r.. W sumie powoduje to obniżenie się pozycji Polski w światowych rankingach jako eksportera broni.

3. Przełom polityczny 1989 i jego konsekwencje dla przemysłu obronnego.

Zmiany polityczne w 1989, rozwiązanie Układu Warszawskiego oraz załamanie się eksportu uzbrojenia do państw Układu Warszawskiego i na Bliski Wschód są przyczyną upadku polskiego przemysłu obronnego.

Rozpad UW ujawnił wiele skutków, które w nowej sytuacji miały charakter negatywny i skumulowany. Dotyczyły one zaś przede wszystkim:

- nieelastycznych technologii,
- uzależnienia od dostaw części zamiennych i remontów,
- zerwanej kooperacji międzynarodowej,
- niewykorzystanych, wąsko specjalizowanych mocy produkcyjnych.

W przedsiębiorstwach przemysłowych w związku z brakiem zamówień zarówno krajowych jak i eksportowych następują fale zwolnień grupowych, a same firmy zamiast zysków generują poważne straty, co pociąga za sobą na przestrzeni lat 90-ych szereg postępowań układowych z wierzycielami. Następują próby poszukiwania nowych asortymentów produkcji, które na ogół kończą się przyjęciem stosunkowo prostych i nieskomplikowanych prac o charakterze usługowym („aby przeżyć”). Przemysł polski nie jest wtedy w stanie uruchomić żadnego nowego wyrobu.

Nowe ustawodawstwo gospodarcze sprzyja próbom restrukturyzacji przedsiębiorstw – następuje wydzielanie nieprodukcyjnych części firm (domy czasowe, osiedla zakładowe, służby remontowe, stołówki itp.) oraz ich usamodzielnianie lub sprzedaż czy przekazywanie władzom komunalnym. W wielu przypadkach jest to utrudnione przez działanie silnych w tym sektorze związków zawodowych, które często przeciwstawiają się próbom restrukturyzacji broniąc swej pozycji. W 1999 wydano rozporządzenie Rady Ministrów o wcześniejszych emeryturach dla pracowników przemysłu obronnego, które przyspiesza spadek zatrudnienia w branży.

Warto tu dodać, że analogiczne problemy przeżywa w tym samym czasie przemysł czeski i słowacki. Autorzy pracy [2] podają, że do połowy lat dziewięćdziesiątych wielkość czeskiej produkcji zbrojeniowej i eksportu zmniejszyła się do 10% (!) w porównaniu z 1987 r. Następuje ponad 4-krotny spadek udziału produkcji zbrojeniowej Czech w całkowitej produkcji (z 2% w 1987 do 0,4-0,5 % w 1994 r.). Wzrasta poważnie bezrobocie w tym sektorze.

Obserwując dane z Czech można zaryzykować stwierdzenie, że spadek produkcji w Polsce był co najmniej taki sam, ale zatrudnienie spadło do ok. 25 – 30% ze stanu w roku 1990, a więc nadal w przedsiębiorstwach przemysłu obronnego istnieje nadmiar zatrudnienia, co automatycznie przekłada się na utrzymanie kosztownej i nieefektywnej struktury przemysłowej.

4. Konwersja przemysłu obronnego

Trudna sytuacja gospodarcza powodują, że szereg przedsiębiorstw przemysłu obronnego podejmuje samodzielnie próby restrukturyzacji, praktycznie bez żadnego wsparcia ze strony zainteresowanych ministerstw.

Restrukturyzacja prowadzona jest w następujących obszarach:

- zatrudnienie (praktycznie sprowadza się to do zwolnień grupowych, co skutkuje szybkim zmniejszeniem się stanu zatrudnienia w przedsiębiorstwach),
- finanse – przedsiębiorstwa przemysłu obronnego bardzo szybko okazują się niewypłacalne i podejmują szereg działań o charakterze finansowym (postępowania układowe i ugodowe),
- reorganizacja przedsiębiorstw – szereg przedsiębiorstw podejmuje działania mające na celu zmianę dotychczasowych struktur organizacyjnych. Następuje wydzielanie ze struktur przedsiębiorstw części nieprodukcyjnych i tworzenie samodzielnych spółek zależnych lub przekazywanie majątku władzom komunalnym i samorządowym (np. szkoły itp.). Jest to również przygotowanie do częściowej prywatyzacji majątku przemysłu obronnego. W wielu przypadkach te działania są blokowane przez organizacje związkowe działające w tych przedsiębiorstwach.
- zmiana profilu produkcji - zmiana profilu produkcji okazuje się jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć dla przemysłu obronnego. Brak szerokiej możliwości zmian profilu wynikał przede wszystkim z:
 - posiadania specjalizowanego parku maszynowego dostosowanego do produkcji wielkoseryjnej określonych typów sprzętu wojskowego,
 - przeznaczenia minimalnych kwot na prace badawczo-rozwojowe, warunkujące powstanie nowych konstrukcji,
 - utraty dotychczasowych rynków zbytu, zarówno krajowego jak i zagranicznych oraz załamania się wielu programów inwestycyjnych w świecie (spadek zapotrzebowania na maszyny budowlane widoczny w HSW SA i ZM Bumar-Łabędy SA); dodatkowym czynnikiem utrudniającym restrukturyzację profilu produkcji SA zakupy oraz „darowizny” używanego sprzętu wojskowego z USA, RFN i Norwegii.

