

Polityka zbrojeniowa – pole minowe nowej minister obrony RFN

Justyna Gotkowska

20 lutego minister obrony RFN Ursula von der Leyen zdymisjonowała w trybie natychmiastowym sekretarza stanu, Stephane Beemelmansa, odpowiedzialnego w resorcie za m.in. politykę zbrojeniową, oraz dyrektora departamentu ds. uzbrojenia. Spektakularne dymisje po raz kolejny unaocznily problemy z realizowaniem największych programów zbrojeniowych przez niemieckie Ministerstwo Obrony. Dotyczą one zwielokrotnienia kosztów, wieloletniego przekraczania terminów dostaw czy też niespełniania wymagań technicznych. Problemy wynikają jednak nie tylko z nieprawidłowego zarządzania dużymi programami zbrojeniowymi; są konsekwencją polityki przemysłowej rządu w stosunku do sektora zbrojeniowego w RFN, realiów europejskiej współpracy zbrojeniowej oraz zmian wymagań technicznych Bundeswehry już w czasie realizacji programów. Nowe struktury i procedury w obszarze polityki zbrojeniowej wprowadzone jeszcze w 2013 roku usprawnią zarządzanie nowymi programami, ale ze względów budżetowych nie należy się takowych spodziewać w obecnej kadencji rządu. Minister von der Leyen będzie się borykać z ponoszeniem konsekwencji i kosztów dotychczasowych projektów, a w przypadku wybrania bardziej restrykcyjnej polityki wobec niemieckich firm zbrojeniowych – liczyć się z kampanią przemysłu przeciw działaniom resortu lub rekompensować takie działania zwiększonym wsparciem rządu dla eksportu niemieckiego UiSW za granicę.

„Porządki” w Ministerstwie Obrony

Dymisje nastąpiły w związku z niezadowoleniem von der Leyen z braku przejrzystości i problemów w zarządzaniu największymi programami zbrojeniowymi, które minister omówiła 19 lutego na pierwszym w tej kadencji rządu spotkaniu Rady ds. uzbrojenia z sekretarzami stanu i dyrektorami departamentów. Przyczyniła się do nich również ujawniona decyzja Beemelmansa dotycząca wypłaty 55 mln euro odszkodowania niemieckiej firmie produkującej silniki lotnicze MTU Aero Engines w grudniu 2013 roku, o czym nie została poinformowana von der Leyen ani komisja budżetowa parlamentu. Płatność wykonano ze względu na rezygnację resortu obrony z odbioru transzy 3b 37 wielozadaniowych samolotów bojowych Eurofighter, do których MTU miała dostarczyć silniki. Na Beemelmansie ciążyła również polityczna odpowiedzialność za zeszłoroczną aferę dotyczącą rezygnacji RFN z programu zakupu samolotów bezzałogowych Euro Hawk i ogromnych kosztów z nim związanych. Wobec perspektywy ujawnienia nowych skandali w dziedzinie produkcji uzbrojenia von der Leyen chciała pozbyć się takiego politycznego

obciążenia i symbolicznie otworzyć nowy rozdział w polityce zbrojeniowej resortu obrony, co ma przynieść zapowiadany audyt zewnętrzny największych programów zbrojeniowych.

Dymisja Beemelmansa jednak pozbawiła nową minister ostatniego sekretarza stanu w kierownictwie ministerstwa dysponującego merytoryczną wiedzą na temat działania resortu, przy dodatkowej wymianie dyrektorów departamentów ds. uzbrojenia i ds. polityki obronnej. Beemelmans był urzędnikiem blisko związanym z poprzednim ministrem obrony, Thomasem de Maiziere, z którym od 2011 roku współpracował w opracowaniu i wdrażaniu jednej z największych reform Bundeswehry i resortu obrony ostatnich lat. Reforma objęła zmiany liczebności (w tym uzawodowienie) oraz organizacji poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, w strukturach dowodzenia, dyslokacji jednostek, szkoleniu i przygotowaniu żołnierzy, dostosowaniu ilościowym uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także przekształcenia w organizacji i kompetencjach jednostek resortu obrony i struktur mu podległych. W nowym rządzie CDU/CSU-SPD Beemelmans nadzorował w resorcie obrony najważniejsze departamenty (m.in. polityki obronnej, uzbrojenia, wdrażania reformy Bundeswehry oraz pion Generalnego Inspektora Bundeswehry) i miał zapewniać ciągłość polityki obronnej oraz transformacji sił zbrojnych za urzędowania nowej i mało zaznajomionej z tymi kwestiami minister. Jego odejście nie powinno przynieść poważnych zmian w transformacji Bundeswehry, ponieważ wdrażanie reform struktur i procesów jest już za daleko posunięte. W tym obszarze nowa minister skupi się na zwiększaniu atrakcyjności Bundeswehry jako pracodawcy w RFN (m.in. w kwestiach finansowych, świadczeń socjalnych, rozwoju zawodowego żołnierzy, godzenia służby wojskowej z rodziną) i polityki komunikacyjnej resortu.

