



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 89 (334) • 9 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

W kierunku europejskiego rynku uzbrojenia

Beata Wojna

Przyjęcie Kodeksu postępowania dotyczącego zamówień publicznych w dziedzinie obrony jest wyrazem realizacji przez państwa członkowskie UE ewolucyjnej koncepcji tworzenia otwartego europejskiego rynku wyposażenia obronnego (ERWO). Utrzymują się bowiem różnice interesów między państwami popierającymi konsolidację przemysłów zbrojeniowych w Europie oraz tymi, które chcą zachować samodzielność krajowych przemysłów obronnych. Dla Polski przyjęcie Kodeksu powinno stać się dodatkowym impulsem do szybkiego unowocześnienia przemysłu zbrojeniowego, tak aby w przyszłości uniknąć jego marginalizacji na ERWO.

Rada Zarządzająca Europejskiej Agencji Obrony (EAO) 21 listopada 2005 r. przyjęła Kodeks postępowania dotyczący zamówień publicznych w dziedzinie obrony. Jego celem jest zwiększenie konkurencji na rynkach zbrojeniowych państw UE, a w przyszłości utworzenie europejskiego rynku wyposażenia obronnego (ERWO).

Główne problemy. Rewolucja w dziedzinie wojskowości (*Revolution in Military Affairs*) i konieczność dostosowania sił zbrojnych do nowych operacji spowodowały, że krajowe przemysły obronne państw UE ponosić muszą coraz większe koszty badań nad uzbrojeniem. W tym samym czasie w większości tych państw doszło do redukcji budżetów obronnych. Doprowadziło to do zapóźnień w rozwoju technologii militarnych i zwiększenia się przepaści między zdolnościami wojskowymi państw Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych.

Odpowiadając na konieczność dostosowania produkcji zbrojeniowej do zmienionej sytuacji strategicznej, przemysły zbrojeniowe państw europejskich rozpoczęły w latach dziewięćdziesiątych konsolidację. Większość przedsiębiorstw sprywatyzowano i rozszerzono współpracę międzynarodową. Ograniczenia prawne oraz specyfika krajowych rynków uzbrojenia utrudniają jednak szybkie dokończenie rozpoczętych przemian. Art. 296 Traktatu WE stwierdza, że „każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi”. Szeroka interpretacja tego artykułu powoduje, że handel oraz produkcja uzbrojenia nie podlegają zasadom jednolitego rynku. W rezultacie każde państwo ma swój własny, protekcyjnie chroniony rynek uzbrojenia, a jako główny odbiorca uzbrojenia ma wciąż decydujący wpływ na jego kształt.

W celu dokonania dalszych zmian w przemysłach zbrojeniowych państw UE pożądane wydaje się otwarcie narodowych rynków uzbrojenia przez wprowadzenie zasad rynkowych, które sprzyjają wzrostowi konkurencji, a w przyszłości utworzenie ERWO. Środki przeznaczane na badania i proces wdrażania uzbrojenia byłyby znacznie efektywniej wydawane, gdyby udało się uniknąć duplikacji wydatków. W konsekwencji mogłaby wzrosnąć konkurencyjność europejskiego przemysłu zbrojeniowego na rynkach światowych. Argument ten nabiera znaczenia w miarę rozwoju Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Utworzenie ERWO pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie zasobów w dziedzinie obrony i przyczyniłoby się do rozwoju zdolności wojskowych Unii w ramach EPBiO. Nie wolno jednak zapominać, iż produkcja uzbrojenia jest jedną z najbardziej wrażliwych kwestii bezpieczeństwa, stąd przeciwnicy ERWO podnoszą sprawę bezpieczeństwa dostaw oraz obawiają się drastycznych rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do upadku krajowego przemysłu obronnego.

Kodeks postępowania. Współpraca państw poza strukturami UE w celu ograniczenia zakresu stosowania artykułu 296 nie była satysfakcjonująca, a skutki działań podejmowanych od 1997 r. przez Komisję Europejską z wykorzystaniem istniejących ram prawnych były ograniczone.¹ Kodeks postępowania dotyczący zamówień publicznych w dziedzinie obrony jest w tej sytuacji pierwszym dokumentem dotyczącym tej kwestii podpisanym na forum UE przez ministrów obrony wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Danii, która nie należy do EAO. Będzie on podstawą dobrowolnego, niewiążącego reżimu międzyrządowego, w którym mogą uczestniczyć członkowie EAO.