Omawiając problem zmiany profilu produkcji należy odnieść się do wielu pochopnych ocen i decyzji formułowanych głównie w polskiej prasie. Przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego dostrzegały potrzebę rozszerzenia profilu swej produkcji już w II połowie lat 80-ych XX wieku. Były to samodzielne próby bez widocznego wsparcia rządu i bez odpowiednich mechanizmów finansowych. Na tym tle pojawiły się informacje zniekształcające rzeczywisty stan rzeczy. M. Szlachta w pracy [1] podaje jako przykład praktycznej konwersji produkcji np. w odniesieniu do ZM Bumar – Łabędy SA, że uruchomiono produkcję koparek hydraulicznych, podwozi do żurawi samochodowych i ładowarki górnicze. Otóż żadna z tych wymienionych grup wyrobów nie została uruchomiona w ramach konwersji, ale była prowadzona w ramach niewielkiego odsetka produkcji cywilnej w tych zakładach: koparki hydrauliczne zastąpiły poprzednio produkowane koparki mechaniczne KU-1207, podwozia do żura-

wi samochodowych produkowano w ramach kooperacji w RWPG (Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej) z zakładami z Odessy „Janwariec” (Odessa dostarczała wysięgniki, Bumar produkując podwozia montował gotowe żurawie i eksportował podwozia do ZSRR - roczna produkcja podwozi w tym czasie – ok. 200 szt.). Produkcję ładowarek górniczych przejęto w końcu lat 80-ych z Wytwórni Maszyn Górniczych „Niwka” mając na względzie dostawy do polskich kopalń i na eksport do Chin. Po 1990 r. praktycznie całość tej produkcji cywilnej została zaniechana z braku odbiorców i zerwania kontraktów kooperacyjnych.

Podobne fakty można przytoczyć w stosunku do HSW SA w Stalowej Woli.

Po 1990 r. obserwuje się konwersję wymuszoną przez rynek – przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego podejmują szereg działań mających na celu wykonywanie prostych prac montażowych dla koncernów zachodnich oraz świadczenie nieskomplikowanych usług produkcyjnych dla odbiorców krajowych (np. obróbka galwaniczna elementów metalowych). Lata 90-te nie były dla sektora zbrojeniowego zasadniczym przełomem w sferze produkcji i organizacji. Podjęte wówczas próby zakupu pocisku przeciwpancernego i transportera kołowego nie zostały zrealizowane (unieważnienie przetargów). Zawieszono również szersze próby prywatyzacji i włączenia tego sektora w kooperację międzynarodową.

5. Restrukturyzacja przemysłu obronnego wg decyzji RM

Sytuacja polskiego przemysłu obronnego powoduje, że staje się on poważnym problemem dla kolejnych rządów. Duży wpływ na to mają również organizacje związkowe działające w tych przedsiębiorstwach, które swoimi akcjami protestacyjnymi wymuszają zainteresowanie władz tą branżą.

W kolejnych latach mamy do czynienia z następującymi działaniami rządu:

- w lipcu 1993 rada Ministrów przyjęła *Program komercjalizacji i oddłużenia przemysłu obronnego*, który przewidywał restrukturyzację zobowiązań firm zbrojeniowych w oparciu o bankowe postępowanie ugodowe i sądowe postępowanie układowe,
- w kwietniu 1996 Rada Ministrów przyjęła *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-1998 i do roku 2010*,
- w lutym 1999 roku Rada Ministrów przyjęła *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, którego celem było przekształcenie PPO w konkurencyjny w wymiarze międzynarodowym sektor produkcji.

