

AGENCJA UZBROJENIA: POTRZEBNA DETERMINACJA, BY REFORMĘ DOPROWADZIĆ DO KOŃCA [KOMENTARZ]

Ogłoszony przez ministra Błaszczaka podczas konferencji Defence24 Day plan powołania Agencji Uzbrojenia stanowi zapowiedź istotnych zmian w niewydolnym systemie pozyskiwania sprzętu dla Sił Zbrojnych RP. Aby jednak założenia związane ze stworzeniem nowej instytucji faktycznie weszły w życie, niezbędne będą zdecydowane działania i duża determinacja decydentów, żeby projekt nie zatrzymał się „w połowie drogi”. Nowa instytucja musi jednocześnie być „obudowana” przemyślanymi regulacjami prawnymi.

O tym, że obecny system pozyskiwania sprzętu wojskowego i uzbrojenia jest niewydolny, napisano już bardzo wiele. Rozproszenie odpowiedzialności i niejasne przepisy powodują, że postępowania się przedłużają – często nie z braku pieniędzy, a procedur. W debacie eksperckiej, prowadzonej także na łamach Defence24.pl często przewijał się wątek stworzenia „**środka ciężkości**” procesu modernizacji – instytucji, która skupiłaby w sobie kompetencje i odpowiedzialność za jego cały przebieg: od przygotowania wymagań, przez prowadzenie procedur, aż do wsparcia sprzętu w cyklu życia. Podobne instytucje funkcjonują w rozwiniętych państwach zachodnich – nie tylko w Europie, ale też np. w Korei Południowej, gdzie za proces modernizacji, skorelowany z rozwojem przemysłu, odpowiada agencja DAPA.

Ogłoszony przez ministra Błaszczaka plan zawiera co najmniej większość elementów, uznawanych za niezbędne do stworzenia takiej instytucji. Na uwagę zasługuje między innymi **połączenie funkcji realizatora zakupów** (dziś pełnionej przez Inspektorat Uzbrojenia) z odpowiedzialnością za **offset**, istotną – także w kontekście lokowania zamówień w polskim przemyśle zbrojeniowym – **ocenę Podstawowego Interesu Bezpieczeństwa Państwa**, wreszcie – za **wsparcie eksploatacji** sprzętu, którego koszt w cyklu życia niejednokrotnie przewyższa cenę zakupu.

Kolejnym ważnym elementem koncepcji Agencji Uzbrojenia jest umieszczenie tam kompetencji związanych z **definiowaniem wymagań**. Wcześniej często okazywały się one trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia. Obecnie wojskowi będą określać je jedynie na poziomie zdolności, a ich „urealnieniem” ma zajmować się nowa instytucja. Jednoznacznego ustalenia wymaga **rola gestorów**, bo z materiałów przedstawianych przez MON nie wynikało, że zostaną oni włączeni do nowej instytucji, natomiast podczas jednego z paneli Defence24 DAY wiceminister Chwałek stwierdził wręcz, iż rola gestora ma zostać właściwie zlikwidowana. Agencja Uzbrojenia ma też – co istotne – koordynować **rozwój zdolności przemysłu obronnego** i **prowadzenie prac rozwojowych**, tak aby te nie „rozmięły się” z zapotrzebowaniem wojska.

Czytaj też: [Defence24 DAY: Agencja Uzbrojenia. Kiedy i jaka?](#)

Wprowadzenie tych założeń w życie będzie jednak wymagało bardzo dużego wysiłku – także pod kątem legislacyjnym, czy organizacyjnym. Warto przedstawić kluczowe czynniki, które mogą decydować o powodzeniu (lub niepowodzeniu) przyjętej koncepcji Agencji Uzbrojenia.

1. Cel Agencji Uzbrojenia: zakupy sprzętu, narzędziem dobre przepisy

Obecny system pozyskiwania sprzętu, jego struktura i kształt przepisów nastawione są nie na jak najskuteczniejszą i możliwie najszybszą realizację programów modernizacyjnych, ale na wykonywanie kolejnych etapów procedur. To musi ulec zmianie. W Agencji Uzbrojenia musi zostać przyjęte **zadaniowe podejście do programów modernizacyjnych**.

Tworzenie nowej instytucji musi być związane ze zmianą przepisów regulujących system pozyskiwania, czy wręcz **kultury pracy i sposobu tworzenia przepisów**. Muszą one bowiem zapewnić **realne możliwości prowadzenia procesu pozyskiwania sprzętu - na wszystkich etapach - w sposób skuteczny**. Wcześniej nie zawsze było to możliwe. Często podnoszonym przykładem, również w trakcie Defence24 Day, są regulacje, które w założeniu mają zapobiegać korupcji, ale jednocześnie **utrudniają kontakty wojska z przemysłem**.

