

Rafał Ryszard Bill

Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego (specjalnego) w Polsce po 1989 roku. Część I. Wymiar administracyjny, organizacyjny i finansowy

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 4, 17-35

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Rafał Ryszard Bill

RECENZENT

dr hab. Andrzej Czupryński

RESTRUKTURYZACJA PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO (SPECJALNEGO) W POLSCE PO 1989 ROKU. CZĘŚĆ I. WYMIAR ADMINISTRACYJNY, ORGANIZACYJNY I FINANSOWY

Wprowadzenie

Nowe realia polityczno-gospodarcze, w jakich znalazła się Polska po 1989 r., były podstawą do redefinicji roli oraz możliwości krajowego przemysłu obronnego¹. Dotychczasowa struktura sektora zbrojeniowego, ukształtowana na początku lat 50. XX wieku (przystosowana do ok. 400 000 armii) musiała zostać poddana gruntownej restrukturyzacji i dostosowana do nowych wyzwań stojących przed młodą demokracją². Początek reorganizacji polskiego przemysłu obronnego datuje się na wczesne lata 90. minionego wieku. Została ona w pewien sposób wymuszona przez transformację gospodarki, zarówno w wymiarze makroekonomicznym, jak i na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw³.

Priorytetami ówczesnej transformacji gospodarczej były stabilizacja i walka z inflacją, natomiast problemy sektora zbrojeniowego odsunięto na dalszy plan. Ministerstwo Przemysłu i Handlu (MPiH) próbowało w latach 1991–1994 na nowo sformułować politykę przemysłową (*Założenia polityki przemysłowej* uzupełnione w 1993 r. o *Program realizacji polityki przemysłowej*

¹ Inaczej niż w przypadku innych sektorów gospodarki, przemysł obronny odnosi się bezpośrednio do finalnych dostawców uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które zgodnie z *Ustawą z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, trafiają do odbiorców podlegających Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz jednostkom podległym (obecnie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji). Terminy: przemysł obronny, sektor zbrojeniowy, sektor obronny, zbrojeniówka itp. będą używane zamiennie.

² Por. W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji*, Bezpieczeństwo narodowe, Wyd. BBN, I – 2011/17, s. 169.

³ Por. S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego w Polsce w latach 1990–2008*, Sekcja Krajowa Przemysłu Zbrojeniowego NSZZ "Solidarność", Skarżysko-Kamienna 28.04.2009. Opracowanie dołączone do listu, który autor wystosował do prezesa zarządu Grupy Bumar, E. Nowaka, <http://www.bumar.com/polski-przemysl-obronny/ppo/> [dostępne: 22.01.2012].

w latach 1993–1995), aby po 1995 r. zrezygnować z defensywnego typu polityki przemysłowej i rozpocząć promocję branż eksportowych i przyszłościowych (odzwierciedlone w *Rankingu szans rozwojowych sektorów przemysłowych* Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 6.12.1995 roku)⁴.

Na początku dekady polskie władze przyjęły tzw. opcję zerową. Zrezygnowano z roszczeń wobec ZSRR, dotyczących zaległych należności za dostarczony sprzęt i uzbrojenie, w zamian za przekazanie pozostawionej na terenie kraju infrastruktury radzieckich baz wojskowych. Polskie przedsiębiorstwa obronne znalazły się w bardzo niekorzystnej sytuacji – zagrożona została ich płynność finansowa. Dodatkowo utracono liczne rynki eksportowe na Wschodzie przez jednostronną decyzję o wymianie dewizowej⁵, przy czym polski rząd nie wspierał przedsięwzięć promocyjnych rodzimych wyrobów zbrojeniówki.

Kolejne gabinety nie potrafiły opracować jednolitej koncepcji z jasno określonymi zadaniami oraz możliwościami dla sektora zbrojeniowego. Fala niepokojów społecznych w 1993 r. doprowadziła do stworzenia listy sektorów strategicznych, wśród których znalazł się również sektor obrony. Jednak dopiero w 1996 r. rząd sformułował stanowisko w odniesieniu do przemysłu obronnego i lotniczego. Nie zmienia to faktu, że realizacja pewnych założeń przebiegała opieszale⁶.

Ta delikatna gałąź polskiej gospodarki została pozostawiona mechanizmom wolnego rynku, bez uwzględnienia jej specyfiki⁷. Bezrobocie, które dotknęło branżę zbrojeniową było pochodną polityk: monetarnej, fiskalnej i płacowej, realizowanych w ramach tzw. *Planu Balcerowicza*. Rygory finansowe i kredytowe, którymi obarczono przedsiębiorstwa, osłabiły ich efektywność. To właśnie wielkie konglomeraty miały ponieść swojego rodzaju ofiarę na rzecz przekształceń systemowych. Wzrost cen surowców miał swoje odbicie w postaci wzrostu kosztów produkcji, co z kolei utrudniało zbyt produkowanego uzbrojenia⁸. Silne skoncentrowanie zakładów zbrojeniowych w południowo-wschodniej części kraju oraz ich lokalizacja w po-

⁴ Por. B. Pełka, *Przemysł Polski w perspektywie strategicznej: polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 1998, s. 12.

⁵ Por. M. Kowalski, *Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat*, [w:] *Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998, s. 49.

⁶ Zob. J. Czarzasty, *Społeczne aspekty zmian struktury przemysłu zbrojeniowego w Polsce*, Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych (artykuły informacyjne oraz analizy przygotowane przez Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych na zlecenie European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions od roku 2002), Warszawa 2005, s. 206–207.

⁷ Por. B. Pełka, *Przemysł Polski w...*, s. 7.

⁸ Zob. E. Zjawiona, *Kształtowanie się rynku pracy w Polsce przed i po przekształceniach systemowych*, [w:] M. Winiarski (red.), *Studenckie prace prawnicze, administratywistyczne i ekonomiczne*, cz. 2, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 105.

bliżu średnich lub małych ośrodków miejskich spowodowały, że przedsiębiorstwa zbrojeniowe występowały tam często jako jedyny pracodawca (nie wspominając o całej bazie socjalno-bytowej). W momencie masowych zwolnień, bezrobocie danego regionu mogło sięgać nawet 80%⁹. Działania restrukturyzacyjne podejmowane były na dwóch płaszczyznach: mikro (podejmowanej przez przedsiębiorstwa), obejmującej zmianę asortymentu oraz profilu produkcyjnego oraz makro z udziałem państwa. W Polsce zmiany rozpoczęto od mikrorestrukturyzacji. Zaangażowanie państwa nastąpiło w związku z niską efektywnością programów zakładowych. Była to głównie pomoc doraźna i kolejne postulaty programowe¹⁰.

W przypadku przemysłu obronnego proces zmian organizacyjnych (finansowych, produkcyjnych itd.) rozpoczął się z pewnym opóźnieniem. Sytuacja wymagała podjęcia zdecydowanych działań (zwłaszcza w latach 1991–1992). Rozwiązania doraźne podjęte przez same przedsiębiorstwa dotyczyły m.in. redukcji zatrudnienia, rozszerzenia skali produkcji wyrobów cywilnych, pozyskiwania nowych kredytów¹¹. Stopniowa normalizacja przypadła na lata 1994–1996. Zaczęto wówczas systematycznie realizować zyski oraz efektywniej gospodarować potencjałem fabryk dzięki nowej kadry menedżerskiej. Wpływ na poprawę koniunktury miały również starania o członkostwo w NATO, a co za tym idzie – potrzeba zwiększenia interoperacyjności produkowanego sprzętu i uzbrojenia¹².

