



Antoni Pieńkos, Piotr Stocki

Stabilne finansowanie i konsekwentne planowanie – podstawy skutecznej realizacji programów okrętowych

W ostatnim czasie przyszłość Marynarki Wojennej RP (MW RP) stała się przedmiotem rozważań w dwóch istotnych dokumentach strategicznych. Najpierw w lutym 2017 roku Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opublikowało Strategiczną Koncepcję Bezpieczeństwa Morskiego RP, która nie ma jednak oficjalnie rangi dokumentu strategicznego, będąc jedynie przyczynkiem – niepodważalnie bardzo ciekawym – do dalszych dyskusji¹. Swoją wizję co do przyszłego kształtu MW RP w maju przedstawiło również Ministerstwo Obrony Narodowej w Koncepcji Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej i była ona odmienna od propozycji zawartych w opracowaniu BBN-u, poświęcając ogólnie niewiele miejsca sprawom morskim – główny nacisk położony został na obronę wybrzeża i uzyskanie panowania nad południowym Bałtykiem, a zakupy modernizacyjne mają skupić się na okrętach podwodnych, walki minowej oraz na nabrzeżnej artylerii rakietowej². Pokazuje to, że w debacie publicznej występują dwa główne stanowiska odnośnie tego jak powinna wyglądać polska flota w przyszłości (abstrahując w tym miejscu od tego, która wizja jest słuszna i na ile są one do pogodzenia) – w dalszej części tekstu przedstawione zostaną wyzwania związane z brakiem konsensusu i konsekwencji w tym zakresie. Doświadczenia zebrane podczas prawie 30 lat prowadzenia procesów modernizacyjnych Marynarki Wojennej RP stanowią bardzo szeroki materiał empiryczny pokazujący liczne niedoskonałości w tym zakresie oraz wyzwania jakie związane są z pozyskiwaniem nowych okrętów oraz modernizacją i remontami już posiadanych jednostek.

W związku z tym autorzy poniższego tekstu, mając na uwadze, że tematyka samej modernizacji MW RP była już przedmiotem niezliczonych opracowań, postanowili zaprezentować charakterystyczne cechy budownictwa okrętowego oraz przykładowe rozwiązania dotyczące finansowania i planowania

pozyskiwania nowych jednostek pływających jako tematu nie aż tak rozpowszechnionego w debacie publicznej – najlepszym przykładem tego zjawiska jest marginalizowanie kwestii finansowych w dyskusjach o odbudowie potencjału polskich stoczni z kapitałem Skarbu Państwa. W tym miejscu warto też odnotować, że rozważania te wpisują się w szersze przedsięwzięcie jakim jest odbudowa polskiego przemysłu stoczniowego, co niezależnie od wcześniej wymienionych dokumentów stanowi istotny obszar zainteresowania obecnego rządu³. Wyraża się to między innymi w zapisach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz w działaniach prowadzonych przez powołane do życia w grudniu 2015 roku Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁴. W poniższym tekście w pierwszej kolejności omówiona zostanie charakterystyka i wyzwania związane z budownictwem okrętowym, w tym również trendy w projektowaniu nowych platform. Następnie przedmiotem analizy będzie konsekwentnie zrealizowany proces modernizacji technicznej Morskiego Oddziału Straży Granicznej jako egzemplifikacja znaczenia planowania długofalowego oraz stabilności finansowania. Warto także poświęcić trochę miejsca możliwościom współpracy międzynarodowej, w tym w ramach inicjatyw europejskich. Jako ostatni zaprezentowany zostanie niedawno powołany do życia Morski Fundusz Inwestycyjny (MFI), który wprowadza ciekawe rozwiązania finansowe w badanym obszarze (choć dotyczy sfery cywilnej) i potencjalnie daje pożądaną stabilność prowadzonych programów – warto

³ Postulat odbudowy gospodarki morskiej znalazł się między innymi w exposé programowym premier Beaty Szydło. Więcej patrz: Exposé premier Beaty Szydło – stenogram, <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> (dostęp 6.11.2017).

⁴ W dokumencie tym sformułowane zostały założenia programu Nowoczesne produkty przemysłu okrętowego oraz projektu flagowego Batory – oba mają na celu aktywizację polskiej gospodarki morskiej. Więcej patrz: *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.

¹ *Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2017, s. 6-8.

² *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2017, s. 44-47.

zastanowić się jakie wnioski płyną z tego dla modernizacji technicznej Marynarki Wojennej RP.

