

## OGRANICZENIA STOSOWANIA OUTSOURCINGU W SIŁACH ZBROJNYCH

### Streszczenie

*W artykule opisano warunki sprzyjające rozwojowi outsourcingu w siłach zbrojnych. Omówiono również ograniczenia oraz zagrożenia związane ze stosowaniem usług firm zewnętrznych na rzecz sił zbrojnych. Przedstawiono konkretne przykłady wadliwego funkcjonowania outsourcingu. Zwrócono uwagę na konieczność dostosowania kontraktowania usług dla wojska do nowych zagrożeń współczesnych konfliktów.*

### WSTĘP

Od najdawniejszych czasów, w których funkcjonowały zorganizowane armie, wojsku towarzyszyły osoby cywilne, zapewniające jego obsługę w różnych dziedzinach. Byli to między innymi kupcy, rzemieślnicy i przewoźnicy. Napoleon Bonaparte zlecał prywatnym firmom dostarczanie amunicji na pola bitew oraz zbieranie rannych. Jednak dopiero w XX wieku nastąpił prawdziwy rozkwit outsourcingu (przekazywanie realizacji zadań, funkcji i procesów firmie zewnętrznej, specjalizującej się w danej dziedzinie) w wojsku. W. Nowaczyk uważa, że outsourcing opiera się na zasadzie, że każdy robi to, co potrafi najlepiej (efekt doświadczenia) i co zrobi najtaniej (efekt skali). [1, s.53] Przykładem na zastosowanie przez wojsko usług zewnętrznych w historii może być także sytuacja w jakiej znalazło się państwo francuskie po zawieszeniu broni z 25 czerwca 1940 r. Mogło ono utrzymywać na okrojonych terenach metropolii, które obejmowały środkową i południową Francję oraz Korsykę, „dla utrzymania ogólnego porządku”, armię lądową o liczebności 84 000 oficerów i szeregowych, półpolicijną gwardię ruchomą w sile 6000 ludzi oraz jednostki lotnictwa i marynarki wojennej o łącznej liczbie 10 000 ludzi. Aby zatrzymać większość oficerów i szeregowych w jednostkach liniowych, wcielano do służb pomocniczych dywizji (łączność, kwatermistrzostwo, transport, medyczna) pracowników cywilnych [2]. Pod koniec XX wieku oraz na początku XXI wieku nastąpił bardzo duży rozwój outsourcingu w siłach zbrojnych na świecie. Najbardziej rozwinięta współpraca w tej dziedzinie jest w Stanach Zjednoczonych.

Można wyróżnić trzy główne grupy firm, świadczących usługi dla sił zbrojnych:

- firmy prowadzące działania zbrojne (military provider firm),
- firmy świadczące usługi doradczo-szkoleniowe (military konsultant firm),
- firmy zabezpieczające siły zbrojne pod względem logistycznym (military support firm) [3].

Coraz szersze zastępowanie wykonywania wielu zadań obsługowych dla sił zbrojnych przez firmy zewnętrzne wynika z licznych korzyści, jakie daje takie rozwiązanie. Należy jednak pamiętać, że działanie wojsk posiada wiele specyficznych cech, odróżniających je od działalności firm prywatnych. Siły zbrojne, poza uwzględnieniem aspektu ekonomicznego swojej działalności, skupiają się na skuteczności i możliwości prowadzenia działań, które w sytuacjach kryzysowych, są ważniejsze od rachunku ekonomicznego. Stosowanie w wojsku outsourcingu nie powinno pozbawiać lub ograniczać go w możliwości wypełniania swoich głównych zadań. Decydując się na przekazanie określonej obsługi sił zbrojnych firmom zewnętrznym należy zawsze przeprowadzić analizę, czy i w jakim stopniu może to wpłynąć na możliwości wojska.

Przykładowo system logistyczny sił zbrojnych powinien (niezależnie od tego, czy stosowane są usługi zewnętrzne):

- w okresie pokoju - zaspokoić potrzeby materiałowe związane z utrzymaniem gotowości bojowej, szkoleniem oraz bieżącą działalnością sztabów i jednostek wojskowych,
- w okresie kryzysów i napięć – posiadać możliwości płynnego zwiększenia zakresu zabezpieczenia materiałowo – technicznego oraz przygotowania się do działania w warunkach polowych po mobilizacyjnym rozwinięciu,
- w okresie działań wojennych – zabezpieczyć materiałowe i techniczne potrzeby na rzecz utrzymania wysokiego stopnia gotowości do użycia systemów uzbrojenia, które mają decydujący wpływ na osiągnięcie powodzenia w walce [4].

Outsourcing wojskowy na świecie, mimo coraz większego udziału w obsłudze światowych sił zbrojnych posiada swoje wady. Niektóre próby jego wprowadzenia zakończyły się porażką, inne budzą kontrowersje. Dlatego też zasadnym jest bliższe przyjrzenie się, jakie zagrożenia stoją na drodze stosowania usług firm zewnętrznych obsługujących sektor wojskowy.

### 1. ROZWÓJ USŁUG ZEWNĘTRZNYCH DLA WOJSKA

Zadania w zakresie obrony narodowej mogą być realizowane zarówno przez sferę publiczną, jak i sektor prywatny. Wątpliwości budzi jedynie kwestia proporcji pomiędzy tymi dwoma obszarami oraz zakres zadań przez nich wykonywanych [5].

