

Adam S. JARUBAS

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ZMIANY W PRAWIE DOTYCZĄCYM PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO W POLSCE. PERSPEKTYWA POSTPANDEMICZNA

Abstrakt:

Przemysł zbrojeniowy jest jednym z kluczowych elementów systemu obronności państwa. Jego strategiczny charakter wymaga zarówno odpowiednich przepisów prawnych, jak i właściwego zarządzania na wszystkich jego poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym. W ciągu minionych trzydziestu lat przemysł zbrojeniowy w Polsce przeszedł trudną drogę restrukturyzacji i konsolidacji. W niniejszym studium przyjęto holistyczne spojrzenie na prawne aspekty funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego ze szczególnym uwzględnieniem jego mankamentów, które obnażyła pandemia CoViD-19, jak również zmian niezbędnych do pokonania negatywnych skutków jakie w tym obszarze powstały. Przedstawione propozycje zmian w zakresie prawa regulującego całość funkcjonowania przemysłu obronnego oparte zostały na wszechstronnej analizie wszystkich jego wymiarów i funkcji (polityczna, obronna, gospodarcza, społeczna).

Słowa kluczowe: Działania hybrydowe, konflikt na Ukrainie, szare strefy bezpieczeństwa.

Wprowadzenie

Przemysł zbrojeniowy jest jednym z kluczowych elementów pozamilitarnego systemu obronności państwa obok takich podsystemów jak: instytucje państwowe, podmioty administracji publicznej, systemy ochronne, informacyjne oraz przedsiębiorstwa, organizacje i stowarzyszenia, na które państwo nakłada określone obowiązki obronne w sposób uregulowany w stosownych przepisach. Wykaz podmiotów gospodarczych o szczególnym znaczeniu dla obronności państwa zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu

gospodarczo-obronnym¹. Zawiera on nazwy 182 przedsiębiorstw na których państwo nakłada obowiązek wykonywania określonych zadań na rzecz obronności państwa (Rogała-Lewicki, 2020).

Przemysł zbrojeniowy jest jednym z bardzo istotnych elementów gospodarki, wpływając na podstawowe jej wskaźniki takie jak wydatki budżetowe, rozwój gospodarczy, produkt krajowy brutto (PKB) oraz poziom zatrudnienia (Skrzypczak, Luzak 2014). Jest to nie tylko czynnik gwarantujący bezpieczeństwo ale również wielomiliardowe kontrakty, które mają ogromne znaczenie dla gospodarki każdego państwa. To sprawia, że obszar ten jest miejscem bezpardonowej rywalizacji nie tylko wojskowej i politycznej ale także (a może przede wszystkim) ekonomicznej. Poszczególne państwa walczą o rynki zbytu dla produkowanego przez siebie uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Wszechobecna globalizacja gospodarcza, finansowa, itd. oraz towarzysząca jej dynamika otoczenia sprawiają, że państwa muszą dążyć do ciągłego ulepszania przepisów prawa regulujących kwestie dotyczące produkcji, eksportu uzbrojenia, handlu bronią, ochrony patentów, technologii, systemów produkcji, itp. Globalizacja gospodarki wywiera największy wpływ na przemysł zbrojeniowy państw słabszych, do których należą między innymi kraje byłego bloku wschodniego w tym Polska (Żebrowski 2016, s. 8-17). Od rozpoczęcia transformacji systemowej w Polsce w 1989 roku w obszarze przemysłu zbrojeniowego podjęto szereg działań instytucjonalno-prawnych zmierzających do stworzenia jak najefektywniejszego modelu przemysłu obronnego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i jego gospodarki. W ciągu minionych trzydziestu lat przemysł zbrojeniowy w Polsce przeszedł trudną drogę restrukturyzacji i konsolidacji. Pomimo to funkcjonujący obecnie model ma wiele mankamentów zarówno w sferze instytucjonalno-prawnej jak i w zakresie zarządzania, co uwydatniło się ze szczególny sposób w obliczu trwającej pandemii CoViD-19.

Rozwiązania prawne odnoszące się do przemysłu zbrojeniowego obejmują m.in. prawo spółek handlowych, prawo offsetowe, regulacje dotyczące handlu bronią, przepisy wynikające z międzynarodowych sojuszy, umów i zobowiązań, itp. W niniejszym studium przyjęto holistyczne spojrzenie na prawne aspekty funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego ze szczególnym uwzględnieniem jego mankamentów, które obnażyła tzw. pandemia koronawirusa, jak również zmian

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, Dz.U. 2015 poz. 1871.

niezbędnych do pokonania negatywnych skutków jakie w tym obszarze spowodowała pandemia. Innymi słowy propozycje zmian w zakresie prawa regulującego całokształt funkcjonowania przemysłu obronnego oparte zostały na wszechstronnej analizie wszystkich jego wymiarów i funkcji (polityczna, obronna, gospodarcza, społeczna).

Restrukturyzacja i konsolidacja przemysłu zbrojeniowego w Polsce po 1989 roku

Przemysł obronny był ważnym elementem polityki państwa polskiego już w okresie międzywojennym, kiedy tworzony był Centralny Okręg Przemysłowy. Po drugiej wojnie światowej przemysł obronny był systematycznie rozbudowywany. Do czasu transformacji ustrojowej w 1989 roku polski przemysł zbrojeniowy obejmował ponad 120 przedsiębiorstw zatrudniających 250 tys. pracowników i był niemalże całkowicie podporządkowany Związkowi Radzieckiemu (Szlachta 2001, s. 57-58).

Transformacja systemowa rozpoczęta w 1989 roku w Polsce wiązała się nie tylko ze zmianami ustrojowymi i politycznymi ale również gospodarczymi. To pociągało za sobą konieczność wprowadzania zupełnie nowych regulacji prawnych. W przedmiocie niniejszych rozważań rozpoczęto głęboką restrukturyzację przemysłu zbrojeniowego. Zmiany te wiązały się z nasilającym się w ostatniej dekadzie XX wieku procesem konsolidacji podmiotów przemysłu zbrojeniowego w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych. Abstrahując od różnych definicji restrukturyzacji, jej celem zawsze jest poprawa efektywności funkcjonowania określonych systemów, procesów, etc. Rozpoczęte w 1989 roku zmiany strukturalne w obszarze polskiego przemysłu zbrojeniowego obejmowały 150 podmiotów przemysłu obronnego, a przede wszystkim dotyczyły regulacji i zobowiązań prawnych w ramach dotychczasowego Układu Warszawskiego oraz Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Pierwsze lata transformacji systemowej skupione były przede wszystkim na tworzeniu demokracji i nowej wolnorynkowej gospodarki, podczas gdy kwestie dotyczące przemysłu zbrojeniowego zeszły na dalszy plan (Bill 2014). W tym samym czasie pomiędzy NATO a Układem Warszawskim zawarte zostały dwa porozumienia o ograniczeniu zbrojeń w Europie (CFE 1 zawarte w 1990 roku oraz CFE 1A zawarte w 1992 roku), co wiązało się ze znaczącym ograniczeniem zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Na rynku zbrojeniowym zaznaczała się coraz silniejsza konkurencja. Także Polska utraciła wiele rynków zbytu, co doprowadziło

do upadku wiele przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego (Soroka 2014, s. 57-59; 2019, s. 9-24). Posiadane przez przedsiębiorstwa moce produkcyjne znacznie przewyższające zapotrzebowanie skłaniały rząd do ich ograniczania, uruchamiania produkcji cywilnej (konwersja), wyprzedawania majątku, redukcji zatrudnienia, etc. (Daniluk 1999). Wprowadzane zmiany były mało efektywne z racji wysoko wyspecjalizowanych technologii i linii produkcyjnych ukierunkowanych na produkcję specjalną (Soroka, Wilczyński 2018).

Pierwszy program restrukturyzacji przemysłu obronnego został przyjęty przez rząd w 1992 roku. W okresie tym do tego sektora przemysłu zaliczone zostało 31 podmiotów przemysłu obronnego oraz 10 jednostek naukowo-badawczych. W latach 1993-1995 przeprowadzono komercjalizację przedsiębiorstw polskiego przemysłu obronnego. Na ich podstawie umorzono znaczną część zobowiązań tych przedsiębiorstw. Wraz z początkiem transformacji ustrojowej władze zrezygnowały z egzekwowania od ZSRR należności za niedostarczone uzbrojenie i sprzęt wojskowy, przyjmując punkt „zerowy” w dwustronnych rozliczeniach. W zamian za to armia radziecka przekazała Polsce infrastrukturę swoich baz wojskowych na terenie naszego kraju. Przyjęte niekorzystne rozwiązania, utrata wschodniego rynku zbytu oraz brak wsparcia przemysłu zbrojeniowego ze strony rządu sprawiały, że pierwsze pięć lat transformacji z punktu widzenia przemysłu zbrojeniowego można uznać za stracone (Kowalski 1998). Mimo że w 1993 roku sektor ten uznano za strategiczny, to dopiero w 1996 roku rząd przyjął ogólną koncepcję dotyczącą jego przyszłości. Urzeczywistnianie tych założeń pozostawiało wiele do życzenia (Czarzasty 2005, s. 206-207). W rzeczywistości przemysł obronny pozostawiono prawom wolnego rynku nie bacząc na jego specyficzny i szczególnie charakter oraz podstawowy cel jakim jest tworzenie potencjału obronnego i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie produkcja specjalna uniemożliwiała wolnorynkowe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw². Restrykcyjny plan Balcerowicza oraz związane z tym rygory kredytowe i finansowe przełożyły się na spadek efektywności i zmniejszenie zatrudnienia w przemyśle zbrojeniowym. Sytuacja sektora zaczęła się poprawiać dopiero w obliczu starań Polski o członkostwo w NATO (Wieczorek 1998, s. 15-22).

² Ustawa z dnia 5 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. 1993, nr 16, poz. 69 z późn. zm.

Wprowadzane w pierwszych latach transformacji reformy sprzyjały raczej rozproszeniu a nie konsolidowaniu organizacji gospodarczych. Tylko największe podmioty sektora obronnego poradziły sobie z problemami tworząc holdingi (Huta Stalowa Wola, WSK PZL-Mielec, Zakłady Tworzyw Sztucznych Gamrat, ZM Bumar Łabędy). Kryzys sektora pogłębiało pozbawienie przedsiębiorstw zbrojeniówki dotychczasowych przywilejów z racji produkcji obronnej oraz zmniejszenie zamówień MON na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W pierwszej dekadzie transformacji największą rolę w restrukturyzacji przemysłu obronnego odegrała działająca od 1991 roku Agencja Rozwoju Przemysłu. Kluczowe znaczenie dla przedsiębiorstw zbrojeniówki miały takie działania Agencji jak wprowadzanie spółek na giełdę, prywatyzacja oraz poszukiwanie partnerów strategicznych dla przedsiębiorstw. Tworząca się młoda demokracja nie poradziła sobie z przemysłem zbrojeniowym zarówno w aspekcie instytucjonalno-prawnym jak i ekonomicznym. Powodem tego było skupienie się władz państwa na zmianach ustrojowych, transformacji gospodarki i niedostateczne zainteresowanie przemysłem obronnym. Można odnieść wrażenie, że władze wychodziły z założenia, że problemy zbrojeniówki rozwiąże członkostwo Polski w NATO (Hausner 2007, s. 76; Żaba-Nieroda 2018, s. 49-56).

Do potrzeb procesu restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego i pożądanego jego kształtu docelowego przystosowywane było ustawodawstwo krajowe. Przepisy prawne tworzone były z uwzględnieniem trzech podstawowych założeń:

- zapewnienie potrzeb obronnych;
- stworzenie sektorowi względnej swobody i możliwości wyboru kierunków działalności;
- zagwarantowanie efektywnej kontroli nad sektorem (Chyłkowski, Wieczorek 1998).

