

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Dr Bogdan WÓJTOWICZ

Dr inż. Tomasz NALEPA

NOWOCZESNE ZARZĄDZANIE OBRONNYMI INWESTYCJAMI SOJUSZNICZYMI I UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

W przeszłości etymologiczne pojęcie wojny stosowano często jako oznaczenie konfliktu pomiędzy wartościami prezentowanymi przez różne, przeciwstawne sobie państwa i narody. W konsekwencji jedno z powiązanych zagadnień, jakim jest np. *prawo narodów jako filozofia*, znalazło swoje odbicie jeszcze w przeszłości, tzn. w idealizmie niemieckim. W rezultacie „Filozofia niemieckiego idealizmu stworzyła dwa przeciwstawne wyjaśnienia znaczenia i roli prawa międzynarodowego: afirmujący potrzebę jego istnienia (Immanuel Kant) i negujący jego sensowność (Johann Gottlieb Fichte i Georg W.F. Hegel). Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy stanowiła odmiennność spojrzenia na prawną i polityczną pozycję wojny”¹.

Wojny prowadzone w XX wieku jednoznacznie dowiodły, iż powodzenie w rozstrzygnięciu konfliktu zbrojnego przestało być uzależnione głównie od wyszkolenia sił zbrojnych oraz uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) zgromadzonego w ich magazynach. Już I wojna światowa obnażyła problem walczących stron zapewnienia zaawansowanego technologicznie UiSW dla sił zbrojnych, ponieważ zasoby UiSW zgromadzone w magazynach zostały szybko wyczerpane. Zapotrzebowanie na UiSW (zarówno ilościowe – jak i jakościowe) wojsk walczących w oparciu o masowo wykorzystywane osiągnięcia techniki – jednoznacznie wskazywały na

¹ R. Kwiecień, *Aksjologia prawa międzynarodowego a siła zbrojna w perspektywie historycznej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy Prawa i Polityki*, red. nauk. J. Kranz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 58.

potrzebę systemowego przygotowania do udziału w przyszłych wojnach – nie tylko armii, ale także całej gospodarki i pozostałych zasobów państwa – jako wspólnie tworzących materialne i duchowe podstawy niezbędne do realizacji zadań przez siły zbrojne². Coraz większą rolę zaczęła odgrywać nowoczesna infrastruktura obronna. Polska w pełni zaczęła korzystać z nowych możliwości dopiero od 1991 roku, tzn. w okresie, gdy zaczęła funkcjonowanie w nowych uwarunkowaniach politycznych i militarnych^{3,4}.

Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) wiązało się z nałożeniem na Polskę szczególnych obowiązków. Z kolei przystąpienie naszego państwa do Unii Europejskiej (UE) wymagało sprostania obowiązujących w tej organizacji zasadom konkurencyjności. Powyższe uwarunkowania wraz z obowiązkami nakładanymi na Przemysłowy Potencjał Obronny (PPO) w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG) stwarzają ograniczenia dla polskich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy inwestują w nowe rozwiązania technologiczne, starając się sprostać wymogom technicznym i eksploatacyjnym charakteryzującym asortymenty produkowane przez spółki zagraniczne. Wszystkie działania związane są z istniejącą infrastrukturą PPO. Obecnie nasi przedsiębiorcy mogą brać udział w Programie NATO Security Investment Programme (NSIP) i Host Nation Support (HNS). Wobec powyższych możliwości należy uznać za stosowne wskazanie potencjalnych możliwości alokacji mocy wytwórczych przedsiębiorców PPO, które mogą zostać niewykorzystane w sytuacji przewidywalnego ograniczenia roli PMG. W obecnych uwa-

² Szerzej: P. Ligenza, C. Sochala, T. Nalepa, *Program Mobilizacji Gospodarki oraz rezerwy strategiczne – w nowych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuletyn Informacyjny (Kwartalnik TWO ZO Bydgoszcz) 2010, XV nr 3/57, s. 5–20.

³ Dopiero wybory w 1989 roku przyniosły Polsce pełną polityczną niezależność, stworzyły możliwość rozpoczęcia samodzielnego decydowania o swoich losach. Oznaczało to konieczność posiadania własnej strategii postępowania we wszystkich sprawach. W tym także, a może przede wszystkim, w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Rozpoczęły się zatem intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną – najpierw w ramach wciąż jeszcze istniejącego Układu Warszawskiego, potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym, szerzej: S. Koziej, *Ewolucja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*. Skrypt internetowy, Warszawa 2008, www.koziej.pl (dostęp: 3.10.2011 r.)

⁴ T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa*, Konferencja naukowa AON, Warszawa 25 styczeń 2008 roku.

runkowaniach – za celowe – uznać należy wykorzystanie tych mocy wytwórczych w ramach zadań HNS⁵ i NSIP⁶.

Jednocześnie słabe wykorzystanie środków w ramach NSIP oraz nikłe zadania w ramach HNS, jak również nie do końca wykorzystanie w pełni umów offsetowych, skłoniły autorów do szukania nowych rozwiązań zarządzania tymi programami w kontekście możliwych do nałożenia zadań obronnych na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Z doświadczeń w tym zakresie wynika, że PPO oczekuje jednolitego i sprawnego zarządzania oraz jasnych procedur obowiązujących podczas etapu wstępnego starania się o fundusze z tych programów. W opinii autorów takie wymagania powinna spełnić Agencja ds. Inwestycji Obronnych. Agencja ta byłaby przede wszystkim nowym przedsięwzięciem organizowanym w strukturach państwa, które zadbałoby o inwestycje obronne. Wspomniana Agencja wpisywałaby się tym samym w nowe, wszechstronne rozwiązania inwestycyjne, planowane w najbliższej przyszłości w Polsce. Zatem przyszła Agencja ds. Inwestycji Obronnych stanowiłaby wreszcie tak oczekiwane, krajowe rozwiązanie o znaczeniu strategicznym ponieważ kumulowałaby w swej, przyszłej działalności wszystkie zamierzenia związane z implementacją inwestycji obronnych na terytorium RP, zarówno o charakterze sojuszniczym, jak i unijnym.

Ogólna charakterystyka obowiązujących rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie Programu NSIP

W poprzednim Protokole, tj. w Protokole Ustaleń nr 39/99 z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1999 roku, dokonany został podział kompetencji w zakresie zadań związanych z uczestnictwem Rzeczypospolitej Polskiej w Programie NSIP pomiędzy Ministra Gospodarki a Ministra Obrony Narodowej, jako głównych wykonawców, przy współudziale Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷ oraz Ministra Spraw Zagranicznych w kwestii początkowego zarządzania inwestycjami w ramach ww. programu.

Jednakże już na początku nowej dekady uwidoczniły się problemy związane ze wstępnym zarządzaniem inwestycjami realizowanymi w ramach Programu NSIP.

⁵ Szerzej: B. Wójtowicz, C. Sochala, T. Nalepa, *Realizacja przez przedsiębiorców przemysłowego potencjału obronnego zadań w zakresie wsparcia państwa-gospodarza oraz na rzecz mobilizacji gospodarki – w nowych uwarunkowaniach bezpieczeństwa. Propozycja nowych rozwiązań systemowych*, Biuletyn Informacyjny (Kwartalnik TWO ZO Bydgoszcz) 2010, XV, nr 2/56, s. 14–25.

⁶ Szerzej: T. Nalepa, C. Sochala, B. Wójtowicz, *Wzrost roli przemysłu atrybutem doskonalenia infrastruktury obronnej NATO*, „Przegląd Morski” 2010, XL, nr 10/040, s. 14–21.

⁷ Obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych – przyp. autorów.

Wpłynęły one niekorzystnie na proces implementacji projektów inwestycyjnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Spośród wielu przykładów spowolnienia tego procesu można wymienić poniższą sytuację.

Mając na uwadze pojawiające się różne problemy w zarządzaniu inwestycjami NATO należałoby tutaj wymienić wystąpienie Ministra Obrony Narodowej do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem przyznawania świadectw i deklaracji uprawnienia dla firm ubiegających się o współpracę z Agencjami NATO, Dowództwami NATO i sojuszniczymi jednostkami. Przedmiotowe wystąpienie Ministra Obrony Narodowej zostało przekazane do Ministerstwa Gospodarki przy piśmie nr SMB-450-3(13)/2004 z dnia 23 grudnia 2004 r. W odniesieniu do powyższego wystąpienia MON, *można przyjąć, że przedstawiona propozycja miała na celu przejęcie przez Ministra Obrony Narodowej kompetencji wydawania deklaracji uprawnienia, stanowiącej jedno z pięciu zadań, jakie Rada Ministrów powierzyła Ministrowi Gospodarki w ramach udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie NSIP.*

Podjmując próbę oceny minionej dekady po względem implementacji sojuszniczych inwestycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy przede wszystkim uwypuklić m.in. problem, iż *podstawową słabością stosowanej praktyki uczestnictwa Polski w Programie NSIP jest brak zarządzania inwestycjami NATO realizowanymi w ramach tego programu.* Ukazany powyżej krok, podjęty w kierunku ingerencji MON w ustalenia Protokołu Rady Ministrów z 1999 roku, ujawnił pogłębiający się nieład w poszczególnych kompetencjach zaangażowanych ministrów. Fakt ten uzmysławia nam potrzebę dokonania korekt organizacyjno-funkcjonalnych, które wpłynęłyby pozytywnie na doskonalenie procesu pozyskiwania inwestycji NATO.