Przemysł stoczniowy, tutaj rozumiany jako jedna z gałęzi przemysłu zbrojeniowego, charakteryzuje się pewną odmiennością w stosunku do pozostałych sektorów rynku produkcji specjalnej. Po pierwsze obecnie w znaczącej większości zakłady stoczniowe nie są nakierowane jedynie na produkcję specjalną działając również na rynku cywilnym budując różnorodne statki specjalistyczne – czasem łączy się to także z wytwarzaniem prostych jednostek handlowych, chociaż charakterystyka tej produkcji jest zdecydowanie inna i w małym stopniu korzysta ze wspólnych doświadczeń. Jest to trend, który można zauważyć nie tylko w Polsce, ale praktycznie na całym świecie – wynika on ze stosunkowo małego rynku zamówień wojskowych, który coraz częściej nie wystarcza do osiągnięcia rentowności zakładu (z tym większym wyczekiwaniem należy czekać na bardziej precyzyjną kalkulację poziomu obrotów potrzebnych do osiągnięcia rentowności PGZ Stocznia Wojennej Sp. z o. o. mającej skupiać się wyłącznie na rynku specjalnym)⁵. Wynika to z jednej strony z malejącej liczby zamówień, a z drugiej z coraz wyższych kosztów utrzymywania rozwoju technologicznego i rosnących kosztów pracy. Oczywiście również w innych sektorach zjawisko potrzeby łączenia rynków: cywilnego i specjalnego jest zauważalne, czego przykładem jest chociażby branża lotnicza, ale w żadnym z nich punkt ciężkości nie jest aż tak mocno położony właśnie na sektor cywilny. Drugą bardzo ważną cechą charakterystyczną budownictwa okrętowego jest długotrwałość procesu konstrukcji nowych jednostek, co implikuje konieczność zapewnienia wysokiej stabilności finansowania oraz elastycznego systemu zaliczkowania zamówień⁶. Dodatkowo potrzebne jest także rozsądne planowanie programów pozyskiwania jednostek pływających – zarówno na rynku cywilnym, jak i produkcji specjalnej – ponieważ należy się liczyć z tym, że zamawiana w danym momencie konstrukcja wejdzie do służby

dopiero za kilka lat i może być już wtedy w pewnym stopniu nieadekwatna do planowanych zadań. Przykładowy okres budowy średniej wielkości okrętów nawodnych od położenia stępki do wejścia do służby (wynosi przeciętnie około 3-4 lat na jednostkę) wraz z przybliżonymi kosztami opracowania pojedynczej jednostki został porównany w tabeli znajdującej się na końcu tekstu. Tym co rzuca się w oczy jest obniżanie liczby zamawianych jednostek względem pierwotnie planowanej – nawet w wypadku fregat typu 26, których proces konstrukcyjny jeszcze się nie zaczął – oraz bardzo wysoki koszt jednostkowy (zmniejszający się jednak wraz z liczebnością serii).

W tym miejscu warto także zaznaczyć, że zbudowanie samego nośnika jest obecnie procesem mało dochodowym i stosunkowo mało skomplikowanym. Prawdziwe wyzwanie stanowi natomiast jego kompleksowe wyposażenie i uzbrojenie oraz

zintegrowanie wszystkich zamontowanych systemów. Powoduje to, że powszechnie stosowanym rozwiązaniem na rynku budownictwa okrętów jest tworzenie konsorcjów, gdzie liderem i integratorem systemów jest stocznia, ale do produkcji poszczególnych elementów wyposażenia wykorzystywane są liczne przedsiębiorstwa o bardzo szerokim spectrum działalności⁷. Ten element dodatkowo wzmacnia potrzebę zapewnienia stabilnego finansowania oraz planowania perspektywicznego, które potrafi uwzględnić nadchodzące zmiany w przyszłym środowisku operacyjnym danej jednostki.

Ze względu na rosnące koszty budowy nowych okrętów wojennych w krajach obszaru północnoatlantyckiego w projektowaniu jednostek pływających zaczęto wprowadzać innowacyjne rozwiązania mające na celu zniwelowanie tego efektu. Najważniejszym z nich jest dążenie do maksymalizacji wielozadaniowości okrętów a rozwiązaniem, które coraz częściej spotykane jest w ofercie zachodnich zakładów stoczniowych, jest modułowość konstrukcji oraz proponowanie wymiennych,

⁵ *Differences Between Military and Commercial Shipbuilding*, Rand Corporation, Santa Monica 2005.

⁶ Jeżeli w innych sektorach przemysłu obronnego przerwanie programu po kilku latach skutkuje negatywnymi konsekwencjami np. niepełnością całego systemu, to jednak pozwala wprowadzić określoną liczbę egzemplarzy danego sprzętu. W wypadku budowy okrętów przerwanie finansowania w trakcie skutkuje konsekwencjami, których najlepszym przykładem jest proces budowy ORP Gawron/Ślązak. Świetnie proces powstawania ORP Ślązak opisał M. Dura w swoim artykule pt. "Ślązak" 20 miesięcy po terminie? *Opóźniona przebudowa korwety na patrolowiec*, <http://www.defence24.pl/499242.slazak-20-miesiocy-po-terminie-opozniona-przebudowa-korwety-na-patrolowiec> (dostęp 6.11.2017).