Procesowi restrukturyzacji przez cały okres¹³ towarzyszyło przystosowywanie ustawodawstwa krajowego, mogącego zagwarantować nową formułę kontroli oraz zabezpieczenie potrzeb obronnych przy jednoczesnym respektowaniu swobody wyboru kierunków działalności sektora¹⁴. Warto wspomnieć, że liczba podmiotów produkujących na potrzeby obronności zmieniała się przez cały okres trwania transformacji¹⁵. Rola MON w procesie restrukturyzacji krajowej zbrojeniówki ograniczała się jedynie do wyda-

⁹ Zob. Y. Kiss, *The Defence Industry in East – Central Europe: Restructuring and Conversion*, Wyd. Oxford University Press, Oxford, New York 1997, s. 110.

¹⁰ Por. M. Daniluk (red.), *Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989–1997)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999, s. 44–46.

¹¹ Tamże, s. 46.

¹² Por. P. Wieczorek, *Perspektywy współpracy Polski z państwami NATO w sferze przemysłu obronnego*, MON, Warszawa 1998, s. 15–22.

¹³ Chodzi o omawiany w rozdziale okres. Proces restrukturyzacji sektora zbrojeniowego faktycznie się jeszcze nie zakończył.

¹⁴ Zob. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990–1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO*, AON, Warszawa 1998, s. 48–53.

¹⁵ Do 1996 r. liczba zakładów wchodzących w skład specjalnego rejestru wahała się od 84 do 150 i była bardzo elastyczna, w latach 1996–1998 specjalny status posiadało 31 zakładów; w 1999 r. – 33; w 2000 r. – 30; w 2001 r. – 29, a w 2002 r. – 30. Zob. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego*, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, luty 2004, s. 2.

wania zarządzeń wymierzonych w korupcję. Przez ostatnie dwie dekady nie zdołał dorobić się [MON– przyp. aut.] właściwej relacji z krajowym przemysłem obronnym¹⁶.

Zmiany strukturalne i własnościowe

Możliwości produkcyjne sektora zbrojeniowego w pierwszym etapie restrukturyzacji były nadmiernie rozbudowane, co wynikało z rozpoczętej w latach 1988–1989 realizacji kolejnego inwestycyjnego planu pięcioletniego, który zakładał zwiększenie produkcji o blisko 70% do 1995 roku¹⁷. W nowych realiach gospodarki rynkowej dawne zamierzenia okazały się niemożliwe do zrealizowania. Eksport był prowadzony po cenach dumpingowych (pozwoliło to m.in. na sprzedaż wyrobów hutniczych i pokrycie wcześniejszych, niekompensowanych nakładów)¹⁸. Mimo że system nie był produktywny, jeszcze na początku 1990 r. obowiązywała zasada pełnego zatrudnienia¹⁹. Struktura organizacyjna opierała się na zarządzaniu centralnym, a decyzje były podyktowane często względami pozaekonomicznymi²⁰.

W pierwszym etapie przekształceń strukturalnych nie przewidywano likwidacji majątku należącego do przedsiębiorstw obronnych. Planowano natomiast wydzielenie z nich spółek – córek (z własnymi radami nadzorczymi), które miały zasilić przyszłe holdingi zbrojeniowe²¹. Po zaproponowaniu systemu przyszłych holdingów miał rozpocząć się proces przekształceń własnościowych²². Wówczas, pozytywne efekty takiego rozwiązania miały być widoczne po roku²³. W odniesieniu do tych planów nie można nie zgodzić się ze stanowiskiem M. Głogowskiego, że holdingi tworzy się, kiedy

¹⁶ A. Karkoszka, *Rzeźbienie w żywym ciele*, [w:] *W drodze do nowoczesności. 20 lat transformacji*, wydanie specjalne, Polska Zbrojna, marzec 2010, s. 139.

¹⁷ Por. M. Daniluk, *Analiza sektorowa konwersji przemysłu...*, s. 20–21.

¹⁸ Zob. R. Brudzyński, *Analiza sektora hutnictwa żelaza i stali*, [w:] B. Błaszczyk, A. Cylwik (red.), *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*, Raporty CASE, nr 27, Warszawa 1999, s. 70–72.

¹⁹ Por. W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 21.

²⁰ Zob. *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 88.

²¹ Pomysł bardzo nowatorski jak na ówczesne warunki, okazał się później podstawą do kształtowania procesu konsolidacyjnego polskiego przemysłu zbrojeniowego.

²² W latach 1990–2004 przekształceniami własnościowymi objęto 2756 przedsiębiorstw przemysłowych, z czego ponad 90% stanowiły przedsiębiorstwa działające w przetwórstwie przemysłowym – w tym zbrojeniowe 1241 przedsiębiorstw poddano komercjalizacji, 794 objęto prywatyzacją bezpośrednią, a 721 poddano likwidacji. Zob. J. Piechoty (kier.), *Polska 2005. Raport o stanie przemysłu*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 37.

²³ Por. J. Jaworski, *Restrukturyzacja polskiego przemysłu zbrojeniowego*, [w:] Z. Zioto, T. Rachwał (red.), *Efekty restrukturyzacji polskiej przestrzeni przemysłowej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, nr 9, Warszawa–Kraków 2006, s. 135.

mamy do czynienia z łańcuchem przemysłowym dla wytworzenia produktu (...). I jak na coś jest dekonstrukcja to w ramach możliwości ruchu przenosi się pewne środki i produkuje się to, co da się sprzedać. Jedyнным elementem spajającym te przedsiębiorstwa [zbrojeniowe – przyp. aut.] jest jeden zamawiający. Nic poza tym je nie łączy²⁴. Polskie reformy po 1989 r. sprzyjały jedynie rozproszeniu organizacji gospodarczych. Nieczęsto przedsiębiorstwa podejmowały próbę utworzenia kapitałowych grup przemysłowych²⁵. Proponowano podział sektora na 5 grup (holdingów), jednak nie wzięto pod uwagę form restrukturyzacji wojskowych zakładów remontowo-produkcyjnych, jednostek badawczo-rozwojowych oraz instytucji zajmujących się obrotem produkcji specjalnej „S”²⁶. Stworzenie organizacji holdingów znalazło swoje zastosowanie jedynie przy restrukturyzacji największych przedsiębiorstw przemysłu obronnego, takich jak: Huta Stalowa Wola (HSW), WSK PZL-Mielec, Zakłady Tworzyw Sztucznych Gamrat, ZM Bumar-Łabędy. Spółki wydzielone z tych podmiotów obok wyodrębnionej specjalizacji miały z reguły formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością²⁷.

Po 1992 r. z rynku obronnego zaczęły wycofywać się firmy, których udział w produkcji „S” był do tej pory niewielki. Część z nich przestawiła się na produkcję cywilną „C”, inne ogłosiły upadłość (np. Zakłady Radiowe im. M. Kasprzaka w Warszawie). W ten sposób do 1994 r. pozostało jedynie 31 podmiotów²⁸ wytwarzających do 95% uzbrojenia i sprzętu na terytorium RP (w odniesieniu do produkcji globalnej udział ten nie przekraczał 1%)²⁹. Zakłady te zostały wyodrębnione w podanej liczbie mocą *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1994 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wykazu niektórych przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki*. W stosunku do tych przedsiębiorstw Minister PiH sprawował uprawnienia właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa. *Rozporządzenie razem z Ustawą z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* obowiązywało do

²⁴ A. Zawiślak (red.), *Sposoby formułowania programu branży obronnej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania – Szkoły Wyższej, materiały konferencyjne, Warszawa 2002, s. 56–57.