Należy podkreślić, że w ówczesnym Protokole został dokonany przez Radę Ministrów podział zadań, w tym kompetencji wydawania deklaracji uprawnienia. Świadczyły o tym następujące względy merytoryczne:

- w procesie zamówień związanych z realizacją Programu NSIP, Ministrowi Gospodarki powierzono pięć zadań, w tym kwalifikację oferentów – poprzez badanie i potwierdzanie w formie deklaracji uprawnienia wiarygodności finansowej, profesjonalnej i technicznej przedsiębiorców polskich ubiegających się o udział w wykonywaniu inwestycji NATO, zarówno w kraju, jak i na obszarze pozostałych państw członkowskich Sojuszu. Natomiast Ministrowi Obrony Narodowej powierzono cztery inne zadania, w tym udzielanie zamówień na realizację inwestycji NATO na terytorium RP, obejmujące m.in. kwalifikacje ofert⁸;

⁸ B. Wójtowicz, *Deklaracja uprawnienia przepustkom do przetargów NSIP*, [w:] *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały z I Kongresu*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2005, s. 243–248.

- ważnym czynnikiem przemawiającym za powierzeniem Ministrowi Gospodarki tego zadania pozostaje także gospodarczy charakter zarówno samego Programu NSIP, jak i oceny działalności gospodarczej poszczególnych firm.

Poza wyżej wymienionym czynnikiem związanym z wydawaniem deklaracji uprawnienia przez Ministra Gospodarki, istotnymi pozostawały kwestie wynikające z wniosku Ministra Obrony Narodowej, a mianowicie:

- nie znajdowało uzasadnienia wyłączenie, jak proponował MON, jednego z pięciu powierzonych Ministrowi Gospodarki zadań. Zamiast ze zgodną współpracą międzyresortową, mieliśmy do czynienia z próbą wprowadzenia wyłomu w istniejącym systemie organizacyjno-funkcjonalnym ustalonym przez Radę Ministrów;
- z punktu widzenia NATO – Program NSIP nie ma związku z problematyką będącą w kompetencjach Krajowego Dyrektora ds. Uzbrojenia. Stąd też istotnym pozostaje, nie tyle powstały spór w zakresie kompetencyjnym, ile ewentualna potrzeba formalno-prawnego i organizacyjnego przebudowania istniejącego w tej sferze systemu w kraju.

Powstały w naszej rzeczywistości inwestycyjnej chaos niczemu nie służy, a wręcz przeciwnie osłabia pozycję Polski w Programie NSIP i tym samym nie pozwala na jego sprawną oraz skuteczną realizację.

Od dłuższego już czasu, zmagano się z koniecznością dokonania nowelizacji pierwotnego, ww. Protokołu. **W efekcie tych starań został opracowany nowy Protokół, tj. Protokół ustaleń Nr 32/2012 z dnia 24 lipca 2012 r.**

Podkreślając szczególną specyfikę infrastruktury obronnej trzeba dostrzegać fakt, że obejmuje ona infrastrukturę: ogólną, lotniskową, morską, komunikacyjną, szkoleniową oraz specjalną. Znaczenie tej infrastruktury polega na tym, że jest ona niezbędna do zapewnienia skutecznego przemieszczania się i podtrzymania działań sił zbrojnych. Do czasu wstąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego ówczesna, krajowa infrastruktura obronna była wykorzystywana na potrzeby byłego Układu Warszawskiego i przemieszczania się jego wojsk przez nasze terytorium. Po wstąpieniu do NATO, infrastruktura obronna wymagała zmiany i dokonania reorientacji według standardów sojuszniczych.

Dotychczasowy bilans wykorzystania przez Polskę Programu NSIP nie jest zadowalający. Oznacza to, że nie wykorzystujemy w pełni swoich możliwości w zakresie gospodarczo-obronnym, które oferuje nam sojuszniczy program inwestycyjny⁹.

Dziś nie ma wątpliwości, iż nadszedł czas, aby w sposób solidny zająć się doskonaleniem procesu wdrażania infrastruktury NATO w Polsce. Obecnie, byłoby

⁹ Szerzej: T. Nalepa, C. Sochala, B. Wójtowicz, *Wzrost roli przemysłu...*, dz. cyt.

wskazane opracowanie projektu w aspekcie nowych rozwiązań organizacyjno-strukturalnych w ramach nowoczesnego zarządzania wdrażaniem inwestycji Sojuszu w kraju. Jednocześnie w celu poprawy stopnia pozyskiwania inwestycji NATO w Polsce, należałoby usprawnić współdziałanie poszczególnych ogniw funkcjonujących w dotychczasowym systemie, poprzez ich konsolidację, aby w efekcie podnieść poziom sojuszniczej infrastruktury obronnej na terytorium RP oraz poprawić absorpcję środków finansowych przez krajowych przedsiębiorców. Ważnym zagadnieniem, często aktualnie niedocenianym, jest także osiągnięcie nowej jakości w zamiarze opracowania podejścia cywilno-wojskowego w procesie późniejszego wykorzystywania tych inwestycji w Polsce¹⁰. Warto przecież zastanowić się nad nowym jakościowo problemem, który dotyczy proponowanego zamiaru. Chodzi o to, aby sojusznicze inwestycje obronne mogły służyć nie tylko wojsku, ale też zadaniom cywilnym.

Generalnie należy stwierdzić, że brak jest zasadniczego dokumentu regulującego kwestię zarządzania inwestycjami realizowanymi w ramach Programu NSIP w Polsce. Powoduje to, że cały proces implementacyjny inwestycji NATO na terytorium RP jest niestabilny i nieskuteczny. Najogólniej świadczy o tym łączny, dotychczasowy wskaźnik wdrożenia sojuszniczych inwestycji w Polsce – wynoszący tylko 66%. Trzeba przyznać, że jest to wynik mało satysfakcjonujący. Również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w tym obszarze nie są budujące. Ogólna ocena kontrolowanej działalności m.in. brzmi: „Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację czterech z sześciu wybranych inwestycji podjętych w ramach Programu inwestycyjnego NATO w dziedzinie bezpieczeństwa, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości w działaniu o charakterze systemowym. Nieprawidłowości dotyczyły zaniedbań w przygotowaniu i realizacji procesu inwestycyjnego oraz nieefektywnego nadzoru na przebiegiem budowy: składów materiałów pędnych smarów na lotniskach w Malborku i Poznaniu – Krzesinach, posterunku radarowego typu backbone (radar wchodzący w skład głównej sieci radarów zintegrowanej obrony powietrznej NATO) w Zamościu oraz modernizacji i rozbudowy składów materiałów pędnych i smarów w Cybowie. W szczególności NIK ocenia negatywnie wieloletnie opóźnienia i znaczne przekroczenia planowanych kosztów inwestycji, zaniedbania w przygotowaniu procesu inwestycyjnego oraz nieskuteczny nadzór nad przebiegiem inwestycji ze strony krajowe-

¹⁰ Zob. B. Wójtowicz, T. Nalepa, *Możliwości i perspektywy zmian infrastruktury PPO na potrzeby produkcyjno-remontowe w zakresie realizacji zadań z obszaru PMG, NSIP, HNS*, „Wiedza Obronna” 2012, nr 4, s. 83–98.

go inwestora, tj. Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a także Ministra Obrony Narodowej”¹¹.

Powyższa ocena Najwyższej Izby Kontroli jest zaskakująca i nie świadczy dobrze o aktualnie funkcjonującym krajowym systemie wdrażania inwestycji NATO w Polsce. Stąd wypływa istotny wniosek – trzeba ten stan rzeczy zmienić.