W literaturze zwraca się uwagę na zaskakująco małą aktywność MON w tworzeniu nowego modelu przemysłu zbrojeniowego. Przez pierwsze dwie dekady restrukturyzacji oraz wdrażania zmian instytucjonalno-prawnych rola MON ograniczała się jedynie do tworzenia przepisów antykorupcyjnych w ramach sektora (Karkoszka 2010). Pierwsze zmiany ukierunkowane były na wydzielanie spółek

zbrojeniowych wchodzących w skład holdingów³. Wprowadzane przepisy restrukturyzacyjne oraz reformowana rzeczywistość gospodarcza okresu transformacji systemowej sprzyjały bardziej rozproszeniu niż konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego (Płaczek 2001, s. 64). Ograniczenia te spowodowały utworzenie tylko czterech holdingów na bazie największych przedsiębiorstw sektora obronnego i wydzielenie z nich spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (Lis 2009, s. 10). Wspomniane uwarunkowania krajowe i międzynarodowe w owym okresie doprowadziły do upadłości wielu spółek. To z kolei przełożyło się na dwukrotny spadek udziału przemysłu zbrojeniowego w produkcji (w relacji wielkości produkcji za rok 1994 do roku 1989) (Wieczorek 1998, s. 8; Bill 2014, s. 19-21).

Wydaje się, że w największym problemem w przeprowadzeniu skutecznej restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego w latach 90. ubiegłego wieku był brak skutecznych rozwiązań prawnych, które godziłyby wymogi tworzonej gospodarki rynkowej z niezbędnym w sektorze przemysłu interwencjonizmem państwowym. Presja na tworzenie gospodarki wolnorynkowej była tak silna, że przemysł zbrojeniowy wymagający specjalnego ustawodawstwa i pewnych ograniczeń praw wolnego rynku, wydawał się dla władz zbędnym (Daniluk 1999, s. 52). Pierwszą dekadę restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego należy jednoznacznie ocenić jako brak konsekwencji w tworzeniu prawa powodujący „bałagan prawny”⁴. Podejmowane działania ustawodawcze oraz wykonawcze (działania rządu) miały charakter doraźny i nie uwzględniały w wystarczającym stopniu specyfiki sektora przemysłu obronnego.

Drugą dekadę zmian w przemyśle zbrojeniowym otworzyła uchwalona dnia 7 października 1999 r. ustawa o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Wzorując się na procesach konsolidacji w

³ Pomysł polegający na tworzeniu holdingu spółek zbrojeniowych był na owe czasy i warunki pomysłem bardzo nowatorskim. W późniejszym stał się fundamentem konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego (Jaworski 2006, s. 135).

⁴ Przykładowo w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. nr 22, poz. 274 ze zm.) nie zostały uwzględnione spółki sektora zbrojeniowego wydzielone wcześniej - na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, Dz.U. nr 95, poz. 1102 ze zm..

przemysłu zbrojeniowym państw Europy Zachodniej, w 2002 roku dokonano konsolidacji polskiej zbrojowni w dwie grupy kapitałowe (skupione wokół Agencji Rozwoju Przemysłu oraz Grupy BUMAR). Rezultaty przyjętego w 1999 r. „Programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP”, były niezadowolające, dlatego rząd podjął kolejną próbę uzdrowienia przemysłu zbrojeniowego przyjmując w 2002 roku „Strategię przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego 2002-2005”. Działania restrukturyzacyjne prowadzone przez rząd w ramach tej strategii zostały negatywnie ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wskazane w raporcie NIK z 2004 roku zarzuty dotyczyły głównie takich kwestii jak: ciągły brak dostosowania sektora zbrojeniowego do realiów rynkowych, brak zapewnienia stabilności finansowej sektora, brak planów rozwoju sektora, załatwianie partykularnych interesów i konflikt na tle obsadzania stanowisk w spółkach sektora zbrojeniowego⁵ oraz nadmierne koszty i nieefektywne wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na restrukturyzację finansową przedsiębiorstw sektora obronnego (Nowak 2005, s. 5-8). Szansy na sukces restrukturyzacji sektora w ramach „Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005” upatrywano w projektach offsetowych, w których ostatecznie wzięła udział niewielka liczba przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego (Hausner 2007, s. 76; Żaba-Nieroda 2018, s. 49-56; Lewandowski 2011, s. 172-175). Niezadowolający model instytucjonalno-prawny oraz relatywnie słaba kondycja ekonomiczna przemysłu zbrojeniowego doprowadziły do przyjęcia przez rząd w 2007 roku kolejnego programu zmian: „Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012”. Strategia zakładała, że dominującym podmiotem sektora będzie Grupa Bumar, jednak bardzo negatywne oceny sfery finansów i zarządzania Grupą doprowadziły do upadku tej koncepcji. W grudniu 2013 roku dokonano prawnej konsolidacji przedsiębiorstw sektora obronnego w ramach spółki Polska Grupa Zbrojeniowa z udziałem Skarbu Państwa (Pacek

⁵ Według stanu na sierpień 2021 roku od czasu konsolidacji stanowisko prezesa Polskiej Grupy Zbrojeniowej pełni szósta osoba. Brak ciągłości zarządzania i możliwości właściwego przygotowania się zarządzających do zawierania tak dużych kontraktów, z pewnością nie wpływa pozytywnie na treść umów, np. brak offsetu i sposób finansowania zakupu czołgów Abrams. <https://biznes.newseria.pl/news/polski-przemysl-obronny,p453041526>, dostęp: 20.08.2021; NIK – dok. Nr 86/2003/P02056/KGP – Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego, NIK – Warszawa 2004.

2014; Rogala-Lewicki 2017). Przyjęty model miał być reakcją na coraz silniejsze trendy globalizacyjne na światowym rynku zbrojeniowym i konieczność dostosowania polskiego przemysłu obronnego do zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Jednym z podstawowych założeń *Strategii* było umożliwienie polskim przedsiębiorstwom wejścia na europejskie i światowe rynki uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Jej wdrażanie wspierał również przyjęty przez rząd w 2009 roku program dotyczący finansowania dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP („*Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA inicjatyw pobudzających polską gospodarkę*”⁶). Także ten etap restrukturyzacji i konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Jako jedną z głównych tego przyczyn wskazuje się brak należytej współpracy między zainteresowanymi sektorem przemysłu obronnego resortami. Największe osiągnięcia tego etapu zmian to: stworzenie podstaw prawnych dla promowania polskiego przemysłu obronnego za granicą oraz stworzenie solidnych podstaw do dalszych przekształceń polskiego przemysłu obronnego (PPO). Trzeci etap restrukturyzacji sektora rozpoczęło powołanie w 2013 roku spółki Polska Grupa Zbrojeniowa S.A., której zadaniem było między innymi kontynuowanie przyjętych w *Strategii* zadań konsolidacyjnych.

W 2013 roku rząd przyjął „*Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022*”, który zakłada między innymi zwiększone wydatki armii na uzbrojenie, sprzęt i systemy wojskowe produkowane przez Polską Grupą Zbrojeniową. Program ten określany jest koncepcją polonizacji produkcji zbrojeniowej, także z racji wymagań wobec kontrahentów zagranicznych w zakresie umów offsetowych w kwestii wykorzystywania nowoczesnych technologii oraz lokowania określonej wielkości produkcji zbrojeniowej w Polsce. Przyjęte w tej kwestii regulacje prawne (prawo offsetowe) są konsekwencją błędów popełnianych w zawieraniu dotychczasowych kontraktów na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (Pochyły 2016, s. 180-182). Pomimo wielu mankamentów wieloletnia restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego poprawiła sposoby funkcjonowania oraz pozycję rynkową polskich przedsiębiorstw. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najkorzystniejsze zmiany zwłaszcza w aspektach organizacyjno-

⁶ Program dostępny na stronie: <https://archiwum.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/wspieranie-przez-agencje-rozwoju-przemyslu-sa-inicjatyw-pobudzajacych.html>, dostęp: 23.08.2021.

prawnych, wprowadzone zostały w ostatnim etapie restrukturyzacji wraz z utworzeniem silnej Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

Polska Grupa Zbrojeniowa

Polska Grupa Zbrojeniowa (PGZ) została utworzona w 2013 roku⁷. Celem utworzenia Grupy była konsolidacja przedsiębiorstw sektora obronnego należących do Skarbu Państwa. Jedną z przesłanek powstania PGZ było fiasko trwającej od 1999 roku restrukturyzacji i prób konsolidacji sektora zbrojeniowego wokół grupy Polskiego Holdingu Obronnego (wcześniej Bumar). Siedzibą PGZ jest Radom. Podkreślić należy, że utworzenie Grupy nie było poparte opracowaną strategią działania ani biznesplanem⁸. Dopiero w sierpniu 2015 roku Grupa przyjęła długookresową strategię działania (*Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030*). Podkreślić należy, że w okresie tym nie było strategii rządowej dla przemysłu obronnego. Oznaczało to, że strategia Grupy była strategią całego sektora, co wymagało innego wymiaru analiz oraz szeregu uzgodnień, m in z Ministrem Skarbu Państwa oraz Ministrem Obrony Narodowej. Strategia ta była wielokrotnie aktualizowana. Pierwsze istotne zmiany wprowadzono w kwietniu 2016 r., w związku przekazaniem Grupy pod nadzór Ministra Obrony Narodowej oraz wobec zmieniającej się dynamicznie sytuacji geopolitycznej w Europie. Ministrowi Obrony Narodowej przypisana została kontrola nad 23 spółkami, w tym PGZ S.A. oraz Polski Holding Obronny Sp. z o.o. Z perspektywy prawnej PGZ jest spółką-matką pełniącą nadzór właścicielski nad spółkami grupy kapitałowej PGZ, mającą postać koncernu zbrojeniowego. Spółka PGZ jest podmiotem dominującym (holderem) grupy kapitałowej (ryc. 1), w której skonsolidowane zostały następujące spółki polskiego przemysłu zbrojeniowego będące własnością Skarbu Państwa:

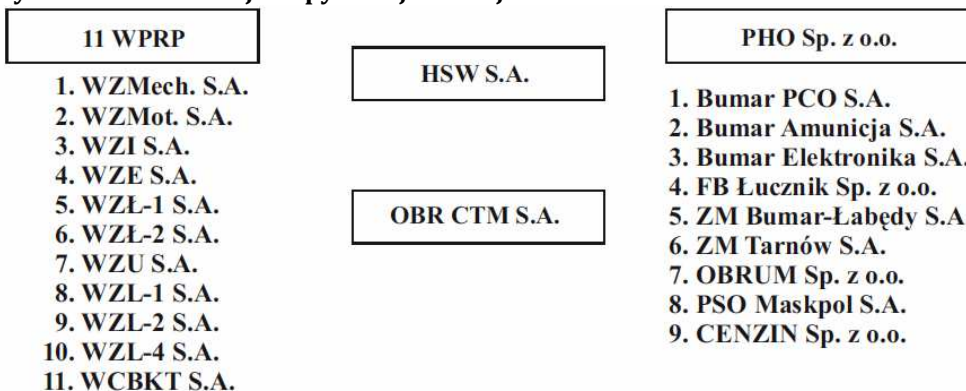
- Wojskowe Zakłady Mechaniczne S.A. w Siemianowicach Śląskich
- Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A. w Poznaniu
- Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A. w Dęblinie
- Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A. w Zielonce k. Warszawy
- Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 S.A. w Zegrzu k. Warszawy
- Wojskowe Zakłady Łączności nr 2 S.A. w Czernicy k. Wrocławia

⁷ Wpis do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dokonany został dnia 5 grudnia 2013 roku. W czasie utworzenia spółki jej kapitał zakładowy wynosił 200 tys. zł. (podzielony został na 200 tys. akcji imiennych o nominalnej wartości 1 zł za każdą akcję (Zaba-Nieroda, 2018, s. 58).