Por. J. Parys, *Interesy narodowe a perspektywy polskiego przemysłu zbrojeniowego*, [w:] *Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998, s. 14.

²⁵ W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy...*, s. 23.

²⁶ J. Płaczek (red. nauk.), *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych – szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2001, s. 64.

²⁷ A. Lis, *Restrukturyzacja organizacyjna przedsiębiorstw przemysłu obronnego w latach 1990–2005*, „Przegląd Logistyczny”, wrzesień 2009, nr 3 (007), s. 10.

²⁸ M. Daniluk, *Analiza sektorowa...*, s. 58, 61.

²⁹ P. Wieczorek, *Perspektywy współpracy...*, s. 8.

końca 1996 r. (nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami przemysłu obronnego uzyskał w 1997 r. Minister Skarbu Państwa)³⁰.

Restrukturyzacja zatrudnienia³¹ była niebywałym wyzwaniem nie tylko dla samych przedsiębiorstw, lecz także dla całego społeczeństwa. Decydowała często o poprawie kondycji finansowej, jednak budziła wiele kontrowersji i prowadziła do licznych napięć i protestów. Zatrudnienie od roku 1989 do 2004 zmniejszyło się w sektorze z blisko 160 tys. do poziomu 26,7 tys.³². Przez cały okres zmian systemowych lat 90. XX w. związkowcy branży zbrojeniowej przyjeżdżali na manifestacje do stolicy. *Budynek Rady Ministrów obrzucano jajkami i słóikami z farbą. Dochodziło do starć z policją, w których po obydwu stronach padali ranni. A wśród skandowanych przez manifestantów hasel najbardziej zwracało uwagę: zbrojeniówka to głodówka. Protesty nie były, jak próbowano wmawiać opinii publicznej, nieodpowiedzialnymi akcjami pracowników, którzy przeciwstawiali się koniecznym reformom*³³. Związkowcom udało się wywalczyć pewne pakiety socjalne, jednak nie powstrzymało to fali zwolnień. Powołano nawet specjalną Komisję Trójstronną³⁴ (w oparciu o *Ustawy z dnia 23 maja 1991 – o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*). Ministrowie z resortów: obrony, gospodarki i finansów blokowali proces decyzyjny w sprawie sektora zbrojeniowego. Wiedzieli, że *gdy zbrojeniówka przyjedzie strajkować do Warszawy, to pójdzie pod Kancelarię Premiera, a nie do nich*³⁵.

Spadek zamówień MON postawił w trudnej sytuacji finansowej wiele placówek badawczo-rozwojowych. Przykładem może być OBRUM³⁶, które-

³⁰ *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego*, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, luty 2004, s. 29.

³¹ W latach 1996–2001 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki otrzymało z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych środki przeznaczone na wsparcie procesu restrukturyzacji zatrudnienia w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) – 17 201,8 tys. zł. Zob. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego*, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, luty 2004, s. 91.

³² Zob. S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego...* [dostępne: 22.01.2012].

³³ Por. Cz. Rychlewski, *Rozbrojona zbrojeniówka*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rozbrojona-zbrojeniowka-1810951.html> [dostępne: 22.01.2012].

³⁴ Jednak dopiero w 1998 r. powołano do życia Zespół Trójstronny do spraw Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Lotniczego. Rząd negocjował warunki redukcji zatrudnienia oraz zabezpieczenia socjalnego zwalnianych pracowników ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców na przełomie 1998 i 1999 r. Uzgodniono, że proces redukcji zatrudnienia odbędzie się w dwóch etapach: przez przyznanie odchodzącym pracownikom świadczeń przedemerytalnych w wymiarze 100% emerytury przy jednoczesnym skróceniu wymaganego stażu pracy uprawniającego do świadczeń oraz przez program szkoleń i przekwalifikowania, skierowany do młodszych wiekiem i stażem pracowników. Por. J. Czarzasty, *Spoleczne aspekty zmian struktury przemysłu...*, s. 207.

³⁵ J. Parys, *Interesy narodowe a perspektywy...*, s. 18.

³⁶ OBRUM – Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych w Gliwicach.

go kierownictwo w perspektywie braku zleceń, rozpoczęło aktywną działalność na rynku krajowym, poszukując możliwości na wykorzystanie zamrożonego potencjału produkcyjnego oraz konwersji na rynek cywilny. Rozpoczęto produkcję sprzętu do budowy i renowacji dróg. Ruszył seryjny montaż frezarek do asfaltu, agregatów hydraulicznych do napędu wciągarek w kopalniach. Nie zrezygnowano jednak całkowicie z profilu specjalnego, co częściowo opłaciło się w momencie rozpoczęcia modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP³⁷.

Przedsiębiorstwa zostały pozbawione dotychczasowych przywilejów i preferencji związanych z wykonywaniem zadań na rzecz obrony. Profil specjalny uniemożliwił swobodę funkcjonowania w systemie wolnego rynku³⁸. Zmianę struktury produkcji w latach 1992–1997 można ocenić pozytywnie z ekonomicznego punktu widzenia. Zmniejszyła się bowiem liczba zakładów nierentownych, co nie zmienia faktu, że przeszkodą w zmianach była dość oportunistyczna polityka państwa wobec klasycznych gałęzi gospodarki socjalistycznej³⁹.

Zmniejszenie popytu na sprzęt wojskowy i uzbrojenie skutkowało niewypłacalnością. To z kolei przekładało się na widmo bankructwa. W takiej sytuacji nie pozostawało nic innego, jak domaganie się dotacji od rządu. Już w 1992 r. rozpoczęto zmiany ilościowe w sektorze. Liczbę zakładów o największym udziale w produkcji „S” zawężono do 31⁴⁰ (status spółki akcyjnej), a 500 pozostałych przedsiębiorstw i blisko 200 współpracujących ze zbrojeniówką⁴¹ otrzymało uprawnienia do podjęcia swobodnej działalności. Natomiast 31 spółek stanowić miało *trzon przemysłu obronnego*⁴² (dla 25 jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa). Wierzytelności w przypadku ZM Dezamet, TM Pressta, PRONIT, UNIMOR GZE, HSW oraz WSK Świdnik zamieniono na akcje⁴³. Działanie jako spółka akcyjna dawało zarządom i radom nadzorczym przedsiębiorstw zbrojeniowych większą samodzielność. Od 1994 r. zawarto liczne porozumienia z wierzycielami, gwarantując zobowiązania przyszłymi zyskami. Podział majątku akcyjnego

³⁷ Por. M.Ł. Grabania, *OBRUM sp. z o.o. po czterdziestu latach*, „Szybkobieżne Pojazdy Gąsienicowe” (23) 2008, <http://www.obrum.gliwice.pl/idm,1154,page,spg,n,19,SPG.html> [dostępne: 20.01.2012].

³⁸ Tamże, s. 89.

³⁹ Zob. B. Pełka, *Przemysł Polski w perspektywie...*, s. 70.

⁴⁰ Na podstawie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1994 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określania wykazu niektórych przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi* (Dz.U. nr 61, poz. 253). Lista została w latach późniejszych rozszerzona do 63 podmiotów.

⁴¹ *Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz.U. nr 16, poz. 69 ze zm.). Były to głównie kopalnie oraz elektrownie.

⁴² M. Daniluk, *Analiza sektorowa...*, s. 121.