⁷ Przykładem może być konsorcjum sformowane przez BAE Systems do budowy fregat typu 26 dla Royal Navy. Więcej patrz: *Britain's Future Frigates: Type 26 Global Combat Ships*, <http://www.defenseindustrydaily.com/britains-future-frigates-06268/> (dostęp 6.11.2017). Niszczyciele min typu 258 Kormoran II dla MW RP są z kolei budowane przez konsorcjum składające się z trzech podmiotów, ale w dostarczanie podzespołów zaangażowane jest więcej firm, a także ośrodków naukowych. Więcej patrz: *Niszczyciel min projektu 258 Kormoran II*, <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,7,33,9388,marynarka-wojenna,okrety-nawodne-po-1945-r,niszczyciel-min-projektu-258-kormoran-ii> (dostęp 6.11.2017).

zestandaryzowanych, kontenerowych zestawów misyjnych. Stanowi to jednocześnie odpowiedź na

problem szybkiego starzenia moralnego okrętów, ponieważ ułatwia to modernizację i dostosowywanie do zmieniających się wymagań operacyjnych. Podstawowym założeniem modułowości jest opracowanie platformy pływającej, która może być dostępna w różnych rozmiarach i konfiguracjach przy jednoczesnym zachowaniu standaryzacji, wspólnego okrętowego systemu walki i tym samym stworzenie bazy do montowania różnorodnych zestawów misyjnych⁸. Mogą one być instalowane na potrzeby danej operacji czego przykładem jest amerykański program Littoral Combat Ship lub na stałe jak w projektach typoszeregu SIGMA proponowanych przez holenderską firmę Damen Shipyards. Rozwiązanie to, chociaż w dłuższej perspektywie obniża koszty oraz potrzeby ilościowe floty, na początkowym etapie wymaga dużych nakładów finansowych oraz dojrzałości technicznej⁹. W związku z tym, że koszty wejściowe obecnych programów morskich są wysokie i maleją z czasem, konieczne jest właśnie zapewnienie stabilności finansowania i konsekwentnej realizacji całego programu, aby móc zaabsorbować korzyści z długoterminowej produkcji tego samego typoszeregu okrętów¹⁰. Dlatego trzeba dążyć do standaryzacji konstrukcji, nawet w pozornie odmiennych programach pozyskiwania okrętów, oraz wydłużać maksymalnie liczebność serii, co można robić np. poprzez współpracę międzynarodową i włączanie się w łańcuchy dostaw kluczowych dostawców na rynku. Warto spojrzeć jak można dokonać skutecznego unowocześnienia zasobów technicznych na przykładzie modernizacji Morskiego Oddziału Straży Granicznej – mając na uwadze zarówno mniejszą skalę, jak i w pewnym stopniu inne uwarunkowania instytucjonalno-prawne, a później spojrzeć jakie konsekwencje wiąże się z angażowaniem się we współpracę międzynarodową w tym zakresie.

⁸ A. Crenshaw, *Modularity, the Littoral Combat Ship and the Future of The United States Navy*, Lexington Institute, Arlington 2006.

⁹ Oczywiście nie zawsze prowadzi to do obniżenia kosztów czy skutecznej adaptacji do stawianych zadań czego najlepszym przykładem są zarzuty wobec programu LCS i ograniczenie pierwotnie planowanej liczby jednostek.

¹⁰ Sztandarowym i jednocześnie pionierskim programem budowy jednostek o konstrukcji modułowej był duński projekt STANFLEX, który został zapoczątkowany w latach 80 XX wieku i skutkował budową 20 zestandaryzowanych jednostek czterech różnych klas. Więcej patrz: A. Crenshaw, *Modularity, the Littoral Combat Ship and the Future of The United States Navy*, dz. cyt., s. 5.

Modernizacja jednostek pływających Morskiego Oddziału Straży Granicznej jako przykład dobrych praktyk

Przemiany demokratyczne w Polsce spowodowały zmiany w systemie ochrony granicy państwowej, w tym granicy morskiej. Zadanie to, dotychczas realizowane przez wydzielony związek taktyczny Marynarki Wojennej – Morską Brygadę Okrętów Pogranicza (MBOP), zostało przekazane do nowej formacji - Straży Granicznej (SG). W strukturze SG utworzono Morski Oddział Straży Granicznej (MOSG) realizujący wszystkie zadania charakterystyczne dla lądowych oddziałów SG. Ponadto, w Ustawie o Straży Granicznej z 12 października 1990 r. zawarto szczególne zadanie: „sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów na polskich obszarach morskich”. W Ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej doprecyzowano uprawnienia kontrolne SG na morzu i zasady współpracy z administracją morską. W kolejnych latach, inne ustawy nakładały na SG dodatkowe zadania morskie. Działo się tak m.in. w Ustawie o bezpieczeństwie morskim, Ustawie o rybołówstwie morskim czy Ustawie o ochronie żeglugi i portów morskich. Oznacza to, że do efektywnej realizacji swoich zadań MOSG musiał być wyposażony w jednostki pływające. Proces tej adaptacji rozpoczął się już z chwilą powstania MOSG. Z zasobów MBOP pozostawiono w MW okręty bojowe jak np. ORP „Kaszub”, okręty ZOP proj. 918 M. Pozostałe jednostki typu patrolowego (np. proj. 90, 912 oraz 918) przekazano do MOSG. Dodatkowo, na mocy porozumienia ministrów: właściwego dla spraw wewnętrznych oraz gospodarki morskiej podporządkowano MOSG 5 jednostek inspekcyjnych urzędów morskich, w tym będące w końcowej fazie budowy pełnomorskie jednostki patrolowe typu SKS – 40 (Kaper – 1 i Kaper – 2). Ponadto, likwidowane Wojska Ochrony Pogranicza przekazały do MOSG 39 kutrów i motorówek patrolowych (np. kutry typu ‘Szkwał’). Ciekawym krokiem była modyfikacja wycofywanych z MW okrętów raketowych proj. 205 i przekazanie ich w czerwcu 1991 r. do MOSG (nr taktyczny SG – 301, SG – 302, SG – 303). Modyfikacja polegała na usunięciu wyrzutni rakiet P – 15, stacji r/lok RANGOUT i innych, zbędnych elementów wyposażenia.