Jak podaje F. Makowski [8]: *Mimo że kolejne programy restrukturyzacyjne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, w podmiotach ppo w latach dziewięćdziesiątych dokonały się pewne zmiany strukturalne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia. Generalnie jednak sektor zbrojeniowy nadal nie jest należycie przygotowany do funkcjonowania w warunkach integracji, czego wyrazem są dwa wzajemnie powiązane czynniki: trudności ze zbytem produkcji i nadwyżki mocy produkcyjnych ponad rzeczywiste potrzeby, wyznaczane przez wielkość zamówień ze strony odbiorców krajowych i zagranicznych. W konsekwencji zasoby czynników produkcji są wykorzystywane w relatywnie małym stopniu, co przy wysokich kosztach utrzymywania zdolności wytwórczych nie zapewnia wystarczającej opłacalności produkcji.*

W dniu 9 lutego 1999 r. Rada Ministrów przyjęła *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, będący kolejnym dokumentem nakreślającym generalne kierunki zmian strukturalnych w tym sektorze. Celem działań restrukturyzacyjnych - ujętych w *Programie restrukturyzacji (...)* - było stworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności przemysłu obronnego i przekształcenia go w elastyczną, opartą na stabilnych podstawach ekonomiczno-finansowych strukturę produkcyjną, zdolną do zaspokajania zmieniających się potrzeb Sił Zbrojnych w okresie pokoju, jak również w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Instrumentem prawnym stymulującym przekształcenia strukturalne w określonej, na podstawie delegacji ustawowej, grupie podmiotów zwanej przemysłowym potencjałem obronnym (ppo) stała się uchwalona przez Sejm RP ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Efekty tego programu nie są zadowalające i wobec tego kolejną próbą poprawy sytuacji jest podjęcie przez Radę Ministrów 14 maja 2002 uchwały o zatwierdzeniu „Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego 2002-2005”.

Efekty działań restrukturyzacyjnych nie były zbyt wielkie, co przyznaje ww *Strategia*:

„Niektóre spółki próbują wzbogacić swoją ofertę rynkową modernizując wyroby lub wdrażając do produkcji nowe ich rodzaje. Działania w tym kierunku są jednak zbyt wolne z powodu braku dostatecznych środków finansowych. W ostatnim okresie swoją ofertę poszerzyły lub próbują poszerzyć: ZM „MESKO” S.A. (23 mm amunicja plot.), TM „PRESSTA” S.A. (pocisk raketowy FENIKS), ZR „RADMOR” S.A. (radiostacje osobiste i plecakowe, radiotelefony), CNPEP „RADWAR” S.A. (zestawy plot. LOARA), HSW S.A. (armatohaubica), WSK „PZL – ŚWIDNIK” S.A. (śmigłowiec W- 4), PSO „MASKPOL” S.A. (maski pgaz, odzież filtracyjna), PIT (radary).”

Oczekiwania od nowej strategii były bardzo duże, a jej zadaniem miało być przede wszystkim pełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych, którymi dysponował będzie gruntownie przebudowany polski przemysł obronny, co powinno umożliwić osiągnięcie celów, ważnych z punktu widzenia interesów państwa, takich jak [4]:

- wywiązanie się z zobowiązań sojuszniczych w sferze wyposażenia technicznego Sił Zbrojnych, jakie Polska podjęła przystępując do Sojuszu Północnoatlantyckiego,
- dostosowanie potencjału produkcyjnego do potrzeb Sił Zbrojnych, jego skonsolidowanie kapitałowe, przy równoczesnym nadaniu produkcji specjalnej proeksportowego charakteru,
- zachowanie istniejącego potencjału intelektualnego i naukowo-technicznego,
- stymulowanie postępu technicznego i technologicznego,
- osiągnięcie stabilizacji ekonomicznej przedsiębiorstw ppo,
- realizacja planowanych dużych kontraktów eksportowych i offsetowych,
- unowocześnienie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zgodnie z oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP, a także dla sprostania konkurencji na światowym rynku broni,
- przeciwdziałanie narastającemu bezrobociu w regionach, na terenie których zlokalizowane są spółki ppo.

Program zakładał przede wszystkim powołanie dwóch dużych grup produkcyjnych, organizowanych wokół Agencji Rozwoju Przemysłu (grupa lotnicza) i PHZ Bumar SA (grupa raketowo-czołgowa).

Celem programu było takie przekształcenie PPO w efektywne działający i dysponujący odpowiednim zapleczem kapitałowym i technologicznym sektor produkcji, który:

- będzie zdolny do zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy;
- będzie miał szanse unowocześnić swoją produkcję, która w dłuższym horyzoncie czasowym zapewni mu uzyskiwanie znaczących przychodów z działalności eksportowej,
- przygotowany będzie do realizacji dużych kontraktów offsetowych, dzięki czemu na trwale włączony zostanie do kooperacji międzynarodowej,

jest metodą jego rewitalizacji i sanacji kondycji ekonomiczno-finansowej.