⁴³ Tamże, s. 101.

wyodrębnił nowe spółki z udziałem wkładu prywatnych inwestorów. Jednak do 1999 r. prywatyzacja nie objęła żadnego przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego⁴⁴. Wszelkie zmiany w statusie własnościowym wymagały zgody Rady Ministrów⁴⁵. Głęboka recesja nadeszła z drugą fazą działań wymierzonych w zmianę struktury przemysłu obronnego. Jednak na nic zdały się opracowania rządowe, jak np. projekt przebudowy sektora zbrojeniowego opracowany przez MPiH z MON i Ministerstwem Finansów (MF)⁴⁶.

Konwersja przemysłu zbrojeniowego obejmowała następujące zagadnienia: działania odcinkowe i doraźne prowadzone we własnym zakresie⁴⁷, redukcję zatrudnienia, rozwój działań marketingowych, ograniczenie eksploatacji części obiektów i maszyn, wydzierżawienie części obiektów, wyprzedaż majątku, okresowe urlopowanie pracowników, podjęcie produkcji na zamówienie innych producentów⁴⁸.

Przykładem zakładu, gdzie proces przystosowywania do nowych warunków przebiegał bez większych zakłóceń była Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Rzeszów. Przedsiębiorstwo specjalizowało się w produkcji silników lotniczych zarówno dla wojska, jak i dla lotnictwa cywilnego (np. przekładni śmigłowcowych). Utrata płynności finansowej z powodu utraty zamówień z ZSRR skutkowałą redukcją zatrudnienia o blisko połowę (w 1992 roku). Miało to pozytywny skutek w postaci zahamowania rosnącego zadłużenia. Przeprowadzone w 1993 r. bankowe postępowanie ugodowe umożliwiło przekształcenie w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa w 1994 r. Jednocześnie wzrastała wydajność pracy i produkcji. Po 2000 r. przedsiębiorstwo funkcjonowało już dzięki produkcji a nie sprzedaży majątku. W 2002 r. firma została sprywatyzowana. WSK trafiła pod skrzydła amerykańskiej firmy Pratt&Whitney za 70 mln dol. (15% akcji przejęli pracownicy).

⁴⁴ Tamże, s. 103.

⁴⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (nr 118, poz. 561 z późn. zm. (art. 1 a, ust. 2).

⁴⁶ Opracowanie zlecone Centrum Kooperacji Przemysłu Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010, przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 1996 r. Dotyczyło m.in. uruchomienia Strategicznych Programów Rządowych, których nie udało się wdrożyć podobnie jak Funduszu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego. W 1998 r. w Ministerstwie Gospodarki pracowano nad Narodowym Funduszem Przemysłu Obronnego, w którego składzie miało znaleźć się 30 najważniejszych przedsiębiorstw polskiej zbrojeniówki. Por. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji krajowego...*, s. 57–59, 61.

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli oceniła wewnętrzne programy restrukturyzacyjne BZE Belma S.A. (pomoc w wysokości, w cenach 2002 r., 71,8 mln zł); WSK PZL Świdnik S.A. (884,5 mln zł) oraz ZM Dezamet S.A. (143,0 mln zł) jako przynoszące wymierne efekty. Niepowodzeniem zakończyły się programy w: HSW S. A. (722,9 mln zł), Kombinacie PZL–Hydral S.A. (180,3 mln zł), ZM Bumar – Łabędy S.A. (210,6 mln zł) ZM Mesko S.A. (1 182,9 mln zł) i ZM Tarnów S.A. (225,4 mln zł). Zdaniem Izby przypadek ZM Bumar – Łabędy S.A. był jednocześnie szczególnym przykładem niewykorzystania przez spółkę szansy (w postaci kontraktu eksportowego) na skuteczne przeprowadzenie restrukturyzacji wewnętrznej. Por. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego...*, s. 7.

⁴⁸ M. Daniluk, *Analiza sektorowa...*, s. 65–69.

Znaczącą rolę w procesach konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych odgrywała Agencja Rozwoju Przemysłu⁴⁹ działająca od 1991 roku. Podejmowała szereg działań mających na celu m.in. poszukiwanie strategicznych inwestorów oraz prywatyzację i wchodzenie spółek przemysłu obronnego na giełdę⁵⁰. Również sami przedsiębiorcy podjęli kroki w celu efektywniejszego zaangażowania w proces zmian. W 1995 r. powołano do życia Polską Izbę Producentów na Rzecz Obronności Kraju, która skutecznie promuje sprzęt i uzbrojenie produkowane przez krajowy przemysł zbrojeniowy.

W strukturach przemysłu zbrojeniowego w ciągu ostatnich 20 lat zaszły istotne zmiany. Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012 – przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r., podobnie jak jej poprzedniczka⁵¹ uskutecznia wizję koncentracji spółek wchodzących w skład przemysłu obronnego w dwóch grupach kapitałowych: amunicyjno-rakietowo-pancernej skupionej wokół Bumar Sp. z o.o. (Grupa Kapitałowa Bumar) oraz lotniczo-radioelektronicznej (Grupa ARP)⁵².

Cel prowadzonych działań (stabilność finansowa i przyszłość rozwoju) zdaniem NIK nie został osiągnięty. Dokonało się co prawda wiele istotnych zmian, jednak zabrakło tej najważniejszej – dostosowania sektora do realiów rynku – zarówno krajowego, jak i europejskiego⁵³. W trakcie zmian strukturalno-własnościowych polskiego przemysłu obronnego w latach 90. dokonano istotnych (pozytywnych i negatywnych) zmian, które pozwoliły na zbudowanie w miarę spójnego organizmu zbrojeniowego, zrzeszającego podmioty o różnych formach specjalizacji i organizacji. Działania te były fundamentem pod przyszłe procesy konsolidacyjne polskiego przemysłu zbrojeniowego, jakie zaczęły następować po 2002 r.

Regulacje prawno-administracyjne i doktrynalne

Produkcja specjalna lat 90. z trudem godziła interwencjonizm państwowy z wymogami gospodarki rynkowej. Z jednej strony występowała Rada Ministrów (poszczególne Departamenty Obronne w ministerstwach), z drugiej podmioty o różnej strukturze własności⁵⁴. Niejasna sytuacja polskiej zbrojeniówki wymagała podjęcia pewnych kroków ustawowych w celu

⁴⁹ Działania ARP spotykają się obecnie z liczną krytyką.

⁵⁰ Z. Rata, *Przemysł zbrojeniowy. Nowa strategia, nowi inwestorzy*, Gospodarka i Przemysł, Magazyn ARP, nr 1, październik 2007, s. 16.

⁵¹ Tzw. „Strategia 2002”.

⁵² *Informacja o wynikach kontroli wspierania środkami publicznymi restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego*, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, lipiec 2011, s. 19.

⁵³ *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji...*, s. 3.

⁵⁴ Por. S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego...*

określenia relacji między państwowymi przedsiębiorstwami oraz między samymi przedsiębiorstwami. Stosunki w przemyśle obronnym regulowały przepisy prawa cywilnego i handlowego w oparciu o układ czas-koszt-efekt. Podstawy podejmowanych przedsięwzięć miały stanowić umowy określające koszt ich realizacji⁵⁵.