Problemy z największymi programami zbrojowymi RFN

Problemy z realizacją największych programów zbrojeniowych w RFN nie wystąpiły nagle, ale znane są od co najmniej kilkunastu lat. Dotyczą przede wszystkim o wiele większych niż zakładano pierwotnie kosztów, wieloletniego przekraczania terminów dostaw oraz równie często dostarczania UiSW, który ma wady lub nie spełnia wymogów technicznych stawianych przez resort obrony i Bundeswehrę. Odnosi się to do niemal wszystkich najważniejszych programów zbrojeniowych RFN (zob. Aneks): wielozadaniowych samolotów bojowych Eurofighter, samolotów transportowych A400M, średnich śmigłowców transportowych NH90, śmigłowców wsparcia bojowego Tiger, systemów obrony powietrznej bardzo krótkiego i krótkiego zasięgu MANTIS, bojowych wozów piechoty Puma, korwet rakietowych K130, okrętów podwodnych 212A, fregat typu 125. W ekstremalnych przypadkach (casus programu bezzałogowych samolotów rozpoznania radioelektronicznego Euro Hawk czy też programu systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej średniego zasięgu MEADS), mimo wydanych kilkuset milionów euro na badania i rozwój, programy nie zakończyły się – ze względu na problemy z certyfikacją lub wycofanie się partnerów z programu – dostarczeniem Bundeswehrze gotowych systemów, a jedynie uzyskaniem przez uczestniczące w nich firmy poszczególnych ich elementów.

Problemy, których symbolem jest obecnie dymisja Beemelmansa, wynikają nie tylko z nieprawidłowego zarządzania dużymi programami zbrojowymi, które *de facto* w mało efektywnej formie funkcjonuje od lat 90. Są one też konsekwencją polityki przemysłowej rządu RFN w stosunku do niemieckiego sektora zbrojeniowego, realiów europejskiej

współpracy zbrojeniowej oraz zmian wymagań technicznych Bundeswehry już w czasie realizacji programów związanych ze zmienionymi uwarunkowaniami operacyjnymi i postępowaniem technologicznym. Przemysł zbrojeniowy w RFN – mimo iż w całości prywatny (oprócz 12% udziału państwowej Grupy Bankowej KfW w koncernie Airbus, wcześniej EADS) – poprzez zamawianie przez rząd RFN nowoczesnych i dopiero rozwijanych produktów oraz pokrywanie z budżetu resortu obrony ogromnych kosztów badań i rozwoju, był do tej pory częściowo *de facto* subsydiowany przez niemieckie państwo. Rząd przyczyniał się tym samym do utrzymania i rozwijania w RFN bazy technologiczno-przemysłowej na najwyższym poziomie w niektórych segmentach rynku uzbrojenia (produkcja na potrzeby wojsk lądowych – jednostek pancernych i piechoty zmechanizowanej, czy marynarki wojennej). Zaś we współpracy z innymi państwami europejskimi w ramach koncernu Airbus (wcześniej EADS) starał się tworzyć tę bazę w innych segmentach (produkcja na potrzeby sił powietrznych). Jedno i drugie przyniosło dużo większe koszty niż zakładano, co związane było z takim zarządzaniem programami, które nie wzięło pod uwagę różnego rodzaju ryzyka – czy to w postaci trudności technologicznych, problemów natury prawnej (np. z certyfikacją produktów) czy politycznej (w przypadku programów wielonarodowych konieczności koordynacji prac wielu oddzielnych firm w kilku państwach UE i produkcji UiSW o różnych narodowych specyfikacjach technicznych). Do tego należy dodać zmianę wymagań taktyczno-technicznych Bundeswehry – najlepszym przykładem jest obecny śmigłowiec wsparcia bojowego Tiger, który na początku lat 90. pierwotnie miał służyć zwalczaniu formacji pancernych, a po pewnej transformacji ma teraz sprawdzić się w scenariuszach konfliktów asymetrycznych, jak np. w Afganistanie. Wszystkie te czynniki spowodowały eksplozję kosztów i wydłużenie czasu trwania programów. Jest to szczególnie widoczne obecnie, kiedy produkty największych programów zbrojeniowych RFN są odbierane, a projekty podsumowywane. Dodatkowym problemem jest zmniejszenie przez resort obrony liczby pierwotnie zakontraktowanego UiSW (związane z wprowadzeniem oszczędności budżetowych i zmniejszeniem liczebności armii) i ponoszenie kosztów rekompensat, które zagwarantowane mają lub których domagają się lub będą się domagać niemieckie firmy zbrojeniowe.