Tworzeniu efektywnej struktury produkcyjnej miała towarzyszyć likwidacja zbędnych mocy produkcyjnych, istniejących w PPO. Podstawowym zagadnieniem w tym procesie miała być realizacja priorytetów Sił Zbrojnych RP w zakresie pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a przede wszystkim takich rozwiązań jak:

- **kołowy transporter opancerzony,**
- **przeciwpancerne pociski kierowane,**
- **samolot wielozadaniowy,**
- **modernizacja systemów łączności i dowodzenia,**
- **modernizacja czołgów T-72 do standardów NATO,**
- **przenośne zestawy plot. „GROM”,**
- **artylerijsko-rakietowy sprzęt obrony plot.: LOARA, ZUR-23-ZTG,**
- **pociski rakietowe FENIKS,**
- **nowoczesna amunicja.**

Oznacza to, że kryterium wyboru spółek tworzących nową, efektywną strukturę produkcyjną oparto o wolumen produktowy. Spełniać go mogły podmioty, które:

- posiadają potencjał niezbędny do wytwarzania - samodzielnego lub we współpracy kooperacyjnej z zagranicznym partnerem - uzbrojenia lub sprzętu wojskowego, uznanego przez MON za priorytetowy,
- wytwarzane przez siebie uzbrojenie lub sprzęt wojskowy mogą w ramach offsetu znacznie unowocześnić, doprowadzając ich jakość do standardów światowych,
- będą uczestniczyć w realizacji planowanych dużych kontraktów eksportowych lub offsetowych,
- produkują tzw. środki pola walki – amunicję, broń strzelecką, wyposażenie indywidualne żołnierza, itp.

Zakładano więc się takie przekształcenie strukturalne PPO, w wyniku którego utworzone zostaną grupy kapitałowe. W skład każdej z tych grup powinny wchodzić:

- spółka dominująca (konsolidująca),
- spółka organizująca marketing i sprzedaż,
- spółki produkcyjne (zależne),

Zgodnie z tym zaproponowano następujący podział przedsiębiorstw w dwóch grupach kapitałowych:

a) grupa amunicyjno-rakietowo-pancerna:

- PHZ „BUMAR” sp. z o.o.,
- ZM „MESKO” S.A.,
- ZM „DEZAMET” S.A.,
- WSK „PZL-WARSZAWA II” S.A.,
- ZPS sp. z o.o. w Pionkach,
- ZM „KRAŚNIK” sp. z o.o.,
- TM „PRESSTA” S.A.,
- ZM „BUMAR-ŁĄBĘDY” S.A.,
- PCO S.A.,
- CNPEP „RADWAR” S.A.,
- ZM „TARNÓW” S.A.,
- ZM „PZL-WOLA” S.A.,
- FB „ŁUCZNIK-RADOM” sp. z o.o.,
- PSO „MASKPOL” S.A.,
- ZCh „NITRO-CHEM” S.A.,
- PHU „CENREX” sp. z o.o.

b) grupa lotniczo-radioelektroniczna:

- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.,
- Polskie Zakłady Lotnicze sp. z o.o.,
- WSK „PZL-ŚWIDNIK” S.A.,
- Kombinat „PZL-HYDRAL” S.A.,
- ZR „RADMOR” S.A.,
- PHZ „CENZIN” sp. z o.o.

Spółki dominujące miały zapewnione uzyskanie podwyższenie kapitału w celu sukcesywnego obejmowania akcji przejmowanych przedsiębiorstw. Pierwotnie planowano to na koniec 2002 r., ale praktycznie proces obejmowania akcji został zahamowany. Spotyka się opinię, że spółki dominujące nie są zainteresowane obejmowaniem akcji dużych przedsiębiorstw ze względu na bardzo silną pozycję zakładowych organizacji związkowych.