Proces zmian w zasadach działania sektora został zapoczątkowany w MPIH już w połowie 1989 r., kiedy zezwolono na uruchomienie mocy rezerwowych i przeznaczenie ich na produkcję „C” (nie przyniosło to efektów, głównie z braku środków finansowych). Rząd chciał się uwolnić od kierowania przemysłem obronnym (rozwiązano m.in. Komitet Przemysłu Obronnego Rady Ministrów oraz Komisję Cen i Uzbrojenia). Kolejne decyzje pozostawały jednie w fazie planów⁵⁶. Przedsiębiorstwa zbrojeniowe miały w swym statusie zostać zrównane z innymi podmiotami gospodarki narodowej, a faktyczny ciężar odpowiedzialności spadł na dyrekcje⁵⁷.

Plan Przekształceń Gospodarki z 1990 r. (zwany też Planem Balcerowicza) przewidywał spadek produkcji w pierwszym etapie jego wprowadzania. Miało to doprowadzić do wyeliminowania tych podmiotów, które były nieefektywne oraz niepotrzebne z punktu widzenia społeczeństwa. Kozłem ofiarnym miał być przede wszystkim przemysł zbrojeniowy. Doszła do tego ostra polityka fiskalna, która miała wymusić na fabrykach zmniejszenie kosztów wytwórczych oraz w ostateczności całkowite przeprofilowanie⁵⁸. *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* zakładała, że w przedsiębiorstwach przeznaczonych do komercjalizacji w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa 1/3 składu Rad Nadzorczych miała być przeznaczona dla przedstawicieli pracowników (wybranych demokratycznie przez załogi). Natomiast instytucja samorządu pracowniczego zgodnie z nowymi zapisami miała zostać zniesiona⁵⁹.

Szansą na zażegnanie stagnacji w przemyśle obronnym miały być przyjęte w 1991 r. rządowe programy opracowane na podstawie „*Raportu Międzyresortowej Komisji ds. Reformy w Resorcie Obrony Narodowej*” – „*Plan rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 1993–1995*” oraz „*Program reorganizacji Sił Zbrojnych do 2000 roku*”. Nieuwzględnienie środków finansowych nie pozwoliło na ich realizację⁶⁰ (podobnie skończyły: *Program rozwoju SZ Ar-*

⁵⁵ Zob. *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 91–92.

⁵⁶ Por. T. Hypki, J. Kade, *Polski przemysł zbrojeniowy...*, s. 98–99.

⁵⁷ Zob. M. Daniluk (red.), *Analiza sektorowa...*, s. 52.

⁵⁸ Zob. *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 24–25.

⁵⁹ Por. W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy...*, s. 33.

⁶⁰ MON opracowywał, co prawda, różne warianty i programy, jednak służyły one do użytku wewnętrznego resortu. Próbę stworzenia kompleksowego programu restrukturyzacji sektora obronnego na zlecenie MPIH podjęła m.in. zagraniczna firma Proxy Ltd. Zaproponowała ona jednak rozwiązania ogólnikowe, które nie mogły znaleźć praktycznego zastosowania. Przedstawiciele tejże firmy mieli jednak dostęp do wielu poufnych informacji i danych, co było bardzo niekorzystne, chociażby z perspektywy wycieku tych informacji.

nia 2012 z 1996 roku oraz *Program Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998–2012 z 1997 roku*)⁶¹.

MPIH, współpracując z MON i Ministerstwem Finansów (MF), przyjęło w styczniu 1992 r. ramowy projekt poruszający kwestie konwersji, zmian strukturalnych (przekształcenia w spółki Skarbu Państwa z perspektywą prywatyzacji) itp. Pomimo dość realistycznych i obiecujących postulatów, ich realizacja przypadła na okres największego załamania koniunktury na zakupy uzbrojenia na świecie⁶². Podobny los spotkał opracowany przez firmę Centrum Kooperacji Przemysłowej w latach 1993–1995 „*Program restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego na lata 1995–2010 wraz ze szczegółowym projektem przedsięwzięć w latach 1995–1996*”. Nie został on zrealizowany w praktyce z powodu braku akceptacji rządu⁶³.

Rada Ministrów decyzją z 19 maja 1992 r. umożliwiła przedsiębiorstwom rozpoczęcie przekształceń w spółki Skarbu Państwa. Zgodnie z wytycznymi Departamentu Obronnego MPIH sektor miał zostać podzielony na część produkcyjną i tę przeznaczoną do likwidacji. Zakłady, które nie znalazłyby się w żadnej z grup, miały zostać zwolnione z podatku obrotowego⁶⁴.

Brak spektakularnych sukcesów w latach 1989–1990 sprawił, że MPIH przygotowało nowy program. Zakłady zbrojeniowe zbliżone do siebie pod względem wytwarzanego asortymentu miały zostać skoncentrowane w 4 holdingach⁶⁵. Taka koncepcja oczywiście nie doszła wówczas do skutku, gdyż holding opiera się na dobrowolności wspólnym interesie podmiotów wchodzących w jego skład – w warunkach polskich brakowało tych elementów⁶⁶.

Przyjęty w lipcu 1993 roku *Program komercjalizacji i oddłużenia przemysłu obronnego* (bankowe postępowania ugodowe, kompensata strat z tytułu embarga nałożonego na Irak, rozpoczęcie zmian własnościowych) dość pozytywnie wpłynął na kondycję przemysłu obronnego – spadło zadłużenie, przedsiębiorstwa zainicjowały własne programy⁶⁷. Umocniono również rolę partnerów społecznych w regulowaniu warunków zatrudnienia na mocy zmian w zasadach i trybach układów zbiorowych z września 1994 roku⁶⁸. *Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla*

⁶¹ M. Daniluk (red.), *Analiza sektorowa...*, s. 87.

⁶² Tamże, s. 55–57.

⁶³ Tamże, s. 63–64.

⁶⁴ *Polski przemysł obronny w okresie transformacji gospodarczych...*, s. 11–13.

⁶⁵ H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji...*, s. 54.

⁶⁶ B. Pełka, *Przemysł Polski w perspektywie...*, s. 124–125.

⁶⁷ Zob. S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego...*

⁶⁸ Por. W. Kozek, (red.), *Zbiorowe stosunki pracy...*, s. 123.

gospodarki państwa dała podstawę do rozpoczęcia w 1994 r. szybszego przekształcania przedsiębiorstw w spółki Skarbu Państwa.

Zespół rządowy pod przewodnictwem Romana Czerwińskiego przygotował tzw. „Program 95”, który był gotowy do wdrożenia już na początku 1996 r. Pojawiła się tam koncepcja SOR – specjalnego obrotu z retencją – która polegała na tworzeniu zapasów strategicznych w postaci sprzętu i uzbrojenia wojskowego (do wykorzystania również w przypadkach okazji eksportowej). Na tle przekształceń MPiH w Ministerstwo Gospodarki (MG) plan został zarzucony⁶⁹. Zawieszony został również Program 96⁷⁰ opracowany na zlecenie ARP przez Centrum Kooperacji Przemysłowej. Powodem był brak podstawy prawnej w postaci ustawy o funduszu restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego (FRPOiL)⁷¹. Realizacji programu nie sprzyjało rozdzielenie kompetencji programowania restrukturyzacji od wykonywania funkcji właścicielskich⁷².