Od 1 sierpnia 2006 r. w państwach, które zdecydują się przyjąć kodeks postępowania, przetargi na uzbrojenie o wartości równej lub przekraczającej 1 mln euro powinny być otwarte na zasadzie wzajemności, równego traktowania i przejrzystości dla dostawców mających bazę technologiczną lub przemysłową na terytorium pozostałych państw. EAO zobowiązana została do przygotowania portalu internetowego, w którym będą umieszczane informacje o zamówieniach publicznych oraz dane uzupełniające na temat procedur przetargowych obowiązujących w poszczególnych państwach. Z kodeksu postępowania wyłączone są zamówienia pochodzące ze wspólnych projektów, a także dotyczące badań, broni nuklearnej i systemów napędu atomowego, produktów chemicznych, bakteriologicznych i radiologicznych oraz wyposażenia kryptograficznego. Kodeks odnosi się wyłącznie do wewnętrznego rynku UE i nie ogranicza dostępu do kontraktów dla firm zewnętrznych. Państwa zachowują przy tym prawo do niestosowania kodeksu postępowania w razie konieczności szybkiego działania lub ze względu na bezpieczeństwo, chociaż są zobowiązane poinformować EAO o motywach rezygnacji z procedury przetargowej. Każde państwo może w dowolnym momencie zrezygnować z uczestniczenia w reżimie. Brak sankcji za nieprzestrzeganie norm kodeksu powoduje, że jego stosowanie uzależnione jest od dobrej woli i wzajemnego zaufania państw.

Stanowiska państw członkowskich. Mimo że powstający reżim opiera się na bardzo elastycznych zasadach, dysproporcje w rozwoju przemysłów zbrojeniowych powodują, że nie wszystkie państwa są w równym stopniu zainteresowane przyjęciem kodeksu w najbliższym czasie. Przemysły zbrojeniowe Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch, Hiszpanii i Szwecji są mocno zintegrowane w wielkich międzynarodowych koncernach. EADS, BAE Systems, czy Thales mają dominującą pozycję na rynkach krajowych oraz mogą skutecznie konkurować w przetargach organizowanych we wszystkich państwach UE. Warto zaznaczyć, że nawet w tych państwach integracja nastąpiła głównie w przemyśle lotniczym. Jest ona znacznie mniej zaawansowana w dziedzinie uzbrojenia wojsk lądowych i budowy okrętów wojennych. Dlatego na przykład Hiszpania ma poważne wątpliwości co do przyjęcia kodeksu postępowania. Ograniczona natomiast jest zdolność do konkurowania na rynkach europejskich przemysłów zbrojeniowych Polski, Portugalii czy Grecji. Wydaje się mało prawdopodobne, aby w ciągu kilku lat państwa te mogły otworzyć swoje rynki uzbrojenia, nie narażając się na poważne konsekwencje społeczne oraz znaczne osłabienie krajowego przemysłu zbrojeniowego. Wprawdzie w Polsce w ostatnich latach przemysł ten zaczyna przynosić dochody, ale osiągnięcia na poziomie europejskim dotyczą jedynie systemów dowodzenia i radiolokacji. Prywatyzacja oraz integracja polskiego przemysłu zbrojeniowego z europejskimi koncernami jest wciąż ograniczona. Niewielka jest również współpraca w międzynarodowych projektach badawczych.

Perspektywy. Przyjęcie kodeksu postępowania jest wyrazem realizacji ewolucyjnej koncepcji tworzenia ERWO, która wynika z konieczności pogodzenia rozbieżnych interesów członków UE. Mimo że państwa decydują się podjąć próbę zwiększenia konkurencji, z której w każdej chwili będą mogły się wycofać, pojawienie się kodeksu postępowania jest wyraźnym sygnałem, że członkowie UE będą zainteresowani utworzeniem ERWO w przyszłości. Reżim oparty na kodeksie stanie się prawdopodobnie podstawą kolejnych bardziej wiążących rozwiązań, za którymi już obecnie opowiada się Komisja Europejska i które poprą z pewnością państwa mające zintegrowany i konkurencyjny przemysł obronny. Dla Polski pojawienie się kodeksu postępowania powinno stać się przede wszystkim impulsem do transformacji rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Aby uniknąć marginalizacji w przyszłym ERWO, konieczne są stworzenie więzi między polskim przemysłem zbrojeniowym i europejskimi konsorcjami oraz udział w przewidywanej integracji w dziedzinie uzbrojenia wojsk lądowych i marynarki wojennej. Wprawdzie w konsekwencji tych działań część przedsiębiorstw może ulec likwidacji, ale dzięki temu polski przemysł zbrojeniowy stanie się bardziej konkurencyjny, a jego produkty łatwiej znajdą odbiorców w innych państwach członkowskich UE.

¹ E. Pośel-Częściak, *Współpraca w dziedzinie uzbrojenia w Unii Europejskiej (I)*, „Biuletyn” (PISM), nr 2-2001.