Wśród czynników, które miały zasadniczy wpływ na rozwój rynku outsourcingu wojskowego po zakończeniu zimnej wojny S. Perlo-Freeman i E. Sköns wymieniają:

- redukcję wydatków na cele wojskowe oraz ograniczenie liczby personelu wojskowego, co skutkowało wysokim poziomem podaży na rynku pracy w zakresie wojskowości;
- rosnący popyt na usługi dla wojska wynikający z czterech niezależnych czynników: zmiany charakteru konfliktów zbrojnych, rozwoju wojskowych operacji ekspedycyjnych, zmian w technologiach wojskowych (Revolution in Military Affairs – RMA) oraz utraty przez siły zbrojne kompetencji w niektórych obszarach, co wynikało z ich znaczącej redukcji
- zmiany z punktu widzenia polityki i ekonomii w podejściu do problemu wykonywania przez kontraktorów cywilnych funkcji dotychczas zastrzeżonych dla sił zbrojnych [3].

Zbliżony punkt widzenia prezentuje P.W. Singer, który wśród źródeł rosnącego znaczenia kontraktowania przez siły zbrojne usług w sektorze prywatnym wskazuje trzy grupy uwarunkowań determinujących rozwój outsourcingu wojskowego.

Pierwszą z nich jest luka na rynku usług w zakresie bezpieczeństwa wynikająca ze zmian po stronie popytowej i podaży. Wpływ na to ma:

- wzrost liczby konfliktów lokalnych;
- rosnący udział w konfliktach zbrojnych organizacji innych niż państwa (np. organizacje terrorystyczne, kartele narkotykowe) oraz niski poziom kontroli tych organizacji ze strony społeczności międzynarodowej;
- wysoka podaż na rynku pracy wyszkolonych byłych żołnierzy oraz funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa wynikająca z redukcji sił zbrojnych w erze post zimnowojennej;
- wysoka podaż uzbrojenia i sprzętu wojskowego będąca skutkiem procesów rozbrojeniowych z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz rosnąca dostępność środków walki dla organizacji innych niż państwa;
- osłabienie pozycji i suwerenności państw narodowych we współczesnym świecie przejawiające się tendencją do łączenia się krajów w bloki (unie) lub rozkładem organizacji państwowej (państwa upadłe);
- słabość sił zbrojnych, zwłaszcza w państwach afrykańskich, przejawiająca się niskim poziomem wykształcenia, wyekwipowania oraz niewystarczającymi stanami etatowymi;
- spadek zainteresowania mocarstw światowych angażowaniem się w rozwiązywanie lokalnych konfliktów zbrojnych w krajach rozwijających się oraz słabość ONZ i organizacji regionalnych w tym obszarze.

Drugą grupą okoliczności sprzyjającym wzrostowi znaczenia usług zewnętrznych w siłach zbrojnych są zmiany w sposobie prowadzenia działań zbrojnych. Składają się na to:

- rosnące zaawansowanie technologiczne uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zwłaszcza w obszarze technologii informacyjnych – Revolution in Military Affairs (RMA);
- ucywilnienie sił zbrojnych – rosnąca rola cywilnych specjalistów pełniących funkcje wykonywane dotychczas przez wojskowych (np. administrowanie systemami IT, testowanie uzbrojenia itp.);
- kryminalizacja konfliktów zbrojnych w krajach rozwijających się.

Ostatnią grupę determinantów rozwoju outsourcingu wojskowego stanowią trendy prywatyzacyjne w gospodarce:

- neoliberalna „rewolucja prywatyzacyjna”;
- wzrost znaczenia koncepcji outsourcingu w strategiach przedsiębiorstw;
- intensywny rozwój sektora firm ochroniarskich i popytu na ten typ usług;
- przeniesienie we współczesnych państwach punktu ciężkości ze sfery publicznej do sfery prywatnej [6].

Rosnący poziom i zakres wykorzystania przez siły zbrojne outsourcingu obserwowany jest zarówno w krajach o słabej organizacji państwowej (głównie państwa afrykańskie), jak również w wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych.

Światowym liderem w kontraktowaniu usług zewnętrznych przez siły zbrojne są Stany Zjednoczone. W 2009 roku wydatki Pentagonu na zakupy usług na rynku cywilnym osiągnęły wartość 112,5 mld euro, co stanowiło 23% wydatków na cele obronne [7].

Dążąc do ustalenia zalecanego zakresu wykorzystania outsourcingu do realizacji zadań w sferze obrony narodowej P. MacDonald przywołuje pracę J. Fredlanda i A. Kendry'ego [8], którzy wprowadzają rozróżnienie pomiędzy zasobami obronnymi (np. uzbrojenie, pojazdy amunicja, mundury) oraz zdolnościami obronnymi: pośrednimi (np. pododdziały lotnicze, wojsk lądowych, jednostki pływające marynarki wojennej) i końcowymi (np. obrona przeciwlotnicza, operacje amfibijne, operacje wsparcia pokoju itp.). Zasoby obronne są stosunkowo łatwe do szczegółowego zdefiniowania i opisanego, przez co charakteryzują się niskimi kosztami transakcyjnymi, a zatem zasadnym i korzystnym dla sił zbrojnych jest ich kontraktowanie na rynku cywilnym. Natomiast zdolności

obronne z uwagi na wysokie potencjalne koszty transakcyjne powinny być – z zasady – utrzymywane przez siły zbrojne.