Postawienie na koordynację działań w obrębie ww. resortów – to już obecnie wydaje się za mało. Wskazaniem jest zbudowanie spójnego systemu, powołanie w administracji rządowej instytucji o charakterze ponadresortowym, która byłaby zdolna i zarazem odpowiedzialna za spinanie tej złożonej problematyki w racjonalną całość. Zatem powinniśmy w stosunku do powyższych uwarunkowań zbudować kompleksowy i zintegrowany system nowoczesnego zarządzania inwestycjami realizowanymi w ramach Programu NSIP.

Nowe podejście organizacyjno-funkcjonalne doskonalące proces pozyskiwania inwestycji NATO

W związku z powyższym, w ramach czterech resortów tj. obrony narodowej, gospodarki, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, powinny rozpocząć się prace nad opracowaniem założeń zbudowania zupełnie nowego systemu, z uwzględnieniem nowego podejścia, tzw. „new approach” w zakresie sprawnej i skutecznej realizacji Programu NSIP. *Na podstawie analiz można postawić pewne założenie, odnoszące się do faktu, iż powinna tym się zająć specjalna, ponadresortowa struktura organizacyjna, która byłaby zdolna zniwelować powstałe słabości występujące w procesie implementacyjnym sojusznicznych inwestycji. Sugeruje się przy tym utworzenie nowej instytucji. Mogłaby nią być np. Agencja ds. Inwestycji Obronnych, na której czele stanąłby prezes, bezpośrednio powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów.* Takie rozwiązanie jest konieczne, bowiem wynika z faktu, iż jest to zadanie ponadresortowe. Ponadto, stosowna decyzja Prezesa Rady Ministrów w powyższej sprawie ułatwiałaby doprecyzowanie zapisów dotyczących miejsca nowotworzonej instytucji w strukturze administracji państwowej oraz jej roli w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Należy sądzić, że powołana ewentualnie w przyszłości nowa instytucja po odpowiednim, ustawowym sformułowaniu zadań powinna pełnić funkcję ponadresortowego organu sztabowo-koordynacyjnego. Już dziś

¹¹ Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji wybranych inwestycji podjętych w ramach „Programu inwestycyjnego NATO w dziedzinie bezpieczeństwa”*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 5.

można zatem pokusić się o przypuszczenie, iż przyszłą instytucją, która stanowiłaby gwarancję podołania nowym wyzwaniom w sferze skutecznej realizacji Programu NSIP w Polsce, mogłaby być **np. Agencja ds. Inwestycji Obronnych**. Agencja ta mogłaby sprawdzić się w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym w zakresie odpowiedzialności i kompetencyjnym, postawionym przez Prezesa Rady Ministrów – w obszarze prawidłowego i skutecznego zarządzania inwestycjami obronnymi.

Dlatego też, należałoby skierować główny wysiłek na kurs wprowadzenia nowoczesnego zarządzania w tym segmencie inwestycyjnym. Rozwiązanie tego problemu nie jest zadaniem łatwym. Jednakże, co należy podkreślić, pomaga nam w tym jeden z najwybitniejszych myślicieli naszych czasów w dziedzinie zarządzania – Peter F. Drucker. Otóż ten wybitny profesor nauk społecznych pisze m.in. w swej książce, że „Rozwiązanie tego problemu wymaga struktury zarządzania umożliwiającej koncentrację menedżera i jego szefa na tym, czego wymaga dane zadanie, a nie szef. Przywiązywanie wagi do zachowania i nastawienia – co zaleca większość współczesnych podręczników zarządzania – nie rozwiąże problemu”¹².

Przechodząc do weryfikacji zaprezentowanego wyżej pomysłu rozpoczniemy od konstatacji, że „Generalną zasadą, która kieruje się NATO jest nieingerowanie w wewnętrzne rozwiązania organizacyjne państw członkowskich. Dlatego też nie istnieją żadne regulacje na szczeblu NATO, które określałyby formę organizacyjną przyjmowania informacji o mających się odbyć przetargach, ani też sposobu kwalifikowania firm „uprawnionych”. Jak wspomniano wyżej dyrektywa AC/4-D/2261 jedynie ogólnie określa, że firma uznana przez państwo pochodzenia za „uprawnioną” (eligible), to taka, którą państwo pochodzenia dopuściłoby do wykonywania robót danego typu, gdyby samo organizowało zlecenie ich wykonania. Jest wskazówka, aby w procesie kwalifikowania firm do ubiegania się o kontrakty w ramach NSIP, stosować metody i procedury wypracowane w dziedzinie zamówień publicznych zleczanych przez Rząd RP”¹³.

W rezultacie wysunięta propozycja w postaci nowoutworzonej Agencji ds. Inwestycji Obronnych miałaby charakter rządowy, a jej prezesa powoływałby Prezes Rady Ministrów – na wniosek szefów resortów obrony narodowej i gospodarki.

Powyższa propozycja bierze się stąd, iż:

¹² P. F. Drucker, *Myśli przewodnie Druckera*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o., Konstancin-Jeziorna 2001, s. 176.

¹³ Departament Infrastruktury MON, *Informacja Departamentu Infrastruktury MON dotycząca problematyki Programu Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) oraz możliwościach udziału polskich firm w realizacji kontraktów inwestycyjnych w ramach tego Programu poza granicami RP i metodach kwalifikowania firm*, MON, Warszawa 1999, s. 6.

- po pierwsze – są to dwa kluczowe resorty biorące dotychczas udział w Programie NSIP;
- po drugie – z danych wpływających z „Informacji o wynikach kontroli stanu realizacji wybranych inwestycji podjętych w ramach Programu inwestycyjnego NATO w dziedzinie bezpieczeństwa”, opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w lipcu 2011 roku, wynika, że Wicepremier – Minister Gospodarki powinien przeanalizować zasadność opiniowania przez Ministrów: Spraw Wewnętrznych oraz Spraw Zagranicznych wiarygodności finansowej, technicznej i profesjonalnej przedsiębiorców.

Agencja ta byłaby nadzorowana i oceniana przez stosownie powołaną Radę, w której oprócz przedstawicieli instytucji centralnych znalazłby się również reprezentanci środowisk biznesowych. Nasuwa się pytanie: dlaczego właśnie taka nazwa nowej Agencji. Otóż, w wymiarze przynależności Polski zarówno do NATO, jak i do Unii Europejskiej musimy dostrzegać w przyszłości także szerszy zakres działania tej, zaproponowanej przez autorów ponadresortowej instytucji. Mamy tu na uwadze nadzór przez proponowaną Agencję ds. Inwestycji Obronnych nad projektami inwestycyjnymi realizowanymi na rzecz obronności w ramach NATO i UE. Zgodnie z pismem przesłanym przez Ambasadora – Bogusława Winida do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – Przemysława Grudzińskiego, w dniu 19 grudnia 2008 roku, czytamy: „Po zakończeniu prezentacji wywiązała się dyskusja, która między innymi wskazała na następujące potrzeby: 1. Konieczność stworzenia nowej podstawy prawnej, która zastąpi obecnie obowiązującą uchwałę Rady Ministrów Nr 33 z 1999 roku. W chwili obecnej dokument ten stanowi jedynie podstawę do działań administracji rządowej w zakresie Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NSIP), pomijając całkowicie pozostałe obszary biznesowej współpracy z NATO: przetargi ze środków budżetu cywilnego i wojskowego, czy też zasady udziału firm polskich w przetargach dotyczących operacji pokojowych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które w całości pozostają niuregulowane”. W uzupełnieniu dodaje, że przedmiotowe pismo (Nr 1659/FAX/08 z dnia 19.12.2008 r.) dotyczyło sprawozdania z *konferencji „10 lat biznesu z NATO: szanse i możliwości”* i zawiera wnioski opracowane przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, na podstawie dyskusji i wymiany doświadczeń jaka miała miejsce w trakcie konferencji i rozmów po jej zakończeniu. Wspomniana konferencja odbyła się w dniu 15 grudnia 2008 roku w Warszawie, zorganizowana z inicjatywy Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO, przez redakcję czasopisma „RAPORT” i we współpracy z Kwaterą Główną NATO, Ministerstwem Obrony Narodowej i Ministerstwem Gospodarki. Celem tej konferencji było zapoznanie przedstawicieli przemysłu z możliwościami współpracy biznesowej z NATO

oraz wymiana doświadczeń z dotychczasowej działalności w tym zakresie, pomiędzy wszystkimi uczestnikami tego procesu.