⁸ Ustalenie kontroli NIK w ARP S.A. (nr P/14/020)

- Wojskowe Zakłady Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu
- Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1 S.A. w Łodzi
- Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 2 S.A. w Bydgoszczy
- Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 4 S.A. w Warszawie
- Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne S.A. w Warszawie
- Huta Stalowa Wola S.A.
- Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A. w Gdyni
- Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie
- Bumar Przemysłowe Centrum Optyki S.A. w Warszawie
- Bumar Amunicja S.A. w Skarżysku-Kamiennej (MESKO)
- Bumar Elektronika S.A. w Warszawie (RADWAR)
- Fabryka Broni Łucznik Sp. z o.o. w Radomiu
- Zakłady Mechaniczne Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach
- Zakłady Mechaniczne Tarnów S.A.
- Ośrodek Badawczo Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych Sp. z o.o. w Gliwicach
- Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego Maskpol S.A. w Konieczkach k. Częstochowy

Ryc. 1. Skład Polskiej Grupy Zbrojeniowej w 2014 roku



Źródło: Skrzypczak, Luzak 2014, s. 469.

Jak wynika ze *Strategii* Grupa prowadzi działalność w dziesięciu obszarach produktowych określonych mianem domen: Platformy Morskie, Amunicja i Rakiety, Obrona Przeciwlotnicza i Przeciwrakietowa, Platformy Lotnicze, Technologie Kosmiczne i Satelitarne, Cybertechnologie, Elektronika i Informatyka, Artyleria Lufowa i Rakietowa, Platformy Lądowe. W każdej z domen grupa ma

swoje niezależne jednostki biznesowe (spółki należące do Grupy Kapitałowej PGZ). Istotny zapis zawarty w *Strategii* mówi, że kształt organizacyjno-prawny Grupy nie jest ostateczny, dlatego w najbliższym okresie prowadzone będą prace nad przekształceniami formalno-prawnymi zmierzające do osiągnięcia modelu docelowego Grupy⁹. Utworzenie GK PGZ zwińczyło proces restrukturyzacji dokonując pełnej konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego w Polsce, w których Skarb Państwa posiadał większościowe udziały. Od początku swojej działalności Grupa przejęła wiele zadań wynikających z rządowego *Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022* stanowiącego jeden z najważniejszych elementów programu wieloletniego programu *Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w ramach programów operacyjnych* (Uchwała Nr 164 Rady Ministrów, M.P. z 2013 r.). Bardzo ważnym dokumentem z punktu widzenia Grupy a tym samym całego sektora zbrojeniowego w Polsce był zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁰. Dla dotychczasowego zakazu w zakresie traktowania któregokolwiek z wykonawców w uprzywilejowany sposób wprowadzono wyjątek. Polega on na tym, że w przypadku przedmiotu zamówienia uznanego jako „zadanie o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa” zamawiający nie ma obowiązku stosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* i może kierować tego typu zamówienia bezpośrednio do określonego wykonawcy. Uznanie przedmiotu zamówienia za zadanie o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa podlega ocenie przez stosowną komisję szczebla rządowego. W ten sposób „podstawowy interes bezpieczeństwa państwa” stawia PGZ na uprzywilejowanej pozycji wśród pozostałych przedsiębiorstw rynku. Mimo powszechnej akceptacji i zrozumienia, może to stanowić pole nadużyć w dokonywaniu wyboru wykonawców i dostawców sprzętu wojskowego i uzbrojenia. Wydaje się, że dla postulowanej przez rząd polonizacji przemysłu zbrojeniowego większe znaczenie niż konsolidacja spółek zbrojeniowych w jedną Grupę PGZ miało przeniesienie offsetu pod nadzór ministra Obrony Narodowej. Określanie wymagań wobec wykonawców umożliwia wskazany w art. 31a ustawy *Prawo zamówień publicznych* „dialog techniczny”. Do dialogu zapraszane są wszystkie polskie przedsiębiorstwa przemysłu

⁹ Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2016, s. 49-54.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177, z późn. zm. .

zbrojeniowego. Celem polityki offsetowej jest maksymalizowanie udziału polskich podmiotów przemysłu obronnego w produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W tej kwestii w określonych przypadkach prawo offsetowe stawia polskie przedsiębiorstwa w uprzywilejowanej pozycji. Takie wyjątki nie są możliwe we wszystkich grupach produktowych, ponieważ polski przemysł zbrojeniowy produkuje tylko niektóre elementy uzbrojenia i sprzętu wojskowego¹¹. Należy pamiętać, że obok GK PGZ zrzeszającej spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa w sektorze polskiego przemysłu działają również przedsiębiorstwa prywatne. Od połowy pierwszej dekady XX wieku rola przedsiębiorstw należących do kapitału prywatnego oraz ich udział w sprzedaży systematycznie wzrasta. W drugiej połowie minionej dekady udział ten kształtował się na poziomie ok. 2/3 sprzedaży na rynku polskiego przemysłu obronnego. Jak wynika z rozlicznych statystyk oraz analiz rentowność podmiotów kapitału prywatnego jest wyższa niż rentowność spółek Skarbu Państwa natomiast rentowność podmiotów prywatnych zagranicznych (będących własnością kapitału prywatnego zagranicznego) jest znacznie wyższa od rentowności podmiotów należących do kapitału prywatnego polskiego (*Polski przemysł...*, 2018, s. 14-15). Także dynamika produkcji oraz dynamika eksportu podmiotów prywatnych polskiego przemysłu obronnego jest wyższa niż podmiotów należących do Skarbu Państwa. Wskaźniki ekonomiczne spółek SP pogarsza jeszcze wzrost zatrudnienia i wynagrodzenia oraz spadek wydajności pracy. Wszystkie wskaźniki ekonomiczne podmiotów będących własnością SP są niekorzystne w porównaniu do polskich podmiotów prywatnych i nieporównywalnie niekorzystne w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych zagranicznych. W przededniu pandemii strata tych spółek za 2019 r. to ponad 1,2 mld zł. Szczegółowa analiza finansowa wykazuje, że gdyby nie dotacje państwowe z programu „*Mobilizacji gospodarki*” oraz z NCBiR państwowe spółki zbrojeniowe przynoszą straty od 2014 roku. Jak wynika z badań, największymi barierami w rozwoju podmiotów sektora zbrojeniowego będących własnością Skarbu Państwa w minionym dziesięcioleciu były niewłaściwa polityka kadrowa, zła jakość kadr zarządczych, zbyt wolny rozwój technologii informatycznych oraz marginalna obecność na rynkach finansowych. Na podstawie analizy podstawowych wskaźników ekonomicznych za lata 2007-2016

¹¹ Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2016, s. 54-56; *Polski Przemysł...*, 2018, s. 9.

rentowność kapitału własnego przedsiębiorstw przemysłu obronnego będących własnością Skarbu Państwa była ujemna. Marnym pocieszeniem może być fakt, że w tym samym czasie spadała również rentowność polskich przedsiębiorstw prywatnych tego sektora – wyraźny wzrost zanotowały tylko podmioty będące własnością prywatnego kapitału zagranicznego. Nie ziściło się zatem założenie przyjęte w chwili tworzenia PGZ, iż konsolidacja podniesie efektywność wykorzystania kapitału oraz potencjału polskiego przemysłu obronnego (Żaba-Nieroda 2018, s. 58-61).

Dla GK PGZ istotne znaczenie miały zmiany w zasadach funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa wprowadzone przez Radę Ministrów w październiku 2017 roku. Dotyczyły one kierunków polityki w zakresie zbywania udziałów spółek Skarbu Państwa, zasad nadzoru właścicielskiego nad podmiotami Skarbu Państwa, oraz procedur wyboru audytorów badających sprawozdania finansowe spółek Skarbu Państwa.

W dniu 28 września 2017 r. Rada Ministrów przyjęła również nowe wytyczne w zakresie zarządzania mieniem państwowym, w tym stosowania tzw. dobrych praktyk, kształtowania wynagrodzeń, polityki dywidendowej oraz społecznej odpowiedzialności biznesu. Za wprowadzenie tych wytycznych we wszystkich spółkach Skarbu Państwa odpowiadają spółki dominujące (w przypadku przemysłu zbrojeniowego spółką dominującą jest PGZ). Najważniejszymi celami postawionymi przed nadzorem właścicielskim spółek Skarbu Państwa są: (1) ochrona interesów polskiego kapitału, (2) wzrost wartości spółek w długim okresie mający na celu wzrost wartości majątku narodowego, (3) zapewnienie spójności celów spółek z programami rządowymi, i (4) podniesienie standardów i wzmocnienie nadzoru właścicielskiego w spółkach SP.

Cele te przełożyły się na zadania, jakie postawione zostały przed Polską Grupą Zbrojeniową jako spółką z większościowym udziałem skarbu państwa, mającą kluczowe znaczenie dla kreowania potencjału obronnego i bezpieczeństwa państwa. Na uwagę zwraca fakt, że wśród stawianych celów zabrakło oczekiwanego od dawna zapewnienia transparentności funkcjonowania spółek Skarbu Państwa. Ma to szczególne znaczenie w przypadku ogromnych i wieloletnich kontraktów na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w przypadku których priorytetowym celem powinno być zapewnienie skutecznej kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych. Jednym z czynników, który ma zapewnić właściwy nadzór właścicielski są wymagania stawiane

członkom zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Tego rodzaju spółki mają też obowiązek opracowywania wieloletnich (na okresy nie krótsze niż 3 lata) planów strategicznych. W literaturze z zakresu prawa i zarządzania zwraca się uwagę na wtórną biurokratyzację spółek Skarbu Państwa, nadmierną liczbę obligatoryjnych sprawozdań i raportów, oraz ograniczanie ich elastyczności rynkowej (Pawłuszko 2017). Także zaniechanie prywatyzacji spółek sektora obronnego¹² przez państwo, choć ma swoje pozytywne strony, z pewnością nie przekłada się na większą elastyczność rynkową tych podmiotów. Zaniechanie prywatyzowania tych przedsiębiorstw może spowolnić ich rozwój a zwłaszcza niedoinwestowanie innowacyjnych technologii oraz projektów badawczo-rozwojowych. Nie bez znaczenia są również znacznie korzystniejsze warunki zatrudnienia menedżerów i specjalistów w spółkach prywatnych niż państwowych. Niewątpliwie czynniki te a zwłaszcza brak elastyczności i zdolności dostosowawczej do sytuacji rynkowej miały istotne znaczenie dla kondycji tych spółek w okresie pandemii. Stabilność ekonomiczna PGZ wiąże się z finansowaniem ze środków publicznych. Grupa jest kluczowym partnerem przemysłowym i realizatorem *Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2013-2022*. PGZ realizuje również część zadań produkcyjnych zawartych w *Planie Modernizacji Technicznej do roku 2026* oraz w podpisanym przez Prezydenta RP w lipcu 2019 roku dokumencie określającym kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz obronności państwa na lata 2021-2035.