Podjęcie decyzji outsourcingowej w oparciu o opisany powyżej model należy uwzględnić fakt, że wyróżnienie pomiędzy zasobami a zdolnościami obronnymi stanowi swego rodzaju uproszczenie rzeczywistości. Dlatego też niektóre zdolności pośrednie (np. zadania wykonywane przez jednostki logistyczne) mogą zostać wystarczająco dobrze zdefiniowane i kontraktowane na rynku cywilnym, podczas gdy niektóre złożone zasoby (np. zaawansowane formy szkolenia na szczeblu pododdziału) lepiej aby pozostały wewnętrznym zadaniem sił zbrojnych. Z tego względu Fredland [9] uważa, że potencjalne korzyści można uzyskać zlecając do realizacji przez firmy zewnętrzne funkcje niebojowe, podczas gdy funkcje bojowe powinny zostać wyłączną domeną sił zbrojnych. Problemem jest jednak wyraźne rozgraniczenie między tymi dwoma typami zadań, co potwierdzają doświadczenia z operacji irackiej i afgańskiej oraz wzajemne zależności między tymi dwoma obszarami.

W rzeczywistości usługi zewnętrzne dla wojska wykonywane są w bardzo szerokim zakresie, obejmującym zróżnicowane działania. P.W. Singer [6] wyróżnia trzy typy firm:

- firmy uczestniczące w działaniach militarnych (Military Provider Firms),
- firmy świadczące usługi doradczo-szkoleniowe (Military Consultant Firms),
- firmy dostarczające wsparcia dla sił zbrojnych (Military Support Firms).

Military Provider Firms dostarczając zamawiającemu zwarte pododdziały lub wysoko kwalifikowany personel wojskowy (np. pilotów wojskowych), w związku z tym biorą udział po jego stronie w działaniach o charakterze militarnym. Typowym klientem takich firm są państwa o niewielkim potencjale militarnym, które są zmuszone w szybkim czasie stawić czoła zagrożeniom militarnym. Military Consultant Firms dostarczają usługi o charakterze konsultingowym i szkoleniowym niezbędne zamawiającemu do przygotowania operacji lub przeprowadzenia restrukturyzacji sił zbrojnych. Z zasady firmy te nie uczestniczą w działaniach o charakterze militarnym. Typowym klientem firm świadczących usługi doradczo-szkoleniowe są państwa, których siły zbrojne przechodzą gruntowną restrukturyzację ukierunkowaną na radykalne zwiększenie zdolności operacyjnych. Military Support Firms dostarczają szeroko rozumianego wsparcia dla sił zbrojnych. Zakres ich działania może obejmować typowe funkcje logistyczne takie jak: zabezpieczenie techniczne, zaopatrywanie wojsk oraz zabezpieczenie transportowe, ale również rozpoznanie czy operacje informacyjne.

## 2. OGRANICZENIA OBSŁUGI ZEWNĘTRZNEJ WOJSKA

Mimo że outsourcing zdobył dużą popularność w siłach zbrojnych wielu państw, trzeba pamiętać, że z jego stosowaniem związane są różne ograniczenia, zagrożenia i patologie.

Jak wskazują źródła amerykańskie, odnoszące się nie tylko do zagadnień outsourcingu, lecz szerzej do problematyki prywatyzacji działalności wojskowej, aby takie działania zapewniały niższe koszty i wyższą jakość, muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki:

- rynek usług dla sił zbrojnych jest rynkiem konkurencyjnym w długim okresie,
- zamawiający (resort obrony narodowej) jest w stanie precyzyjnie zdefiniować swoje wymagania,
- zamawiający posiada możliwości pełnej oceny zgodności z kontraktowanych dostaw i usług zgodnie ze specyfikacją [10].

W przypadku usług dla wojska wykonywanych przez firmy zewnętrzne pojawiają się słabości, takie jak w outsourcingu w działalności cywilnej, natomiast dochodzą dodatkowe zagrożenia związa-

ne ze szczególnymi warunkami funkcjonowania sił zbrojnych. W takim przypadku, pamiętać należy, że skuteczność wykonywanych działań ma często priorytet nad jej kosztami.

Najistotniejsze problemy związane z funkcjonowaniem outsourcingu w wojsku wymieniono poniżej:

- Poważnym ryzykiem jest dzielenie się poufnymi informacjami. Umowa outsourcingowa wymaga udostępnienia innej firmie systemu i informacji. Może to być ograniczone, w zależności od rodzaju pracy. Jest to ryzykowne, gdyż informacje mogą być źle użyte. Inna firma może użyć informacji dla własnych korzyści lub w innym nieetycznym celu. Dlatego też w przypadku wybierania partnera dla wojska ważny jest wybór firm godnych zaufania, najlepiej posiadających już doświadczenie w takiej współpracy i niemających dotychczas problemów z wyciekami lub złym wykorzystaniem poufnych informacji. Może to w niektórych przypadkach powodować zmniejszenie bezpieczeństwa państwa lub np. zwiększenie ryzyka strat w czasie wykonywania operacji militarnych. Mankamentem związanym z niebezpieczeństwem przenikania poufnych informacji poza strukturę organizacji może być zewnętrzne administrowanie dokumentacją personalną, czy prowadzenie księgowości. Do zagrożeń zaliczyć można także niekontrolowany odpływ informacji oraz know-now z przedsiębiorstwa za pośrednictwem zwalnianego personelu.
- Decydując się na zlecenie określonej działalności podmiotowi zewnętrznemu należy uwzględnić potrzebę dodatkowego nakładu pracy, w celu określenia wymagań funkcji outsourcingowych. Z kolei zaniedbanie procesu doboru firm zewnętrznych niesie ze sobą ryzyko nieoptymalnego doboru firmy partnerskiej. Niedostateczna wiedza na temat możliwości i uwarunkowań wykorzystania outsourcingu powoduje często powierzchowne traktowanie problemu wydziałań, niedostrzeganie jego wielostronnych uwarunkowań oraz strategicznego charakteru. Przyczyną może tu być stosowanie uproszczonych metod analizy celowości outsourcingu, nadmierne optymistyczne szacowanie przewidywanych korzyści czy lekceważenie ryzyka i trudności.
- Wprowadzając usługi zewnętrzne dla wojska, następuje dobrowolne zmniejszenie kontroli nad danym obszarem działalności.
- Powiązanie wojska z firmami zewnętrznymi (odpowiedzialnymi za wybrane rejony funkcjonowania sił zbrojnych) powoduje, że trzeba polegać na usługobiorcy, co tworzy pewne ryzyko. Należy być przygotowanym na sytuację, w której firma ma problemy lub bankrutuje. Wiąza się z tym trudności w odtworzeniu wydzielonych funkcji w przypadku nieudanej działalności outsourcingowej i możliwość poniesienia znacznych kosztów przy zmianie przedsiębiorstwa usługowego, a co w niektórych sytuacjach najważniejsze problemach z realizacją aktualnych potrzeb. Niepewność funkcjonowania partnera w outsourcingu w niedalekiej przyszłości może stanowić poważną wadę jego stosowania. Pracownicy prywatnych przedsiębiorstw świadczących usługi dla sił zbrojnych w warunkach zagrożenia mogą, w przeciwieństwie do żołnierzy, odmówić wykonywania pracy lub zmienić zatrudnienie.
- Kolejnym problemem mogą być niepowodzenia w wypracowaniu prawidłowej współpracy z dostawcami usług i duża skala konfliktów na linii: siły zbrojne – przedsiębiorstwo usługowe, może to wynikać z różnych czynników (inny sposób funkcjonowania i zarządzania firm prywatnych i wojska, niska lojalność usługodawcy itd.). Powoduje to utrudnienie dowodzenia, poprzez połączenie procesów cywilnych z wojskowymi. Dochodzi do tego jeszcze utrata możliwości oddziaływania przez stronę wojskową na wykonawców cywilnych.
- Istnieje ryzyko związane z trudności w osiągnięciu spodziewanego obniżenia kosztów i wzrostu efektywności pracy przedsiębiorstwa przede wszystkim ze względu na rosnące ceny usług stosowane przez przedsiębiorstwa usługowe. Ewentualnie mogą wystąpić dodatkowe koszty nieobjęte umową. Może dojść np. do sytuacji, gdy produkty zostaną dostarczone, a usługi wykonane zgodnie z ustaleniami, ale firma zewnętrzna przedstawi uzasadnienie poniesionych, dodatkowych kosztów. Kontrakty outsourcingowe są często zawierane na okres kilku lat. W tym czasie mogą nastąpić poważne zmiany w technologii, oczekiwaniach klientów, prawie czy polityce. Żaden kontrakt nie jest w stanie przewidzieć, jakie to będą zmiany i jaki wpływ one będą miały na prowadzenie interesów. Nowe warunki mogą w prosty sposób prowadzić do zwiększenia kosztów. Dotyczy ono najczęściej funkcji, których wyniki są trudne do precyzyjnego określenia i trudno mierzalne ilościowo. Za przykład podaje się obsługę w zakresie public relations, doradztwo, czy usługi marketingowe. Sytuacja ta może występować w przedsiębiorstwach powiązanych kapitałowo, lub firmach niezależnych właścicielsko, związanych jednak określonymi układami personalnymi. Istotnym problemem może być oligopolizacja lub w skrajnym przypadku monopolizacja rynku (tzw. dwustronny monopol - jeden dostawca i jeden odbiorca). Brak konkurencji stwarza zagrożenie wzrostu cen, obniżenia poziomu jakości usług i ich innowacyjności oraz ukrywania rzeczywistych kosztów przedsiębiorstw.
- Bardzo istotny jest taki wybór firm zewnętrznych, aby zminimalizować możliwość niewłaściwego wykonywania prac, w tym zwłaszcza możliwość obniżania jakości produktu końcowego. Może tutaj dojść do różnego rodzaju problemów, takich jak: niedostarczenie produktu, bądź niewykonanie usługi, która została uzgodniona w umowie, produkty będą dostarczone w mniejszej ilości, a usługi nie będą odpowiadały oczekiwanym specyfikacjom, usługa zostanie wykonana niezgodnie z terminem. Każda z tych sytuacji w przypadku wojska, a zwłaszcza działań militarnych może przynosić bardzo poważne konsekwencje. Jeżeli zleceniodawca będzie dodatkowo kładł większy nacisk na koszty niż, na jakość wykonywanych zleceń, szansa na wyżej wymienione problemy będzie rosła. Często jednak jednym z głównych celów jakie przyświecają wprowadzaniu outsourcingu w wojsku jest obniżenie kosztów.
- W przypadku dopuszczenia działalności PMC może dojść do pewnego rodzaju utraty kontroli także nad działalnością czysto militarną wojska. Skutkować to może także utratą monopolu na prowadzenie działań bojowych (lub kierowanie nimi) na obszarze prowadzonych działań [11, 12, 13, 14, 15, 16]. Zagrożeniem jest powierzanie bezpieczeństwa narodowego podmiotom gospodarczym, które kierują się interesem prywatnym opartym na rachunku zysków i strat. Wówczas może okazać się, że państwo korzystające z tego typu usług uzależni się od nich, co stwarza dla firm asumpt wpływania na politykę tego państwa [17].
- Problemem może być nadanie właściwego statusu prawnego osobom cywilnym wspomagającym działania wojska, zgodnego z poszanowaniem zasad międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych i standardów zachowań humanitarnych oraz umożliwiającego korzystanie przez te osoby z ochrony prawa i przyśługujących przywilejów. Konwencje genewskie definiują kategorię „osób towarzyszących siłom zbrojnym” (nienależących do nich bezpośrednio). Przykładami są cywilni członkowie załóg samolotów wojskowych, korespondenci wojenni, dostawcy i członkowie oddziałów pracy lub służby powołane do opieki nad siłami zbrojnymi. Warunkiem zaliczenia do tej kategorii jest posiadanie upoważnienia od sił zbrojnych, którym osoby te to-