Nowy program dotyczący reorganizacji Sił Zbrojnych RP⁷³ sprawił, że MG, reprezentowane przez Z. Nitę, wyszło z propozycją utworzenia grup przemysłowo-handlowych (Program 97) oraz ustaliło zadania dla każdego przedsiębiorstwa przemysłu obronnego i lotniczego razem z projektem ustawy o funduszu restrukturyzacyjnym sektora⁷⁴. Zmiany na scenie politycznej przełomu lat 1997/1998 sprawiły, że Program 97 wylądował w szafach pancernych, będąc co najwyżej przedmiotem dyskretnego podglądu⁷⁵. Nowy program restrukturyzacji sektora został opracowywany od marca 1998 r. przez zespół D. Klimka (wiceministra gospodarki). Włączeni do niego zostali przedstawiciele MON, Skarbu Państwa, Biura Bezpieczeństwa Narodowego i innych instytucji. W efekcie do maja zdiagnozowano kondycję blisko 67 zakładów oraz jednostek badawczo-rozwojowych zbrojeniówki. Natomiast rządowy Program restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce przyniósł jedynie przyjęcie Hutniczego Pakietu Socjalnego⁷⁶. Kolejną odsłoną prac nad restrukturyzacją przemysłu zbrojeniowego

⁶⁹ Por. A. Zawiślak, (red.), *Sposoby formułowania programu...*, s. 41–43.

⁷⁰ Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010 przyjęto przez Radę Ministrów 10 kwietnia 1996 r. Po raz pierwszy planowano określić możliwości restrukturyzacji sektora z uwzględnieniem zamówień na dostawy UiSW oraz uruchomić Strategiczne Programy Rządowe (SPR). Por. S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego...*

⁷¹ *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji...*, s. 39.

⁷² W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał...*, s. 173.

⁷³ Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998–2012 z września 1997.

⁷⁴ A. Zawiślak, (red.), *Sposoby formułowania programu...*, s. 43 i nast.

⁷⁵ Tamże, s. 43.

⁷⁶ J. Pyka, *Przemysł Polski w perspektywie...*, s. 200.

był *Program 99*⁷⁷, który miał wskazać drogę do wzrostu konkurencyjności przemysłu obronnego⁷⁸.

Przełomowym dokumentem okazała się przyjęta przez Radę Ministrów *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2003–2005*. W jej ocenie przemysłowy potencjał obronny dysponował wystarczającymi możliwościami w zakresie zaopatrywania Sił Zbrojnych oraz był zdolny do konkurowania na rynku światowym.

Przez całą dekadę lat 90. brakowało konsekwencji przy próbach regulowania sytuacji sektora zbrojeniowego drogą prawną. Działania rządu były doraźne (w momencie kryzysu) oraz krótkotrwałe i nie obejmowały planowania perspektywicznego. W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r.⁷⁹ nie uwzględniono już wydzielonych wcześniej⁸⁰ spółek sektora zbrojeniowego. Działania na gruncie ustawodawstwa krajowego (w odniesieniu do przemysłu obronnego) w dekadzie lat 90. wypadają bardzo słabo. W połączeniu z dość nieśmiałymi krokami podjętymi przez Rząd RP w celu opracowania skutecznego dokumentu doktrynalnego nie przyczyniły się znacząco do poprawy sytuacji sektora – co więcej – można stwierdzić, że bardziej szkodziły, jeżeli weźmiemy pod uwagę podobne inicjatywy podejmowane na Zachodzie.

Kwestie zakupu i finansowania

W początkowym okresie restrukturyzacji poszukiwano zupełnie innych niż dotychczas rozwiązań w dziedzinie dostaw i produkcji specjalnej. Jedną z pierwszych metod był „system ofertowania i przetargów”. Opierał się on na wiarygodności dostawcy oraz jego gwarancjach na kompatybilność dostarczanego sprzętu i uzbrojenia. Brakowało przepisów regulujących leasing, który mimo to funkcjonował. Pojawiały się również postulaty utworzenia banku wojskowego (na prawie spółek cywilnych)⁸¹. Do tej pory (lata 70. i 80.) Szefostwo Zamówień i Dostaw Techniki Wojskowej prowadziło ewi-

⁷⁷ Program z 1999 r. nie doszedł do skutku z powodu przyjętych zbyt rygorystycznych zasad finansowania restrukturyzacji – wszelkie bieżące płatności miały być bowiem regulowane w terminie, co ze względu na specyfikę produkcji specjalnej było trudniej, a czasami wręcz niemożliwe do zrealizowania.

⁷⁸ W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał...*, s. 173.

⁷⁹ *W sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz.U. nr 22, poz. 274 ze zm.).

⁸⁰ Na mocy *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa* (Dz.U. nr 95, poz. 1102 ze zm.).

⁸¹ *Polski przemysł obronny w okresie transformacji gospodarczych*: materiały z sympozjum, 10.11.1992 r., organizator: Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993, s. 16–17.

dencję zamówień pochodzących z przemysłu krajowego. Występowało ono jednocześnie jako zamawiający i płatnik. Centralny Organ Zaopatrzenia (COZ) odpowiadał za „odprowadzanie” wyrobów specjalnych ze zbrojeniówki⁸². Plany dostaw dla sił zbrojnych funkcjonowały w oparciu o wytyczne Centralnego Urzędu Planowania⁸³. W 1988 r. z zainwestowanych 200–300 zł otrzymywało się 1 dolara amerykańskiego w przypadku eksportu sprzętu specjalnego⁸⁴. Względy polityczne podyktowały spadek zapotrzebowania na produkty specjalne⁸⁵ (uzależnienie od ZSRR, embargo na Libię i Irak⁸⁶).

Już pod koniec 1989 r. wystąpiły problemy związane z finansowaniem funkcjonowania sektora „okresu zagrożenia i wojny” oraz ze spłatą zobowiązań zaciągniętych na poczet inwestycji. Przykładem może być Bumar-Łabędy. Przedsiębiorstwo posiadało zamrożone miliardy złotych⁸⁷. Brak płynności finansowej sektora zbrojeniowego w latach 1990–1997 to wynik braku możliwości do regulowania bieżących zobowiązań. Poziom zadłużenia zaczął zmieniać się dopiero po roku 1994 razem ze zmniejszeniem się zobowiązań długoterminowych. Tendencja spadkowa zadłużenia trwała do 1996 r. Do 1997 r. zdolności kredytowej nie posiadało zaledwie 7 przedsiębiorstw⁸⁸. W latach 90. plany dostaw dla sił zbrojnych były realizowane w układzie asortymentowym określającym dostawy roczne, natychmiastowe (do 7 dni) oraz krótkoterminowe (do 30 dni). Wszystko sprowadzało się do podstawowego celu, jakim było zaspokojenie potrzeb armii i obrony cywilnej⁸⁹. Jednak ograniczenia budżetowe pierwszej dekady po 1989 r. były znacznie większe niż tempo tendencji rozbrojeniowych na świecie⁹⁰. Znaczna część produkcji specjalnej trafiała na rynek krajowy, przy czym dominującym odbiorcą było MON⁹¹. W okresie od 1989 do 1997 r. najniższy poziom sprzedaży przypadł na rok 1992 i wynosił 31% (z 1990 r.). Udział polskich producentów w obrocie specjalnym na terenie kraju systematycznie wzrastał z 48% do 90%. Jednocześnie zmalał eksport (blisko sześciokrotnie do końca 1997 r.) przy stopniowym wzroście zamówień MON⁹².

⁸² *Instrukcja o zasadach sporządzania i obiegu dokumentów ewidencyjno-finansowych związanych z dostawami sprzętu wojskowego z przemysłu krajowego*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Szefostwo Zamówień i Dostaw Techniki Wojskowej, Warszawa 1976, s. 5–14.

⁸³ *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 68.

⁸⁴ Y. Kiss, *The Defence...*, s. 111.

⁸⁵ Tzw. "Lista negatywna" Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1993 objęła łącznie 14 krajów.

⁸⁶ J. Płaczek, *Planowanie i kształtowanie budżetu...*, s. 59.

