

Procedura Foreign Military Sales a program pozyskania przeciwlotniczego zestawu raketowego „Wisła” przez Siły Zbrojne RP

25 listopada 2015 r. minister Antoni Macierewicz potwierdził, że w najbliższym czasie resort obrony narodowej dokona przeglądu najważniejszych przetargów zbrojeniowych. W wypowiedzi zasugerowana została także zmiana polskiego stanowiska negocjacyjnego w ramach przetargu na zestawy przeciwlotnicze „Wisła” z udziałem amerykańskiego dostawcy. Pojawiają się pytania o kształt stosowanej przez rząd Stanów Zjednoczonych ścieżki Foreign Military Sales i możliwości działania strony polskiej na obecnym etapie przetargu.

Tryby nabywania amerykańskiego uzbrojenia

W prawodawstwie USA istnieją dwa główne sposoby oferowania amerykańskich towarów obronnych (defense articles) państwom trzecim i instytucjom międzynarodowym: Zagraniczna Sprzedaż Wojskowa (Foreign Military Sales – FMS) oraz Bezpośrednia Sprzedaż Komercyjna (Direct Commercial Sales – DCS). W przeszłości Polska korzystała z trybu FMS przy zakupie m.in. samolotów wielozadaniowych F-16 czy pocisków manewrujących JASSM. Zgodnie z zapowiedziami polskiego rządu, miał być też stosowany w negocjacjach dotyczących nabycia przez stronę polską systemu obrony przeciwlotniczej (OPL) „Wisła”.

”
W przypadku przetargu na OPL „Wisła” zastosowanie procedury FMS umożliwi pozyskanie rozwiązania tymczasowego oferowanego przez rząd USA, tj. rotacyjną obecność w Polsce „pomostowych” baterii PATRIOT armii USA.

W trybie FMS, Rząd USA, poprzez Departament Obrony (Department of Defense – DoD) i podległą mu Agencję Kooperacji Wojskowej (Defense Security Cooperation Agency – DSCA) pośredniczy w sprzedaży amerykańskich produktów zbrojeniowych oferowanych nabywcom zagranicznym. W praktyce DSCA nabywa towary w imieniu rządu USA, a następnie odsprzedaje je użytkownikowi końcowemu. Kontrakt jest umową międzyrządową (government-to-government), a koszty poniesione przez rząd amerykański są kompensowane 3,5- procentową prowizją, płaconą przez kupującego.

Zalety FMS – podejście całościowe

Według zapewnień DSCA, podstawową zaletą FMS dla nabywców jest możliwość uzyskania kompleksowej pomocy w zakresie wsparcia, szkoleń i innych usług związanych z zakupionym systemem (tzw. Total Package Approach – TPA). Ponadto proces prowadzący do zakupu w trybie FMS jest tak zorganizowany, aby zapewnić udział jednostek i osób o najbardziej adekwatnych uprawnieniach i kwalifikacjach, co ma zapewnić wysoką jakość procesu i końcowego produktu. Zaraz po otrzymaniu zapytania od potencjalnego klienta (letter of request – LOR), DoD wyznacza tzw. Agencję Implementacyjną – IA (Implementing Agency), której pracownicy będą prowadzić negocjacje. Jako IA zostaje zazwyczaj wyznaczony departament wojskowy armii, marynarki lub sił powietrznych, którego kompetencje odpowiadają przesłanemu zapytaniu (LOR). Pracownicy IA, legitymujący się doświadczeniem w zakresie pozyskiwania amerykańskiego sprzętu wojskowego, są zobowiązani do wykonania szeregu analiz i spotkań z klientem, aby lepiej dopasować ofertę do jego potrzeb. Pozwala to na ograniczenie zasobów ludzkich kupującego (np. MON) wymaganych przy negocjacjach, organizacji kwestii logistycznych czy finalizacji transakcji. Ponadto IA stosuje sprawdzone procedury zakupowe rządu USA, które eliminują szereg ryzyk kontraktowych i jakościowych związanych z zakupem złożonych systemów uzbrojenia (niekompatybilność elementów, niezgodność towaru z zamówieniem, etc.) Regulamin DSCA wskazuje wprost, że jakość produktów zakupionych przez FMS ma pozytywnie świadczyć o Stanach Zjednoczonych i nie odbiegać od parametrów akceptowanych przez Siły Zbrojne USA.

Zalety FMS – współpraca z Siłami Zbrojnymi USA

W przypadku przetargu na OPL „Wisła” zastosowanie procedury FMS umożliwi pozyskanie rozwiązania tymczasowego oferowanego przez rząd USA, tj. rotacyjną obecność w Polsce „pomostowych” baterii PATRIOT armii USA. Pełniłyby one zadania obrony przeciwlotniczej do czasu dostarczenia stronie polskiej pierwszych baterii „przejściowych” PAC 3+ oraz docelowych w latach 2022-2025. Jednakże niezależnie od negocjacji z Polską dotyczących OPL „Wisła”, USA poszukują lokalizacji dla rozmieszczenia własnych systemów PATRIOT oraz THAAD w Europie już w roku 2016. W tym kontekście, o ile lobbowanie polskiego MSZ oraz MON na rzecz rozmieszczenia sprzętu w Polsce odniosłoby pozytywny skutek, aspekt „pomostowych” baterii oferowanych przez rząd USA w ramach przez FMS na OPL „Wisła” straciłby na znaczeniu.