warzyszą. Rolę taką pełni karta tożsamości zgodna ze wzorem określonym w konwencji, którą siły zbrojne obowiązane są im wydać. Zaliczenie do kategorii „osób towarzyszących siłom zbrojnym” gwarantuje uzyskanie statusu jeńca wojennego w przypadku dostania się do niewoli. Oddzielny status przewidziany jest dla personelu medycznego i duchownego. Ma on być wyposażony w specjalną kartę tożsamości, tabliczkę i opaskę ze znakiem rozpoznawczym (godło czerwonego krzyża, czerwonego półksiężyca lub czerwonego lwa i słońca na białym polu). Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 1977 r. dopuszcza nawet używanie lekkiej broni osobistej do obrony własnej przez osoby cywilne towarzyszące siłom zbrojnym i personel medyczny [18, 19]. Cywilny specjalista, noszący np. ze względów praktycznych mundur (brak oznak stopnia wojskowego nie ma tu znaczenia), musi liczyć się z możliwością potraktowania go przez strony konfliktu jak uzbrojonego żołnierza, którego nie chroni prawo konfliktów zbrojnych (o ile nie jest ranny lub nie dostał się do niewoli). Państwa korzystające z cywilnego wsparcia na większą skalę (na przykład Stany Zjednoczone) dbają o zabezpieczenie kwestii egzekwowania ewentualnej odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione w trakcie operacji przez personel cywilny, na przykład poprzez wyłączenie ich spod jurysdykcji miejscowego prawa w stosownym porozumieniu o statusie sił (Status of Forces Agreement – SOFA).

Kontraktowanie poza wojskiem usług firm prowadzących działania zbrojne (military provider firm) może powodować zagrożenia polityczno-prawne. Należą do nich [10, 3]:

- przekazanie przez państwo podmiotom prywatnym uprawnień do stosowania siły,
- problematyczny status pracowników firm świadczących usługi dla sił zbrojnych w strefach działań zbrojnych,
- zainteresowanie kontraktorów przedłużaniem trwania konfliktów zbrojnych,
- zagrożenie podejmowaniem przez kontraktorów prób wpływania na politykę państw narodowych, nieuczciwego lobbingu i korupcji.

Ficoń K. i Zięcina M. [20] zwracają uwagę na wady zastosowania outsourcingu w zaopatrywaniu jednostek pływających PMW w paliwa. Wymieniają oni:

- Brak dużego doświadczenia w zakresie stosowania zasad outsourcingu, co może skutkować błędnym przygotowaniem całego procesu i jego wadliwym w przyszłości funkcjonowaniem,
- Prawdopodobne trudności w znalezieniu wyspecjalizowanych firm cywilnych na rynku krajowym mogących uczestniczyć w procesie zaopatrywania jednostek pływających w produkty ropopochodne, także ze względu na brak doświadczeń z ich strony oraz brakiem właściwego rozpoznania potrzeb morskiego rodzaju sił zbrojnych,
- Duży wysiłek organizacyjny związany z procesem właściwego przygotowania, wdrożenia oraz funkcjonowania zaproponowanych rozwiązań systemowych,
- Podatność systemu na niekorzystne warunki polityczne, gospodarcze i ekonomiczne mogące wystąpić zarówno na rynku krajowym jak i międzynarodowym takie jak, kryzysy naftowe, wzrosty cen, zmiany kursów walut, itp.,
- Konieczność zagospodarowania dużej ilości zbędnego mienia ruchomego oraz infrastruktury, budynków magazynowych i administracyjnych, terenów powstałych po wprowadzeniu zaproponowanych rozwiązań systemu ukierunkowanego na największą efektywność ekonomiczną.

Niestety spośród wielu wymienionych potencjalnych zagrożeń niektóre ujawniają się w rzeczywistym funkcjonowaniu outsourcingu wojskowego. Do najczęstszych stwierdzonych przypadków niepra-

widowości po stronie firm zewnętrznych w Iraku i Afganistanie należały:

- zawyżanie cen świadczonych usług,
- przedstawianie fikcyjnych faktur za niewykonane w praktyce usługi,
- brak właściwego nadzoru nad realizowanym projektem, niesubordynacja i przypadki nadużyć broni przez pracowników ochrony zatrudnianych przez firmy sektora PMC (np. Blackwater).