⁸⁷ *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 89.

⁸⁸ H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji krajowego...*, s. 42–43, 46.

⁸⁹ *Przemysł w systemie gospodarki...*, s. 67.

⁹⁰ J. Płaczek, *Planowanie i kształtowanie budżetu...*, s. 148.

⁹¹ P. Wieczorek, *Perspektywy współpracy Polski z państwami NATO...*, s. 13.

⁹² Zob. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji krajowego...*, s. 29.

W 1989 r. wprowadzono ulgę w dywidendzie dla wszystkich przedsiębiorstw sektora – w 1990 r. wynosiła 0,2%. W tym samym roku zniesiono ulgi od podatku dochodowego⁹³. Dopiero po dwóch latach zdano sobie sprawę, że sektor nie jest w stanie sam dokonać koniecznej przebudowy. Rząd występował jako główny wierzyciel i kreator popytu⁹⁴. Działalność lobbingsowa zbrojeniówki, ukierunkowana na wzrost zakupów realizowanych przez armię, wraz z programem naprawczym z 1992 r. zredukowały spadek zakupów MON, co nie zmienia faktu, że były to jedynie działania krótkotrwałe⁹⁵.

Sprzedaż uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) spadła z 1031,3 mln zł w 1990 r. do 395,2 mln zł w 2001 r. (w cenach z roku 2000)⁹⁶. Miało to oczywiście bezpośrednie przełożenie na wyniki finansowe poszczególnych zakładów produkcyjnych przemysłu obronnego. Jedną z przyczyn takich tendencji było m. in. wprowadzone przez Leszka Balcerowicza przeksięgowanie wartości majątku będącego w dyspozycji przedsiębiorstw aż o 300%, co w efekcie obniżyło konkurencyjność polskiej zbrojeniówki⁹⁷. Przez cały okres przekształceń dotowano z budżetu państwa utrzymywanie gotowości produkcyjnej⁹⁸. Całość dotacji w okresie od 1996 do 2001 r. przeznaczonych na działania dostosowawcze⁹⁹ wynosiła 7 582 725,3 tys. zł (w cenach z 2002 r.). Na pomoc finansową w wymienionym okresie składały się środki przekazane na:

– wsparcie restrukturyzacji produktowo-rynkowej – 5 716 115,1 tys. zł (75,4%);

– restrukturyzację finansową – 1 578 294,4 tys. zł (20,8%);

– dokapitalizowanie spółek w ramach restrukturyzacji majątkowej – 252 998,4 tys. zł (3,3%)

– wspomagające finansowanie odpraw zwalnianych pracowników – 35 317,4 tys. zł (0,5%)¹⁰⁰.

Kryzys nie mógł ominąć stoczni produkujących na potrzeby Marynarki Wojennej (MW). Pojawiły się problemy z egzekwowaniem należności na okręty dostarczone na przełomie lat 80. i 90., oraz z rozliczeniami między Polską a jej wschodnimi kontrahentami. Procesom tym towarzyszył spadek zamówień ze trony MW¹⁰¹.

⁹³ *Polski przemysł obronny w okresie transformacji gospodarczych...*, s. 22–23.

⁹⁴ Por. M. Daniluk (red.), *Analiza sektorowa...*, s. 55.

⁹⁵ Tamże, s. 57.

⁹⁶ S. Głowacki, *Restrukturyzacja przemysłu obronnego...*

⁹⁷ M. Kowalski, wyd. cyt., s. 50–51.

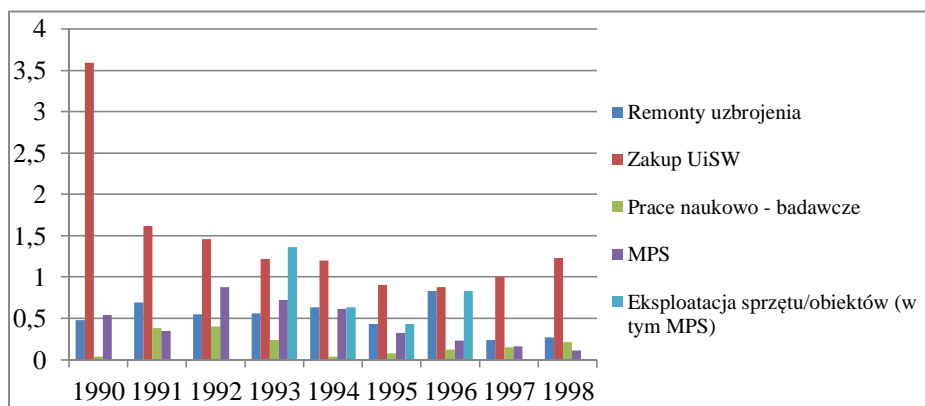
⁹⁸ P. Wieczorek, *Perspektywy współpracy Polski...*, s. 22.

⁹⁹ W 26 wybranych spółkach przemysłu obronnego monitorowanych przez NIK.

¹⁰⁰ *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji*, s. 105.

¹⁰¹ R. Szeremietiew, *Si vis pacem parabellum. Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego RP*, Kraków 2004, s. 228–230.

Zaskakujące jest, że pogarszającej się sytuacji polskiego sektora zbrojeniowego towarzyszył wzrost (niski lecz systematyczny) wydatków na zakupy UiSW (rysunek 1. oraz tabela 1.). Procentowy udział wydatków rządowych na rynku krajowym systematycznie wzrastał od 3,3% w 1990 r. do 13,7% w roku 1999, następnie obniżając się do poziomu 9,3% w roku 1994 (zakup krajowy w 1992 r. wyniósł kwotę ponad 1,3 mld zł). Tendencja wzrostowa przypadła na okres przedakcesyjny NATO, czyli od 1996/1997 r. Na zakupy krajowe w roku 1993 przeznaczono ponad 4 mld zł. Kwota ta wzrosła następnie do blisko 5 mld w roku 1996 (przy czym dokonano przesunięcia części środków z „Planu 96” na kolejny rok – blisko 14 mln zł, na mocy specjalnego *Rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 1996 r.*). Komitet Badań Naukowych (KBN) przekazał w 1994 r. 46 mln zł na prace badawczo rozwojowe (dla porównania kwota ta wyniosła w 1991 r. ponad 97 mln zł). Warto podkreślić, że już w 1995 r. import UiSW (czyli zakupy zagraniczne) wynosiły blisko 8% ogólnych zakupów (w 1994 r. tylko 1,5%).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej w Polsce w latach 1989–1999 (od Układu Warszawskiego do sojuszu NATO)*, AON, Warszawa 1999, s. 27–125. UWAGA: Brak danych za wydatki na eksploatację sprzętu/obiektów w latach 1990–1992.

Rys. 1. Wydatki rządowe obejmujące sektor obronny w latach 1990–1998 (w mld zł w cenach stałych z 1997 r.)¹⁰²

¹⁰² W roli dostawców występowało wówczas praktycznie 8 przedsiębiorstw, jeżeli za kryterium przyjmie wartość kontraktu powyżej 10 mln zł. Były to następujące przedsiębiorstwa: ZM Mesko, ZTS Pronit, WSK PZL Świdnik, WSK PZL-Mielec, PZL-Okęcie, Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR, ZM Bumar – Łabędy oraz Stomil Poznań. Por. J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej...*. Wydatki na amunicję i materiały wybuchowe, MPS itd. są wydatkami typu inwestycyjnego (ze względu na swoje przeznaczenie) za: A Fałkowski, *Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Bellona, Warszawa 1998, s. 48–49, 57–61.