W aspekcie minionej dekady można zauważyć, że dotychczasowy system inwestowania NATO w Polsce jest zbyt rozproszony, tj. nastąpiło zbyt duże rozwarstwienie zadań na różne resorty i instytucje. Ponadto system ten jest słabo skoordynowany i funkcjonujący bez wspólnie wypracowanej strategii, co w rezultacie powoduje, że sojusznicze inwestycje na terytorium kraju są realizowane w sposób mało skuteczny. Nowa agencja mogłaby przejąć budżety i pracowników z tych resortów oraz instytucji, które aktualnie funkcjonują w kraju. Ponadto, mogłaby wchłonać do swojej struktury obecnie działający Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Jej charakter wskazywałby na możliwość wykorzystania specjalistów – oficerów rezerwy WP, dysponujących dużym doświadczeniem w tym zakresie. Takie działanie zapewni wykorzystanie kadry i jej dalszy rozwój co będzie dobrą implementacją rozwiązań obowiązujących w krajach NATO.

Z przeważających opinii ekspertów wynika, że należy podjąć szybkie działania w sferze inwestycji NATO. Stąd należałoby wyeliminować:

- brak długofalowej polityki w sferze sojuszniczej działalności inwestycyjnej;
- niezadawalające starania o dodatkowe fundusze inwestycyjne NATO;
- niski stopień sprawności realizacji inwestycji NATO na terytorium RP.

W tym celu trzeba skupić się na wykonaniu głównych zadań, które gwarantowałyby wystarczalność wobec szerokiego zakresu inwestycji NATO oraz spełniłyby oczekiwania różnorodnych korzyści. Zatem można zasugerować następujące propozycje niezbędnych działań, do których zaliczymy:

- wypracowanie długofalowej polityki inwestycyjnej w ramach Programu NSIP;
- podjęcie niezbędnych starań, które powinny rozpocząć się już na etapie wypracowywania koncepcji nowych pakietów zdolności wojskowych przez Dowództwo Strategiczne NATO;
- wydzielenie po stronie narodowej zasobów oraz przyjęcie nowych rozwiązań organizacyjnych, odpowiednich do zakresu i skali inwestycji NATO w Polsce.

Przyszła, ewentualnie utworzona Agencja ds. Inwestycji Obronnych powinna posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną, umożliwiającą realizację wypracowanych celów oraz powinna być właściwie zarządzana. Agencja ta powinna również odpowiadać przyszłej, narodowej koncepcji udziału Polski w Programie NSIP, która jest suwerenną sprawą każdego państwa sojuszniczego. Muszą one wypracować je samodzielnie, stosownie do aspiracji strategii bezpieczeństwa narodowego i posiadanych możliwości. W celu zapewnienia wymaganej skuteczności i sprawności w procesie inwestycyjnym koniecznym wydaje się właściwe dostosowanie nowej instytucji realizującej inwestycje do skali i zakresu zadań oraz pożądanych ogra-

niczeń czasowych. W oparciu o wyniki badań udziału Polski w Programie NSIP z perspektywy minionej dekady, można wnioskować, że niezbędne jest doskonalenie prawa i rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych. Stąd sugeruje się odejście od rozwiązań resortowych, które dotychczas w sposób mało zadowolający zabezpieczały wykonywanie zadań dotyczących działalności inwestycyjnej i przejście „najkrótszą ścieżką” do powołania ww. nowej agencji.

Wykorzystując nowe rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne można jednocześnie przystąpić do budowy nowoczesnego systemu wspierania polskich podmiotów gospodarczych ubiegających się o zamówienia związane z realizacją projektów inwestycyjnych NATO.

Narodowe interesy występujące w ramach Programu NSIP doprowadzają czasami do ostrych kolizji w środowisku, jakim jest obszar gospodarczy. Każde państwo sojusznicze dąży do zapewnienia jak największej liczby projektów inwestycyjnych NATO do realizacji. Stąd można powiedzieć, że NATO jest grą interesów. Taki właśnie tytuł „NATO to gra interesów”¹⁴ nosi publikacja Stanisław Kozieja. Generalnie chodzi, o to że sedno sporu leży w różnicy postrzegania NATO jako jednego z instrumentów bezpieczeństwa Polski. Faktycznie należy skłaniać się ku poglądom S. Kozieja, iż Sojusz ciągle się zmienia i my powinniśmy także weryfikować swoje poglądy związane z bezpieczeństwem. Również i te poglądy związane z silną i ciągle narastającą konkurencją występującą w obrębie zaangażowanych firm w Program NSIP. Powinniśmy dostrzegać i ten problem, że właśnie o interesy poszczególnych konsorcjów będą z całych sił zabiegać przedstawiciele państw tworzących Sojusz. Jednakże ta ostra rywalizacja nie zwalnia nas od pamiętania o tym, że „Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego jest głównym instrumentem bezpieczeństwa wspólnoty transatlantyckiej, zapewniającym bezpieczeństwo swoim członkom, a obrona kolektywna jest jej spoiwem i zadaniem podstawowym. Dysponuje ona wymiernymi zdolnościami wojskowymi, dlatego ich powielanie w dobie kryzysu finansowego jest wręcz szkodliwe i często nie ma poparcia społecznego. Jednak globalizacja zależności pomiędzy poszczególnymi podmiotami stosunków międzynarodowych i łatwość rozprzestrzeniania się zagrożeń sprawiają, że wartość bezpieczeństwa stała się niepodzielna i należy ją rozpatrywać we wszystkich możliwych wymiarach”¹⁵.

Prawidłowa i skuteczna ochrona krajowych interesów, związanych z wykonywaniem sojuszniczych projektów inwestycyjnych ma swój załazek na kilka lat przed

¹⁴ S. Koziej, *NATO to gra interesów*, „Polska Zbrojna” 2011, nr 38 (764), Warszawa, s. 56.

¹⁵ J. Ochman, *Polska prezydencja: szansa i wyzwanie*, Wydawnictwo Bellona 2011, nr 3, Warszawa, s. 11.

ich rzeczywistym rozpoczęciem. Inwestycje NATO prowadzone są według kryteriów i standardów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Wypracowują je eksperckie Komitety i Grupy Robocze NATO, aby zabezpieczyć krajowym przedsiębiorcom ewentualne korzyści płynące z uczestnictwa w procesie realizacji Programu NSIP, wskazanym jest dokładne monitorowanie tego procesu i utrzymywanie odpowiednich zdolności do natychmiastowego reagowania w przypadkach, które stanowią zagrożenie dla własnych firm. Ważnym zagadnieniem jest wnikliwe studiowanie dokumentów standaryzacyjnych, gdyż utrwalone są w nich ustalenia dotyczące wyłaniania zarówno wykonawców, jak i dostawców na potrzeby Sojuszu. Trzeba tutaj mieć na uwadze jakże istotny fakt, mówiący, że zakupom podlegają tylko te produkty i usługi, które spełniają w sposób jednoznaczny sojusznicze kryteria i standardy. Również w sposób wyraźny, poszczególne interesy narodowe są zauważalne podczas procesu ubiegania się o zamówienia NATO. Z reguły lista finalistów zmniejsza się do tylko kilku państw, a za nimi stoją zainteresowane firmy. W tej fazie dostrzega się jakby podwojenie zmagania i wysiłków na rzecz osiągnięcia sukcesu. Sporadycznie dochodzi do sporów, które bezpośrednio prowadzą do arbitrażu. Głęboka wiara w przewagę Sojuszu, duża transparentność podejmowanych decyzji, a także niezmiennie wymagania, przyczyniają się do prowadzenia rozmów ugodowych.

Jedną z kluczowych kwestii jest zapewnienie możliwości zdobywania korzyści gospodarczych. Autorzy widzą potrzebę, aby określić zakres i skuteczność wsparcia krajowych instytucji rządowych na rzecz własnych przedsiębiorców. Istotnym zagadnieniem wydaje się odpowiednie i wcześniejsze przygotowanie firm do uczestnictwa w Programie NSIP. Muszą one być przygotowane również pod względem spełniania wymogów w zakresie ochrony informacji niejawnych. Dotychczas największą trudnością było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy należy udzielać wsparcia wszystkim spółkom, czy też tylko tym najlepszym, które posiadają realne szanse na pozyskanie zamówień Sojuszu? Budowa nowoczesnego systemu wspierania polskich podmiotów gospodarczych ubiegających się o zamówienia NATO, składania do wyboru opcji tzw. „new approach”, czyli nowego podejścia, obejmującego kierunek, udzielania wsparcia tym spółkom, które mają realne szanse na pozyskiwania sojuszniczych zamówień.

Natomiast zapewnienie konkurencyjności leży po stronie zainteresowanych firm. Instytucje rządowe powinny udzielać wsparcia przede wszystkim liczącym się przedsiębiorcom. Teraz należałoby stworzyć nowy, spójny system w tym zakresie, a to wymaga konsekwentnych działań i przyjęcia nowych uregulowań prawnych oraz wypracowania skutecznych metod postępowania.