Z kolei w przypadku wprowadzania usług zewnętrznych dla wojska na Słowacji dopatrzono się także różnych problemów. Badania wykazały, że koszty zostały obniżone w 17,24% przypadków. W 34,47% przypadków koszty wzrosły a w 20,68% koszty nie uległy zmianie. Istotnym faktem jest, że aż 27,60% respondentów nie zdecydowało się na sporządzenie bilansu kosztów przed i po wprowadzeniu outsourcingu. Przy zarządzaniu outsourcingiem w strukturach sił zbrojnych nie w pełni wykorzystywano w praktyce sprawdzone wzorce outsourcingowe. Pomimo wielokryterialnej oceny wariantów przy podejmowaniu decyzji o wyborze firmy świadczącej usługi z badań wynika, że największą wagę przykładano przy jego ocenie na sprawy finansowe. Dążenie do obniżenia kosztów może prowadzić do sytuacji, że usługa nie będzie realizowana kompleksowo i na należyłym poziomie. Jednostki organizacyjne przy ocenie kandydatów i wyborze usługodawcy nie zwracały uwagi na ich sytuację finansową, reputację oraz kwalifikacje pracowników. Zaobserwowano także problem jakim jest zetknięcie się dwóch odmiennych kultur i typów zarządzania (wojskowego i cywilnego) [12]. Wszystko to (na przykładzie Słowacji) pokazuje, że wdrażanie usług firm zewnętrznych może nie przynosić w pełni oczekiwanych korzyści.

Innym przykładem trudności napotykanym przy zleceniu firmom zewnętrznym usług dla wojska może sytuacja, gdy planując organizację zabezpieczenia logistycznego PKW w Czadzie zakładano, że baza wojskowa w Iribie zostanie zbudowana przez cywilnego kontraktora. Jednak ze względu na to, że w Czadzie jest tylko jeden taki kontraktor, który już rozpoczął budowę bazy na południu kraju, baza North Star została zbudowana przez polskich logistyków i saperów we współpracy z kontyngentem francuskim [21].

Brak porozumienia między wojskiem, a firmami usługowymi oraz zła jakość świadczonych usług stwarza czasami w rzeczywistości poważne problemy. W 2007 roku zdecydowano, że ukraińskie wojsko przejdzie na system outsourcingu, dostarczaniem produktów i przygotowaniem posiłków dla wojska zajmują się cywilne firmy cateringowe. Od początku 2011 r. z powodu rosnących długów MON-u dostawy dla armii wstrzymały dwie z siedmiu zajmujących się tym firm. W styczniu karmić żołnierzy przestał Białecerkiwny Wojentorg, a w lutym Iwala. Minister obrony Mychajło Jeżel przyznał, że państwo jest im winne odpowiednio 30 i 75 mln hrywien (10 i 27 mln zł), jednak zamiast uregulować długi, MON zrezygnował z ich usług i zawarł umowy z nowymi dostawcami. Firma przez kilka miesięcy karmiła żołnierzy na swój koszt jedynie na podstawie ustnej umowy z wojskiem. W październiku 2010 roku, po kolejnej aferze z masowym zatruciem w kilku jednostkach, ministerstwo obrony zapowiedziało, że zrywa kontrakt. Mimo to Iwala nie przerwała dostaw, a w grudniu 2010 roku minister Jeżel zapowiedział nawet zwiększenie kontraktu [22]. W czasie konfliktu na Ukrainie problemem stał się outsourcing, za karmienie żołnierzy odpowiadają prywatne firmy, które nie są zobowiązane, by jechać w strefę działań zbrojnych.

Najwięcej kontrowersji przy outsourcingu wojskowym budzi wykorzystanie firm PMC. Znacznie utrudnione, w porównaniu do przewinień dokonywanych przez zawodowych żołnierzy, staje się obciążenie rządów państw polityczną odpowiedzialnością za działalność

takich korporacji, są one przecież niezależnymi, prywatnymi podmiotami.

Obecnie względne bezpieczeństwo stosowania tego rodzaju sił zapewnia fakt, iż są to zazwyczaj podmioty pochodzące z państw zachodnich, w których istnieje silna kontrola społeczna i medialna sfery militarnej. Zagrożenie stanowi jednak rozwój firm PMC w państwach, które takiej kontroli są pozbawione. Istnieje potencjalna możliwość wykorzystania wyspecjalizowanych i świetnie uzbrojonych jednostek, które mogą wykonywać operacje w oderwaniu od jakiegokolwiek powiązania z państwem wysyłającym. Oficjalnie ochraniając jego zasoby w innych krajach, w rzeczywistości destabilizując i niszcząc lokalne struktury państwowe i społeczne.

Władimir Putin w 2012 roku zapowiedział tworzenie rosyjskich PMC, które według niego mogłyby świadczyć usługi w zakresie ochrony interesów i obiektów rosyjskich poza granicami Federacji Rosyjskiej. Istnieje podejrzenie, że pierwszymi jednostkami, które zostały przerzucone na Krym były oddziały Svarog - jednej z nowo powstałych rosyjskich korporacji zbrojnych. Spodziewać się można także, iż prorosyjskich bojówek organizujących się na wschodzie Ukrainy tworzona jest przez działających na zlecenie rosyjskiego rządu kontraktorów, których zdaniem jest destabilizacja i organizacja prowokacji. W pewien sposób ułatwia to odsunięcie od rosyjskiego rządu odpowiedzialności za tego typu operacje.