W związku z tym definiowanie wymagań odbywało się w oderwaniu od możliwości producentów, bo żołnierze je określający de facto często **nie mieli możliwości dokładnego zbadania zdolności zbrojeniówki**. To mogło mieć miejsce dopiero w późniejszych etapach, a określone wstępne wymagania trafiały do długotrwałego procesu uzgodnień. Ta sytuacja musi ulec zmianie. Warto też – jeśli już jesteśmy przy określaniu wymagań – skorzystać z dobrych praktyk, wykorzystywanych w innych państwach. W USA często są one dzielone na obowiązkowe/progowe (threshold) i docelowe (objective). Te pierwsze stawiane są na umiarkowanym poziomie, tak aby można było w dość krótkim czasie wprowadzić spełniający je sprzęt i zapewnić co najmniej część zdolności. Te drugie z kolei stanowią wskazówkę, w jakim kierunku powinien iść jego rozwój – uwzględniając zagrożenia, których za 8, 10 czy nawet 15 lat oczekują żołnierze.

Czytaj też: [Defence24 DAY: Współpraca przemysłu i wojska w nowych warunkach](#)

Armia Stanów Zjedoczonych w ramach programu związanego z pozyskaniem kierowanej amunicji do haubic, przeznaczonej do zwalczania pojazdów opancerzonych postawiła docelowy wymóg na poziomie 130 km, co nie jest osiągalne dla żadnego z dostępnych systemów, ale „próg” został położony o wiele niżej, bo na poziomie 25 km – co pozwoliło wprowadzić system BONUS. Z kolei w zakresie moździerza samobieżnego 120 mm wartości te wyniosły odpowiednio 20 i 8 km (Amerykanie prawdopodobnie wprowadzą system NEMO, o donośności określanej przez producenta na „ponad 10 km”). Bez pewnej rewolucji w sferze formułowania wymagań nawet daleko idące zmiany strukturalne mogą okazać się niewystarczające.

Innym ważnym elementem, związanym z tworzeniem nowych przepisów jest **jasny podział odpowiedzialności** za poszczególne elementy procesu pozyskiwania – jego brak jest bolączką obecnego systemu. Warto również, aby nowe regulacje uwzględniały realne i egzekwowalne harmonogramy związane z procesem pozyskiwania. Wreszcie, przepisy muszą być **wewnętrznie spójne** i nie mogą być **nadmiernie skomplikowane**, aby ułatwiać, a nie utrudniać realizację procesu zakupów.

2. Ludzie

Najważniejszym elementem Agencji Uzbrojenia, tak jak każdej organizacji, będą ludzie. Żołnierze i pracownicy cywilni którzy wejdą w struktury nowej agencji, muszą być do tego odpowiednio

przygotowani. Niewątpliwie Agencja Uzbrojenia będzie w dużej mierze korzystać z doświadczenia i wiedzy osób, które dziś odpowiadają za system pozyskiwania, co wiąże się z wieloma wyzwaniami.

Pierwszym z nich jest dostosowanie do działania w nowych warunkach i ograniczenie efektów pewnych złych nawyków, jakie są widoczne przy funkcjonowaniu w obecnym systemie. Ważne jest nastawienie na zadania i **skuteczność procesu pozyskiwania** oraz unikanie pewnej **inercji**, jaka czasem pojawia się w systemie zakupów w związku z „gąszczem” przepisów i brakiem podziału odpowiedzialności.

Drugim z nich jest zapewnienie jasnego i czytelnego sposobu **włączenia do nowej instytucji**. Wiąże się to z przygotowaniem odpowiednich regulacji i struktur, a także określeniem, jak powinien wyglądać „okres przejściowy”, w trakcie którego będzie tworzona nowa organizacja. Wprowadzenie w tym zakresie jednoznacznych i jasnych reguł istotne jest zresztą nie tylko z punktu widzenia osób zatrudnionych w komórkach MON czy Sił Zbrojnych, ale też samego przebiegu postępowań.

Trzecim wyzwaniem jest otwarcie Agencji Uzbrojenia na **osoby z zewnątrz**. Byłoby korzystne, gdyby do zarządzania tak dużą instytucją i tak ogromnymi środkami finansowymi (co najmniej **kilkanaście mld zł rocznie** z perspektywą wzrostu) zostali zaangażowani obok osób pochodzących z MON i Sił Zbrojnych także **eksperti z rynku cywilnego**, w zakresie prawa, ekonomii i finansów czy zarządzania projektami.

Czytaj też: [Defence24 DAY: Jak wspierać wojskowe innowacje? Bez zdefiniowanych priorytetów nie osiągnie się sukcesu](#)

Trzeba pamiętać, że w Agencji Uzbrojenia ma być zaangażowanych **1100 osób**, podczas gdy np. obecny Inspektorat Uzbrojenia – zatrudnia według dostępnych informacji ich około 400. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę, że do nowej instytucji przejdzie część personelu m.in. DPZ i Inspektoratu Wsparcia, to i tak **konieczne będzie przyjęcie dobrze przygotowanych osób „z zewnątrz”** – takich, które będą mogły wnieść realną wartość do pracy nowej instytucji.

To, jak i samo utrzymanie zaangażowania pracowników cywilnych, wymaga odpowiednich rozwiązań w zakresie wynagrodzeń. Koszt inwestycji w ludzi w Agencji Uzbrojenia będzie jednak tylko drobnym ułamkiem sum, za jakie będą odpowiedzialni jej pracownicy.