Potrzebne są informacje o kierunkach inwestowania oraz o wymaganiach technicznych zamierzeń inwestycyjnych. W kolejnej dekadzie powinny być one przekazywane przez NATO w sposób bezpośredni zainteresowanym przedsiębiorcom z zachowaniem wymaganych przepisów w zakresie ochrony informacji niejawnych. Służyłoby to usuwaniu barier biurokratycznych, co tylko potwierdza konieczność dokonania zmian w funkcjonowaniu administracji rządowej w ramach Programu NSIP.

Niezmiernie ważne jest zapewnienie zdolności, w zakresie której „support” byłby udzielany polskim firmom przez jedną instytucję rządową w sytuacjach spornych. W proponowanej, nowej idei zmian organizacyjno-funkcjonalnych, byłaby to Agencja ds. Inwestycji Obronnych. To rozwiązanie przyniosłoby nową jakość w tej, trudnej materii. Wystarczy wspomnieć, że dotychczas właściwie nie wiadomo było, kto odpowiada za koordynowanie tego zadania w polskich uwarunkowaniach. Zwyczajne terminy składania odwołań są bardzo krótkie. Konieczne jest zatem stworzenie systemu skuteczniejszego i szybszego reagowania na sygnały pochodzące od firm, i spływające wnioski formalne o wszczęcie procedury odwoławczej w ich imieniu.

Problematykę gospodarczego aspektu polskiego uczestnictwa w Programie NSIP należy także postrzegać w kontekście opracowanych dyrektyw unijnych odnośnie przyznawania zamówień publicznych. Konieczne zatem będzie bliższe przyjrzenie się zasadom finansowania przedsięwzięć obronnych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Oczekuje się w tym względzie usprawnienia relacji NATO – UE. Stąd wypływa silniejsze uzasadnienie dla nazwy nowej agencji, a co za tym następuje – większe zadania i wyzwania.

Osiągnięcie znaczącego postępu na rzecz wzmocnienia działań dla narodowych interesów można by uczynić poprzez utworzenie w Stałym Przedstawicielstwie RP przy NATO w Brukseli dwóch dodatkowych stanowisk:

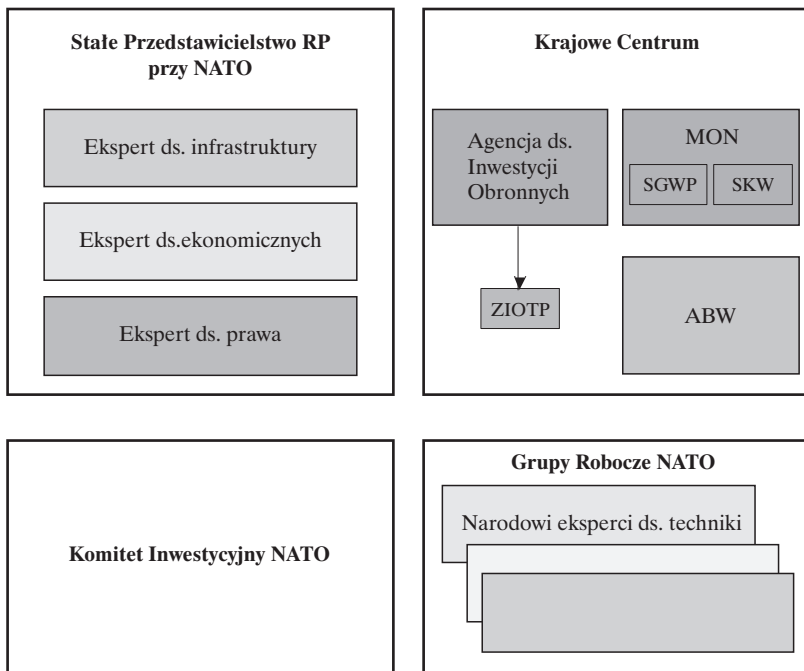
- eksperta ds. ekonomicznych;
- eksperta ds. prawa.

Powyżej wymienieni eksperci zapewniłoby lepszą koordynację pomiędzy narodowymi ekspertami ds. techniki, pracującymi w Grupach Roboczych NATO oraz z polskim przedstawicielem w Komitecie Inwestycyjnym NATO.

Wylania się w ten sposób projekt „*Nowoczesnego systemu wspierania polskich firm ubiegających się o inwestycje NATO*”, którego propozycję zamieszczono na **Rys. 1**. W jego skład wchodziłyby cztery podstawowe elementy:

1. Komitet Inwestycyjny NATO (w tym polski ekspert).
2. Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO w Brukseli (w tym trzech ekspertów: ds. infrastruktury, ds. ekonomicznych, ds. prawa).

3. Grupy Robocze NATO (*NATO Working Group*) – (w tym narodowi eksperci ds. techniki).
4. Centrala – Agencja ds. Inwestycji Obronnych w Warszawie (wraz z podległym ZIOTP) i Ministerstwo Obrony Narodowej (Sztab Generalny WP i SKW) oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).



Rys. 1. Schemat nowoczesnego systemu wspierania polskich firm ubiegających się o inwestycje NATO¹⁶

Przedstawiona powyżej propozycja nowoczesnego systemu wspierania polskich firm odnosi się do zamówień związanych z inwestycjami NATO¹⁷. Dodatkowo powołanie m.in. do pracy w strukturze SP RP przy NATO w Brukseli, eksperta ds. prawnych pozwoliłoby także na opanowywanie tych obszarów, które nie

¹⁶ B. Wójtowicz, *Sojusznicza infrastruktura obronna na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, Rys. 3, s. 122.

¹⁷ Tamże.

są uregulowane w polskich przepisach, a w praktyce otwierają możliwości dyskryminowania polskich firm przez komórki organizacyjne Sojuszu, np. ds. Zakupów.

Znaczącą rolę w zakresie strategicznego planowania inwestycji NATO odgrywa Ministerstwo Obrony Narodowej (Sztab Generalny WP). Dlatego też konieczne jest zapewnienie jego merytorycznego powiązania z nowym, sformowanym ogniwem, jakim w tym przypadku byłaby Agencja ds. Inwestycji Obronnych. Sztab Generalny WP dokonywałby bieżących analiz funkcjonowania Programu NSIP, pozyskiwałby informacje dotyczące zmiennych zasad kwalifikowania inwestycji Sojuszu do wspólnego finansowania oraz perspektyw doskonalenia inwestycyjnego NATO. W rezultacie nastąpiłaby ścisła regulacja wewnętrzna odnośnie bezpośredniej współpracy pomiędzy nową agencją a MON (Sztab Generalny WP).

Na uwagę zasługuje fakt, że generalnie problematyka związana ze wzrostem rangi prowadzonych inwestycji w kraju jest coraz bardziej dostrzegana. Przykładem tego jest chociażby opracowany przez Ministerstwo Gospodarki w lipcu 2011 roku *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*. Wcześniej odnotowano szczególną sytuację, ponieważ ok. 90 % wszystkich znaczących inwestycji w Polsce realizowanych jest przez duże firmy zagraniczne. Zjawisko to było podstawą opracowania diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej w zakresie objętym programowaniem. Należy zauważyć, że „Celem ustanowienia *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, zwanego dalej Programem (...), jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, spełniające kryteria określone Programem (...)”¹⁸.

Niezwykle istotną kwestią jest zapewnienie udziału przemysłowego polskich podmiotów gospodarczych, pozwalającego na zmniejszenie kosztów bezpośrednich oraz pozyskanie nowoczesnych technologii. Trzeba pamiętać, że beneficjentami powinny być także polskie podmioty gospodarcze. Dlatego też, w ocenie resortu gospodarki, biorąc pod uwagę ogromne wyzwanie projektów inwestycyjnych, potrzebne są nowe, elastyczne zasady łączenia pomocy finansowej dla prowadzonych inwestycji.

¹⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, Warszawa, 5 lipca 2011 r. (tekst uwzględniający nowelizację z 20 marca 2012 r.) Uchwała Nr 39/2012 Rady Ministrów z dnia 20 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020”, s. 3.

Agencja ds. Inwestycji Obronnych

Propozycja nowego rozwiązania organizacyjno-funkcjonalnego pociąga za sobą realizację *projektu sformowania Agencji ds. Inwestycji Obronnych*. Stanowiłaby ona filar wykonawczy zasadniczego obszaru naprawczego, którego celem jest zdecydowane poprawienie zarządzania inwestycjami w ramach Programu NSIP w Polsce. W ramach proponowanego rozwiązania, niezbędne byłoby utworzenie ogólnej struktury organizacyjnej nowej agencji:

1. Prezes Agencji.
2. Zastępca Prezesa Agencji ds. Inwestycji NATO (z podległym Zakładem Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego).
3. Zastępca Prezesa Agencji ds. Inwestycji UE.
4. Zastępca Prezesa Agencji ds. Ekonomiczno-Finansowych.
5. Zastępca Prezesa Agencji ds. Offsetu.

