

## POWTÓRKA Z HUZARA I GAWRONA? NA WADLIWYM SYSTEMIE ZAKUPOWYM TRACĄ WOJSKO, PRZEMYSŁ I PAŃSTWO

---

**O niewydolny system zakupowy rozbijają się małe i duże przetargi. Kolejny harmonogram odsuwa dostawę sprzętu dla armii o następne lata, podczas gdy zagrożenie ze wschodu stale rośnie. Wszyscy zgadzają się, że trzeba wprowadzić zmiany, ale nierzadko kolejne postępowania zaczynają się od pytań przemysłu: „o co chodzi”?**

Pięć lat po przyjęciu wielkiego planu modernizacji armii w zasadzie nadal nie przekazano sprzętu kupionego w ramach nowych programów. Co więcej, od co najmniej dwóch dekad rozpoczynane z wielką pompą programy zbrojeniowe albo kończą się porażką, albo w najlepszym wypadku połowicznym sukcesem. Jedną z głównych przyczyn jest strukturalna niewydolność systemu zakupów, który wymaga głębokiej reformy.

Wady obecnych przepisów i struktur powodują, że w czasie kolejnych unieważnionych przetargów powtarzane są te same błędy. Wojsko nie otrzymuje na czas sprzętu, a przemysł – zamówień niezbędnych do dalszego funkcjonowania. Z kolei publiczne pieniądze są marnotrawione: albo wracają do budżetu, jak w czasach poprzedniego kierownictwa MON, albo są wydawane na ostatnią chwilę, nie tyle na najważniejsze programy co na te, które akurat udało się zrealizować.

Zapowiadane przez kierownictwo resortu opracowanie Narodowej Polityki Zbrojeniowej jest szansą na zmianę statusu quo, ale nie wystarczą powierzchowne korekty. Konieczność głębokich zmian wypływa ze Strategicznego Przeglądu Obronnego, dotychczas najważniejszego dokumentu programowego obecnego MON. Autorzy SPO wytknęli, że wcześniej nie było systemu analiz operacyjnych, a kształt części programów był w dużej mierze dziełem przypadku. W wywiadzie dla Defence24.pl wiceminister Szatkowski przyznał przed kilkoma miesiącami, że w systemie zakupów było dużo „inercji”, przez co „struktury mogły uciekać w asekurantyzm albo fikcyjność”.

W efekcie lat po przyjęciu wielkiego planu modernizacji wojsko nie otrzymało nowych systemów przeciwlotniczych krótkiego i średniego zasięgu, śmigłowców czy bojowych okrętów. Wiadomo już, że sytuacja utrzyma się jeszcze przez pewien czas.

Fiasko lub opóźnienia zbrojeniowych programów nie są jednak niczym nowym, i trapią MON i polską armię od dwóch dekad. Kto dziś pamięta o rządowym programie Huzar, będącym jego następstwem programie modernizacji Mi-24 w projekcie „Pluszcz”, „Leopardyzacji” czołgów T-72 czy wreszcie zakupie sześciu wielozadaniowych korwet, którego jedynym efektem jest wciąż niedokończony i drogi patrolowiec Ślężak? Inne programy, jak KTO Rosomak, zakończyły się połowicznym sukcesem, posiadane przez armię transportery nadal nie mają podstawowego uzbrojenia – wyrzutni pocisków przeciwpancernych.

Jednym z powodów opóźnień jest strukturalna niewydolność systemu zakupów sprzętu dla Sił Zbrojnych RP. W szczególności jego rozproszenie i brak „środka ciężkości”, odpowiedzialnego za cały proces od definiowania wymagań poprzez prowadzenie przetargów, zakupy i późniejsze wsparcie sprzętu w cyklu życia. W efekcie działania poszczególnych komórek MON czy Sił Zbrojnych są często nieskoordynowane. Stawiane warunki bywają wewnątrznie sprzeczne, a nawet oderwane od realiów zarówno w przemyśle, jak i armii.