Jak wynika z powyższego opisu początkowy stan floty SG był zbieraniną wielu typów jednostek od różnych, wcześniejszych użytkowników. Niemniej, MOSG rozpoczął realizację zadań ustawowych borykając się z szeregiem problemów technicznych i logistycznych. W 1995 r. wycofano ze służby zmodyfikowane okręty

proj. 205., a także w międzyczasie inne nieperspektywiczne jednostki.

Pierwsza szansa na zakup nowych jednostek, wybranych wg. specyfikacji SG miała miejsce w latach 2000 i 2001. Z budżetu państwa pozyskano środki finansowe i zakupiono dwie zmodyfikowane do potrzeb SG jednostki typu SAR – 1500 wg. projektu stoczni Damen. Po przyjęciu do służby zostały przydzielone do Kaszubskiego Dywizjonu SG w Gdańsku i Pomorskiego Dywizjonu SG w Świnoujściu. Kluczowym momentem dla dalszego rozwoju floty SG była deklaracja władz Polski w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej i Porozumienia z Schengen. W ślad za tą decyzją, ówczesny komendant MOSG kontradm. Konrad Wiśniowski opracował „Koncepcję ochrony morskiej granicy Państwa jako zewnętrznej UE”. Dokument ten zawierał propozycję struktury oraz zakupy sprzętu technicznego MOSG, w tym jednostek pływających i statków powietrznych oraz budowę nowoczesnego, brzegowego systemu radarowego uwzględniając stan zagrożeń występujący na polskich obszarach morskich, a także szacunkowe koszty. Następnie został zaakceptowany przez ministra spraw wewnętrznych. Zgodnie z zasadami procesu akcesyjnego, Polska uzyskała możliwość korzystania z funduszy unijnych. Jako pierwsze zostały uruchomione środki z dwóch transz funduszu Phare na budowę systemu radarowego.

Następnie, w ramach dostosowywania systemu ochrony granic Polski do wymagań Schengen udostępniono SG środki z Funduszu Schengen, z których od 2006 r. MOSG zakupił:

- w 2006 r. samolot patrolowy Skytruck (na bazie M – 28 Bryza), śmigłowiec Anakonda (morska wersja śmigłowca Sokół) oraz dwa poduszkowce t. Griffon 2000 (Wlk. Brytania);
- w 2007 r.: cztery jednostki interwencyjno-pościgowe t. IC – 16M (Szwecja).

Ponadto, Rząd RP przygotował Ustawę o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011" gwarantującą w latach 2007 – 2011 środki budżetowe na doposażenie ww. służb¹¹. Zgodnie z planem SG w sprawie wykorzystania środków finansowych z środków zagwarantowanych Ustawą modernizacyjną zakupiono:

- w 2008 r. pięć łodzi pneumatycznych t. SŁP – 5200 (Polska);
- w 2009 r. dwie łodzie pneumatyczne t. SŁP – 5200 (Polska), cztery łodzie hybrydowe t. Parker (Polska) oraz łódź pościgową (Polska);
- w 2010 r. dwie jednostki patrolowe t. Patrol 240 (Estonia) oraz dwie łodzie pneumatyczne (Polska).

Ponadto, MOSG pozyskał środki finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i zakupił:

- w 2013 r. łódź pościgowo- patrolową (Polska);
- w 2014 r. jednostkę t. Parker (Polska).

Ze względu na brak możliwości finansowych zakupu nowych, pełnomorskich jednostek pływających MOSG przygotował w 2013 r. projekt modernizacji użytkowanych od 1991 r. dwóch jednostek pełnomorskich t. SKS – 40 (Kaper – 1 i Kaper – 2). Propozycja ta zyskała akceptację przełożonych i wydzielono środki finansowe na ten cel. Modernizacja obu jednostek została zrealizowana w latach 2014 – 2016. Koszt modernizacji wyniósł 2,6 mln PLN na każdą jednostkę. Niemniej, MOSG poszukując innych rozwiązań finansowania projektu, zmniejszających udział budżetu SG, wystąpił do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie modernizacji uzyskując na jednostkę Kaper – jedną dopłatę w wys. 1 mln PLN, a na jednostkę Kaper – dwie; 0,5 mln PLN. Ponadto, w 2013 r. uruchomiono do pełnej pracy operacyjnej Zautomatyzowany System Radiolokacyjnego Nadzoru (ZSRN).

SG zrealizowała zakładany Plan modernizacji systemu ochrony morskiej granicy państwowej. Proces wymiany jednostek pływających następował w zakładanych terminach bez większych opóźnień. Dobór typów jednostek był ściśle powiązany z innymi elementami zakładanej koncepcji ochrony (ZSRN, lotnictwo) tworząc tym samym spójny system składający się z czterech komponentów ściśle ze sobą współdziałających podlegających komendantowi MOSG: nadmorskich placówek MOSG obsługujących ZSRN i łodzie pneumatyczne, jednostek pływających (interwencyjno-pościgowych i patrolowych), lotnictwa oraz Wydziału Zabezpieczenia Działań (jednostki specjalnej MOSG). Istotą realizacji Planu modernizacji, było:

- zapewnienie stabilnego finansowania poszczególnych zamówień zarówno poprzez fundusze UE, jak i ustawy modernizacyjne;

¹¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011", Dz.U. 2007 nr 35 poz. 213.