Działania rządu oraz samych przedsiębiorstw przyniosły pewne pozytywne rezultaty finansowe. Wg danych Raportu nr 3/2005 [13] wyniki finansowe 38 przedsiębiorstw zaliczanych do przemysłowego potencjału obronnego kształtowały się następująco:

	2001	2002	2003	2004
Sprzedaż w mln zł	3107,0	3955,2	3654,8	3873,4
Koszty operacyjne w mln zł	3290,7	3118,1	3720,5	3869,3
Zysk netto w mln zł	-165,4	-412,1	-304,8	54,38
Średnie zatrudnienie	31740	30246	27526	25297
Sprzedaż na 1 zatrudnionego w tys. zł	97,9	97,7	132,8	153,1

Źródło: Raport nr 3/2005 – str. 24

Można więc odnotować pewne pozytywne elementy, ale programy restrukturyzacji, a w szczególności ten ostatni zostały bardzo krytycznie ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli w raporcie z czerwca 2004 r. [5]. NIK stwierdza, co następuje:

„Zasadniczy cel prowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora przemysłu obronnego, tj. zapewnienie stabilności finansowej i perspektyw rozwoju branży nie został dotychczas osiągnięty – co zdaniem NIK, należy ocenić krytycznie. Mimo że w badanym okresie w sektorze tym dokonało się wiele zmian strukturalnych, w ich następstwie nie nastąpiło jednak dostosowanie sektora do realiów rynku.

NIK ocenia krytycznie dotychczasowe działania administracji rządowej na rzecz restrukturyzacji i prywatyzacji sektora obronnego. Realizowane przez nią programy rządowe dotyczące tej branży okazały się, mimo słusznych założeń, nieskuteczne i kosztowne. Na

szczególnie krytyczną ocenę zasługuje niewłaściwa współpraca pomiędzy resortami Skarbu Państwa i gospodarki, objawiająca się konfliktem wokół obsady stanowisk w radach nadzorczych oraz informacji o ostatecznych ofertach prywatyzacyjnych”.

Kontrola NIK obejmowała również kwestie pomocy finansowej państwa dla przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego. Niezależnie od kwestii ugód i układów sądowych oceniono negatywnie stan wykorzystania przydzielonych środków na restrukturyzację finansową firm.

Ostatnio sygnalizowana jest nowa *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2005 – 2010*, opracowana przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, zakładająca podział dotychczas istniejących grup i powstanie trzeciej - radioelektronicznej [10]. Wg pierwszych reakcji prasowych [12] przedsiębiorstwa przemysłu obronnego odniosły się negatywnie do tej propozycji.

6. Strategia obronna RP a przemysł

Ze względu na zakres pracy przedstawiono poniżej omówienie najnowszej strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 22.07.2003 w zakresie odnoszącym się wyłącznie do zagadnień przemysłu. Strategia podkreśla znaczenie przemysłowego potencjału obronnego, zgodnie z poniższym fragmentem dokumentu [6]:

Integralną częścią systemu bezpieczeństwa narodowego jest przemysł obronny. Ogólną zasadą polskiej polityki bezpieczeństwa w tym zakresie jest posiadanie nowoczesnego przemysłu obronnego, stanowiącego jeden z podstawowych - obok Sił Zbrojnych - czynników zapewnienia niezawisłości państwa oraz niezbędną przesłankę realizacji jego strategii bezpieczeństwa. Właściwa rola przemysłu obronnego zależy od jego związków z pozostałymi gałęziami gospodarki oraz potencjałem naukowo-technologicznym kraju.

Polski przemysł obronny rozwijany będzie stosownie do wielkości i rodzaju potrzeb obronnych określonych w programie modernizacji sił zbrojnych oraz programach rozwoju pozamilitarnych ogniw systemu obronnego, przyjętych zobowiązań sojuszniczych, ustalonej w NATO specjalizacji, dokonywanych zakupów w ramach dużych kontraktów strategicznych oraz towarzyszących im kontraktów i programów offsetowych, a także szans eksportowych. Zamówienia na ten asortyment uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia, który ma kluczowe znaczenie dla naszej obronności, będą kierowane do krajowych producentów.

W celu sprostania przez polski przemysł obronny wymogom jakościowym produkowanych wyrobów oraz infrastruktury obronnej kontynuowana będzie jego restrukturyzacja poprzez konsolidację, ustalenie systemu powiązań kooperacyjnych oraz ścisłe powiązanie z ośrodkami naukowymi w kraju. Te przedsięwzięcia restrukturyzacyjne sprzyjać będą równocześnie włączeniu polskiego przemysłu obronnego do programów oraz struktur przemysłowych i badawczych krajów NATO oraz Unii Europejskiej.

Strategia bezpieczeństwa przywiązuje więc właściwą wagę do kwestii rozwoju własnego przemysłu obronnego, co nie oznacza, że wszystkie problemy tej branży zostały usunięte. Co więcej – można zaryzykować twierdzenie, że zatwierdzenie Strategii nie spowodowało uruchomienia działań mających na celu poprawę sytuacji przemysłu obronnego.