Korzystanie z usług PMC może służyć też rządowi prowadzenie swoich działań zbrojnych, przy ograniczonym udziale lub jego braku ze strony narodowych sił zbrojnych. Przykładem może być większe wykorzystanie prywatnych firm przez rząd USA w Kolumbii. Zatrudniając PMC, administracja Busha obchodziła ograniczenie Kongresu wielkości i zakresu zaangażowania armii Stanów Zjednoczonych w wojnie domowej w Kolumbii.

Problemem PMC jest też zagrożenie dla wojska poprzez odchodzenie doświadczonych żołnierzy do firm prywatnych, które wykorzystują umiejętności nabyte na koszt publiczny dla prywatnego zysku. Może to zaszkodzić zdolności wojskowej jednostek poprzez niemożność zatrzymania utalentowanych żołnierzy. Niektórzy dowódcy pozwalają obecnie żołnierzom wziąć roczny urlop, w nadziei, że po zarobieniu pieniędzy na kontrakcie będą chcieli wrócić i nie zostaną utraceni dla służby na zawsze.

Przy korzystaniu z usług PMC należy zwracać szczególną uwagę na przejrzystość finansowania i działalności tych firm. Pozwala to ocenić rzeczywisty wkład elementu zbrojnego w działalność państwa.

Ograniczeniem skuteczności PMC jest także konieczność zmiany umowy (lub zawierania nowych) w przypadku potrzeby działalności w niej nieujętej. Jednostki wojskowe mogą w sposób płynny przejść do realizowania różnych zadań w szybko zmieniających się okolicznościach.

Nawet w państwach tak doświadczonych w outsourcingu wojskowym jak USA zdarzają się problemy z realizacją kontraktów. Przypadek taki miał miejsce przy projekcie Future Imagery Architecture (FIA), który miał zastąpić system satelitarny KH-12/KH-13. Koncern Boeing prowadził projekt FIA w latach 1999-2005, wydano 10 mld USD, aby po niepowodzeniach program trafił do Lockheed Martin. Ostatecznie Kongres zlikwidował go, bowiem okazało się, że koszt pojedynczego satelity będzie zbyt wysoki. Mimo wszystko przy dynamicznym rozwoju technologii zaangażowanie prywatnych firm w działania wywiadowcze jest nie tylko nieuniknione, ale również pożądane [23].

## WNIOSKI

Praktyka pokazuje, że stosowanie outsourcingu w wojsku może przynosić liczne korzyści (zarówno w postaci jakości usług, jak i ich kosztów) oraz wypełnić lukę powstałą na skutek zmniejszenia (ar-

mie zawodowe) liczby żołnierzy w służbie. Z drugiej strony dają się zaobserwować różne nieprawidłowości stosowania outsourcingu w wojsku.

W wielu miejscach na świecie stan zagrożenia konfliktami zbrojnymi oceniany jest przez władze jako znikomy. Powoduje to pewne konsekwencje przy ustalaniu charakteru utrzymywanych sił zbrojnych, ich szkolenia i zabezpieczenia. W państwach Zachodu (np. USA, Wielka Brytania czy Niemcy) gdzie zagrożenie jest niskie, a działania zbrojne toczy się w trakcie misji ekspedycyjnych, poleganie na firmach prywatnych powoduje niskie zagrożenie spowodowane nie wypełnianiem przez nie zakontraktowane usług. Inaczej sytuacja może wyglądać w przypadku państwa, na terenie którego toczą się działania zbrojne. Firmy prywatne mogą zrezygnować z realizacji kontraktu, ze względu na zagrożenie pracowników oraz mienia firmy.

Nawet w przypadku funkcjonowania pokojowego outsourcingu wojskowego może dochodzić do sytuacji, że oszczędności finansowe są tylko pozorne, a jakość usług nie wzrosła. Sytuacja taka w czasie konfliktu zbrojnego (zwłaszcza w przypadku jego wystąpienia na terytorium własnego państwa) może mieć daleko idące skutki. Dodatkowo firmy zagraniczne pod presją polityczną mogą zawiesić działalność i wręcz sparaliżować czasowo wykonywane przez siebie usługi, co może mieć tragiczne następstwa (w zależności od wpływu danej usługi na zdolności bojowe wojska).

Należałoby rozważyć przyjęcie ponadnarodowych regulacji dotyczących dopuszczalnego zakresu funkcjonowania PMC oraz ustanowienie nad nimi skutecznego nadzoru, ze względu na to, że tego rodzaju podmioty mogą być wykorzystywane także przez państwa agresywne w celu destabilizacji innych krajów. Dodatkowo uregulowałoby to kwestie jurysdykcji kontraktorów tych firm oraz mogło wpłynąć na przejrzystość rzeczywistego zaangażowania określonych państw w poszczególne konflikty.