Podstawowe akty prawne i dokumenty określające funkcjonowanie polskiego przemysłu zbrojeniowego

Funkcjonowanie przemysłu zbrojeniowego w Polsce w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym regulują akty prawne rangi ustawowej jak również dokumenty rządowe i resortowe takie jak: rozporządzenia, zarządzenia, strategie, programy, etc. Kwestie dotyczące funkcjonowania

¹² Na podstawie wprowadzonych w grudniu 2016 r. regulacji prawnych oraz rządowych wytycznych przyjętych we wrześniu 2017 r. określone zostały kierunki oraz wytyczne w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa. Najważniejsze z nich to: 1) zbywanie akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa może odbywać się tylko w uzasadnionych wypadkach i z uwzględnieniem ochrony interesów Skarbu Państwa, 2) akcje i udziały do Skarbu Państwa mogą być zbywane tylko przez uprawnione do tego podmioty i wyłącznie za zgodą oraz w trybie określonym przez Radę Ministrów, 3) wśród spółek objętych zakazem zbycia akcji/udziałów Skarbu Państwa znalazły się największe z nich: Polska Grupa Zbrojeniowa oraz Polski Holding Obrony.

spółek kapitałowych sektora obronnego (zarówno Skarbu Państwa jak i prywatnych) reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹³. Z perspektywy tej publikacji istotne znaczenie mają przepisy dotyczące wykonywania przez Ministra Skarbu uprawnień właścicielskich nad spółkami z większościovym udziałem Skarbu Państwa (art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁴). Ustawa stanowi również, że na podstawie odrębnych przepisów uprawnienia właścicielskie nad spółkami Skarbu Państwa można nadać innym ministrom (w przypadku spółek sektora zbrojeniowego uprawnienia te nadano Ministrowi Obrony Narodowej). Rozwinięcie przepisów rangi ustawowej stanowią *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* (wyd. w 2013 r.). Dokument ten określa zasady, sposoby, tryb, instrumenty i narzędzia sprawowania nadzoru właścicielskiego. W odróżnieniu od spółek *stricte* komercyjnych, pełniący nadzór właścicielski nad spółkami SP działa nie tylko w oparciu o prawa rynku (w interesie akcjonariuszy i udziałowców) ale musi uwzględniać interesy państwa. W przypadku spółek przemysłu obronnego jest to budowanie potencjału obronnego państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Regulacje dotyczące takich kwestii jak: przeprowadzanie koncentracji, konsolidacji, relacje pomiędzy spółkami, zmiana kapitału zakładowego, nabywanie i zbycie udziałów oraz akcji, tworzenie nowych spółek, etc. zostały zawarte w następujących dokumentach:

- kodeks spółek handlowych (Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037, z późn. zm., art. 151–173; 258–265; 301–327, 430–458);
- ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 981, z późn. zm., art. 32–35).
- ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U z 2015 r. poz. 1876, z późn. zm., art. 9 ust. 3).
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037, z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 493, z późn. zm.

akcji należących do Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 114, poz. 663, z późn. zm.).

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 114, poz. 664, z późn. zm.).
- zarządzenie Nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania i odbioru analiz w procesie prywatyzacji.

Drugą grupę regulacji prawnych dotyczących przedsiębiorstw polskiego przemysłu zbrojeniowego są przepisy dotyczące obrotu międzynarodowego uzbrojeniem i sprzętem wojskowym. Przepisy te wynikają z umów, konwencji, układów i zobowiązań międzynarodowych Polski. Najważniejsze z nich to:

- rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie produkcji i obrotu sprzętem wojskowym i uzbrojeniem;
- zalecenia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), mające na celu zapobieganie konfliktom w Europie, np. poprzez wstrzymywanie eksportu broni do państw powodujących konflikty;
- przepisy Unii Europejskiej w zakresie przemysłu zbrojeniowego, m in. poprzez udział w realizacji założeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, np. poprzez zapobieganie nadmiernej akumulacji broni;
- zobowiązania wynikające z członkostwa w NATO;
- Traktat o handlu bronią – sporządzony w Nowym Jorku dnia 2 kwietnia 2013 r., (Dz.U. 2015 poz. 40). Podpisany przez 130 państw, skupia obecnie 97 państw-stron. Wszedł w życie 24 grudnia 2014 r. Traktat reguluje transfery broni oraz kwestie dotyczące kontroli prawnej, przedmiotowej i funkcjonalnej w zakresie międzynarodowego handlu bronią;
- Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r. (Dz.U. 1970 nr 8 poz. 60) - zakazuje państwom jakiegokolwiek wspierania produkcji oraz obrotu bronią jądrową i urządzeniami wybuchowymi. Traktat nakłada również na państwa-strony nie posiadające broni jądrowej zakaz jej produkcji;
- Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych rodzajów broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki, wraz z załącznikami, sporządzona w Genewie dnia 10 października 1980 r. (Dz.U. 1984 nr 23 poz. 104).

- Konwencja o zakazie broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej (Dz.U. 1976 nr 1 poz. 1).
- Konwencja o zakazie broni chemicznej - całkowicie zakazuje użycie, produkcję, przechowywanie i obrót bronią chemiczną (Dz.U. 1999, nr 63 poz. 703).
- Konwencja o zakazie stosowania min przeciwpiechotnych podpisana przez Polskę w 1997 r. i ratyfikowana w 2012 roku (Dz.U. 2013 poz. 323). Utylizację przedmiotowych min Polska zakończyła w 2016 r., wywiązując się z nałożonego terminu (do 1 czerwca 2017 r.)

Przepisy dotyczące kontroli obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym regulują:

- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 388/2012 z dnia 19 kwietnia 2012 r.;
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2000 nr 119 poz. 1250 z późn. zm.).

Polska zobowiązana jest również do stosowania prawa UE oraz rezolucji RB ONZ w zakresie ograniczeń dotyczących dostarczania broni do niektórych państw (embargo). Ograniczenia obejmują również określone w wykazie organizacje terrorystyczne. Wykaz ten jest zmieniany w zależności od międzynarodowej sytuacji politycznej oraz państw i organizacji zagrażających pokojowi oraz regionalnym i lokalnym konfliktom (*Eksport uzbrojenia...* 2018, s. 12-15).

Obok regulacji prawnych wynikających z aktów prawa krajowego i międzynarodowego przemysł zbrojeniowy w Polsce funkcjonuje w oparciu o strategię rządowe, np. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*, *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z 2013 roku*, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, oraz rządowe dokumenty kierunkowe: *Koncepcja Obronna RP, Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2021-2035, Szczegółowe kierunki przebudowy i*

modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2021-2035, Program rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2017-2026 oraz Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2021-2035. We wszystkich dokumentach rządowych podkreślane jest dostosowanie polskiej produkcji zbrojeniowej oraz obrotu sprzętem i uzbrojeniem do zobowiązań sojuszniczych wynikających z członkostwa Polski w NATO oraz wzmacnianie pozycji polskiego przemysłu zbrojeniowego. Strategie te wskazują również na korzyści wynikające z umów offsetowych, np. rozwój powiązań z największymi zagranicznymi przedsiębiorstwami przemysłu zbrojeniowego czy napływ innowacyjnych technologii i systemów wojskowych. Ramy prawne w zakresie zaopatrzenia Sił Zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy wyznacza Decyzja Ministra Obrony Narodowej z 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo wielu aktów prawnych i dokumentów rządowych, od czasu utworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej rząd i resort obrony nie doprowadziły do uchwalenia ustawy, która w sposób systemowy i jednolity regulowałaby kwestie dotyczące funkcjonowania sektora zbrojeniowego. Rozproszenie przepisów a często również ich niejednoznaczność niewątpliwie nie wpłynęły dobrze na funkcjonowanie sektora przemysłu zbrojeniowego w trudnym czasie pandemii. Jedynym systemowym aczkolwiek deklaratorywnym dokumentem jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która zakłada: wzmocnienie grup produktowych (tzw. domen) polskiego przemysłu zbrojeniowego, wsparcie potencjału naukowo-badawczego oraz rozwoju nowoczesnych technologii w sektorze obronnym, unowocześnienie polskiego przemysłu zbrojeniowego dzięki międzynarodowym umowom offsetowym, tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost eksportu i zwiększenie wpływów do budżetu. Deklaracje te nie mające w wielu aspektach silnych podstaw prawnych nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości, zwłaszcza w czasie pandemii. Działania MON w zakresie inicjatywy ustawodawczej ograniczyły się do wydania dwóch decyzji: Nr 220/MON z 11 lipca 2016 r. w sprawie działalności legislacyjnej w resorcie obrony narodowej oraz Nr 233/MON z 15 lipca 2016 r. w sprawie organizacji Wojskowej Służby Prawnej. Na podstawie obowiązku wynikającego z postanowień *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w lutym 2017 roku Minister Obrony Narodowej wydał decyzję w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu dokumentu *Narodowa Polityka Zbrojeniowa*. Warto podkreślić, że w składzie Zespołu nie znaleźli się przedstawiciele

innych resortów, z którymi na mocy Konstytucji RP MON ma obowiązek współpracować. W pewnej sprzeczności z „ochroną interesów państwa polskiego” stoją założenia *Koncepcji Obronnej RP* z 23 maja 2017 r. dotyczące uproszczenia procesu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Bardzo ważnym osiągnięciem MON z perspektywy rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego było przyjęcie przez parlament (15 września 2017 r.) zmian do następujących ustaw: ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Ustawa ta wprowadza finansowanie wydatków obronnych na minimalnym poziomie 2% PKB oraz zwiększenie tego poziomu do 2,5% do 2030 roku. Przyjęcie tego wskaźnika ma przyczynić się do zawarcia przez krajowe przedsiębiorstwa zbrojeniowe intratnych kontraktów na dostawę i produkcję nowoczesnego sprzętu wojskowego. W świetle tych uregulowań niewątpliwie brakuje ustawy o zamówieniach uzbrojenia i sprzętu wojskowego, która uwzględniałaby specyfikę obszaru bezpieczeństwa państwa i w sposób systemowy regulowała kwestie dotyczące zamówień obronnych (Pawłuszko, 2018).

Prawo offsetowe

Offset w języku angielskim oznacza kompensowanie przez dostawcę wydatków poniesionych przez nabywcę. Polega on na przeniesieniu przez dostawcę części produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego do kraju zamawiającego (lub dokonania w nim inwestycji). Umowa offsetowa z zagranicznym dostawcą zawierana jest przez Skarb Państwa. Zawiera ona zakres zobowiązań offsetowych oraz warunki ich realizacji, zgodnie z obowiązującym prawem offsetowym. Ustawa offsetowa z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dz.U. 2014 poz. 932 z późn. zm., art. 3 ust. 1) jest instrumentem prawnym, który ma umożliwić innowacyjność i rozwój techniczno-technologiczny polskiego przemysłu zbrojeniowego. Podkreślić należy, że offset ma bardzo zróżnicowany charakter w zależności od modelu prawnego przyjętego w danym kraju. Prawo offsetowe obowiązujące w Polsce ma charakter bezpośredni – przedmiot dostawy jest przedmiotem umowy offsetowej. Obecnie obowiązujące w Polsce prawo offsetowe stanowi, że zagraniczni dostawcy są zobowiązani zarówno wobec offsetobiorcy jak i wobec Skarbu Państwa. Z punktu widzenia funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego kluczowe znaczenie ma akcesoryjność umowy offsetowej wobec umowy dostaw,

co oznacza, że umowa offsetowa, jest umową pomocniczą w stosunku do umowy dostawy, służąca do jej umocnienia. Nowelizacja ustawy offsetowej z 2014 roku zlikwidowała tzw. mnożnik offsetowy, co oznacza, że wartość każdej umowy offsetowej jest ustalana indywidualnie (*Strategiczne kierunki...*, 2010, s. 34-40).