3. Współpraca z przemysłem

Przy okazji powołania Agencji Uzbrojenia niezbędne jest też wdrożenie w życie założenia o **lepszej koordynacji z przemysłem zbrojeniowym**. Powinno to objąć planowanie rozwoju kompetencji, ale też **większą rolę Agencji Uzbrojenia we współpracy z przemysłem zagranicznym**. Ostatnie doświadczenia, związane choćby z wciąż nierozwiązaną kwestią offsetu za I fazę programu Wisła potwierdzają, że istnieje potrzeba silniejszego umocowania możliwości egzekwowania wykonania umów z przemysłem zagranicznym, dotyczących choćby właśnie offsetu, a związanych z porozumieniami offsetowymi czy zakupami uzbrojenia w trybie G2G. Gdyby odpowiednie kompetencje otrzymała Agencja Uzbrojenia jako instytucja odpowiedzialna całościowo za proces zamówień, to mogłoby to wzmocnić pozycję strony polskiej w relacjach z zagranicznymi partnerami.

Agencja Uzbrojenia powinna też analizować, koordynować i wykorzystywać – poprzez zamówienia – potencjał **całego polskiego przemysłu zbrojeniowego**. A więc także przedsiębiorstw prywatnych, które w określonych obszarach mają często większe zdolności, niż spółki państwowe, a pomimo tego nie są dopuszczane do postępowań. O roli przemysłu zbrojeniowego „niezależnie od formy własności” mówi też Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, na tę kwestię zwrócił również uwagę szef BBN Paweł

Soloch w słowie wstępnym przed rozpoczęciem konferencji Defence24 Day.

Agencja Uzbrojenia powinna też odpowiadać za koordynację prac badawczo-rozwojowych, aby co do zasady kończyły się one wdrożeniami oczekiwanego przez wojsko sprzętu do służby, co jak wiemy w obecnym systemie często nie ma miejsca. Kolejnym elementem, w który może zostać zaangażowana, jest **promocja eksportu**. Należy zauważyć, że wiodące państwa realizują ją z dużym wsparciem rządu, ale i sił zbrojnych. Przejęcie odpowiedzialności za promocję eksportu przez agencję podległą MON powinno ułatwić tą współpracę.

4. **Determinacja**

We wdrażaniu w życie koncepcji Agencji Uzbrojenia niezbędna będzie **determinacja** ze strony decydentów. Przyjęte założenia są w dużej mierze słuszne, ale dopiero ich realne wprowadzenie będzie mieć swoje skutki dla systemu pozyskiwania sprzętu. Nie jest też tajemnicą, że koncepcja stworzenia Agencji Uzbrojenia może spotykać się z oporem z różnych stron. Jest więcej niż pewne, że część środowisk wewnątrz Sił Zbrojnych może z różnych powodów być zainteresowanych blokowaniem, czy przeciąganiem w nieskończoność procesu powstawania nowej instytucji. Nie można do tego dopuścić. **Zmiany muszą być całościowe**, bo w innym wypadku bólaczki obecnego systemu pozostaną i będą dalej blokować proces modernizacji. Głosy sprzeciwu mogą się pojawiać również poza wojskiem, choć np. związki zawodowe zbrojeniówki uznają stworzenie nowej instytucji wręcz za jeden ze swoich postulatów, wzywając do szybkich prac legislacyjnych.

Czytaj też: [Zbrojeniówka szykuje się do protestów. Wśród postulatów stworzenie Agencji Uzbrojenia](#)

Potencjalnych przeszkód może być wiele również jeszcze przed wejściem w życie przepisów, stanowiących o utworzeniu Agencji Uzbrojenia. Po pierwsze, projekt ustawy musi zostać uzgodniony wewnątrz rządu i zatwierdzony przez parlament. Warto pamiętać, że od 2021 roku będzie obowiązywać nowe Prawo Zamówień Publicznych, a więc przepisy wywierające wpływ również na kwestie obronne. Konieczne będzie zapewnienie zgodności, lub – tam gdzie będzie to celowe – ujęcie w nowej ustawie przepisów wyłączających zamówienia obronne spod reżimów PZP. Ważne też, by nowe regulacje zostały w sposób transparentny zaprezentowane wszystkim stronnictwom politycznym i poddane dyskusji w parlamencie, w tym w Komisjach Obrony Narodowej. Jednocześnie jest konieczne ich **pilne procedowanie**, aby nie „utknęły” one na etapie uzgodnień czy w Sejmie. Spełnienie wszystkich tych założeń będzie wymagało dużego zaangażowania ze strony autorów projektu.

Utworzenie Agencji Uzbrojenia jest szansą na usprawnienie procesu modernizacji, a także na lepsze wsparcie dla przemysłu obronnego. Jednocześnie jednak przed twórcami projektu stoi wiele wyzwań. To, czy uda się zrealizować przyjęte założenia, będzie można ocenić dopiero za kilka lat.

Jędrzej Graf, Jakub Palowski