



BIULETYN

Nr 17 (993), 19 lutego 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Polski przemysł obronny na zliberalizowanym europejskim rynku sprzętu wojskowego

Marcin Terlikowski

Wraz z nowelą ustawy Prawo zamówień publicznych, wprowadzoną zgodnie z zapisami dyrektywy 2009/81/WE, funkcjonujący w Polsce system zamówień sprzętu wojskowego zostanie – po raz pierwszy w historii – podporządkowany zasadom wolnej konkurencji. Stawia to polskie przedsiębiorstwa obronne, wyraźnie słabsze od europejskich liderów tej branży, przed perspektywą utraty rynku. Polska może jednak sformułować politykę ekonomiczną wobec sektora obronnego, która wykorzysta niektóre nowe przepisy do zapewnienia jego dalszego rozwoju oraz bezpieczeństwa dostaw dla polskich sił zbrojnych.

Nowe prawo zamówień publicznych. 20 lutego 2013 r. wchodzi w życie nowela ustawy Prawo zamówień publicznych, reformująca system zamówień publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, tj. obejmujących sprzęt wojskowy, jego części, komponenty i podzespoły, a także roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane z tym sprzętem oraz służące szczególnym celom wojskowym. Zgodnie z nowymi przepisami wszystkie procesy przyznawania zamówień w tej dziedzinie będą podporządkowane z góry zdefiniowanym procedurom, mającym gwarantować niedyskryminowanie oferentów, przejrzystość procesu wyboru zwycięskiej oferty, skuteczne mechanizmy odwoławcze oraz jasne zasady podwykonawstwa. Z pięciu wprowadzanych nowelą rodzajów procedur tylko dwa pozwalają na przyznanie zamówienia konkretnej, wcześniej wybranej firmie i wyłącznie wówczas, gdy spełnione są pewne szczególne warunki (np. sytuacja kryzysowa). Pozostałe trzy wymagają wcześniejszej publikacji ogłoszenia o woli zawarcia umowy. Ponadto uniemożliwiają one wykluczenie z udziału w postępowaniu przetargowym oferentów na bazie przesłanek innych niż związane z wiarygodnością, rzetelnością i przestrzeganiem prawa. W ten sposób polski rynek sprzętu wojskowego po raz pierwszy otwiera się na wolną konkurencję ze strony przedsiębiorstw z całej UE.

Liberalizacja rynku sprzętu wojskowego w UE. Nowelizacja ustawy była konieczna do prawidłowej transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2009/81/WE. Jej celem jest rozszerzenie podstawowych zasad rynku wewnętrznego UE na sferę zamówień na sprzęt wojskowy. Co do zasady prawo UE może nie być stosowane w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem i obronnością, nawet w przypadku produkcji uzbrojenia i obrotu nim. Klauzulę derogacyjną zawiera art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który pozwala każdemu krajowi członkowskiemu „podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa” bez względu na inne postanowienia traktatu, pod warunkiem że nie będą one „negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych”. Przyjęty po raz pierwszy w traktacie rzymskim ustanawiającym EWG, przepis ten został utrzymany przez wszystkie traktaty reformujące. Jego szerokie wykorzystanie ugruntowało politykę protekcjonizmu wobec krajowych przedsiębiorstw obronnych w UE, zakładającą ich ochronę przed zewnętrzną konkurencją w myśl narodowych celów bezpieczeństwa, ekonomicznych i socjalnych, a jednocześnie w sprzeczności z zasadami efektywności ekonomicznej, konkurencji i przejrzystości. Jej efektem był rozrost sektora obronnego w UE ponad realne zapotrzebowanie oraz jego rozdrobnienie na zamknięte rynki narodowe.

Wobec szybkiego postępu rynku wewnętrznego UE oraz redukcji sprzętu i stanu osobowego europejskich armii po zakończeniu zimnej wojny specyficzna sytuacja ekonomiczna rynku sprzętu wojskowego stała się nie do

utrzymania. Polityki dostosowawcze pozwoliły na częściową restrukturyzację sektora obronnego UE. Branża lotnicza została skonsolidowana wokół czterech największych przedsiębiorstw (brytyjski BaE Systems, francusko-niemiecko-hiszpański EADS, włoska Finmeccanica, francuski Thales), jednak branże morska (stoczniowa) i lądowa (pojazdy opancerzone, broń strzelecka) pozostały w izolacji na kurczących się rynkach krajowych.

W ujęciu teoretycznym cel liberalizacji to stworzenie warunków dla wolnej konkurencji i umożliwienie siłom rynkowym optymalnej alokacji zasobów. Swobodna konkurencja wzmacnia przedsiębiorstwa, które mają przewagę konkurencyjną (technologiczną, organizacyjną itp.) i są w stanie zaoferować lepszy produkt za niższą cenę niż konkurenci. Prowadzi ona zarazem do wyeliminowania firm, które przynoszą straty, nie znajdując dla siebie niszy na rynku. Jednak kraje UE nie są skłonne do poddania rynku sprzętu wojskowego wolnej konkurencji w czystej formie. Niekontrolowana liberalizacja mogłaby narazić na szwank interesy bezpieczeństwa i ekonomiczne państw w równym stopniu, co utrzymywanie rozdrobnionego i nieefektywnego sektora obronnego. Za główne zagrożenie uznaje się uzależnienie krajów UE od przedsiębiorstw amerykańskich, które pod wieloma względami są bardziej konkurencyjne niż firmy europejskie, często dysponując nowocześniejszymi technologiami.