Postulaty konieczności reformy systemu wielokrotnie podnosiliśmy na Defence24.pl. Wskazywaliśmy między innymi na konieczność powołania Agencji Uzbrojenia, instytucji na wzór zachodni odpowiedzialnej za całościowo pojmowane pozyskiwanie wyposażenia dla polskiej armii. Słabości systemu zakupów sprzętu opisuje też wprost były szef Inspektoratu Uzbrojenia gen. Adam Duda, do niedawna osobiście odpowiedzialny za ten proces. Generał kluczowy program obrony powietrznej uznał za „porażkę”, krytycznie ocenił też postępy w zakupach śmigłowców, okrętów dla Marynarki Wojennej czy na przykład systemów dowodzenia.

W opublikowanym niedawno raporcie fundacji Stratpoints stwierdził m.in., że praktyka realizacji Planu Modernizacji Technicznej, przyjętego w 2012 roku: „Praktyka realizacji tego planu mocno zweryfikowała jego pierwotne założenia. Kolejne zawierane umowy i zakończone fazy analityczno-koncepcyjne pokazały, że większość programów jest mocno niedoszacowana, a opóźnienia w poszczególnych programach spowodują kumulację wydatków w kolejnej perspektywie planistycznej.”. Generał zaznaczył, że obecnie konieczne są zmiany instytucjonalne w IU „w kierunku zbudowania Agencji Uzbrojenia, instytucji integrującej procesy decyzyjne wielu komórek i jednostek organizacyjnych MON.”. Zwrócił też uwagę na konieczność wdrożenia zmian prawnych.

Obecne MON chce opracować Narodową Politykę Zbrojeniową, zakładającą m.in. zmiany w systemie zakupów sprzętu. W ramach NPZ może zostać podjęta decyzja o powołaniu Agencji Uzbrojenia. Armia czeka na rozpoczęcie większości programów przyjętych pięć lat temu, a „w kolejce” są zakupy nowych myśliwców czy czołgów.

O słabościach systemu pozyskiwania świadczą nie tylko największe programy modernizacyjne, jak Wisła, ale zakupy znacznie prostszego sprzętu do których wcale nie trzeba specjalnych zgód na transfer perspektywicznych technologii, czy dziesiątek miliardów złotych. A często to one grają istotną rolę, zarówno dla armii, jak i dla przemysłu.

**Czytaj też:** [Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej w budżecie MON na 2018 rok](#)

### **System pól minowych Jarzębina-S**

Dobrym przykładem słabości systemu zakupów sprzętu dla Sił Zbrojnych RP jest program inteligentnego systemu zapór Jarzębina-S. Miał on zastąpić miny przeciwpiechotne, wycofane na mocy Konwencji Ottawskiej. Polska armia pozbyła się jednak wszystkich min, a nowy sprzęt jest dalej w fazie prac rozwojowych.

Niedawno wyłoniono wykonawcę (konsorcjum WITI, Belmy i MindMade) czwartego z kolei przetargu na wykonanie etapu Projektowanie i Rozwój, przygotowujący ten system do produkcji seryjnej. Trzy poprzednie unieważniono, a wcześniejszy etap prac rozwojowych zakończono... w 2013 roku.

Od razu nasuwają się pytania: dlaczego przejście z jednego do drugiego etapu pracy rozwojowej trwało (co najmniej!) cztery lata? Czy cywilni i wojskowi decydenci brali wdrażanie nowego systemu pod uwagę przy wycofaniu min? I wreszcie – czy nie należałoby zmienić mechanizmów prowadzenia, koordynowania i finansowania prac rozwojowych (bo nie jest to odosobniony przypadek)?

Jedno jest pewne – sytuacja, w której Siły Zbrojne RP wycofują bez zastępcy sprzęt służący do

podstawowych działań obronnych nie powinna mieć miejsca. I prawdopodobnie nie miałyby, gdyby w Polsce od lat funkcjonował prawidłowy system zakupów sprzętu. Nie chodzi tutaj o odpowiedzialność konkretnej instytucji (czy firmy), ale sam proces planowania, włącznie z koordynacją na poziomie politycznym. Sytuacja, w której przejście od jednego do drugiego etapu pracy rozwojowej zajmuje cztery lata jest absurdem.