- konsekwentna realizacja przyjętych projektów, założeń i wyliczeń;
- decentralizacja wykonania zamówień poprzez przekazanie do MOSG środków finansowych, a następnie realizacja kolejnych działań (opis przedmiotu zamówienia, przetarg, podpisanie kontraktu, nadzór nad budową, przyjęcie do służby) na poziomie Oddziału.

Całość systemu oceniana była przez misje ewaluacyjne UE wskazujące na modelowe rozwiązania przyjęte przez SG.

Możliwości wynikające z europejskiej współpracy obronnej

Innym, niż specjalne ustawy modernizacyjne oraz korzystanie z dedykowanych funduszy unijnych, przykładem działań mających na celu zmniejszenie obciążeń budżetowych i zwiększenie stabilności programów okrętowych, praktykowanym w krajach Europy Zachodniej, jest realizowanie ich poprzez współpracę międzynarodową¹². Główną zaletą podjęcia się realizacji zakupu okrętów wojennych we współdziałaniu z innymi krajami jest efekt skali, który wynika przede wszystkim z rozłożenia bardzo wysokich kosztów rozwojowych na większą liczbę pozyskiwanych jednostek. Przynajmniej w teorii powinno to prowadzić do zmniejszenia kosztów pozyskiwanych okrętów – w praktyce z reguły dzieje się odwrotnie. Dodatkowo w wypadku krajów posiadających istotny potencjał przemysłowy i intelektualny istnieje możliwość rozśrodkowania zarówno fazy badawczo-rozwojowej, jak i produkcyjnej na wszystkie kraje uczestniczące skracając okres potrzebny na wdrożenie okrętów do służby. Trzecią istotną zaletą takiego rozwiązania są efekty polityczne polegające na wzmocnieniu ogólnych relacji pomiędzy uczestniczącymi krajami – strategiczne znaczenie tego typu projektów oddziałuje w niebagatelny sposób na całokształt stosunków między państwami uczestniczącymi (przykład mocnego oddziaływania tego typu działań stanowi obecna dyskusja nad połączeniem w jeden koncern francuskiej Naval Group oraz włoskiej Fincantieri czego podłożą można dopatrywać się we wspólnej realizacji projektu fregat FREMM oraz okrętów klasy

Horizon/Orizzonte)¹³. Tutaj trzeba jednak zauważyć, że występuje w tym zakresie dwustronna zależność, ponieważ zdecydowanie bezpieczniejsze jest inicjować taki projekt z krajami, z którymi posiadamy dobre i stabilne relacje (przykład może stanowić współpraca holendersko-belgijska)¹⁴.

Przy rozpatrywaniu skutków realizacji międzynarodowych projektów okrętowych nie można zapomnieć o dwóch bardzo ważnych aspektach: z jednej strony taka droga realizacji ma wpływ stabilizujący, bo trudniej jest się wycofać z przedsięwzięcia tego typu niż z działań narodowych; z drugiej strony, aby faktycznie skorzystać z udziału w takim przedsięwzięciu i nie stać się jedynie rynkiem zbytu konieczne jest posiadanie odpowiednio przygotowanego zaplecza naukowo-technicznego oraz jasnej koncepcji jakiego typu sprzęt chcemy pozyskać. Inaczej nasze oczekiwania mogą zostać skatalizowane i rozmyte przez partnera, który ma inną wizję odnośnie programu.

Najbardziej oczywistą formą współpracy międzynarodowej w zakresie wspólnego pozyskiwania techniki wojskowej jest postępowanie oparte na umowie międzyrządowej. Przykładem takiej współpracy jest wspólne pozyskiwanie okrętów podwodnych przez Norwegię i Niemcy – udział w tym postępowaniu był rozważany również w polskim kontekście¹⁵. Taka formuła jest także najbardziej rozpowszechnioną i już od początków Zimnej Wojny (a praktycznie szczególnie w tym okresie) była wykorzystywana przez kraje Europy Zachodniej, czego przykładem są realizowane z różnym powodzeniem programy: samolotu szkolno-bojowego SEPECAT Jaguar, samolotu transportowego Transall C-160 czy raketowego porozumienia Euromissile¹⁶. Przy wzięciu pod uwagę polskich możliwości w zakresie budowy większych jednostek bojowych warto zwrócić uwagę na norweskie doświadczenia z budowy jednostek typu Fridtjof Nansen. Norwegowie, szukając oszczędności oraz chcąc ograniczyć ryzyko

¹² Fundusze europejskie są tylko w ograniczonym zakresie dostępne dla sił zbrojnych, chociaż w nowej wieloletniej perspektywie finansowej na lata 2021-2027 planuje się dopuścić wspieranie badań również o charakterze stricte wojskowym, a nie jedynie typu *dual use*. Więcej patrz: *Defence Research in Europe: A New Era*, BlogActiv.eu, <https://guests.blogactiv.eu/2017/08/29/defence-research-in-europe-a-new-era/> (dostęp 6.11.2017).