Agencja ds. Inwestycji Obronnych byłaby agendą państwową podporządkowaną Prezesowi Rady Ministrów. Zaproponowane zmiany organizacyjno-funkcjonalne dotyczą jednie sojusznicych inwestycji. Jednakże w niedalekiej przyszłości powinny być dopracowane także zmiany pod kątem przynależności Polski do UE. Priorytetem winno być dostrzeganie wagi stwierdzenia, iż „Europejska Strategia Bezpieczeństwa ujmuje problem bezpieczeństwa kontynentu w powiązaniu jego aspektów wewnętrznych i unijnych oraz ścisłego łączenia działań Unii Europejskiej z więziami transatlantyckimi i realizowaniem współdziałania ze wszystkimi sąsiadami”¹⁹. Propozycje włączenia rozwiązań obejmujących UE w zakresie HNS i utworzenia Unijnego Programu Inwestycji Obronnych w Dziedzinie Bezpieczeństwa, będącego odpowiednikiem Programu NSIP zostały przedstawione w pracy „Możliwości i perspektywy zmian infrastruktury PPO na potrzeby produkcyjno-remontowe w zakresie realizacji zadań z obszaru PMG, NSIP, HNS”²⁰.

Należy również równolegle dostrzegać wagę Wsparcia Państwa – Gospodarka (HNS). Tym bardziej, że zagadnienie to jest również analizowane w aspekcie potencjału gospodarki narodowej. Trzeba pamiętać, że osiągnięcie gotowości do przyjęcia na terytorium RP wojsk sojusznicych, przybywających z pomocą i wsparcia ich działań, to wyzwanie tak samo ważne jak przygotowanie własnych sił zbroj-

¹⁹ K. Łastawski, *Dylematy bezpieczeństwa Unii Europejskiej w XXI wieku*, [w:] *Interdyscyplinarny wymiar bezpieczeństwa*, red. nauk. M. Adamkiewicz, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2012, s. 157.

²⁰ Szerzej: B. Wójtowicz, T. Nalepa, *Możliwości i perspektywy zmian...*, dz. cyt., s. 95.

nych do obrony kraju. Jest to również jedno z wymagań wiarygodności Polski jako partnera, państwa – członka NATO²¹.

Wykorzystanie wzmocnienia oferowanego przez Sojusz w ramach zbiorowej obrony, w sytuacji kryzysu albo zagrożenia wojennego, wymaga przede wszystkim operacyjnego oraz technicznego przygotowania terytorium państwa, a także infrastruktury zarówno wojskowej, jak i cywilnej. Równolegle postępować powinna budowa rejonowego systemu logistycznego na bazie stacjonarnej infrastruktury obronnej z wykorzystaniem potencjału gospodarki narodowej, zdolnego świadczyć zarówno usługi zabezpieczenia logistycznego, jak i usługi dla sił sojuszniczych. Ważne jest również stworzenie warunków do skutecznej współpracy w obszarze cywilno-wojskowym z partnerami spośród podmiotów gospodarczych i administracji państwowej.

Członkostwo Polski w NATO, poza korzyściami uzyskanymi w zakresie bezpieczeństwa, jest związane także z potrzebą osiągnięcia przez Siły Zbrojne RP kompatybilności i interoperacyjności z sojuszniczymi państwami. Niewątpliwie jest to proces długotrwały i bardzo kosztowny. Osiągnięcie tego celu wiąże się z koniecznością dokonania zakupów UiSW za granicą. Ponadto oczekuje się konsekwentnej realizacji restrukturyzacji polskich firm skupionych wokół przemysłu obronnego. Według opracowanego w Ministerstwie Gospodarki „Vademecum Offsetowego” – „Podstawowym instrumentem rekompensującym wydatki ponoszone przez Skarb Państwa w związku z zakupami uzbrojenia i sprzętu wojskowego za granicą jest offset, czyli wymuszona kooperacja pomiędzy podmiotami krajowymi a zagranicznym dostawcą uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Offset bezpośredni jest jednym z elementów wpływających na rozwój przemysłowego potencjału obronnego, a w następstwie na modernizację i przebudowę Sił Zbrojnych RP. Jak wiadomo przemysł zbrojeniowy jest jedną z kluczowych dziedzin gospodarki wpływających na rozwój państwa”²².

W dniu 10 maja 2012 roku w Warszawie odbyła się konferencja „Partnerstwo polsko-norweskie”. W części plenarnej tej konferencji swoje przemówienia wygłosili:

- Król Norwegii – Harald V,
- Prezydent RP – Bronisław Komorowski.

²¹ T. Nalepa, *Zadania w zakresie obrony-ochrony realizowane w ramach HNS*, [w:] *Przygotowania obronno-ochronne Rzeczypospolitej Polskiej. Wpływ uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na przygotowania ochronno-obronne Rzeczypospolitej Polskiej*. Praca naukowo-badawcza (II.1.6.1.0), pod. kier. nauk. J. Wojnarowskiego, AON, Warszawa 2011, s. 45–61.

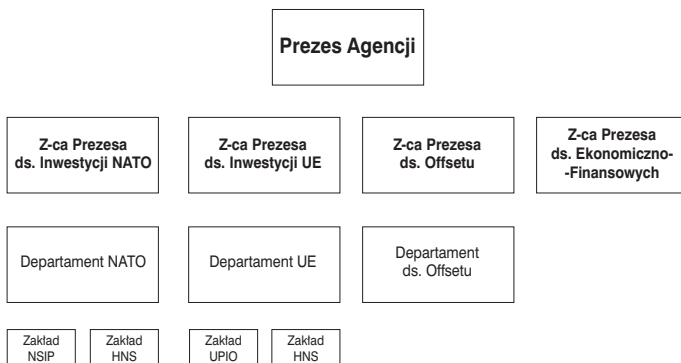
²² Departament Programów Offsetowych Ministerstwa Gospodarki, *Vademecum Offsetowe*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 1.

W dalszej części konferencji rozpoczął panel pt.: *Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz współpraca polsko-norweska*. W tym panelu, **norweski Minister Obrony – Espen Barth Eide podkreślił**, że Norwegii zależy na kontynuowaniu współpracy z Polską. Dodał, że obecna kooperacja już przynosi wzajemne korzyści. Minister Espen B. Eide zaznaczył, że obydwa państwa przywiązane są do koncepcji współpracy w dziedzinie przemysłów obronnych, a także **do koncepcji kontynuowania offsetu** (*OFFSET and INDUSTRIAL PARTICIPATION in COOPERATION*). Norweski Minister Obrony wyraził także przekonanie, że zaangażowanie naszych krajów w dziedzinie gospodarczo-obronnej będzie z czasem narastało. Trzeba przyznać, że z realizacji idei – „technologie za rakiety” w rzeczywistości skorzystają polskie firmy dlatego, że:

- unikalne technologie umożliwiające wprowadzenie urządzeń do transmisji danych o sytuacji powietrznej, wykorzystujący sojuszniczy system LINK-16 – pozyska spółka BUMAR Elektronika;
- wchodzący w jego skład Przemysłowy Instytut Telekomunikacji (PIT)²³ otrzyma od Kongsberga środki finansowe z przeznaczeniem na prace badawczo-rozwojowe (B+R);
- Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych (ITWL) przejmie systemy oprogramowania łącznie z kodami źródłowymi, które będą wykorzystywane do planowania misji obrony powietrznej;
- *spółce BUMAR Amunicja (skarżyskie MESKO) Kongsberg oferuje – w ramach offsetu – technologie modernizacji produkowanych w zakładach, niekierowanych pocisków lotniczych 70 mm klasy „powietrze-ziemia” i przekształcania ich w naprowadzane laserowo rakiety precyzyjnego rażenia.*

W aspekcie powyższych rozważań, autorzy widzą konieczność skumulowania wszelkich inwestycji obronnych w ramach Agencji, sugerują również rozszerzenie jej uprawnień w zakresie offsetu. Propozycja przeniesienia tego strategicznego departamentu z MG do MON nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia. To tylko zmiana „adresu”, a nie perspektywiczne rozwiązanie problemu. Jeżeli mamy decydować się na zmiany, to właśnie w kierunku konsolidacji wszystkich działań w zakresie inwestycji obronnych i jednocześnie uproszczenie procedur dla PPO. Taki krok stanowiłby „novum” w obszarze gospodarczym RP. Propozycję idei struktury Agencji ds. Inwestycji Obronnych przedstawiono na **Rys. 2**. Autorzy proponują utrzymać strukturę Departamentu ds. Offsetu obowiązującą w Ministerstwie Gospodarki.

²³ Nowa spółka Bumar Elektronika, powstała z połączenia Przemysłowego Instytutu Telekomunikacji (PIT), CNPEP Radwar S.A. oraz firmy Dolam z Wrocławia. Od 1 marca 2012 roku, pod dokonaniu odpowiednicze wpisów w dokumentach rejestrowych nowa firma będzie już oficjalnie funkcjonowała pod nazwą Bumar Elektronika S.A., <http://www.stosunki.pl/?q=content/nowa-firma-w-polskiej-zbrojeni%C3%B3wce> (dostęp: 09.01.2013 r.).



Rys. 2. Propozycja struktury Agencji ds. Inwestycji Obronnych. Opracowanie własne.

Autorzy poddają pod rozważę aspekt wysuniętej sugestii, iż **Prezes Agencji ds. Inwestycji Obronnych** (jeszcze bez ustaleń i uzgodnień co do struktury organizacyjnej w zakresie unijnych inwestycji) **będzie:**

- badał i potwierdzał, w formie deklaracji uprawnienia, wiarygodność finansową, profesjonalną i techniczną przedsiębiorców polskich ubiegających się o udział w realizacji inwestycji NATO, zarówno w kraju, jak i na obszarze pozostałych państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, po zasięgnięciu w tej sprawie opinii Ministerstwa Obrony Narodowej (Sztab Generalny WP i Służba Kontrwywiadu Wojskowego – SKW), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), które powinny być wydane w terminie 7 dni;
- przekazywał do ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w kraju, w którym będą realizowane inwestycje NATO, listy przedsiębiorców polskich rekomendowanych do udziału w ogłoszonym przez ten kraj przetargu na realizację tych inwestycji;
- przekazywał do ambasad państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej informacje o ogłaszanych przez ZIOTP przetargach międzynarodowych na realizację inwestycji NATO;
- rozpowszechniał w kraju informacje o przetargach na realizację inwestycji NATO, ogłaszanych przez pozostałe państwa członkowskie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego;
- prowadził bieżącą współpracę z odpowiednimi instytucjami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie wynikającym z realizowanych zadań, w tym w nadzorze nad polskimi przedsiębiorcami wykonującymi inwestycje NATO;
- współdziałał z właściwymi instytucjami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczania inwestycji NATO;

- udzielał zamówień na realizację inwestycji NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- prowadził obsługę finansowo-księgową inwestycji NATO;
- przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów roczne informacje o przebiegu realizacji inwestycji NATO,
- przedstawiał projekt dokumentu regulującego kwestię zarządzania inwestycjami realizowanymi w ramach Programu NSIP.

W obliczu dotychczasowych doświadczeń zaistniała konieczność **utworzenia nowoczesnej, cywilnej agencji inwestycyjnej, działającej według najwyższych standardów światowych**. Powołanie jednej instytucji państwowej i zespolenie w niej zadań w zakresie inwestycji obronnych wynika z następujących przesłanek:

- konieczności rozwiązania istniejącego problemu związanego z efektywnym zarządzaniem Programu NSIP w Polsce;
- racjonalizacji wydatków NATO związanych z realizacją sojuszniczych inwestycji obronnych;
- konieczności budowania zespołów profesjonalnych pracowników, którzy zapewnią sprawną realizację Programu NSIP w kraju;
- potrzeby skuteczniejszego pozyskiwania sojuszniczych środków finansowych na rzecz wykonywania zadań w ramach Programu NSIP w Polsce, czego ani Siły Zbrojne RP, ani Ministerstwo Obrony Narodowej z przyczyn formalno-prawnych nie mogą realizować.

Zarówno w NATO, jak i w UE, przyjęto ogólną zasadę, że „cywilne” funkcje na rzecz Sił Zbrojnych powinny być powierzone wyspecjalizowanym instytucjom, których odpowiednie struktury organizacyjne, wsparte działaniem przygotowanych specjalistów sprawią, że sojusznicze, a także unijne inwestycje obronne znajdują się pod kontrolą. Ponadto powołanie nowej agencji wychodzi naprzeciw potrzebom skutecznego działania na rzecz bezpieczeństwa i obronności obszaru euro-atlantycznego.

W przypadku sformowania tej nowej Agencji, trzeba przyznać, że łatwiej byłoby o łączenie wsparcia dla obronnych inwestycji o istotnym znaczeniu dla NATO i UE, w tym chociażby dla Programu NSIP. Autorzy nie brali pod uwagę np. sytuacji, w której Zakład Inwestycji NATO traciłby płynność finansową i kontynuacja wielu projektów inwestycyjnych NSIP na terytorium była zagrożona. Stąd, w przyszłości Agencja ds. Inwestycji Obronnych stanęłaby przed zadaniem, być może opracowania podobnego programu, tyle, że wspierającego realizację Programu NSIP na terytorium RP. Ponadto, według *Programu ...* opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki stwierdza się również, że „Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są ściśle związane z transferem technologii, stanowiącej jeden z podstawowych czynników procesów wzrostu gospodarczego. Inwestycje firm o charakterze międzynar-

dowym wprowadzają do kraju docelowego nowe technologie, nowe formy zarządzania oraz organizacji produkcji. Efektem jest zwiększenie efektywności produkcji przemysłowej oraz przyspieszenie procesów konwergencji kraju docelowego”²⁴.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż propozycja sformowania ww., nowej Agencji, **pozwoliłaby zagospodarować oficerów WP przechodzących do rezerwy**. Ponadto, zamierzenie to ułatwiłoby pozyskiwanie oficerów powracających ze służby zagranicznej w strukturach organizacyjnych zarówno w NATO, jak i UE. Ich zdobyta wiedza i doświadczenie w strukturach sojuszniczych, i unijnych, w sposób właściwy przyczyniłoby się do skuteczności działań tych ekspertów w obszarze cywilno-wojskowym, ale już w strukturach planowanej Agencji ds. Inwestycji Obronnych.

Zatem idea sformowania Agencji ds. Inwestycji Obronnych w Polsce wychodzi naprzeciw tym potrzebom. Ponadto, jako państwowa instytucja, będzie strukturą przejrzystą dla organów kontroli państwowej.

Zakończenie

W niniejszej publikacji zawarto wybrane zagadnienia w zakresie dwóch istotnych – współzależnych elementów przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny²⁵: Programu NSIP oraz HNS.

W zakresie NSIP wskazano podstawowe mechanizmy, ze szczególnym uwzględnieniem wielopłaszczyznowego oddziaływania poszczególnych czynników na efektywność realizacji przez PPO. W tym zakresie podkreślić należy wpływ, jaki na realizację przedmiotowych potrzeb powinna wywierać Agencja ds. Inwestycji

²⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Program wspierania inwestycji...*, dz. cyt., s. 4.

²⁵ Użyto umownego sformułowania „zagrożenie bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny”. Niedoskonałość obowiązujących w Polsce prawnych uregulowań, wynikająca w znacznym stopniu z ogłoszenia oraz niewystarczająco gruntownej nowelizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590, z późn. zm., a także ogłoszenia rozporządzeń wykonawczych do ww. aktu prawnego – powoduje trudność w prawidłowej ocenie sytuacji kryzysowych. W obowiązującym stanie prawnym, w zakresie przewidzianych prawem sytuacji kryzysowych, wyróżnić można: sytuacje kryzysowe wynikające z uregulowań ogłoszonych w 2002 r. tzw. ustaw o stanach nadzwyczajnych (ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU nr 156, poz. 1301; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU nr 113, poz. 985); ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU nr 62, poz. 558; a także sytuację kryzysową, której definicję zawarto w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Spójny charakter poszczególnych sytuacji kryzysowych, po ogłoszeniu ostatniego z ww. aktów prawnych, nie został sprecyzowany.

Obronnych, która bezpośrednio określa ilość i rodzaj zapotrzebowanych asortymentów i usług w ramach NSIP oraz HNS.

Wyływająca w niniejszej publikacji idea opracowania w przyszłości przez Agencję ds. Inwestycji Obronnych, np. projektu *Programu wspierania obronnych inwestycji sojuszniczych i unijnych do roku 2020*, byłaby znakomitym, początkowym wkładem w doskonalenie procesu implementacji tych projektów inwestycyjnych w Polsce. Godne podkreślenia wydaje się podjęcie właśnie takiej inicjatywy na rzecz usprawnienia tego procesu w kraju.

Obecną sytuację prawno-organizacyjną objęto również wielopłaszczyznową analizą w obszarze wykorzystania NSIP i HNS. W opinii autorów, wsparcie tych działań poprzez offset, umożliwi bardziej precyzyjne pozyskiwanie nowych technologii w kontekście rozwoju infrastruktury o PPO w ramach zadań dla PPO wynikających z realizacji NSIP i HNS. Dostrzegając wagę i znaczenie offsetu, łatwo zauważyć jakie efekty przyniosła przeprowadzona, wspomniana wyżej konferencja polsko-norweska. W końcowej części tej konferencji prelegenci obu zainteresowanych państw wskazali na możliwość rozwoju dalszej współpracy polskich i norweskich firm reprezentujących przemysł obronny w bardzo szerokim spektrum tematycznym, dotyczącym sprzętu i wyposażenia lotniczego, morskiego i lądowego. Ich zdaniem, dalsza kooperacja mogłaby odbywać się w ramach konsorcjum tworzonego z udziałem podmiotów obydwu stron (tj. w strukturach powoływanych do wykonania określonych zadań i osiągania wspólnie określonych celów). Nie można zatem, tym bardziej, lekceważyć sprawy offsetu, który jest popierany przez Norwegów.

Reasumując, proponowane rozwiązania systemowe są zgodne z przepisami TWE. Przedmiotowy projekt sformowania Agencji ds. Inwestycji Obronnych przyczyni się do poprawnego funkcjonowania systemu obronnego Polski, upraszczając tym samym, procedury obecnie obowiązujące. Jest to szczególnie ważne w przypadku PPO. W opinii wielu ekspertów tworzenie kompatybilnych, nowych instytucji i dalsze pogłębianie równoległej współpracy Polski zarówno z NATO, jak i z UE, leży w interesie polskiego przemysłu obronnego. Ponadto, stanowi nader ważny czynnik umacniania bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim oraz w sposób właściwy wpisuje się we współpracę transatlantycką (*THE TRANSATLANTIC COOPERATION*).

Uwaga: Poniżej dołączono 3 załączniki do artykułu – Tomasa Nalepy pt: „Modelowe rozwiązania w zakresie finansowania zadań utrzymywania mocy produkcyjnych i finansowych niezbędnych do realizacji prac wynikających z PMG” – opublikowanego w WO 2/237/2011.

Załącznik nr 1. Zestawienie kwot i not – projekt

Data	Nr Noty	Kwota Noty	Data dokumentu potwierdzającego poniesiony koszt	Nr dokumentu (poz. z wydruku urzędzenia księgowego)	Kwota z dokumentu	Kwota kwalifikowana do pokrycia dotacją	Kwota kosztów (wydatków) wynikająca z umowy	Uwagi
1	2	3	4	5	6	7	8	9
...	...	200 000,00	...	...	150 000,00	150 000,00		Podatki
Razem nota		200 000,00	...	...	200 000,00	50 000,00		Podatki
Razem Podatki		200 000,00			350 000,00	200 000,00	200 000,00	
KZO								
ZWROT								
...	...	30 000,00	...	...	30 000,00	30 000,00		UW
Razem nota		30 000,00	...	...	30 000,00	30 000,00		
Razem UW		30 000,00			30 000,00	30 000,00	30 000,00	
KZO								
ZWROT								
...	...	500 000,00	...	...	550 000,00	500 000,00		Ochrona
Razem nota		500 000,00	...	...	550 000,00	500 000,00		
Razem Ochrona		500 000,00			550 000,00	500 000,00	500 000,00	
KZO								
ZWROT								
...	...	1 200 300,00	...	...	15 000 000,00	1 200 300,00		Ru
Razem nota		1 200 300,00	...	...	15 000 000,00	1 200 300,00		
Razem Ru		1 200 300,00			15 000 000,00	1 200 300,00	1 200 300,00	
...	...	2 003 020,00	...	...	2 000 000,00	2 000 000,00		Rb
...	3 500,00	3 020,00		
Razem nota		2 003 020,00	...	...	2 003 500,00	2 003 020,00		
Razem Rb		2 003 020,00			2 003 500,00	2 003 020,00	2 003 020,00	
KZO								
ZWROT								

Data	Nr. Noty	Kwota Noty	Data dokumentu potwierdzającego poniesiony koszt	Nr dokumentu (poz. z wydruku urzędzenia księgowego)	Kwota z dokumentu	Kwota kwalifikowana do pokrycia dotacji	Kwota kosztów (wydatków) wynikająca z umowy	Uwagi
1	2	3	4	5	6	7	8	9
30.11.2008	JL0812111000029	40 185,28	06.11.2008	F-ra VAT Nr. 111/1/04771	40 185,28	40 185,28		CO
Razem nota		200 000,00			150 000,00	150 000,00		
30.11.2008	JL0812112000028	394 366,03	...	...	200 000,00	200 000,00		CO
			...	...	150 000,00	150 000,00		CO
			...	...	200 000,00	44 366,03		CO
Razem nota		394 366,03			550 000,00	394 366,03		
Razem CO		594 366,03			750 000,00	594 366,03		
KZO							594 366,03	
ZWROT								
...	...	1 230 000,00			1 200 000,00	1 200 000,00		Amortyzacja*
Razem nota		1 230 000,00			1 200 000,00	1 200 000,00		
...	...	3 500 000,00	...	...	1 200 000,00	1 200 000,00		Amortyzacja
			...	...	2 000 000,00	2 000 000,00		Amortyzacja
			...	...	1 500 000,00	300 000,00		Amortyzacja
Razem nota		3 500 000,00			4 700 000,00	3 500 000,00		
Razem Amortyzacja		4 730 000,00			5 900 000,00	4 700 000,00	4 700 000,00	
KZO								
ZWROT								
...	...	130 000,00	...	...	100 000,00	100 000,00		Ubezpieczenie
Razem nota		130 000,00			500 000,00	30 000,00		
Razem Ubezpieczenia		130 000,00			600 000,00	130 000,00		
KZO							130 000,00	
ZWROT								
Razem Koszty Techniczne		8 657 686,03			24 253 500,00	8 627 686,03	8 627 686,03	
KZO								
ZWROT								
Razem dotacja		9 387 686,03			25 183 500,00	9 357 686,03	9 357 686,03	

Kolejność not: podatki, UW, ochrona, Ki+Ruradz, Rbud, CO, Amortyzacja, Ubezpieczenia

* - wyliczenie nr pozycji z urzędzenia księgowego, w tabeli wpisać sumę końcowa

Zał. 2. Opis faktury

1. Przykładowy opis jednej faktury dotyczącej rodzajowych kosztów technicznych

Niniejsza faktura dotyczy konserwacji maszyny o numerze inwentarzowym, zlokalizowanej w budynku/hali/wydziale (ujętych w załącznikach do PMG-Z), niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG.

Ze środków dotacji przekazanej przez Ministerstwo Gospodarki sfinansowano kwotę w wysokości zł.

Data i podpis Głównego Księgowego lub innej upoważnionej osoby

2. Przykładowy opis zestawienia faktur dotyczących **rodzajowych** kosztów technicznych

Niniejsze faktury dotyczą konserwacji i remontu maszyn i urządzeń (ujętych w załącznikach do PMG-Z), niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG.

Ze środków dotacji przekazanej przez Ministerstwo Gospodarki sfinansowano kwotę łącznie w wysokości zł.

Lp.	Nr faktury	Data faktury	Nazwa towaru lub usługi	Kwota netto	Kwota pokryta dotacją	Nr inwentarzowy maszyny/urządzenia	Oznaczenie budynku wg PMG-Z
1.							
2.							
...							

Data i podpis Głównego Księgowego lub innej upoważnionej osoby

Zał. nr 3. Karta potrzeb importowych

.....
/Nazwa przedsiębiorcy/

KARTA POTRZEB IMPORTOWYCH do wyrobu

Lp.	Nazwa surowca, elementu, podzespołu	J.m.	Ilość niezbędna wg PMG	Nazwa kraju z którego odbywa się import	Uwagi (uzasadnienie)
1	2	3	4	5	6

.....
/Nazwa przedsiębiorcy/

KARTA KOOPERACYJNA ZAKŁADU

Lp.	Nazwa zamawianego wyrobu kooperacyjnego	Nazwa wyrobu finalnego	J.m.	Wielkość przyjęta w PMG	Nazwa i adres odbiorcy (finalisty)
1	2	3	4	5	6

.....
/Nazwa przedsiębiorcy/

KARTA KOOPERACYJNA WYROBU nazwa wyrobu

Lp.	Nazwa podzespołu (elementu)	J.m.	Wielkość potrzeb w PMG	Nazwa i adres dostawcy (producenta) kooperanta I stopnia
1	2	3	4	5