W lipcu Departament Obrony USA opublikował Narodową Strategię Wojskową, w którym stwierdzono, że prawdopodobieństwo pełnoskalowego konfliktu międzypaństwowego z udziałem Stanów Zjednoczonych jest niskie ale rosnące. Autorzy strategii podkreślają, że konflikty hybrydowe mogą nadal wybuchać, a przykładem może być konflikt na Ukrainie oraz działania stosowane przez Państwo Islamskie. Stwierdzono, że konflikty mają być bardziej przewlekłe oraz ze względu na nowe narzędzia, np. w cyberprzestrzeni, mniej przewidywalne i trudniejsze do kontrolowania.

W zasadzie szerokie stosowanie outsourcingu nie zostało zwerifikowane dla przypadku pełnoskalowego konfliktu zagrażającego bezpośrednio bezpieczeństwu terytorialnemu państwa.

Wszystkie te okoliczności powodują, że należy szczególnie skrupulatnie analizować:

- sektory wojskowości, które można powierzyć prywatnym firmom,
- dobór firm, mających realizować określone usługi (pod kątem pewności wykonania, jakości oraz kosztów).

Z pewnością nadal będzie trwał rozwój firm oferujących swoje usługi na rynku prywatnych usług dla wojska, który będzie obejmował coraz to nowe sfery, dotychczas zarezerwowane dla państwowych armii. Jednak należy uwzględnić także zmiany (np. cyberataki, konflikty hybrydowe) jakie występują w metodach prowadzonych działań wojskowych i dostosować do nich możliwości outsourcingowe, żeby zminimalizować ich ewentualne wady.

## BIBLIOGRAFIA

1. Nowaczyk W., Znaczenie transportu zewnętrznego we współczesnej gospodarce, [w:] „Podstawowe zagadnienia współczesnej logistyki” pod redakcją R. Kozłowski, A. Sikorski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2009,
2. J. Sumner, F. Vavilieur, M. Chappel, L'Armée Française 1939-1942 (tłum. ros., Moskwa 2002), s. 57-61.
3. Perlo-Freeman S., Sköns E., The private military services industry, SIPRI Insights on Peace and Security, 2008, No. 1, s. 1-4.
4. Sułek M. [red. nauk.], Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, AON, Warszawa 1995, s. 162.
5. MacDonald P., Economics of military outsourcing, The University of York, York 2010, s. 19.
6. Singer P.W., Corporate warriors: The rise of privatized military industry, Cornell University Press, New York 2003.
7. European – United States Defence Expenditures in 2009, European Defence Agency, Brussels, 21.12.2010, s. 14.
8. Fredland J., Kendry A., The privatisation of military force: economic virtues, vices and government responsibility, Cambridge Review of International Affairs, 1999, nr 13, s. 147-164.
9. Fredland J., Outsourcing military force: A transactions cost perspective on the role of military companies, Defence and Peace Economics, 2004, nr 15 s. 205-219.
10. Markusen A. R., The Case Against Privatizing National Security, Governance, 2003, Vol. 16, No. 4, s. 471 - 501.
11. Cook M.F., Outsourcing funkcji personalnej, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 24-25.
12. Gay Ch.L., Essinger J., Outsourcing strategiczny, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 19-21.
13. Smyk, Rola zewnętrznych oferentów usług logistycznych (outsourcingu) w logistyce wojskowej, AON, Warszawa 2007, s. 92.
14. Trocki M., Outsourcing, PWE, Warszawa 2001, s. 219.
15. Wesolowski S., Stan i perspektywy outsourcingu, Gospodarka Materiałowa i Logistyka, nr 4/2003, s. 11.
16. Skarżyński M., Outsourcing militarny, Bellona 2008, nr 1, s. 168 - 174., s. 173
17. Piątek J., Prywatne firmy wojskowe, – nowy charakter prowadzenia wojen w świecie globalnym, Kultura — Historia — Globalizacja Nr 8, s. 121.
18. III Konwencja Genewska, Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych, Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r., Nr 38, poz. 175, załącznik), [http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/III\\_KG.pdf](http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/III_KG.pdf) (dostęp: 6 maja 2011 r.).
19. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175, załącznik), [http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/I\\_PD.pdf](http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/I_PD.pdf) (dostęp: 6 maja 2011 r.).
20. Ficoń K., Zięcina M., Outsourcing dostaw materiałów pędnych i smarów z sektora cywilnego do marynarki wojennej – możliwości zastosowania, Logistyka 5/2011 s. 573-577.
21. Brylonek M., PKW w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, Przegląd Logistyczny 2008, nr 4, s. 4 - 10.
22. [http://wyborcza.pl/1,76842,9185272,Ukraina\\_200\\_tys\\_glodnych\\_zolnierzy.html#ixzz3SBVo-AEz7](http://wyborcza.pl/1,76842,9185272,Ukraina_200_tys_glodnych_zolnierzy.html#ixzz3SBVo-AEz7) (stan na 02.03.2011)
23. Krishnan A., The Future U.S. Intelligence Outsourcing, The Brown Journal of World Affairs 18.1 (Fall 2011).

## RESTRICTIONS ON THE USE OF OUTSOURCING IN THE ARMED FORCES

### Abstract

*The article describes the conditions conducive to the development of outsourcing in the armed forces. Also discusses the limitations and risks associated with the use of outsourcing for the armed forces. Specific examples of the malfunction outsourcing. Attention was drawn to the need to adapt contracting services for the military to new threats contemporary conflicts.*

Autor:

**SADOWSKI Piotr** - Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Mechaniczny; 26-600 Radom; ul. Krasickiego 54 29. Tel: +4848361-71-63, p.sadowski@pr.radom.pl