**Czytaj też:** [Inteligentne pola minowe dla wojska. Wybrano ofertę](#)

## **Roboty Tarantula**

W 2014 roku Inspektorat Uzbrojenia rozpiął postępowanie na zakup lekkich bezzałogowych pojazdów rozpoznawczych (robotów) Tarantula. W ostatnim etapie postępowania brano pod uwagę dwie oferty, spełniające wymagania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia: propozycję spółki Reago Group, oferującej izraelskie roboty MTGRR, oraz ofertę polskiego Przemysłowego Instytutu Automatyki i Pomiarów PIAP.

W czerwcu 2015 roku Inspektorat poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty – była nią propozycja spółki Reago Group, która otrzymała 85 punktów, podczas gdy propozycja PIAP – 81,96 punktów. Wyboru dokonywano na podstawie ceny (85 punktów) i kryterium technicznego (15 punktów). Oferta Reago Group była tańsza o 1,7 mln zł.

Decyzja IU wywołała duże kontrowersje. Roboty opracowane przez instytut PIAP są jednym z nielicznych produktów eksportowych polskiej zbrojeniówki. Są używane w kilkunastu krajach świata, na przykład w Arabii Saudyjskiej, Korei Południowej, Szwajcarii czy Hiszpanii. Ponadto, na ich opracowanie często przeznaczają się publiczne pieniądze.

Poprzednie kierownictwo MON odpierało zarzuty, twierdząc że wyboru dokonano zgodnie z prawem. Izraelskie roboty nie przeszły jednak testów, o czym niedawno informowaliśmy na [Defence24.pl](#). Rozpisano nowy przetarg, zmianom uległy też wymagania.

Nie zmienia to faktu, że wprowadzenie nowych robotów do wojska się opóźni (miało to mieć miejsce w latach 2015-2016). Pierwotnie chciano kupić sprzęt zza granicy, choć w kraju były dostępne rozwiązania, w dodatku opracowane za publiczne pieniądze. Dopiero atmosfera skandalu wokół przetargu i wyniki testów zmusiły MON do zmiany decyzji.

## **Samochód terenowy Mustang**

Program Mustang, który miał wyłonić następcę samochodu Tarpan Honker jest „soczewką” chorób polskiego systemu zakupów sprzętu. Wydawałoby się, że zakup samochodu terenowego nie powinien powodować większych trudności. Rozpisany w 2015 roku, po trwających dwa lata analizach, zakończył się fiaskiem.

Pomimo zaproszenia do składania ofert siedmiu wykonawców wpłynęła tylko jedna oferta – konsorcjum PGZ i Wojskowych Zakładów Motoryzacyjnych z Poznania. Opiewała ona jednak na 2 mld złotych, wielokrotnie przekraczając budżet przeznaczony na 882 samochody, w tym 41 w wersji opancerzonej. Skończyło się to unieważnieniem przetargu i rozpisaniem nowego, na w pewnym stopniu zmienionych zasadach (zawierających np. opcję, tak aby łącznie można było kupić nawet 3,7 tys. pojazdów). Już wiadomo, że podpisanie umowy dostaw przesunie się na 2018 rok, choć jeszcze niedawno MON deklarował, że podpisze umowę w tym roku.

Wróćmy do poprzedniego przetargu. Dlaczego jedyna złożona oferta była tak droga, a żaden z konkurentów nie zdecydował się na przedstawienie propozycji? Odpowiedzią mogą być postawione wymagania: Założono zakup wersji opancerzonej i nieopancerzonej o wysokim stopniu unifikacji, choć

z 882 pojazdów tylko 41 ma być opancerzonych. Dopuszczalna masa całkowita tego pierwszego wynosiła 3,5 t, przy ładowności 1 t, i dużym stopniu unifikacji z wersją opancerzoną. Nieopancerzony pojazd, o dopuszczalnej masie całkowitej miał być zdolny do przewozu 8 żołnierzy z kierowcą (a przecież trzeba uwzględnić wyposażenie, sprzęt łączności itd.).