Umowy offsetowe zawierane przez Skarb Państwa z potężnymi, zagranicznymi firmami przemysłu obronnego mają pozytywny wpływ na gospodarkę krajową. Ich największe zalety to zapewnienie miejsc pracy w polskich przedsiębiorstwach przemysłu obronnego, możliwość finansowania sfery naukowo-badawczej oraz transfer i rozwój nowoczesnych technologii (Klimek, 2014, s. 143). Oznacza to, że umowy offsetowe wpływają również na bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne państwa offsetobiorcy. Współpraca z największymi światowymi koncernami zbrojeniowymi podnosi również poziom technologiczny a w rezultacie konkurencyjność polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych (Rawska 2012, s. 46, 260). Znaczenie offsetu wzrosło na skutek konsolidacji polskiego przemysłu obronnego, która umożliwiła zawieranie większych kontraktów offsetowych przez skonsolidowane spółki, jak również dzięki znaczącemu unowocześnieniu technologicznemu polskiego sektora obronnego (Królikowski, 2010, s. 7). Wszystko to wpływa na poprawę szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że realizowane przez dwie dekady XX wieku umowy offsetowe znacząco przyczyniły się do restrukturyzacji nie tylko polskiego przemysłu zbrojeniowego ale całej gospodarki. Nie oznacza to wszakże, że offset ma tylko pozytywne strony. Warto pamiętać, że zdarzają się przypadki w których dostawcy offsetowi mają problemy z wywiązywaniem się ze swoich zobowiązań. Takie sytuacje miały miejsce nie tylko w czasie pandemii. Inną negatywną cechą umów offsetowych zawartych przez Skarb Państwa z zagranicznymi dostawcami jest znikomy w nich udział zobowiązań inwestycyjnych. Na szczególną uwagę zasługuje brak wypracowanych mechanizmów, które umożliwiłyby odzyskanie przez krajową gospodarkę środków przeznaczonych na inwestycje, poprzez m in. napływ nowoczesnych technologii, prace naukowo-badawcze, rozwój sektora i tworzenie nowych miejsc pracy. Zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego bez towarzyszących im tych czynników generują tylko koszty nie przynosząc żadnych korzyści dla polskiego przemysłu zbrojeniowego (Machniak, 2016, s. 75-81). Można konkludować, że w zależności od kształtu zawartych umów offsetowych mogą one być zarówno błogosławieństwem jak i przekleństwem dla offsetobiorcy a

nawet całej gospodarki. Zasadniczym zadaniem umowy offsetowej powinno być skompensowanie przez dostawcę wydatku poniesionego przez państwo zamawiające inwestycjami w gospodarkę zamawiającego. Inwestycje te mogą mieć różną postać, np. transfer nowoczesnych technologii w przemysł obronny zamawiającego czy włączenie przedsiębiorstw zbrojeniowych zamawiającego w globalne łańcuchy logistyczne, w których funkcjonuje dostawca (sprzedający). Podkreślenia wymaga fakt, że unijne prawo daje państwom członkowskim swobodę w doborze instrumentów i narzędzi kształtowania ich bezpieczeństwa narodowego. Europejską podstawę prawną stanowi tutaj art. 346 ust. 1 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2, - Derogacja w zakresie bezpieczeństwa i obronności). Podstawowym założeniem przepisu jest to, że produkcja oraz obrót uzbrojeniem i sprzętem przeznaczonym wyłącznie dla wojska nie wpływają negatywnie na rynek wewnętrzny. To z kolei wymusza na państwach członkowskich wyłączenie aktem prawa krajowego produkcji oraz obrotu sprzętem wojskowym i uzbrojeniem spod obowiązujących, ogólnych zasad rynkowych (ryнку wewnętrznego). Choć obowiązująca w Polsce ustawa nakazuje uzasadnienie każdego zakupu offsetowego, to przesłanka „interesu bezpieczeństwa państwa” uzasadniająca zakup nie została wyczerpująco zdefiniowana, co pozostawia kwestie te sprawą ocenną (jednoosobowo przez Ministra Obrony Narodowej). Również w przepisach wykonawczych do ustawy nie ma wyczerpujących i jednoznacznych kryteriów oceny interesu bezpieczeństwa państwa. Daje to organowi uprawnionemu zbyt dużą swobodę w podejmowaniu takich decyzji, co z uwagi na przedmiot zamówień obronnych najczęściej wiąże się z wielomiliardowymi umowami i wieloletnim obciążeniem dla budżetu państwa. Odejście od zautomatyzowanego offsetu w kierunku zakupów indywidualnie uzasadnionych jest zgodne z prawem i zaleceniami UE, jednak przyjęty w Polsce sposób oceny interesu bezpieczeństwa umożliwia zbyt dużą dowolność. W tym miejscu warto zastanowić się, czy w związku z kosztami walki z pandemią nie należało zamrozić wydatków budżetowych na ten cel i zawiesić wykonania umów na pewien okres. W ostatnich latach niepokoić może również skłonność decydentów do coraz częstszej rezygnacji z zakupów w trybie offsetowym (zawieranie umów na zakupy z półki), co niewątpliwie nie jest korzystne dla polskiego przemysłu zbrojeniowego i dla całej gospodarki. Droższe zakupy w ramach offsetu są zazwyczaj tańsze dla budżetu i gospodarki w perspektywie długookresowej, zwłaszcza jeśli umowy offsetowe zostały wynegocjowane w sposób korzystny.

Podkreślić również należy, że zakup uzbrojenia z pominięciem offsetu, „z półki” uzależnia zamawiającego od wieloletniego serwisu i modernizacji zakupionego sprzętu (zwykle jest to 20-30 lat), co wiąże się z ogromnymi kosztami. W ten sposób mamy do czynienia z „odwróconym offsetem” (określenie własne autora), w którym potencjalne wieloletnie korzyści z offsetu stają się wieloletnimi kosztami zakupu „z półki”. Zdaniem autora przepisy ustawy w zbyt łatwy sposób umożliwiają rezygnację z umowy offsetowej. Zamysł ustawodawcy zmierzający do uproszczenia procedury offsetowej i swobody podejmowania decyzji doprowadził do permanentnego unikania offsetu na podstawie przesłanki interesu bezpieczeństwa państwa.¹⁵ Przykładem zastosowania tego przepisu (wykorzystania przesłanki podstawowego interesu państwa i wyłączenia zakupów z prawa zamówień publicznych) były dokonane przez MON zakupy systemów rakiet *Patriot* oraz śmigłowców *Caracal*. Warto nadmienić, że Stany Zjednoczone, które są najważniejszą dostawcą systemów uzbrojenia do Polski, mają bardzo rygorystyczne przepisy offsetowe w zakresie dostępu zagranicznych przedsiębiorstw zbrojeniowych do własnego rynku. Dotyczy to zwłaszcza nakładania na podmioty zagraniczne obowiązków w zakresie korzystania z lokalnych materiałów i podzespołów oraz lokowania produkcji w USA. Przyjęty w Polsce prawny model offsetu nie jest spójny z jego podstawową idea jaką jest umożliwienie własnemu przemysłowi obronemu długookresowego rozwoju, transferu najnowocześniejszych technologii oraz suwerenności operacyjnej. Przykładem offsetu „bez korzyści” może być zapowiedziany w lipcu br. przez szefa MON zakup 250 nowoczesnych czołgów Abrams (pierwsze dostawy mają zostać zrealizowane już w 2022 roku, a kwota całego zamówienia ma opiewać na 23,3 mld zł), ponieważ ich dostawca, strona amerykańska, w wyjątkowo silny sposób przeciwstawia się transferowi technologii i broni swoich interesów finansowych. Warto zwrócić uwagę, że Egipt kupując czołgi Abrams wynegocjował powstanie w swoim kraju ich linii montażowej. Interesy polskiego przemysłu zbrojeniowego nie zostały uwzględnione również przy zakupie samolotów F-35, zestawów Wisła oraz rakiet HIMARS. Konsekwencje rezygnacji z umów kompensacyjnych

¹⁵ Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane oraz usługi, Dz. U. z 2012 r. poz. 1271. Zgodnie z art. 4 pkt 5b ustawa ta nie jest stosowana przy zamówieniach dotyczących produkcji lub handlu uzbrojeniem oraz sprzętem wojskowym o których mowa w art. 346 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, jeśli wymaga tego podstawowy interes bezpieczeństwa państwa.

to nie tylko koszty utraconych korzyści, ale także możliwość likwidacji niektórych zakładów produkcji zbrojeniowej w Polsce. Zakup czołgów Abrams może oznaczać powolną likwidację Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy i Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Urządzeń Mechanicznych Obrum w Gliwicach, które zajmują się remontami czołgów Leopard i PT-91. Warto dodać, że Polska nie skorzystała z korzystniejszej z punktu widzenia korzyści kompensacyjnych oferty na zakup nowoczesnych koreańskich czołgów K-2. Strona koreańska oferowała nawet model licencyjny, co wiązałoby się z ulokowaniem produkcji tych czołgów w Polsce. Podobne skutki dla polskiego przemysłu zbrojeniowego spowodować może zapowiedziany przez szefa MON zakup dla polskiej marynarki wojennej czterech nowoczesnych śmigłowców Leonardo AW 101. Umowa opiewa na kwotę 1,65 mld zł a udział polskiego przemysłu w tym kontrakcie jest niewielki. O ile nie budzi wątpliwości cel zakupu tego uzbrojenia jakim jest bezpieczeństwo o tyle pamiętać należy, że silny przemysł zbrojeniowy jest jednym z najważniejszych podsystemów systemu bezpieczeństwa i potencjału obronnego państwa. Ponadto lokowanie produkcji zbrojeniowej w Polsce w ramach umów offsetowych byłoby bezcenne w obliczu skutków gospodarczych kryzysu spowodowanego pandemią.

Uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania polskiego przemysłu zbrojeniowego

Funkcjonowanie i rozwój polskiego przemysłu zbrojeniowego zarówno w aspektach organizacyjno-prawnych jak i ekonomicznych ma szereg uwarunkowań zewnętrznych. Najważniejsze z nich to obowiązek implementacji prawa krajowego do wymogów prawa międzynarodowego (zwłaszcza prawa UE), zobowiązania sojusznicze (wynikające głównie z członkostwa w NATO), międzynarodowa sytuacja polityczno-militarna (zarówno w wymiarze globalnym jak i regionalnym), krajowy potencjał ekonomiczno-obronny oraz dostęp do nowoczesnych technologii w zakresie produkcji zbrojeniowej. Rzeczywistość ostatnich lat funkcjonowania polskiego przemysłu zbrojeniowego oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego wskazuje jednoznacznie, że wiele lat po zakończeniu „zimnej wojny” największe znaczenie ciągle mają uwarunkowania polityczno-militarne (Żebrowski, 2016). Ich pogodzenie z korzyściami ekonomicznymi od wielu lat stanowi nie lada trudność zarówno dla władzy ustawodawczej jak i wykonawczej.

Bezpieczeństwo państwa polskiego w tym przemysł zbrojeniowy opiera się na trzech podstawowych filarach które jednocześnie determinują ramy prawne krajowego przemysłu zbrojeniowego. Są to;

- członkostwo w NATO, zwłaszcza jak najszerza współpraca z najpotężniejszym państwem członkowskim jakim są USA, także w zakresie dostaw uzbrojenia, sprzętu i systemów wojskowych (np.: instalacja tarczy antyrakietowej (MD SM 3);
- członkostwo w UE i współpraca militarna z krajami członkowskimi, dotyczy to dostosowania organizacyjno-prawnego sektora przemysłu zbrojeniowego do wymogów prawa unijnego np. przyjęty model offsetu czy zmiany w prawie zamówień publicznych (Sułek 2012, s. 346);
- rozwój krajowego potencjału obronnego w tym polskiego przemysłu zbrojeniowego.