¹³ *France, Italy to study possible merger of Naval Group and Fincantieri*, Reuters, <https://uk.reuters.com/article/uk-stx-m-a-fincantieri-navalgroup/france-italy-to-study-possible-merger-of-naval-group-and-fincantieri-idUKKCN1C223F> (dostęp 6.11.2017).

¹⁴ *Belgium and the Netherlands Sign Letter of Intent for the Purchase of Sixteen Ships*, Defense-aerospace.com, http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/179222/joint-belgian_dutch-ship-acquisition-deal-worth-over-%E2%82%AC5bn.html (dostęp 31.08.2017).

¹⁵ *Germany, Norway formally start submarine cooperation*, Navaltoday.com, <http://navaltoday.com/2017/08/23/germany-norway-formally-start-submarine-cooperation/> (dostęp 6.11.2017).

¹⁶ A. Pieńkos, *Europejska Agencja Obrony w systemie współpracy przemysłowo-obronnej w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017, s. 34-45.

związane z projektem, zdecydowali się na współpracę w tym zakresie z Hiszpanią i oparcie projektu swoich jednostek na wypróbowanych fregatach typu Álvaro de Bazán. Współpraca ta wiązała się z podziałem kompetencji w ramach programu pomiędzy trzech wykonawców (Navantia odpowiadała za konstrukcję jednostki, Lockheed Martin za system AEGIS a Kongsberg za okrętowe systemy walki – łańcuch dostaw był oczywiście zdecydowanie bardziej rozbudowany) pozwoliła z powodzeniem w ciągu dziesięciu lat zrealizować cały program budowy pięciu jednostek klasy fregata¹⁷. Przy realizacji przedsięwzięcia nie udało się jednak uniknąć pewnych trudności związanych ze wzrostem kosztów oraz uzgodnieniami pomiędzy hiszpańską stoczną a Norwegian Defence Logistics Organisation (organizacją odpowiedzialną w tamtym momencie za zakupy uzbrojenia dla norweskich sił zbrojnych), co pokazuje, że partnerstwo tego typu wiąże się zawsze z istotnym ryzykiem i bardzo ważne jest skrupulatne przygotowanie warunków współpracy jeszcze przed jej rozpoczęciem¹⁸.

Drugą opcją są działania podejmowane w ramach organizacji OCCAR (fr. Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), w której Polska ma formalnie status nieczłonkowskiego państwa uczestniczącego w programach¹⁹. Do tej pory nie podjęliśmy jednak współpracy przy żadnym z projektów dotyczących zakupu dużej techniki wojskowej i wydaje się mało prawdopodobnym, aby Polska podjęła współpracę tego typu w dającej się przewidzieć przyszłości²⁰. Ostatnią istotną opcją, która może w najbliższej perspektywie znacząco zmienić krajobraz prowadzenia wspólnych projektów zbrojeniowych jest Europejski Fundusz Obrony, ale na tą chwilę trudno jeszcze ocenić jakie możliwości daje ten instrument, ponieważ nie jest pewne jaki

będzie jego potencjał finansowy oraz ustrój instytucjonalny i proces decyzyjny.

Morski Fundusz Inwestycyjny jako przykład wykorzystania wyspecjalizowanych instrumentów finansowych

Interesującym przykładem zastosowania wypróbowanych w innych krajach, ale niestosowanych do tej pory w Polsce, rozwiązań finansowych mających na celu wspieranie przemysłu stoczniowego jest utworzenie Morskiego Funduszu Inwestycyjnego (MFI). Nie należy łączyć tej instytucji z nieperspektywicznym dotowaniem przemysłu ciężkiego, co jest niedozwolone w myśl regulacji implementowanych przez Komisję Europejską. Głównym celem funduszu ma być wspieranie sektora gospodarki morskiej (poprzez finansowanie budowy statków oraz modernizacji infrastruktury portowej), stanowiąc element programu Batory ujętego w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Kapitał MFI oparty ma być na dobrowolnych wkładach osób fizycznych, prawnych oraz instytucji finansowych – ma to zapewnić otwarty charakter Funduszu. Mimo to największy nacisk kładziony jest na zaangażowanie inwestorów z branży morskiej, którzy posiadają nadwyżki kapitałowe (atrakcyjność MFI ma polegać na wysokiej stabilności i bezpieczeństwie). Głównym instrumentem finansowym mają być obligacje zabezpieczone oraz przychodowe. Zysk oraz zabezpieczenie inwestycji oparte ma być na hipotece statków oraz na dochodach z kontraktów przewozowych²¹. Nadzór nad jego działalnością ma sprawować Komisja Nadzoru Finansowego. Za zarządzanie MFI odpowiadać ma Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych MARS, które posiada odpowiednie doświadczenie w branży, ponieważ jest akcjonariuszem dużej części polskich stoczn²².

Koncepcja Funduszu jest warta wzmianki nie tylko ze względu na jej użyteczność jako narzędzia gwarantującego konsekwentne realizowanie programów stoczniowych (poprzez ograniczenie wpływu cykli koniunkturalnych – wypłaszczenie amplitudy - będących największą zgorą tego sektora gospodarki jakim jest transport morski i budowa statków na jego potrzeby), ale jako przykład

¹⁷ *Nansen Class Anti-Submarine Warfare Frigates*, Norway, Naval-technology.com, <http://www.naval-technology.com/projects/nansen/> (dostęp 6.11.2017).