Mustang miał być dostosowany do działania na polu walki, i korzystania z różnych paliw. Co więcej, zakładano jego przebieg na poziomie 400 tys. km, a pierwszy poważny remont miał się odbyć po 18 latach (który pojazd terenowy wytrzyma tak długo?) W efekcie żaden dostępny samochód „z półki”, nawet po dostosowaniu nie mógł spełnić postawionych wymagań. Koszt samego pojazdu to zresztą ułamek ceny samej oferty - wraz z nim zażądano bogatego zestawu sprzętu serwisowego, budowy/dostosowania stacji diagnostycznych, osprzętu dodatkowego (m.in. specjalistycznych środków łączności itp.).

Wiele wskazuje na to, że w programie Mustang próbowano „pogodzić” dwa założenia: zakupu licznych, tanich samochodów i droższych, przeznaczonych pod zabudowy specjalistyczne (np. wozy dowodzenia). Efektem tego było jednak anulowanie przetargu. Mustang jest zresztą jednym z kilku projektów, w których Wojsko Polskie chce zakupić samochody 4x4.

Przykładowo, niedawno dowiedzieliśmy się o opóźnieniu programu samochodu opancerzonego Pegaz, m.in. dla Wojsk Specjalnych (w 2016 roku była mowa o dostawach od 2017 roku, obecnie - od 2021 roku). W Kielcach zawarto umowę na pozyskanie pojazdów dalekiego rozpoznania Żmija. Oprócz tego prowadzona jest też praca rozwojowa na transporter rozpoznawczy 4x4 Kleszcz, w lipcu rozpoczęto kolejny przetarg na pojazdy dla wojsk aeromobilnych. Te zakupy nie są ze sobą skoordynowane, co zwiększa koszty, komplikuje proces planowania, wdrażania itd.

Żadne państwo nie kupuje kilku podobnych pojazdów w całkowicie odrębnych procedurach. A można by pomyśleć o zakupie rodziny pojazdów (czy dwóch typów w różnych wariantach), spełniających zdecydowaną większość potrzeb. Nawet jeżeli rozpisany obecnie przetarg na Mustanga zakończy się „opóźnionym sukcesem”, to i tak nie przekreśli to problemów systemu zakupów sprzętu dla wojska.

**Czytaj też:** [Plany MON na 2018 r.: śmigłowce, Rosomak BMS, Orlik, Mustang, Odra i Supply](#)

### **Ostatni moment na zmiany**

Wszystkie wymienione wyżej przykłady programów i postępowań, ciągnących się latami są dowodami na ciężką chorobę polskiego systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego i uzbrojenia. Długotrwałe procedury, brak ich dostosowania do realiów związanych z zakupami dla tej specyficznej branży czy wreszcie rozproszenie poszczególnych elementów i skomplikowane procedury utrudniają podejmowanie decyzji.

Bez systemowych zmian podobne przypadki niemal na pewno będą zdarzać się nadal. A w zasadzie we wszystkich trzech wypadkach mowa tu o relatywnie prostych programach, nie wymagających importu skomplikowanych i obiektywnie trudno dostępnych technologii (Wisła, Orka).

Eksperti wskazali już kierunki zmian, jakie powinny zajść w systemie pozyskiwania. Nie ulega wątpliwości, że przy obecnych przepisach i zasobach Inspektorat Uzbrojenia nie będzie w stanie „obsłużyć” wszystkich zakupów. Zwłaszcza, jeżeli będzie musiał uzgadniać wymagania pomiędzy poszczególnymi jednostkami MON i SZ, wykazującymi często sprzeczne żądania.

W zasadzie nie ulega wątpliwości, że bez powołania Agencji Uzbrojenia nie uda się rozwiązać problemów systemu zakupów. Nowa instytucja powinna otrzymać wzmocnienie kadrowe, finansowe (tak aby mogła np. ściągać specjalistów z cywilnego rynku, co obecnie jest praktycznie niemożliwe), i organizacyjne. A to znaczy, że jedna instytucja - i konkretne osoby będące dyrektorami projektów -

byłyby odpowiedzialna za powodzenie lub nie programów zbrojeniowych. Agencja Uzbrojenia powinna też przejąć część kompetencji Inspektoratu Wsparcia, czy Regionalnych Baz Logistycznych, aby podstawowe zakupy podstawowego wyposażenia, choćby cywilnych samochodów jak i remonty sprzętu, prowadzone były w skoordynowany sposób.