**Tabela 1. Wydatki obronne MON w latach 1990–1998
(wraz z procentowym udziałem)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki obronne MON (w mln zł)	1464,0	1821,2	2564,4	3846,4	5117,0	6594,4	8313,2	10076,7	11681,5
Zakupy UjSW	23	16	15	13	13	10	9	10	13
Eksploatacja i szkolenia	16	17	19	18	19	24	25	26	23
Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjno-remontowych	–	–	–	–	–	–	1,8	1,7	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej w Polsce w latach 1989–1999 (od Układu Warszawskiego do sojuszu NATO)*, AON, Warszawa 1999, s. 27–125, H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Cywilna i demokratyczna kontrola wydatków wojskowych w Polsce*, AON, MG, Warszawa 1998, s. 34 oraz J. Płaczek, *Planowanie i kształtowanie budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej*, AON, Warszawa 1999, s. 48–51.

Powołana przez Ministra Przemysłu i Handlu Agencja Rozwoju Przemysłu¹⁰³ (ARP) przejęła wszystkie zobowiązania i wierzytelności Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle¹⁰⁴. Część spółek zbrojeniowych, które trafiły pod skrzydła ARP znajdowała się na skraju bankructwa. Dofinansowanie otrzymały m. in. PZL-Mielec (16 mln zł) oraz PZL Wrocław, spółka PZL-Hydral (4 mln). Znalaziono nowych inwestorów strategicznych dla producentów przemysłu lotniczego. I tak np. PZL-Mielec został zakupiony przez Sikorsky Aircraft, PZL-Świdnik przez firmę Augusta Westland natomiast PZL-Wrocław trafił do Hamilton Sundstrand¹⁰⁵. ARP od początku działała jako podmiot komercyjny, jednak dysponujący kapitałem wyłącznie państwowym, udzielając pożyczek upadającym przedsiębiorstwom, którym banki nie chciały już udzielać kredytów¹⁰⁶.

¹⁰³ 28 grudnia 1990 r. ARP przybrała postać jednoosobowej spółki skarbu Państwa.

¹⁰⁴ E. Czerwińska, *Agencja Rozwoju Przemysłu*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja BSE nr 389, Warszawa, marzec 1996, s. 73-81.

¹⁰⁵ http://www.arp.com.pl/20_lat_dla_polskiej_gospodarki/przemysl_zbrojeniowy.aspx [dostępne: 22.01.2012].

¹⁰⁶ E. Czerwińska, *Agencja Rozwoju...*, s. 73–81.

Zamówienia MON w 1997 r. umożliwiały wykorzystanie jedynie 30% mocy produkcyjnych zbrojeniówki. Plany modernizacyjne SZ RP zakładały zakupy np. Czołgu PT-91 na poziomie 40–50 sztuk (opłacalne dla przedsiębiorstw było wówczas produkowanie 70)¹⁰⁷. Po zmianach w strukturach SZ RP to poszczególne dowództwa rodzajów sił zbrojnych realizowały politykę zakupu uzbrojenia (wcześniej Sztab Generalny WP). Doprowadziło to do rozproszenia zakupów a w konsekwencji do wzrostu kosztów¹⁰⁸.

Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005, przyjęta przez Radę Ministrów w maju 2002 r., otworzyła nowy rozdział w kwestiach związanych z finansowaniem sektora zbrojeniowego oraz poprawą jego efektywności. W 2004 roku udzielono wsparcia 25 podmiotom przemysłu zbrojeniowego na kwotę 55 mln zł¹⁰⁹. Do skutki nie doszedł natomiast Narodowy Program Morski (planowano przeznaczyć na ten cel do 2 mld zł rocznie)¹¹⁰. Na nową technikę – czyli przygotowanie i rozwój SZ RP w zakresie uzbrojenia i sprzętu w 2004 r. przeznaczano zaledwie 10% środków celowych, natomiast 65% obejmowały wydatki osobowe MON¹¹¹.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli inspekcja¹¹², dotycząca zasilana środkami publicznymi restrukturyzacji sektora obronnego w latach 2002–2010, dała wynik pozytywny, chociaż stwierdzono pewne nieprawidłowości w działaniach podejmowanych przez ARP i ministra właściwego do spraw gospodarki. Środki przeznaczane na cele oddłużeniowe poprawiły kondycję przedsiębiorstw. Jako przykład przedsiębiorstw, które przy niewielkim wsparciu finansowym przeprowadziły skuteczny proces przekształceń można wymienić: ZM Dezamet oraz Zch Nitro-Chem SA. Wsparcie o największej kwocie trafiło do ZM Bumar-Łabędy, Stoczni Marynarki Wojennej oraz ZM Mesko (kolejno 244,3, 151 i 104, 5 mln zł)¹¹³.

¹⁰⁷ P. Wieczorek, *Perspektywy współpracy...*, s. 18.

¹⁰⁸ T. Hypki, J. Kade, *Polski przemysł zbrojeniowy i jego zaplecze badawczo-rozwojowe w systemie obronnym państwa*, [w:] J. Horodecki, H. Potrzebowski, P. Soroka (zespół red.), *Polskie Lobby Przemysłowe im. Eugeniusza Kwiatkowskiego: materiały programowe i informacyjne, uchwały, opinie i stanowiska*, Warszawa 2001, s. 99.

¹⁰⁹ *Polska 2005. Raport o stanie przemysłu*, J. Piechota (kier.), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 162–163.

¹¹⁰ W. Łuczak, *Odnowiona koncepcja narodowego programu morskiego w nowych realiach ekonomicznych, politycznych i strategicznych*, [w:] *Modernizacja Marynarki Wojennej RP a przezwyciężanie kryzysu gospodarczego w Polsce*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2009, s.18.

¹¹¹ P. Soroka (red. nauk.), *Uwarunkowania i konsekwencje profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP*, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2010, s. 13.

¹¹² *Informacja o wynikach kontroli wspierania środkami publicznymi restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego*, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, lipiec 2011, s. 8–15.

¹¹³ *Informacja o wynikach kontroli wspierania środkami publicznymi...*, s. 12–13.

Działania podjęte po omawianym wcześniej okresie zostały ocenione negatywnie pod względem rzetelności i celowości. Program 2009¹¹⁴ w oparciu, o który do połowy 2010 r. udzielono wsparcia w wysokości 76 mln zł (wobec planowanych 1, 5 mld). Cytując NIK: „przyjęto założenia nieprzystające do specyfiki branży, których dodatkowo w odpowiednim momencie nie skorygowano, chociaż istniały ku temu istotne przesłanki”.

**DEFENCE (SPECIAL) INDUSTRY RESTRUCTURING
IN POLAND AFTER 1989. PART 1.
ADMINISTRATIVE, ORGANIZATIONAL
AND FINANCIAL DIMENSIONS**

Abstract: The article presents a general outline of Poland's defence industry restructuring in three dimensions: legal (doctrinal), structural and financial ones. The main directions and course of transformations have been characterized taking into consideration that sector's situation on the background of the political situation in Poland and the world. Polish defence sector's restructuring activities were running parallel to political and economic transformation in Poland. Due to building free market economy in which the state basically does not interfere in economic relations, the defence industry problems were less stressed. That phenomenon coincided with a significant reduction of the MoD defence budget in the first half of the 90s in the 20th century and the loss of markets within the Council for Mutual Economic Assistance.

¹¹⁴ Dokument ramowy *Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA inicjatyw pobudzających polską gospodarkę*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 maja 2009 r.