¹⁸ *Norway's New Nansen Class Frigates: Capabilities and Controversies*, Defenseindustrydaily.com, <http://www.defenseindustrydaily.com/norways-new-nansen-class-frigates-capabilities-and-controversies-02329/> (dostęp 6.11.2017).

¹⁹ Polska uczestniczy między innymi w programie European Secure Software defined Radio. *About us*, OCCAR, <http://www.occar.int/185> (dostęp 6.11.2017).

²⁰ Oprócz ewentualnego zaangażowania się w proces pozyskania samolotów Airbus A330 MRTT, który realizowany jest poprzez OCCAR (ze współudziałem Europejskiej Agencji Obrony, która odpowiadała przede wszystkim za fazę wstępną projektu). Więcej na temat polskiego zaangażowania patrz: *Niemiecko-norweski kontrakt na samoloty MRTT*, Defence24.pl, <http://www.defence24.pl/669518,niemiecko-norweski-kontrakt-na-samoloty-mrmt> (dostęp 6.11.2017).

²¹ *Morski Fundusz Inwestycyjny: zarys koncepcji instytucji finansowej wyspecjalizowanej we wspieraniu podmiotów gospodarki morskiej*, prezentacja na Kongresie Morskim w Szczecinie 8.06.2017 r., Paweł Brzezicki, Polska Żegluga Morska, Szczecin 2017.

²² *Kogo w PŻM skusi Morski Fundusz Inwestycyjny*, <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/kogo-w-pzm-skusi-morski-fundusz-inwestycyjny,12224867/> (dostęp 6.11.2017).

rozsądnego skorzystania przez polskie podmioty z doświadczeń krajów o dużo większym dorobku działalności morskiej. W tym konkretnym przypadku chodzi o Danię, której dzięki Danish Ship Finance (DSF) udało się w stosunkowo krótkim czasie (DSF utworzono 1961 roku) stworzyć warunki do sformowania największej grupy armatorskiej na świecie A.P. Møller-Mærsk (32 mld euro przychodu, ponad 600 statków i 87 tys. zatrudnionych pracowników). Grupa ta była jednym z inicjatorów powstania funduszu i stała się także głównym beneficjentem jego sukcesu²³. Przy odpowiednim zarządzaniu również Polska Żegluga Morska – główny inicjator działań związanych z Morskim Funduszem Inwestycyjnym – może znacząco wzmocnić się na powołaniu MFI, co przyczyni się jednocześnie do zwiększenia kompetencji i potencjału stoczniowej bazy przemysłowej w Polsce. O ile sam Fundusz jest rozwiązaniem dedykowanym jedynie rynkowi cywilnemu, to ze względu na opisywaną w wstępie charakterystykę budownictwa okrętowego, jego powołanie nie pozostanie bez wpływu na możliwości polskich stocznii zajmujących się produkcją specjalną zwiększając potencjalnie wolumen ich produkcji oraz umożliwiając im dokonywanie istotnych inwestycji kapitałowych. Dodatkowo warto zastanowić się nad możliwościami jakie daje rozłożenie w czasie procesu finansowania budowy jednostek pływających – jest ono atrakcyjne zarówno na rynku cywilnym, jak i obronnym. Propozycją możliwą również w sektorze wojskowym jest między innymi kredytowanie zakupów poprzez banki będące własnością Skarbu Państwa (np. Bank Gospodarstwa Krajowego), co obniża jednorazowe obciążenia budżetowe. Takie rozwiązanie jest wykorzystywane między innymi w Norwegii i być może warto by zastanowić się nad jego przydatnością i dopuszczalnością w naszym kraju.

Podsumowanie

Obecne zaawansowanie programów modernizacyjnych polskiej Marynarki Wojennej oraz ich akumulacja zmuszają do myślenia o stabilnych systemach finansowania, które pozwolą zapewnić ciągłość ich realizacji. O wyzwaniach związanych z tym zagadnieniem świadczy najlepiej opublikowana na wniosek portalu Defence24 we wrześniu 2017 roku informacja Inspektoratu Uzbrojenia dotycząca postępów w poszczególnych postępowaniach dla MW RP²⁴. Głównym wnioskiem płynącym z niej jest

bardzo duże spiętrzenie kolejnych zamówień oraz odłożenie części z nich ze względu na braki finansowe. Z jednej strony decyzja o przesunięciu w czasie niektórych z nich nie może być krytykowana, ponieważ ze zrozumiałych względów Polski nie stać na ponoszenie aż tak wysokich kosztów modernizacji floty, ale z drugiej oczywistym staje się, że do zachowania przynajmniej minimalnego potencjału operacyjnego konieczne jest wdrożenie do służby w najbliższych latach co najmniej kilkunastu jednostek pływających różnych typów (w tym miejscu warto się też zastanowić czy należy pozyskiwać jednostki w kolejności odpowiadającej progresowi poszczególnych postępowań czy faktycznym potrzebom operacyjnym i współzależnościom poszczególnych projektów). Przy krótkich liniach seryjnych tym bardziej istotne staje się, aby poszczególne projekty były realizowane konsekwentnie i bez zastoju czasowych, ponieważ rezygnowanie nawet z pojedynczych egzemplarzy oraz przedłużanie budów zwiększa drastycznie koszty jednostkowe okrętów narażając całe projekty na ryzyko polityczne, którego ofiarą stał się między innymi ORP Ślązak/Gawron.