W świetle międzynarodowych uwarunkowań politycznych i ekonomicznych konsolidacja polskich spółek zbrojeniowych w ramach PGZ otworzyła szanse na poszerzenie współpracy i kooperacji polskiego sektora obronnego z największymi koncernami zbrojeniowymi na świecie. Należy przy tym mieć nadzieję, że polska polityka zbrojeniowa będzie miała racjonalny i pragmatyczny kształt, a nie opierała się przeświadczeniu niektórych decydentów o „wyjątkowych” relacjach naszego kraju ze Stanami Zjednoczonymi. Dotychczasowe doświadczenia pokazują bowiem, że partnerzy amerykańscy kierują się wyłącznie własnym interesem. Dotychczasowe doświadczenia sojusznicze Polski wskazują, że jedynym słusznym kierunkiem jest dążenie do względnej i racjonalnej niezależności ekonomicznej, politycznej i militarnej. Dotyczy to w szczególności przemysłu zbrojeniowego (Pochyły 2016, s. 182-188). Stworzenie prawnych możliwości konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego umożliwi kooperacja i udział polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych w zintegrowanych łańcuchach logistycznych największych koncernów zbrojeniowych na świecie (Nalepa, Wójtowicz, Sochala, 2011, s. 4-14). Integracja ta ma wielowymiarowy charakter i dotyczy takich obszarów jak: produkcja, finanse, rozwój technologiczny czy podnoszenie potencjału badawczo-rozwojowego (Jędrych, Klimek, 2016, s. 444-452). Tak wszechstronne powiązania mają również pewne negatywne strony, np. zachwianie dostaw zagranicznych w czasie pandemii przełożyło się na problemy polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych.

Zbyt swobodne podejście niektórych państw członkowskich do przemysłu zbrojeniowego skłoniło władze unijne do korekty prowadzonej polityki przemysłowej (w tym dotyczącej przemysłu zbrojeniowego i kosmicznego). We wrześniu 2017 roku przedstawiono nowe kierunki unijnej polityki przemysłowej. W ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund) na kolejne trzy lata na wsparcie przedsiębiorstw przemysłu obronnego zaplanowano przeznaczyć 590 mln euro. Rozpoczęto również proces tworzenia podstaw prawnych niezbędnych do planowanego na 2025 rok utworzenia Europejskiej Unii Obrony. Jednym z zasadniczych celów EUO jest integracja przemysłu obronnego krajów członkowskich UE¹⁶. To w najbliższym czasie wymagać będzie dostosowania prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich do wymogów unijnych (Żaba-Nieroda, op.cit. s. 64-65). Jedną z podstawowych przesłanek utworzenia wewnętrznego unijnego rynku obronnego jest stopniowe eliminowanie offsetu uznawanego na forum UE jako praktyka dyskryminacyjna. Zmiany w polskim prawie offsetowym podyktowane były właśnie dążeniami UE do ograniczania offsetu. Zamierzenia władz unijnych póki co rozmiągają się z rzeczywistością, ponieważ zainteresowanie państw członkowskich umowami kompensacyjnymi w ostatnich latach wzrasta. Pewne uporządkowanie bieżącej polityki UE zwłaszcza w relacjach z NATO zawiera przyjęta przez KE w 2017 roku „*Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*”. W założeniach tego dokumentu twarde bezpieczeństwo (*hard power*) w Europie swoim państwom członkowskim zapewnić powinno NATO, natomiast kwestie dotyczące przemysłu zbrojeniowego powinny być realizowane w ramach jednej spójnej polityki na szczeblu UE. Zgodnie z założeniami tej polityki od roku 2021 na badania w sektorze obronnym UE przeznaczać będzie rocznie 500 mln euro natomiast na finansowanie przemysłu zbrojeniowego 1 mld euro rocznie. Śródkami te pozwolą uruchomić w krajach członkowskich inwestycje w projekty obronne o łącznej wartości 5 mld euro rocznie. Podstawowym celem jest stworzenie w całej UE innowacyjnego i konkurencyjnego przemysłu obronnego. Projekty te wiążą się z przygotowaniem odpowiednich regulacji prawnych. W związku z pandemią koronawirusa wdrażanie tych projektów zostało zepchnięte na dalszy plan. W grudniu 2017 roku Rada UE ustanowiła stałą współpracę strukturalną (*permanent*

¹⁶ Obraz przemysłu zbrojeniowego Europy (przed pandemią) zawiera obszerna monografia P.L. Wilczyńskiego (2019).

structured cooperation - PESCO) w obszarze obronności i bezpieczeństwa (w tym przemysłu zbrojeniowego ponieważ współpraca w ramach PESCO będzie generować zamówienia na uzbrojenie i sprzęt wojskowy dla unijnych przedsiębiorstw zbrojeniowych). Należy nadmienić, że Polska przystąpiła tylko do dwóch z siedemnastu projektów realizowanych w ramach PESCO.

Kryzys przemysłu zbrojeniowego spowodowany pandemią

W czasie wybuchu pandemii wirusa CoViD-19 funkcjonowanie przemysłu zbrojeniowego w Polsce w dużej mierze determinowały dwa dokumenty: „*Plan modernizacji technicznej SZ na lata 2017–2026*” podpisany przez Ministra Obrony Narodowej w lutym 2019 roku, oraz „*Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2021-2035*” podpisany przez szefa MON w październiku 2019 roku. Na pierwszy z tych planów przewidziano większe wydatki niż na wcześniejszy *Plan Modernizacji Technicznej na lata 2013-2022* (wartość programu to 185 mld zł a więc o 45 mld zł więcej niż przeznaczono na uzbrojenie w ramach PMT). W *Planie* tym zadaniem priorytetowym jest zakup 32 najnowocześniejszych amerykańskich myśliwców F-35 (tzw. samolotów myśliwskich 5 generacji) (program Harpia). Pierwsze myśliwce mają być dostarczone do Łasku, gdzie utworzona zostanie polska eskadra F-35 w 2026 roku. Większość z 16 Programów *Planu* to kontynuacja rozpoczętych wcześniej zakupów, m. in.: systemów raketowych *Patriot* w ramach programu „Wisła”, armato-haubic *Krab* w ramach programu „Regina”, wyrzutni raketowych *Himars* w ramach programu „Homar”, zestawów raketowych krótkiego zasięgu (program „Narew”), śmigłowców uderzeniowych *Kruk* czy *moździerz* *Rak*. Sprzęt ma trafić przede wszystkim do regionów wschodnich głównie do 16 Pomorskiej Dywizji Zmechanizowanej w Elblągu oraz do nowo utworzonej 18 Dywizji Zmechanizowanej w Siedlcach. W ramach planowanych zakupów ma nastąpić transfer technologii, w którym resort obrony widzi szanse na rozwój polskiego przemysłu zbrojeniowego. Wydatki w ramach *Planu* na lata 2021-2035 mają wynieść 524 mld zł i mają systematycznie rosnąć, z 24 mld zł w 2025 roku do 50 mld zł w 2035 roku.

Pomimo odrębnych przepisów prawnych, specjalnych zasad funkcjonowania oraz finansowania przedsiębiorstw sektora przemysłu zbrojeniowego sektor ten także odczuł skutki pandemii CoViD-19. Wprowadzony w niektórych krajach w połowie 2020 roku lockdown bądź ograniczenia w kontaktach doprowadziły do zawieszenia produkcji

przez część przedsiębiorstw. Współczesna często globalna sieć powiązań koncernów zbrojeniowych sprawiła, że zamknięcie części zakładów sektora spowodowało zakłócenia łańcucha dostaw i wiele zamówień nie zostało zrealizowanych. Wprowadzane przez poszczególne państwa restrykcje i ograniczenia związane z rozprzestrzenianiem się pandemii były bardzo zróżnicowane i rozłożone w czasie, np. we Francji i we Włoszech produkcję zbrojeniową przerwano całkowicie na kilka tygodni. Podobnie jak w przypadku całego przemysłu także w sektorze zbrojeniowym skutki pandemii najbardziej odczuły przedsiębiorstwa mniejsze, o relatywnie małych zasobach finansowych, prywatne, bez ustawowego wsparcia ze strony budżetu państwa. Dla takich przedsiębiorstw poszczególne państwa utworzyły różnego rodzaju programy i fundusze osłonowe. Ogromne wsparcie na usuwanie skutków pandemii otrzymują również z budżetu Unii Europejskiej jej państwa członkowskie. Świadome skutków zakłóceń całego łańcucha logistycznego produkcji zbrojeniowej przez małych producentów ważnych podzespołów niektóre duże koncerny udzieliły im pomocy niezależnie od pomocy państwa. Przykładem może być wspieranie swoich kontrahentów przez potężny amerykański koncern zbrojeniowy Lockheed Martin wprowadzeniem w czerwcu 2020 roku mechanizmu przyspieszonych płatności dla swoich dostawców. Przyspieszone płatności w pierwszej kolejności kierowano do firm najmniejszych i najslabszych zasobowo, aby wesprzeć ich płynność finansowa a tym samym płynność funkcjonowania dostaw i całego łańcucha logistycznego. Podobne działania podejmowane były (i są) w Europie, np. podpisanie przez armie Francji i Niemiec nowych liczonych w miliardach euro kontraktach na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W większości najbogatszych państw wydatki budżetowe na przemysł obronny nie zostały wstrzymane. Wprost przeciwnie, zostały one zwiększone aby pobudzić gospodarkę i utrzymać miejsca pracy. W celu utrzymania miejsc pracy większość państw skupiła się preferowaniu krajowych dostawców produkcji specjalnej. Takie działania osłabiły przemysł zbrojeniowy państw eksportujących duże ilości uzbrojenia i sprzętu wojskowego, np. USA czy Francję. Ograniczenie a nawet rezygnacja z importu produkcji specjalnej z powodu pandemii stały się faktem, np. rezygnacja Japonii z zakupu amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej *Aegis*. Pandemia pokazała, że uzależnienie produkcji zbrojeniowej od zagranicznych komponentów może mieć bardzo negatywne skutki dla podmiotów przemysłu zbrojeniowego poszczególnych państw oraz dla całego

sektora obronnego. W ten sposób pandemia w pewnej mierze obnażyła słabą stronę międzynarodowej kooperacji oraz umów offsetowych¹⁷. Pomimo niekorzystnej sytuacji w innych sferach przemysłu i całej gospodarki większość państw silnie wspiera własny przemysł zbrojeniowy, zwłaszcza w zakresie nowych, możliwych do zrealizowania zamówień. Podejmowane są doraźne rozwiązania prawne umożliwiające uproszczenie procedur finansowania sektora, przyspieszonych płatności, zawierania nowych kontraktów oraz finansowania nowych technologii. Przykładem takich działań mogą być wprowadzone w USA przyspieszone płatności dla wykonawców ze strony Departamentu Obrony oraz największych koncernów dla których produkują one podzespoły. Uelastycznione zostały również zasady przyznawania przez Departament Obrony dużych kontraktów o wartości ponad 500 mln USD, zwiększając zakres uprawnionych podmiotów do ich zawierania. W przypadku kontraktów mniejszych (100-500 mln USD) zmiany polegały na stworzeniu możliwości ich zawierania w imieniu Pentagonu bezpośrednio przez regionalnych dowódców (*Combatant Commanders*) oraz przez dyrektorów agencji Pentagonu. Przyspieszone płatności dla głównych wykonawców oraz podwykonawców przemysłu zbrojeniowego wprowadził również resort obrony Australii. Zliberalizowano również przepisy dotyczące zawierania kontraktów na zamówienia sprzętu wojskowego i uzbrojenia w celu zachowania płynności produkcyjnej sektora obronnego. W Czechach wstrzymano (zamrożono) część środków przeznaczonych na zakupy uzbrojenia w których nie biorą udziału krajowe przedsiębiorstwa, przekazując te środki na wsparcie krajowego przemysłu zbrojeniowego. Także zawarte w sektorze obronnym nowe kontrakty mają na celu ochronę własnego przemysłu zbrojeniowego. Na rozprzestrzeniającą się pandemię bardzo szybko zareagowały Niemcy, które już na początku kwietnia 2020 roku zmieniły niektóre przepisy dotyczące zawierania umów na zakup uzbrojenia, np. wyłączenie postępowania przetargowego w ramach zakupów w obrębie krajowego przemysłu zbrojeniowego. Podkreślić należy, że Niemcy mają nadwyżkę budżetową i mogą sobie pozwolić nawet na zwiększenie wydatków na obronność. Zmiany wprowadzone przez rząd niemiecki ukierunkowane zostały na ochronę kluczowych technologii oraz na uelastycznienie możliwości stosowania przesłanki „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa”. Jak przewidują

¹⁷ T. Wróbel *Wirus w zbrojeniówce*, 15.07.2020, <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/31673?t=Wirus-w-zbrojeniowce>, dostęp: 20.08.2021.

eksperci, dzięki tym działaniom niemiecki przemysł zbrojeniowy jako jeden z niewielu na świecie skutecznie poradzi sobie ze skutkami pandemii. Przytoczone przykłady pokazują najlepsze praktyki wprowadzanych przez niektóre państwa zmian regulacji dotyczących funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego. Przytoczone zmiany mogą być dla Polski przykładem do podjęcia skutecznych działań zmierzających do ochrony krajowego sektora obronnego w obliczu skutków pandemii (Palowski 2020).