7. Offset

Konieczność modernizacji wyposażenia a sił zbrojnych była podstawą uruchomienia produkcji i zakupów sprzętu wojskowego z wykorzystaniem offsetu. Proces jest poważnie spóźniony – warto przypomnieć, że przetargi na dostawę transporterów kołowych (wówczas rozpatrywano propozycje Steyra – Pandur, MOWAG - Piranha i Panharda) i pocisków rakietowych zostały rozpisane ponad 8 lat temu, a następnie zaniechane i unieważnione. Ponowny proces rozpoczęto ok. 2001 rozpisując przetargi na dostawę 48 samolotów wielozadaniowych, transporterów kołowych opancerzonych i pocisków rakietowych, przy czym warunkiem było uruchomienie produkcji w Polsce na zasadzie offsetu. Oczekiwano przy tym poważnego zastrzyku nowych technologii i rozwiązań organizacyjnych oraz uruchomienia nowych miejsc pracy w celu zahamowania spadku zatrudnienia w przemyśle zbrojeniowym. Poniższa tabela przedstawia zestawienie aktualnych programów offsetowych w Polsce.

PROGRAMY OFFSETOWE W POLSCE			
Firmy	Rok podpisania umowy offsetowej	Wartość zobowiązań	Rodzaj zobowiązań
EADS Casa	2001	212 mln USD	samoloty transportowe Casa 295
GEIE Eurotorp	2001	27 mln euro	torpedy dla Marynarki Wojennej
Thales	2001	76,1 mln euro	urządzenia nawigacyjne dla okrętów MW
Lockheed Martin	2003	6028 mln USD	samoloty wielozadaniowe F-16
Patria	2003	482 mln euro	kołowy transporter opancerzony Rosomak
Oto Melara	2003	308 mln euro	wieża bojowe do k.t.o. Rosomak
Rafael	2004	423,6 mln USD	kierowane rakiety ppanc. Spike

Źródło: Ministerstwo Gospodarki Pracy

ASH

Decyzje komisji przetargowych budziły i nadal budzą szereg wątpliwości. Pomijając kwestie wyboru samolotu F-16 i związane z tym implikacje polityczne warto przyjrzeć się zakupowi transportera kołowego. Sporym zaskoczeniem okazała się wygrana fińskiej firmy Patria, nieznanej dotychczas na światowym rynku producentów transporterów opancerzonych. Ofertę w imieniu firmy fińskiej złożyły Wojskowe Zakłady Mechaniczne w Siemianowicach będące de facto zakładami remontowymi, a nie produkcyjnymi, co ma oczywisty wpływ na organizację i ekonomikę produkcji. Te fakty musiały wzbudzić zainteresowanie Najwyższej Izby Kontroli, która stwierdza co następuje:

Ustalono, że dotychczasowa działalność Wojskowych Zakładów Mechanicznych w Siemianowicach Śląskich polegała na wykonywaniu remontów modernizacyjnych sprzętu pancernego i pojazdów samochodowych, a w zakresie nowych projektów realizowano modernizację wozów rozpoznawczych. WZM nie prowadziły natomiast ani nie zarządzały dużymi przedsięwzięciami o charakterze produkcyjnym. Kontrola wykazała, że w odniesieniu do wymagań dotyczących sytuacji finansowej określonych w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych¹ oferent na etapie składania oferty wstępnej, tj. w sierpniu 2001 roku znajdował się w stabilnej sytuacji finansowej w zakresie działalności bieżącej. Natomiast w momencie rozstrzygnięcia przetargu, tj. na koniec 2002 r., sytuacja finansowa WZM uległa pogorszeniu, co mogło - w ocenie NIK - spowodować utrudnienia m.in. w pozyskaniu kredytów dla realizacji przedmiotowego zamówienia . [6]

¹ Art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych brzmi: „znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia”.

Opinia NIK została opublikowana w czerwcu 2004, a już lutym 2005 Rzeczpospolita [11] informuje, że producent Rosomaka nie ma pieniędzy na rozwój produkcji, a dokładniej – nie może otrzymać kredytu bankowego z powodu braku odpowiednich gwarancji rządowych.

Można przyjąć, że kwestie związane z wątpliwościami wokół tego kontraktu zostaną pewnie silniej zauważone w najbliższej przyszłości po procesie komercjalizacji WZM-Siemianowice i włączeniu tego zakładu do jednej z istniejących cywilnych grup kapitałowych. Istotnym czynnikiem politycznym będzie tu również zmiana ekipy rządowej po najbliższych wyborach parlamentarnych.