W związku z opisanymi powyżej negatywnymi trendami w postępowaniach modernizacyjnych MW RP nasuwa się kilka refleksji, które posłużą jako podsumowanie tej analizy:

1. Wartą rozważenia koncepcją jest zagwarantowanie finansowania projektów okrętowych ze względu na ich specyfikę, a zwłaszcza wysoki koszt jednostkowy oraz przygotowania produkcji, poprzez specjalną ustawę o charakterze podobnym do tej przyjętej dla realizacji programu F-16 albo dedykowany fundusz lub system kredytowania²⁵. Pozwoliłoby to potencjalnie ograniczyć skutki chwilowych wahań oraz koniunktury politycznej rozkładając także w czasie „bolesne” koszty pozyskania nowych jednostek;
2. Trzeba jednocześnie mieć świadomość, że MW RP nie jest jednym rodzajem sił zbrojnych wymagającym dużych nakładów finansowych oraz zdawać sobie sprawę, że flota nie stanowi w obecnych realiach

<http://www.defence24.pl/662247,inspektorat-uzbrojenia-ujawnia-plan-modernizacji-marynarki-wojennej-news-defence24pl> (dostęp 6.11.2017).

²⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji, Dz.U. 2001 nr 89 poz. 972.

²³ *Morski Fundusz Inwestycyjny: zarys koncepcji instytucji finansowej wyspecjalizowanej we wspieraniu podmiotów gospodarki morskiej*, dz. cyt.

²⁴ M. Dura, *Inspektorat Uzbrojenia ujawnia plan modernizacji Marynarki Wojennej*, Defence24,

najbardziej priorytetowego elementu budowania polskich zdolności obronnych i proces ten musi uwzględniać kompromisy finansowe;

3. Samo stworzenie takiego funduszu lub systemu kredytowania nie musi jednak oznaczać przeznaczania bardzo wysokich kwot (nieproporcjonalnych do potrzeb wynikających z kalkulacji zagrożeń), a jedynie ograniczenie ryzyka projektów;
4. Współpraca międzynarodowa, chociaż stwarza bardzo szerokie możliwości i może pomóc przezwyciężyć wymieniane powyżej problemy, to jednak aby skutecznie wejść w takie przedsięwzięcie należy posiadać odpowiedni kapitał początkowy – pytaniem otwartym pozostaje czy polskie stocznie posiadają taki potencjał;
5. Modułowość konstrukcji, jako rozwiązanie pozwalające zwiększyć spectrum zdolności bez rozbudowywania potrzeb okrętowych (i tak przewyższających przewidywane możliwości finansowe resortu obrony), należy wziąć pod uwagę przy projektowaniu wymagań dla przyszłych jednostek nawodnych dla MW RP.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że nie możemy sobie pozwolić w perspektywie najbliższych 10 lat na degradację MW RP do roli sił policyjnych nie zdolnych do podejmowania jakichkolwiek działań operacyjnych na większą skalę a do tego może doprowadzić dalsza inercja w tym zakresie.

Podstawy skutecznej realizacji programów okrętowych

Nazwa projektu	Kraj pochodzenia	Koszt jednostkowy	Czas budowy	Liczba jednostek
Typ 26/ Global Combat Ship (GCS)	Wielka Brytania	Kontrakt na trzy pierwsze jednostki to około 1,2 mld GBP na okręt (z uwzględnieniem kosztów rozwojowych oraz przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury), więc można wnioskować, że druga transza będzie zdecydowanie tańsza	Pierwsza jednostka ma powstawać około 8 lat, następne mają wchodzić do służby w dwuletnich odstępach	8 (początkowo z opcją na 5 dodatkowych – obecne plany zakładają, że dodatkowe jednostki będą pozyskiwane w ramach typu 31e)
Littoral Combat Ship (LCS)	Stany Zjednoczone	Okolo 590 mln USD (bez kosztów rozwojowych)	Okolo 3-4 lat na jednostkę	52 (obecnie ograniczona do 32)
Frégates européennes multi-missions/ Fregata Europea Multi-Missione (FREMM)	Francja/ Włochy	670 mln euro (bez kosztów rozwojowych) + około 200 mln euro kosztów rozwojowych na jednostkę	Okolo 3-4 lat we Włoszech i 5 lat we Francji	Początkowo 27, obecnie 20 (8 dla Francji, 10 dla Włoch, 1 dla Maroka i Egiptu)
Typ Admiral Gorszkow	Federacja Rosyjska	Okolo 500 mln USD	Budowa pierwszej jednostki trwała ponad 8, a drugiej 6 lat – każda kolejna powinna być krótsza	6 jednostek (początkowo planowano 20)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Kolański, *Fregaty nowego pokolenia*, Morze, Statki, Okręty nr 1/2017, Warszawa 2017.