Jak wynika z danych Międzynarodowego Instytutu Badań Pokojowych w Sztokholmie, pomimo, że wiele państw przesunęło środki przeznaczone na obronność na walkę z pandemią, w 2020 roku globalne wydatki na zbrojenia wzrosły 2,6% w stosunku do 2019 roku. Na uwagę zasługuje fakt, że największy wzrost wydatków na obronność (o 4.4%) miały Stany Zjednoczone, czyli kraj należący do najbardziej dotkniętych pandemią. To niewątpliwie przełożyło się również na międzynarodowe kontrakty zawarte przez USA. Przykładem mogą być dostawy elementów systemu obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej *Patriot* do Polski (podpisana w 2018 roku umowa z koncernem Raytheon w ramach programu Wisła – dostawy 2 baterii systemu zaplanowano do końca 2022 roku). Ma to istotne znaczenie dla polskiego przemysłu zbrojeniowego, ponieważ szereg komponentów produkuje polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe (zarówno spółka PGZ będąca własnością Skarbu Państwa jak i firmy stanowiące własność prywatną). W ramach programu Wisła utworzono konsorcjum PGZ-Wisła, odpowiedzialne za realizację programu. W jego skład wchodzi 14 podmiotów, a kilka spółek grupy PGZ jako podwykonawcy, m.in. Zakłady Mechaniczne Tarnów, które w lipcu podpisały z amerykańskim koncernem Raytheon umowę na produkcję i dostawy siłowników do wyrzutni rakiet M903 wchodzących w skład systemu *Patriot*. Warto dodać, że komponenty te przeznaczone są nie tylko dla polskiej armii ale również do innych krajów. W ramach programu Wisła dla koncernu Raytheon produkuje dziewięć polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, m.in. Huta Stalowa Wola, firma TELDAT, Wojskowe Zakłady Elektroniczne czy firma PIT-RADWAR. Warto dodać, że w ramach tej umowy polskie firmy produkują komponenty systemu dla 16 innych państw, które zawarły umowy na dostawy systemu *Patriot*.

Zamierzenia oraz działania jakie są i będą podejmowane przez rząd w sektorze przemysłu zbrojeniowego w obliczu pandemii i jej skutków najlepiej odzwierciedla list Prezydenta RP z dnia 8 września 2020 roku inaugurujący targi zbrojeniowe (XXVIII Międzynarodowy

Salon Przemysłu Obronnego) w Kielcach. W liście tym Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP zwraca uwagę na trudny dla sektora obronnego okres pandemii, zwracając jednocześnie uwagę na relatywnie dużą obecność wielu firm międzynarodowych na przedmiotowych targach (należy przypomnieć, że niemalże do ostatniej chwili organizacja targów stała pod znakiem zapytania). W MSPO 2020 w Kielcach wzięło udział 185 przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego z 15 krajów świata, w tym światowi liderzy przemysłu zbrojeniowego Lockheed Martin oraz Raytheon. Targi w 2020 roku były znacznie skromniejsze niż dotychczas (ok. czterokrotnie mniej wystawców), jednak jakość prezentowanego sprzętu wojskowego i uzbrojenia była wyższa niż dotychczas. Polskie władze upatrują w targach szansy dla przetrwania i dalszy rozwój polskiego przemysłu zbrojeniowego pomimo dotyczących ten sektor skutków pandemii. Potwierdza to największy udział polskich wystawców (obok firm z Wlk. Brytanii). W liście skierowanym do uczestników targów Prezydent podkreślił, że polski przemysł obronny jest bardzo ważnym i nieodłącznym elementem całej gospodarki i państwa polskiego. Polskie władze zapewniają o wspieraniu innowacyjności i rozwoju sektora w trudnych czasach pandemii. Dotyczy to między innymi długookresowego finansowania systemu obronnego państwa. Pozostaje mieć nadzieję, że deklaracje Prezydenta oraz premiera polskiego rządu znajdą potwierdzenie w rzeczywistości funkcjonowania przedsiębiorstw polskiego przemysłu zbrojeniowego dotkniętych skutkami pandemii.

Zakończenie - postulowany kierunek zmian

Pandemia oraz jej skutki w sposób bardzo wyrazisty pokazały niezrealizowane przez wiele lat oczekiwania wobec przemysłu zbrojeniowego tj. poprawa konkurencyjności i stworzenia warunków rozwoju. W zakupach sprzętu i uzbrojenia dla polskiej armii dominują umowy na zakupy „z półki”, co nie stwarza możliwości rozwoju krajowego przemysłu zbrojeniowego. Brak powiązania zawieranych kontraktów na dostawy systemów uzbrojenia z transferem technologii znacznie obniża możliwości konkurencyjne polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych. Umowy offsetowe są upraszczane, przesłanka podstawowego interesu bezpieczeństwa interpretowana w dowolny sposób i nadużywana, a „polonizacja” przemysłu zbrojeniowego wprowadzana w życie w stopniu znacznie niższym niż związane z tym oczekiwania (Skrzypczak, Luzak, op.cit., s. 476-478). Wśród przedstawicieli przemysłu zbrojeniowego dominuje pogląd o zbyt

dużym upolitycznieniu sektora i dominacji celów politycznych nad celami gospodarczymi. Kwestionowane są niektóre rozwiązania prawne zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych i prawa offsetowego a nade wszystko jakość zarządzania sektorem przemysłu obronnego (Goliszewski, Pisarski, Soroka, 2014, s. 2). Z punktu widzenia prawa największe wątpliwości budzą niektóre przepisy prawa offsetowego, procedura wyboru dostawców sprzętu wojskowego i uzbrojenia a w szczególności przyjęty sposób oceny „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa”. Kilkuletnie funkcjonowanie przepisów offsetowych uprawnia do stwierdzenia, że wymagają one zmian. Dotyczy to zwłaszcza praktycznego ich wymiaru z punktu widzenia polskiego przemysłu zbrojeniowego czyli zakresu kompensacji (Walczak, 2017, s. 99-102). Pandemia oraz jej skutki unaocznily konieczność przyjęcia rozwiązań organizacyjno-prawnych zmierzających do wzmocnienia polskiego przemysłu zbrojeniowego. Przy zakupach systemów wojskowych od międzynarodowych koncernów zbrojeniowych władze powinny zadbać o to, by polskie przedsiębiorstwa realizowały takie zadania jak: remonty, serwisowanie, wsparcie eksploatacji, produkcja podzespołów, komponentów, elektroniki, modernizacja oraz inne zadania kompensacyjne. W walce ze skutkami pandemii dla sektora obronnego rząd polski powinien wynegocjować przesunięcie terminów niektórych dostaw zwłaszcza tych, które nie mają pozytywnego oddziaływania na polski przemysł zbrojeniowy. Dotyczy to zwłaszcza negocjacji z partnerami amerykańskimi, ponieważ wg stanu na koniec 2019 roku na 131 umów z kontrahentami zagranicznymi 106 z nich realizują firmy z USA. W polskim sektorze zbrojeniowym brakuje działań doraźnych podobnych do tych jakie podjęło wiele innych państw w związku z pandemią, np. przyspieszenie płatności dla wykonawców i podwykonawców, zawieszenie niektórych dostaw, zwłaszcza tych które nie wiążą się z produkcją komponentów w Polsce, wprowadzenie zmian w sferze kar umownych, itp. Wszystkie te działania nie wymagają zmiany prawa a wydania przez rząd stosownych zarządzeń bądź aneksowania zawartych umów. Ze względu na zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa przemysł obronny jest sektorem specyficznym i nie może podlegać takim samym działaniom pomocowym w związku z pandemią jak pozostałe sektory i gałęzie przemysłu. Wielu ekspertów uważa, że należy prawnie określić udział polskiej produkcji zbrojeniowej w zamówieniach Sił Zbrojnych RP. Jako korzystny dla polskiego przemysłu zbrojeniowego wskazuje się udział na poziomie 70% zamówień polskiej armii. Dobrym symptomem są zamówienia dla Wojsk Obrony

Terytorialnej w całości realizowane przez przemysł krajowy. Pandemia pokazała, że często dyskryminowane mniejsze prywatne przedsiębiorstwa zbrojeniowe radzą sobie ze skutkami pandemii lepiej niż potężna grupa PGZ. Skuteczność w walce zbrojeniówki ze skutkami pandemii podniósłby niewątpliwie większy udział polskiego przemysłu zbrojeniowego w produkcji komponentów i podzespołów dla systemów uzbrojenia. Poziom tego udziału (poziom kompensacji) powinien zostać określony w prawie offsetowym (wielu ekspertów wskazuje, że powinien on wynosić 70%) (Soroka, Wilczyński, op.cit. s. 68-69). Od wielu lat wydawane przez polskie rządy pieniądze na uzbrojenie polskiej armii trafiają najczęściej do zagranicznych koncernów. Największym problemem nie są jednak złe regulacje prawne a niemalże całkowite uzależnienie przemysłu zbrojeniowego od polityki oraz brak stabilności i zła jakość zarządzania spółkami skarbu państwa.

Należy mieć świadomość, że przepisy prawa stanowią jedynie wytyczne oraz wyznaczają pewne ramy procedur postępowania dla różnych grup, firm, organów zarządczych i zarządzających. Są to prawne normy postępowania legitymizujące określone czynności, np. czynności prawne podejmowane przez organy spółek w ramach przyznanych im uprawnień i obowiązków. Przy określonej swobodzie prawnej bardzo duże znaczenie ma polityka, profesjonalizm oraz etyka zarządzających. Przykładem może być swego rodzaju swoboda w ocenie przesłanki podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa czy ustalanie pakietów kompensacyjnych w umowach offsetowych. Te dwa czynniki oraz wszechobecne uwarunkowania polityczne są najważniejsze z punktu widzenia skuteczności polskiego przemysłu zbrojeniowego w walce ze skutkami pandemii. Rzeczywistość sektora pokazała, że wymagają one zmian zarówno w sferze organizacyjno-prawnej jak i zarządczej. Pozostałe obszary funkcjonowania sektora po pandemii obejmują doraźne działania rządu oraz zarządów spółek mające na celu zachowanie miejsc pracy i płynności produkcji przedsiębiorstw obronnych, np. przyspieszenie płatności, negocjowanie nowych warunków umów, anulowanie kar umownych z tytułu opóźnionych dostaw, etc. Kwestie dotyczące etyki zarządzania sektorem zbrojeniowym mają ogromne znaczenie w przypadku charakterystycznych dla sektora zbrojeniowego kilkusetmiliardowych kontraktów długoterminowych. Na kwestie te zwracała uwagę wielokrotnie Najwyższa Izba Kontroli zarzucając zarządzającym zbrojeniowymi spółkami Skarbu Państwa NIK nieskuteczny nadzór nad podwykonawcami i wykonawcami, wieloletnie opóźnienia, znaczne

przekraczanie planu kosztów, zaniedbania, etc. (Walczak, op.cit. s. 105-114, 130-136). Wszystkie te czynniki niewątpliwie mają większy niż prawo wpływ na kondycję polskiego sektora zbrojeniowego w czasie pandemii.