Przykład kontraktu offsetowego na transporter kołowy dobitnie pokazuje rozminięcie się oczekiwań przedsiębiorstw i załóg przemysłu zbrojeniowego z realiami ekonomicznymi i politycznymi. Poważną przyczyną takiego stanu jest nieprzygotowanie strony polskiej do tak dużych przedsięwzięć offsetowych, co szczególnie dobitnie pokazały próby współpracy polskiego sektora naukowego w aspekcie przygotowania programu offsetowego dla myśliwca F-16. Przygotowując kontrakty na zakup nowoczesnego uzbrojenia dla Wojska Polskiego jednak w minimalnym stopniu zadbano o interes przemysłu. Nie udało się również nawiązać silnych związków kooperacyjnych z europejską grupą EADS, która w dużo większym stopniu gwarantowała uruchomienie produkcji elementów konstrukcji lotniczych niż Lockheed czy Boeing. Dobrze to obrazują wypowiedzi wiceministra J. Zemkego, który przy zakupie F-16 całkowicie odrzucał pomysł montażu samolotów w Polsce jako nieopłacalny (opłaciło się natomiast np. Holendrom), a z kolei zakłada takie właśnie rozwiązanie przy podjętej niedawno decyzji [14] o zakupie śmigłowców transportowych, które powinny być produkowane w WSK Świdnik.

8. Dylematy

Oceniając stan przemysłu obronnego w Polsce i jego przekształcenia po 1989 r. należy stwierdzić, że podstawowe problemy nie zostały rozwiązane. Należą do nich:

- **utrata doświadczonej kadry** w wyniku zwolnień grupowych i przyspieszonego przejścia na tzw. świadczenia emerytalne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1999 r. Należy do tego dodać zahamowany proces zatrudniania absolwentów uczelni technicznych, którym przedsiębiorstwa przemysłu obronnego nie są w stanie zaoferować odpowiednio wysokich płac i ciekawej pracy (z drugiej strony obserwuje się spadek chętnych na podejmowanie studiów na wydziałach mechanicznych politechnik ze względu na brak możliwości podjęcia interesującej pracy po studiach). Konsekwencją tego jest również likwidowanie niektórych placówek przemysłowych i utrata wysokokwalifikowanej i doświadczonej kadry (np. OBR w WSK Mielec). Nakładają się na to dotychczasowe błędy w procesie prywatyzacji, co przyznaje minister nauki prof. M. Kleiber [9], stwierdzając, że przywiązywano wagę do negocjacji pakietów socjalnych dla załóg zamiast (lub również) zadbać o zachowanie potencjału naukowego zaplecza firm.

- **brak interesującej oferty przemysłowej** dla potrzeb eksportu. Przemysł krajowy swoją ofertę produkcyjną budował na licencjach z ZSRR z lat 70-ych (np. czołg T72) i 80-ych. Popyt na te wyroby praktycznie spadł do zera, możliwości eksportu również. Zakres modernizacji wyrobów jest niewielki, uwarunkowany z jednej strony brakiem środków na prace projektowe, z drugiej niewielkimi szansami na sprzedaż tych wyrobów w świecie. Trudno również mówić o zdecydowanym poparciu rządu w tych działaniach (jako niefortunny przykład poda-

je się wyposażenie jednej z brygad pancernych 11DPanc. w czołgi Leopard 1 w momencie negocjowania oferty eksportowej PT91 dla Malezji). Oferta eksportowa może ulec poprawie po rozpoczęciu produkcji transportera kołowego Rosomak i pocisku przeciwpancernego Spike. Sygnalizowany jednak spadek nakładów na prace badawczo-rozwojowe [13] przez MON do kwoty rzędu 50 mln zł w latach 2008-2010 stawia pod znakiem zapytania możliwość rozwoju szeregu konstrukcji.

- **niezakończony proces reorganizacji** sektora PPO. Pomimo wielu zapowiedzi proces reorganizacji sektora przemysłu obronnego dalej nie jest zakończony. Tworzenie dwóch grup producenckich zostało praktycznie zahamowane. Kontrola NIK ocenia ten proces negatywnie zwracając również uwagę na kwestie opłacalności podejmowanych kontraktów zagranicznych, w których przedsiębiorstwa produkcyjne ponoszą straty, natomiast spółka-matka zyski z tytułu prowizji od zawartego kontraktu bez żadnego ryzyka ze swej strony. Pomimo niezakończonego procesu przekształceń organizacyjnych podejmuje się próby dalszych modyfikacji tego procesu bez jasnego planu na przyszłość.