Z tego powodu w mocy pozostaje art. 346 TFUE. Zgodnie z komunikatem interpretacyjnym Komisji Europejskiej z 2006 r. – poprzedzającym przyjęcie dyrektywy 2009/81/WWE – państwa UE powinny traktować klauzulę derogacyjną jako wyjątek, a nie uniwersalną zasadę, i korzystać z niej tylko w szczególnych przypadkach. Zastosowanie art. 346 jest zatem zgodne z prawem, gdy państwo może skutecznie uzasadnić przed Komisją lub Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (jeżeli KE zdecydowałaby się wnieść sprawę), że wiąże się to z jego podstawowymi interesami bezpieczeństwa. Również sama dyrektywa zawiera klauzule wyłączające – jej zapisów nie stosuje się np. do międzyrządowych programów badawczo-rozwojowych oraz inwestycyjnych w dziedzinie uzbrojenia. Dzięki m.in. tym przepisom kraje UE zachowują narzędzia polityki ekonomicznej, pozwalające na kształtowanie ich sektora obronnego zgodnie z narodowymi priorytetami. Mieszanka selektywnej liberalizacji i aktywnej promocji najważniejszych przedsiębiorstw, które mogą przynosić gospodarce korzyści w skali makroekonomicznej, stanie się zapewne głównym elementem polityki ekonomicznej wobec sektora obronnego największych producentów uzbrojenia w UE.

Polski przemysł obronny. W ciągu ostatniej dekady Polska skonsolidowała swój sektor obronny, kopiując strategię restrukturyzacyjną przyjętą wcześniej przez inne kraje UE. W efekcie powstał państwowy holding Bumar, składający się z 25 różnych przedsiębiorstw, reprezentujących branże lądową i elektroniki wojskowej. Niektóre firmy państwowe pozostały jednak poza grupą Bumar: dwóch producentów pojazdów opancerzonych (Huta Stalowa Wola oraz WZM Siemianowice), kilkanaście wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych oraz przemysł stoczniowy. Z kolei branża lotnicza jest niemal w całości sprywatyzowana.

Sektor obronny w Polsce jest także zróżnicowany pod względem pozycji rynkowej i perspektyw rozwoju. Rentowne firmy, rozwijające nowoczesne technologie, funkcjonują równolegle z upadającymi przedsiębiorstwami. Branża lotnicza jest najbardziej konkurencyjna – perspektywy jej rozwoju są w dużym stopniu niezależne od zamówień ze strony polskich sił zbrojnych, ponieważ funkcjonuje ona w międzynarodowych łańcuchach produkcyjnych, dostarczając komponenty, części zamienne oraz całe struktury (np. kadłuby) firmom matkom (np. EADS, włoskiej AgustaWestland, amerykańskiej Sikorsky). Również branża elektroniki wojskowej notuje relatywnie dobre perspektywy rozwoju, głównie dzięki mniejszym niż w innych branżach kosztom badawczo-rozwojowym, pozwalających na oferowanie produktów konkurencyjnych na rynku nie tylko polskim, ale i światowym.

Kondycja branży lądowej jest bardziej skomplikowana, ponieważ przedsiębiorstwa te są silnie uzależnione od zamówień ze strony polskich sił zbrojnych oraz zmiennej prosperity na rynkach eksportowych. Zmaga się ona z brakiem funduszy na rozwój nowych produktów (trzon jej oferty to mocno zmodyfikowane technologie b. ZSRR), dlatego stara się wchodzić w selektywne partnerstwa z europejskimi gigantami albo integrować gotowe komponenty pozyskane na rynku światowym. W najmniej korzystnej sytuacji jest wojskowy przemysł stoczniowy, wciąż poszukujący dla siebie rynku.

Perspektywy rozwoju przemysłu obronnego w Polsce. Nowe prawo zamówień publicznych ograniczy swobodę wykorzystywania narzędzi protekcyjnych, często stosowanych przez Polskę w celu utrzymania zatrudnienia i bazy przemysłowej w sektorze, a także zapewnienia bezpieczeństwa dostaw dla polskich sił zbrojnych. Przedkładanie zakupów sprzętu wytwarzanego w kraju nad ofertę z rynku światowego oraz stosowanie offsetów (umów o transferze technologii i inwestycjach zwycięzcy przetargu w sektor obronny kraju klienta) były głównymi elementami polityki ekonomicznej Polski wobec sektora obronnego. W warunkach wolnej konkurencji są one nie do utrzymania, co wywołuje obawy o wymazanie z przemysłowej mapy Polski wielu przedsiębiorstw z gałęzi obronnej.

Możliwości prowadzenia polityki ekonomicznej wobec sektora obronnego wciąż istnieją. Polska powinna jednak sformułować nową strategię rozwoju tego sektora, promującą wielonarodowe programy inwestycyjne w dziedzinie uzbrojenia, a także projekty B+R, jako główne środki pozyskiwania i rozwijania sprzętu wojskowego. Wyłączone spod nowego reżimu zamówień publicznych, tego rodzaju programy mogą – pod parasolem państwa – wesprzeć istniejące w Polsce centra technologiczne, oferujące konkurencyjne produkty, jednak często zbyt słabe, by zaistnieć na rynku światowym. W ten sposób mogą wesprzeć restrukturyzację sektora, przy czym jego dalsza konsolidacja powinna kierować się efektywnością ekonomiczną i grupować tylko te firmy, których połączenie pozwoli wygenerować zyski. Ostrożnie wykorzystując art. 346 TFUE w odniesieniu do najważniejszych przetargów, Polska może również rozwijać całe branże, które ocenia za strategicznie ważne ze względu na bezpieczeństwo dostaw.