Kolejną kwestią są zmiany prawne. Zapisy Prawa Zamówień Publicznych, na podstawie którego kupuje się w sektorze cywilnym choćby wyposażenie biurowe często nijak się mają do zakupów w sektorze obronnym, o czym często mówił gen. Adam Duda. Istotne znaczenie ma też współpraca i koordynowanie przez Agencję Uzbrojenia z przemysłem prac rozwojowych, aby prowadzone przez przedsiębiorstwa prace były odpowiedzialną, a nie „wybadaniem” potrzeb wojska, a wojskowi wiedzieli, co może zostać dostarczone w ramach racjonalnego budżetu i terminów. To, jak działają podobne instytucje w Szwecji (FMV) czy Francji (DGA) może być przykładem dla polskich decydentów.

Kluczowe znaczenie ma jednak formułowanie wymagań. Często stawiane są wyśrubowane warunki „z sufitu”, oderwane od realiów, bez możliwości spełnienia w racjonalnym budżecie, i to zarówno przez krajowy jak i zagraniczny przemysł. Trzeba więc zarówno zwiększenia świadomości odnośnie możliwości rynku, szacowania kosztów (w cyklu życia, a nie tylko w czasie zakupu!), ale też zmiany mentalności odpowiedzialnych za pisanie wymagań. Najlepszym przykładem jest poprzedni przetarg na Mustanga.

Przygotowywana Narodowa Polityka Zbrojeniowa to szansa, aby wprowadzić głębokie zmiany w procesie zakupów sprzętu dla polskiej armii. Obecny system jest całkowicie niewydolny i nie jest w stanie obsłużyć nawet istniejących programów Planu Modernizacji Technicznej, nie mówiąc już o nowych, wielomiliardowych projektach.

Po odważnym SPO, określającym ambitne plany rozbudowy i nowe kierunki modernizacji Sił Zbrojnych RP, i jednocześnie otwierającym kwestionującym część dotychczasowych planów, czy nawet ocenę zagrożeń, powinna nastąpić równie odważna i głęboka reforma systemu pozyskiwania nowego wyposażenia dla armii. Nie może jej blokować brak specjalistów i chętnych do pracy przy strategicznych dla państwa programach.

Jeżeli do ich zatrudnienia konieczne jest podniesienie pensji specjalistów nawet o 50 proc. czy więcej to należy to zrobić, bo tego wymaga strategiczny interes państwa. Od zarządzających programami zbrojeniowymi można i należy wymagać efektów, ale do ich dyspozycji muszą być odpowiednie kadry, jak i funkcjonujące (a nie rozproszone) struktury.

Doświadczenia zarówno pięciu pierwszych lat Planu Modernizacji Technicznej, jak i ostatnich dwóch dekad wskazują, że bez strukturalnych zmian w systemie zakupów po prostu nie da się skutecznie i terminowo przeprowadzić modernizacji. Największy po 1989 roku projekt, zakup myśliwców F-16 udał się (choć nie bez niedociągnięć) tylko dlatego, że wprowadzono specjalną ustawę, a w MON do realizacji tego programu powołano osobne biuro kierowane przez dyrektora programu, z szerokimi uprawnieniami.

Jeżeli chcemy, aby armia w końcu otrzymała potrzebny sprzęt, „nowa jakość” systemu zakupów musi stać się normą, a nie wyjątkiem. Opóźnienia w kolejnych programach nawarstwiają się coraz bardziej, a sprzęt bazujący na sowieckiej technologii służy coraz dłużej i często nie widać na horyzoncie następców. Reforma musi więc być poważna, w innym wypadku ogłaszane z wielką pompą programy nowego czołgu, myśliwców czy systemów obrony mogą podzielić los Huzara i Gawrona.

**Oglądaj:** [Gen. Duda: Następnym krokiem MON powinno być powołanie Agencji Uzbrojenia \[SKANER Defence24\]](#)