- **finansowanie przemysłu zbrojeniowego** napotyka na stałe problemy czyli brak środków na rozwój. Przedsiębiorstwa przemysłu obronnego nadal nie dysponują możliwościami wieloletnich planów zakupów przez Siły Zbrojne, co znacznie utrudnia planowanie produkcji w firmach. Co więcej, nawet najnowsze programy zbrojeniowe nie mają jasnych i pewnych źródeł finansowania [11], o czym świadczą kłopoty finansowe WZM w Siemianowicach. Przy planach restrukturyzacji branży zakładano sprywatyzowanie części majątku tych firm, a uzyskane środki miały służyć modernizacji armii i restrukturyzacji przedsiębiorstw – plany te jak dotąd nie zostały zrealizowane.

- **niski poziom zamówień z MON** – poważnym problem dla przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego był i jest nadal niski poziom zamówień z MON. Nie są znane kierunki lokowania zamówień w firmach, co stawia je w niekorzystnej i niepewnej sytuacji.

- **offset** – oczekiwania, że uruchomienie nowych programów produkcyjnych i zakupowych sprzętu wojskowego spowoduje gwałtowne przyspieszenie modernizacji przemysłu obronnego nie zostały zrealizowane. Szacowano, że ok. 50% wartości umów offsetowych powinno trafić do przemysłu, ale jak dotąd zrealizowano to w minimalnym stopniu. Należy tu dodać, że niektóre zamówienia offsetowe niewiele mają wspólnego z produkcją zbrojeniową, jak np. uruchomienie produkcji Opla Zafiry w Gliwicach z wykorzystaniem części powierzchni produkcyjnych ZM Bumar-Łabędy SA na magazyny części i ich kompletację do montażu finalnego [15].

9. Wniosek końcowy

Polski przemysł zbrojeniowy dysponował znacznymi możliwościami produkcyjnymi, wielokrotnie przekraczającymi zapotrzebowanie Wojska Polskiego. Zmiana sytuacji politycznej i gospodarczej po 1990 spowodowała degradację tego przemysłu i pomimo wielu działań o charakterze ustawodawczym nie udało się uzyskać zadowalającego stanu organizacyjnego i wytwórczego. Brak jasnej koncepcji prywatyzacji powoduje zatrzymanie przekształceń własnościowych, a w konsekwencji nie udało się doprowadzić do szerokiej współpracy międzynarodowej. Istnieje poważna obawa, że polski przemysł zbrojeniowy zejdzie ze sceny gospodarczej podobnie jak to się stało z polskim przemysłem obrabiarkowym, dysponującym wie-

loma fabrykami, zapleczem konstrukcyjno-badawczym i znakomitą kadram naukową na politechnikach.

Literatura:

- [1] – Płaczek J. (red.)- Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, AON, Warszawa 2001,
- [2] – Krc M., Selesovsky J., Ivanek L. – Ekonomiczne aspekty rozwoju produkcji zbrojeniowej Czechosłowacji i republiki Czeskiej w latach 1918-2000, AON, Warszawa 2004
- [3] – Stachowiak Z., Płaczek J. (red.) – Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, AON, Warszawa 2002,
- [4] - Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002
- [5] – NIK – dok. Nr 86/2003/P02056/KGP – Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego, NIK – Warszawa 2004,
- [6]–NIK – dok. Nr 134/2004/I03002/KOB – Informacja o wynikach kontroli w zakresie zamówienia publicznego MON na dostawę kołowego transportera opancerzonego, NIK - Warszawa, czerwiec 2004
- [7] – Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – 22.07.2003
- [8] – Makowski F., Konsolidacja kapitałowa polskiego przemysłu obronnego – Myśl Wojskowa nr 4/2004.
- [9] – Kleiber M., Więcej rozumu – Trybuna z 9.09.2004 r.
- [10] – Lentowicz Z. – Powstanie trzecia grupa w zbrojeniówce, Rzeczpospolita – 7.03.05
- [11] – Lentowicz Z. – Producent Rosomaka nie ma pieniędzy, Rzeczpospolita – 10.03.05
- [12] – Lentowicz Z. – Firmy zbrojeniowe nie chcą zmian, Rzeczpospolita – 14.03.05
- [13] – Hypki T. – Przemysł zbrojeniowy na zakręcie, Raport nr 3/2005
- [14] – Lentowicz Z. – Armia kupuje śmigłowce transportowe, Rzeczpospolita 14.02.2005
- [15] – Lentowicz Z - Offsetowa zafira zamiast czołgów, Rzeczpospolita 21.03.2005