Jak wykazała analiza, niektóre przepisy prawa dotyczące sektora obronnego pozostawiają swobodę interpretacyjną, którą wypełniają organy podejmujące decyzję. Wydaje się, że największym problemem (nie tylko w związku z negatywnymi dla przemysłu zbrojeniowego skutkami pandemii) jest ustalanie pakietów korzyści dla Skarbu Państwa i offsetobiorcy. Z prawnego punktu widzenia zakres tych korzyści zależy od treści umowy zawartej przez Skarb Państwa z podmiotem zagranicznym. Dopuszczalna w tej kwestii swoboda sprawia, że często polityka bierze górę nad ekonomią i szeroko rozumianym dobrem polskiego przemysłu zbrojeniowego. Wrażenie takie można odnieść w przedmiotowych relacjach Polski ze Stanami Zjednoczonymi. Nie negując szeregu korzyści z tych relacji należy jednak pamiętać, że zarówno władze jak i koncerny amerykańskie nie kierują się altruizmem i sentymentami, a twardym zyskiem. Konkludując, przepisy prawa oraz działania decydentów politycznych powinny być ukierunkowane na maksymalizowanie korzyści polskiego przemysłu zbrojeniowego, gospodarki i bezpieczeństwa państwa, przy czym należy pamiętać, że większy zakres własnej produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego jest zazwyczaj czynnikiem podnoszącym poziom bezpieczeństwa państwa. Warto dodać, że ustawodawca nie przewiduje udziału offsetobiorców (polskich spółek zbrojeniowych) w negocjowaniu warunków umów offsetowych i ustalaniu zakresu świadczeń kompensacyjnych, co mogłoby mieć kolosalne znaczenie dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Przytoczone sugestie i postulowane zmiany prawne powinny być ukierunkowane na wyeliminowanie obecnej dowolności stronniczości i możliwości podejmowania decyzji uznaniowych przez uprawnione organy.

Pandemia obnażyła również słabość konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jak wykazano w pierwszej części tej publikacji zasadniczym celem konsolidacji było wzmocnienie krajowego przemysłu obronnego i osiągnięcie bezpiecznego poziomu niezależności poprzez skupienie go w państwowych rękach. Pandemia pokazała (nie tylko na przykładzie naszego kraju), że owa niezależność ma kluczowe znaczenie dla płynności i stabilności krajowego przemysłu zbrojeniowego. Z drugiej strony w dobie trudno sobie wyobrazić tworzenie prawa, które izolowałoby nasz kraj od uwarunkowań

zewnątrznych. Musiałoby się to odbić na zawartych sojuszach i współpracy międzynarodowej w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Pomimo zawartych sojuszy i układów oraz wynikających z nich zobowiązań zarówno polskiemu prawu jak i rządowi oraz codziennemu zarządzaniu powinno towarzyszyć permanentne dążenie do rozwoju naszej gospodarki a nie wspierania gospodarek innych krajów. Dotyczy to głównie umów offsetowych w stosunku do których wskazane byłoby uregulowanie prawne określające minimalny w ich realizacji poziom udziału polskiego przemysłu zbrojeniowego.

Literatura

- Bill, R., 2014. *Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego (specjalnego) w Polsce po 1989 roku. Wymiar administracyjny, organizacyjny i finansowy*, Obronność, Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej, nr 4, s. 17-35.
- Chyłkowski, H., Wieczorek, P., 1998. *Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990–1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO*, Wydawnictwo AON, Warszawa.
- Czarzasty, J., 2005. *Społeczne aspekty zmian struktury przemysłu zbrojeniowego w Polsce*, Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych, Warszawa.
- Daniluk, M. (red.), 1999. *Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989–1997)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Ekspert uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport*, 2018. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Polityki Bezpieczeństwa, Warszawa.
- Goliszewski, M., Pisarski, Z., Soroka, P., 2014. *Raport: Polski przemysł obronny a polityka bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Hausner, J., 2007. *Pętla rozwoju: o polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jaworski, J., 2006. *Restrukturyzacja polskiego przemysłu zbrojeniowego*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Efekty restrukturyzacji polskiej przestrużeni przemysłowej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, nr 9.

- Jędrych, E., Klimek, D., 2016. *Przemysł obronny w warunkach globalizacji*, International Business and Global Economy, nr 35(2).
- Karkoszka, A., 2010. *Rzeźbienie w żywym ciele*, [w:] *W drodze do nowoczesności. 20 lat transformacji*, Polska Zbrojna, wydanie specjalne.
- Klimek, D., 2014. *Transakcje naukowe jako instrument polityki ekonomicznej w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 384.
- Kowalski, M., 1998. *Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat*, [w:] *Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Polskie, Toruń.
- Królikowski, H., 2010. *Offset – mity i rzeczywistość*. Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, nr 1(13).
- Lewandowski, W., 2011. *Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr 1.
- Lis, A., 2009. *Restrukturyzacja organizacyjna przedsiębiorstw przemysłu obronnego w latach 1990–2005*, Przegląd Logistyczny, nr 3(7).
- Machniak, A., 2016. *Zarys problematyki offsetu w kontekście rozwoju polskiego przemysłu obronnego*, Polityka i Społeczeństwo, nr 2 (14).
- Nalepa, T., Wójtowicz, B., Sochała, C., 2011. *Współpraca transatlantycka w dziedzinie przemysłu obronnego*, Przegląd Logistyczny, nr 2, 14.
- Nowak, J.S., 2005. *Współczesne dylematy przemysłu obronnego w Polsce*, AON, Warszawa.
- Pacek, B., 2014. *Konsolidacja przemysłowego potencjału obronnego w Polsce: uwarunkowania, dylematy i szanse*, Zeszyty Naukowe AON, nr 1(94), s. 5-24.
- Palowski, J., 2020. *Koło ratunkowe dla przemysłu obronnego. Państwa NATO wydadzą miliardy (analiza)*, <https://defence24.pl/swiat-wspiera-wlasna-zbrojeniewke-w-czasie-pandemii-a-polska>, dostęp: 20.08.2021.
- Pawłuszko, W., 2017. *Nowe zasady nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa z perspektywy przemysłu zbrojeniowego (analiza)*, <https://www.defence24.pl/nowe-zasady-nadzoru-nad-spolkami-skarbu-panstwa-z-perspektywy-przemyslu-zbrojeniowego-analiza>, dostęp: 18.08.2021.
- Pawłuszko, W., 2018. *Regulacje prawne sektora zbrojeniowego. W oczekiwaniu na systemowe zmiany (analiza)*, , <https://www.defence24.pl/regulacje-prawne-sektora->

[zbrojeniowego-w-oczekiwaniu-na-systemowe-zmiany-analiza](#),

dostęp: 17.08.2021.

- Płaczek, J. (red. nauk.), 2001. *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych – szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa.
- Pochyły, P., 2016. *Wpływ konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego na bezpieczeństwo Polski i potencjał w polityce zagranicznej* [w:] R. Kopeć (red. nauk.), *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków..
- Polski Przemysł Obronny w latach 2007-2016, Ogólna sytuacja ekonomiczno-finansowa. Podsumowanie ocen*, 2018. Raport Polskiej Izby Producentów na rzecz Obronności Kraju, Warszawa.
- Rawska, K., 2012. *Umowy offsetowe i ich znaczenie dla bezpieczeństwa Polski*, Warszawa.
- Rogała-Lewicki, A., 2017. *Integracja europejskiego przemysłu obronnego*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 142-161.
- Rogała-Lewicki, A., 2020. *Infrastruktura pozostająca w dyspozycji przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*, Przegląd Geopolityczny, 35, s. 126-142.
- Skrzypczak, W., Luzak, P., 2014. *Miejsce, rola i zadania polskiego przemysłu zbrojeniowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Przegląd Strategiczny, nr 7.
- Soroka, P., 2014. *Procesy przekształceń i dostosowania polskiego sektora przemysłu obronnego do wymogów europejskiego rynku uzbrojenia*, [w:] A. Cyran, P. Soroka (red. naukowa i wstęp), *Szanse i zagrożenia wynikające z otwarcia europejskiego rynku uzbrojenia dla polskich przedsiębiorstw obronnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Soroka, P., 2019. *Deindustrializacja po roku 1989 i potrzeba reindustrializacji w Polsce*, Przegląd Geopolityczny, 29, s. 9-24.
- Soroka, P., Wilczyński, P.L., 2018. *Potencjał polskiego przemysłu zbrojeniowego*, Przegląd Geopolityczny, nr 23.
- Strategiczne kierunki polityki offsetowej*, 2010. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Sułek, M., 2012. *Przemysł zbrojeniowy i handel bronią*, [w:] R. Kuźniar, B. Balcerowicz (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szlachta, M., 2001. *Współczesne problemy przemysłu zbrojeniowego Polski. Szanse i wyzwania na przyszłość*, [w:] J. Płaczek (red. nauk.), *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Jarubas, A.S., 2021. Zmiany w prawie dotyczącym przemysłu zbrojeniowego w Polsce. Perspektywa postpandemiczna, Przegląd Geopolityczny, 38, s. 57-94.

- Walczak, W., 2017. *Umowy offsetowe jako szansa rozwoju spółek polskiego przemysłu obronnego* [w:] P. Soroka, K. Wątorrek, A. Zagórska (red.), *Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Wieczorek, P., 1998. *Perspektywy współpracy Polski z państwami NATO w sferze przemysłu obronnego*, MON, Warszawa.
- Wilczyński, P.L., 2019. *Geografia przemysłu zbrojeniowego Europy*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków.
- Zamiar, P., 2011. *Pozamilitarne ogniwa w systemie bezpieczeństwa militarnego państwa*, Zeszyty Naukowe WSOWL, nr 4 (162).
- Żaba-Nieroda, R., 2018. *Restrukturyzacja organizacyjna i finansowa polskiego sektora przemysłu obronnego*, [w:] J. Famielec, M. Kozuch, *Restrukturyzacja sektorów gospodarki i przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.
- Żebrowski, A., 2016. *Zagrożenia i bezpieczeństwo przemysłu zbrojeniowego u progu XXI wieku (wybrane aspekty)*, [w:] R. Kopeć (red. nauk.), *Przemysł zbrojeniowy. Tendencje, perspektywy, uwarunkowania, innowacje*, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2016.

Changes in the arms industry law in Poland. A post-pandemic perspective

The arms industry is one of the key elements of the national defense system. Its strategic character requires both adequate legal regulations and proper management at all its levels: strategic, tactical and operational. Over the past thirty years the arms industry in Poland has undergone a difficult path of restructuring and consolidation. This publication takes a holistic view of the legal aspects of the armaments industry with particular emphasis on its shortcomings, which were exposed by the CoViD-19 pandemic, as well as the changes necessary to overcome the negative effects that have arisen in this area. Proposed changes in the law governing the overall functioning of the defense industry were based on a comprehensive analysis of all its dimensions and functions (political, defense, economic, social).

Key words: defense industry, legal regulations, national security, offset, Poland.