Nowa polityka zbrojeniowa resortu

Wyżej przedstawione problemy spowodowały, że już w ramach kompleksowej reformy Bundeswehry za kadencji ministra Thomasa de Maiziere w styczniu 2013 roku w życie weszły duże zmiany w zakresie struktur i procesów w polityce zbrojeniowej. Należy jednak zaznaczyć, że mają one odniesienie przede wszystkim do nowych programów. W zakresie struktur – za planowanie, koordynację i kontrolę zakupów prowadzonych narodowo i wielonarodowo odpowiada departament ds. uzbrojenia, technologii informatycznych i eksploatacji w resorcie obrony. Departamentowi podlega Urząd Federalny o tej samej nazwie. W zakresie procesów – zrewidowano zarządzanie programami zbrojeniowymi (Customer Product Management, składający się z trzech etapów – analiza, realizacja, eksploatacja) i wprowadzono do niego istotne nowości. Każdy etap programu jest realizowany przez tzw. zintegrowane zespoły projektowe, złożone z przedstawicieli departamentu resortu obrony, sił zbrojnych (przyszłych użytkowników UiSW) i przemysłu (na tyle, na ile jest to użyteczne dla realizacji programu i prawnie dopuszczalne). Dokumenty wymagań taktyczno-technicznych mają zaś zawierać szczegółowe informacje dotyczące

długości i kosztów programu, całłościowych kosztów cyklu życia produktu oraz możliwych problemów technologicznych i certyfikacyjnych w RFN. Wprowadzono również „*design freeze*”, czyli duże ograniczenia możliwości wprowadzania zmian w wymaganiach technicznych już w trakcie realizacji programu. Wszystko to ma zagwarantować wcześniejsze rozpoznanie możliwych problemów technologicznych, finansowych i prawnych, a przez to lepsze zarządzanie programami. Rozwiązania stawiają na pierwszym miejscu terminowe dostarczenie UiSW, dotrzymanie uzgodnionych budżetów ponad dążeniem do uzyskania możliwie najwyższego poziomu technologicznego UiSW czy stuprocentowego dopasowania do aktualnych potrzeb operacyjnych Bundeswehry.

Należy jednak mieć na uwadze, że do ok. 2020 roku największe programy zbrojeniowe będą toczyć się starym trybem, a dodatkowo będą pochłaniać ok. 90% środków na inwestycje. Przy obecnych uwarunkowaniach niemieckiego budżetu obronnego (na poziomie ok. 32 mld euro do 2016 roku; 23% stanowią wydatki na badania i rozwój oraz zakup nowego UiSW) rozpoczęcie nowych dużych programów zbrojeniowych, a tym samym zastosowanie do nich nowych procedur, będzie mało możliwe w tej kadencji rządu. Minister von der Leyen będzie się borykać z ponoszeniem konsekwencji i kosztów dotychczasowych projektów. Jeśli jednak przyjmie bardziej restrykcyjną postawę wobec niemieckich firm zbrojeniowych realizujących dotychczasowe programy, należy liczyć się albo z kampanią tychże firm dotyczącą likwidacji miejsc pracy i kompetencji technologicznych w RFN spowodowanych przez działania von der Leyen, albo z kompensacyjnymi działaniami niemieckiego rządu w postaci zwiększonego wsparcia dla eksportu niemieckiego UiSW za granicę, tam, gdzie wydatki na obronność rosną lub są stabilne, tj. przede wszystkim poza kraje NATO/UE.

Aneks

Wybrane największe niemieckie programy zbrojeniowe

Program	Producent	Kontrakt na produkcję seryjną	Dostawy egzemplarzy seryjnych	Ilość
Samoloty bojowe Eurofighter	konsorcjum Eurofighter Jagdflugzeug	1998	2004-2008 (transza 1, 33) 2009-2015 (transza 2, 79) 2015-2018 (transza 3a, 31) (planowo od 2002)	143 (zmniejszenie z 177)

Samolot transportowy A400M	Airbus Military	2003	2014 - ... (planowo od 2011)	40 (zmniejszenie z 60)
Śmigłowiec wsparcia bojowego Tiger	Eurocopter (obecnie Airbus Helicopters)	1998	2010 - ... (planowo od 2002)	46 (zmniejszenie z 80)
Średni śmigłowiec transportowy NH90	konsorcjum NH Industries	2000	2013 - ... (planowo od 2004)	82 zmniejszenie z 122
Bojowy wóz piechoty Puma	KMW i Rheinmetall Defence	2004	2010 - ... (brak wejścia do służby ze względu na konieczność poprawek; planowo od 2009)	342 (zmniejszenie z 410)
Fregata typu 125	ThyssenKrupp MS i Lürssen	2007	2017 - ... (planowo od 2016)	4
Okręty podwodne typu 212A	ThyssenKrupp MS	1994	2005 -2011 (pierwsze 4) 2015 - ... (pozostałe 2) (planowo od 2004 i 2014)	6
Korweta rakietowa K130	ThyssenKrupp MS i Lürssen	2001	2008 (pierwsze 2) 2012 (pozostałe 3) (planowo 2007 i 2008)	5