Kolejną zaletą FMS jest potencjalne zwiększenie interoperacyjności nabytego systemu. Mianowicie, ustawa budżetowa USA na 2016 r. (National Defence Authorisation Act for Fiscal Year 2016) nakazuje sporządzenie sprawozdania na temat możliwości integracji sojuszniczych systemów OPL z systemami USA. Ustawa nadaje w tym pierwszeństwo systemom zakupionym poprzez tryb FMS. Integracja zaowocowałaby synergią w zakresie skuteczności systemów broniących polskiej przestrzeni powietrznej (np. wymiana danych rozpoznawczych pomiędzy OPL „Wisła” a systemem AEGIS ASHORE w Redzikowie) oraz pozycjonowałoby polski OPL jako integralną część struktury bezpieczeństwa przeciwrakietowego USA. Dla rządu USA byłby to argument na rzecz dalszego inwestowania w relacje z Polską oraz w modernizację zdolności Sił Zbrojnych RP.

Zalety FMS – możliwość porównywania ofert

Tryb FMS zakłada złożenie przez klienta LOR na towar charakteryzujący się określonymi parametrami technicznymi lub operacyjnymi, nie zaś na konkretny produkt. Umożliwia to Agencji IA prowadzenie negocjacji z wieloma potencjalnymi dostawcami towaru spełniającego kryteria, na zasadach Federal Acquisition Regulation (FAR). FAR wymaga, aby towary pozyskiwane były przy zachowaniu „pełnej i otwartej konkurencji” (Full and Open Competition), co wymusza rozmowy z szeregiem dostawców. W przypadku systemu OPL „Wisła” teoretycznie mogłyby to być firmy Raytheon (system PATRIOT) i Lockheed Martin (reprezentujący MEADS). Warto nadmienić, że FMS umożliwia również pozyskiwanie

sprzętu spoza przemysłu amerykańskiego, jeśli są one ważną częścią oferowanego systemu (np. radar rozpoznania MDBA Italy z oferty MEADS).

Wyłączone z procedury otwartej konkurencji są zapytania LOR, w których klient domaga się dostawy towaru od konkretnego dostawcy (sole source). Rekomendacja ministra Tomasza Siemoniaka, przyjęta przez rząd w kwietniu 2015 r., determinowała taki kierunek dla systemu OPL „Wisła.” Warunek sole source jest wyjątkiem od reguły i wdrożony mógł być jedynie na pisemne życzenie strony polskiej.

Wady FMS

Rząd USA nie jest gwarantem ceny, terminu realizacji, ani innych zapisów kontraktu, a jedynie może pośredniczyć w uzyskiwaniu niektórych gwarancji od wykonawcy towarów. Co więcej, specyfika procedury FMS wyklucza ustalenie całkowitej, ryczałtowej ceny za kontrakt, nawet po podpisaniu kontraktu (ang. Letter of Offer and Acceptance, LOA). Polska bierze na siebie odpowiedzialność za zapłatę całkowitych kosztów nabycia systemu, które mogą być wyższe od tych widniejących w kontrakcie. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do projektowanego radaru PATRIOT AESA, którego koszty wytwarzania i utrzymania nie są w pełni znane.

Ponadto procedura wymaga przekazania znacznej części odpowiedzialności i kompetencji stronie amerykańskiej (tzw. delegating responsibility). Naturalnie rodzi się pytanie na temat umiejętności i woli rządu amerykańskiego oraz IA do stawiania twardych warunków własnemu przemysłowi i maksymalizowania korzyści dla strony polskiej. Opracowania DSCA wskazują, że w pewnych okolicznościach, przy odpowiednim zaangażowaniu i poziomie znajomości tematu po stronie kupującego, tryb sprzedaży bezpośredniej (DCS) może przynosić lepsze rezultaty niż FMS. Podstawowym przypadkiem wymienianym przez agencję DSCA jest rywalizacja pomiędzy dwoma podmiotami komercyjnymi. Mogą one zaakceptować niższe stopy zysku niż te gwarantowane podwykonawcom przez Departament Obrony. Kupujący musi jednak umiejętnie i dokładnie określić swoje wymagania, by móc porównywać przedstawione oferty.

Sytuacja obecna

Z perspektywy formalnych wymagań procedury FMS, negocjacje w sprawie systemu OPL „Wisła” znajdują się we wstępnej fazie. Nie zostało wysłane zapytanie LOR, czyli pierwszy formalny krok w całej procedurze. Dotychczasowe działania po stronie amerykańskiej bazowały na nieformalnych sygnałach ze strony polskiego rządu, jak i przypuszczalnie na działaniach ambasady USA w Polsce. Można pokusić się o stwierdzenie, że „w praktyce nie istnieje” nie tylko kontrakt, ale nawet formalnie rozpoczęte negocjacje międzyrządowe w sprawie tego systemu. Ponadto doniesienia medialne sugerują rozpoczęcie negocjacji dotyczących systemu OPL „Narew”, którego zakres jest komplementarny w stosunku do „Wisły”, już w roku 2016.

W obecnej sytuacji, zakładając, że polski rząd będzie chciał pozyskać system amerykański w drodze procedury FMS, pierwszą opcją jest kontynuowanie procesu według dotychczas obranej ścieżki, wysyłając LOR z zastrzeżeniem sole source na system PATRIOT. Jest to najszybsza ścieżka do pozyskania systemów PATRIOT w dotychczas dyskutowanym zakresie i cenie (baterie pomostowe, przejściowe oraz docelowe). Z wypowiedzi ministra A. Macierewicza wynika, że nieformalne rozmowy z rządem USA nie zwiastują otrzymania oferty satysfakcjonującej Polskę finansowo. Zatem konieczne mogłoby być ograniczenie wymagań technologicznych lub ilościowych polskiego LOR.

Drugim wyjściem jest wysłanie zapytania o system obrony przeciwlotniczej legitymujący się wymaganymi parametrami, bez wskazywania dostawcy. Jest to opcja wymuszająca rywalizację pomiędzy dostępnymi systemami amerykańskimi, w tym wypadku MEADS oraz PATRIOT. Niewątpliwie wymagałaby ona długich negocjacji i być może przesunęła w czasie dostarczenie Polsce systemu. Mogłaby natomiast obniżyć cenę lub korzystnie wpłynąć na inne warunki kontraktu, np. offset.

Kolejną opcją jest rezygnacja z zakupu kompletnego systemu OPL i wysłanie zapytania na jego poszczególne części. W pierwszej kolejności LOR dotyczyłby oferty na system dowodzenia (sieciocentryczność, interoperacyjność, plug and fight). Znacznie zwiększyłyby to liczbę oferentów, potencjalnie skutkując lepszą ofertą dla Polski. Jednocześnie możliwe byłoby dobieranie najlepszych dostępnych elementów od różnych dostawców oraz szukanie synergii z innymi programami polskiej armii (np. centra dowodzenia systemów OPL „Narew” i „Poprad”). Ten sposób nabywania OPL jest obecnie stosowany przez Armię USA. W 2010 r. wybrano firmę Northrop Grumman jako dostawcę systemu IBCS integrującego

amerykańskie systemy obrony lotniczej (system of systems – Integrated air and missile defense Battle Command System – IBCS). Pozostałe elementy (np. radary) nabywane są odrębnymi kontraktami.

Wadą trzeciej opcji jest wydłużony czas realizacji kompletnego systemu obrony przeciwlotniczej. Negocjacje na poszczególne systemy (radary, wyrzutnie, efektory, itd.) toczone byłyby osobno, co zwiększyłoby złożoność procesu. Wzrosłoby też zaangażowanie i wymagane kompetencje pracowników MON, a także ryzyko technologicznej niekompatybilności elementów.

Wnioski

1. Foreign Military Sales jest jednym z trybów nabywania amerykańskiego uzbrojenia, dobrze znanym polskim siłom zbrojnym oraz rządowi (np. kupno samolotów F-16). Jego zaletą jest zaangażowanie rządu USA, wraz z jego ekspertami wojskowymi, oraz współpraca z amerykańską armią. Do pewnego stopnia FMS umożliwia również konkurencyjne nabywanie uzbrojenia od różnych dostawców amerykańskich, choć nie gwarantuje ryczałtowej ceny, ani jakości nabywanych produktów.
2. W obecnej sytuacji procedura FMS oferuje stronie polskiej elastyczność w podejmowaniu kolejnych kroków w kierunku nabycia systemu OPL „Wisła.” Sformułowanie LOR w oparciu o dotychczasowe rozmowy pozwoliłoby na najszybsze zapewnienie Polsce obrony przeciwlotniczej o zasięgu „Wisły” (w postaci pomostowych i przejściowych baterii PATRIOT), lecz początkowo nie spełniałaby polskich wymagań technicznych. Pozyskanie systemu w takim trybie musiałyby się też wiązać z ograniczeniem zakresu technologicznego, bądź ilościowego zapytania, aby oferta odpowiadała polskim możliwościom finansowym.
3. Zmiana podejścia do negocjacji w trybie FMS mogłaby polegać na uzyskaniu konkurencyjnych ofert od dostawców amerykańskich, na przykład poprzez rezygnację z warunku sole source. Potencjalne opóźnienia w realizacji programu mogą być zrekomensowane przez zakup systemu OPL krótkiego zasięgu „Narew”, rozmieszczenie w Polsce systemów OPL Sił Zbrojnych USA AEGIS ASHORE oraz, potencjalnie, PATRIOT lub THAAD. Wysłanie LOR uwzględniającego wielu wykonawców systemu OPL lub jego

poszczególnych części poprzez procedurę FMS może poprawić pozycję negocjacyjną Polski i reprezentującej ją Implementing Agency.

Autor: Maciej Kowalski, Research Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl