

Założenia, warunki oraz przebieg duńskiego przetargu na samoloty bojowe nowej generacji – dobra lekcja dla Polski?

Od początku 2017 roku przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej RP kilkakrotnie sygnalizowali potrzebę zastąpienia coraz bardziej przestarzałych i wyeksploatowanych samolotów radzieckiej konstrukcji dwóch typów – Su-22 oraz MiG-29 wielozadaniowymi samolotami nowej generacji. Rozpoczęcie realizacji programu zakupu samolotów wielozadaniowych V generacji (o kryptonimie „Harpia”) przewiduje Strategiczny Przegląd Obronny, którego jawna część została zaprezentowana w maju 2017 roku. Nie ulega wątpliwości, że planując i realizując długofalowe, złożone na wielu płaszczyznach i kosztowne przedsięwzięcia zbrojeniowe władze państwowe Rzeczypospolitej Polskiej sięgnąć powinny po doświadczenia tych państw europejskich, które w ostatnim czasie z powodzeniem zakończyły procedurę wyboru wielozadaniowych samolotów bojowych nowej generacji. Zaryzykować można twierdzenie, że rozstrzygnięty w połowie 2016 roku przetarg na wybór przyszłego samolotu bojowego duńskiego lotnictwa służyć powinien za wzór, a przyjęte w jego trakcie rozwiązania instytucjonalne, formalne i funkcjonalne (tworzące zintegrowany system zakupu potrzebnej wojsku technologii) wykorzystane mogą być jako podstawa przedsięwzięć przetargowych w innych państwach europejskich.

” Zakup wielozadaniowych samolotów bojowych nie jest dziś prostym dostarczeniem lotnictwu sprzętu o określonych parametrach. Pozyskanie współczesnej techniki lotniczej określonego typu, produkowanego przez dostawcę z określonego państw, prowadzi do ustanowienia trwałych powiązań z danym państwem i danym producentem o charakterze politycznym, operacyjnym, technologicznym i przemysłowym. “

Przykład „duński” jest w kontekście polskich poszukiwań nowych samolotów wielozadaniowych interesujący również z innych powodów. Środki finansowe, które rząd Królestwa Danii może przeznaczyć na program pozyskania i wprowadzenia na uzbrojenie sił powietrznych, są relatywnie niewielkie. Duńska polityka obronna – podobnie jak polska – silnie związana jest ze strategią bezpieczeństwa militarnego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Co więcej, podstawowe założenia wykorzystania duńskiego lotnictwa bojowego zbliżone są do polskiej doktryny użycia sił powietrznych (współdziałanie z siłami sojuszniczymi, udział w wielonarodowych misjach powietrznych, strategiczne działania powietrzne, działania przeciwko siłom naziemnym i morskim przeciwnika, wywalczenie i utrzymanie przewagi w powietrzu).

Aktualnie Królewskie Duńskie Siły Powietrzne eksploatują przyjęte do służby na początku lat 80. XX w. F-16 Fighting Falcon. Według oficjalnych danych 33 sztuki tych samolotów pozostają sprawne. Utrzymanie w służbie leciwych maszyn jest coraz bardziej skomplikowane technicznie oraz coraz droższe. Regularnie powtarzające się awarie F-16 oraz incydenty z ich udziałem postawiły władze duńskie przez koniecznością zakupu nowych samolotów.

Początek duńskich poszukiwań nowego samolotu bojowego

Za formalny początek procesu pozyskania samolotów bojowych nowej generacji dla Królewskich Duńskich Sił Powietrznych – Royal Danish Air Force (program: New Fighter Program) uznać należy kierunkową decyzję Komisji Obrony parlamentu Królestwa Danii – Folketingu. Ujęta ona została w kluczowym dla średniookresowego planowania obronnego państwa dokumencie, zatytułowanym Danish Defence Agreement 2010-2013, który został przyjęty w duńskim parlamencie w 2009 roku.

Stosowny zapis na kartach Danish Defence Agreement sformułowano w następujący sposób: „Strony Porozumienia Obronnego zgadzają się, iż Duńskie Siły Zbrojne muszą dysponować zdolnościami użycia samolotów bojowych w celu utrzymania suwerennej władzy w obrębie przestrzeni powietrznej państwa oraz dla monitorowania i nadzoru obszarów o żywotnym znaczeniu dla narodowych interesów. Ponadto Duńskie Siły Zbrojne muszą kontynuować posiadanie zdolności do udziału lotnictwa bojowego w międzynarodowych operacjach”.

Członkowie Komisji Obrony Folketingu wskazali przy tym szereg czynników, koniecznych do uwzględnienia przez władze rządowe w toku procedury przetargowej oraz w momencie dokonywania ostatecznego rozstrzygnięcia, która z oferowanych konstrukcji zostanie nowym bojowym samolotem duńskiego lotnictwa. Zaliczono do nich:

- Uwarunkowania polityki bezpieczeństwa – wybrany typ samolotu gwarantować powinien realizację żywotnych interesów bezpieczeństwa duńskiego państwa;
- Aspekty strategiczne – zakup samolotu nowej generacji musi służyć wzmocnieniu polityczno-militarnych więzów Danii z najbliższymi jej sojusznikami;
- Parametry taktyczno-techniczne – przyszły wielozadaniowy duński samolot charakteryzować się powinien parametrami zgodnymi z oczekiwaniami sformułowanymi przez dowództwo sił powietrznych;
- Kwestie finansowe – cena zakupu oraz koszty utrzymania w służbie nowej konstrukcji nie powinny wykraczać poza możliwości budżetu państwa oraz środki finansowe zagwarantowane na modernizację techniczną sił zbrojnych;
- Możliwości współpracy przemysłowej – wybrany dostawca gwarantować musi szeroki zakres zaangażowania duńskich przedsiębiorstw w proces produkcji samolotów.

Należy mieć świadomość, że Komisja Obrony duńskiego parlamentu zajmuje szczególną rolę w systemie planowania obronnego państwa. W przeciwieństwie do stałego Komitetu Obrony Folketingu (Forsvarsudvalget) powoływana jest ona w przypadku potrzeby podjęcia decyzji o kluczowym znaczeniu dla duńskiej polityki obronnej. Zasiadają w niej przedstawiciele wszystkich ugrupowań reprezentowanych w duńskim parlamencie. Podjęcie formalnej decyzji w komisji wymaga zgody wszystkich jej członków, także tych reprezentujących opozycję. W rezultacie tak sformułowanego wymogu, niezależnie od tego, które ugrupowań tworzą aktualnie rząd, zaakceptowane przez Komisję Obrony programy zbrojeniowe są konsekwentnie realizowane. Co więcej, komisja ta wyznacza w ramach 4-letniego horyzontu czasowego środki finansowe niezbędne dla realizacji zainicjowanego programu pozyskania uzbrojenia. Decyzja o zakupie wielozadaniowych samolotów bojowych dla duńskiego lotnictwa powtórzona została w kolejnym porozumieniu obronnym – Danish Defence Agreement 2013-2017, zawartym w listopadzie 2012 roku.

Procedura przetargowa

Choć przedsięwzięcia analityczne i studyjne służące określeniu warunków realizacji programu pozyskania nowych duńskich samolotów wielozadaniowych zapoczątkowano na przełomie 2007 i 2008 roku, właściwą procedurę wyboru jednej z oferowanych konstrukcji zainicjowano w 2013 roku. Już na początku procesu pozyskania nowych wielozadaniowych samolotów bojowych, duńskie władze podjęły wszelkie niezbędne kroki, aby New Fighter Program był maksymalnie transparentny, a ostateczna decyzja wynikała z jasno zdefiniowanych i zobiektywizowanych przesłanek. W nadzór nad programem zaangażowane zostały najważniejsze instytucje kontrolne w państwie: najwyższy urząd audytu i kontroli – Rigsrevisionen (The National Audit Office) oraz parlamentarny komitet wydatków publicznych (The Public Accounts Committee). Równocześnie duński rząd zatrudnił dwie niezależne firmy konsultingowe, których zadaniem była ewaluacja przedkładanych ofert. Każda ze zgłoszonych formalnie propozycji zakupu danej konstrukcji poddana została wnikliwej, wielostronnej ocenie, która uwzględniała wspomniane już wymagania: natury strategicznej, militarnej, ekonomicznej i przemysłowej.

Przedmiotem wyboru duńskich władz okazały się ostatecznie trzy konstrukcje:

- propozycja europejskiego konsorcjum Airbus – EADS, samolot Eurofighter Typhoon;
- Propozycja amerykańskiego koncernu Lockheed Martin, samolot F-35A Joint Strike Fighter (zwany również Lightning II);
- Propozycja amerykańskiego koncernu Boeing, samolot F/A-18 E/F Super Hornet.

W procesie ewaluacji każdej z ofert przyjęto założenie 30-letniej służby nowego samolotu (lata: 2020-2049) oraz bezwarunkowy wymóg gotowości do wykonywania pełnego spektrum zadań, aktualnie realizowanych przez samoloty F-16 (m.in.: ochrona przestrzeni powietrznej kraju, zwalczanie wrogich statków powietrznych, wsparcie bojowe działań wojsk lądowych, udział w wielonarodowych operacjach poza macierzystymi bazami).

Warto w tym miejscu nadmienić, że praktycznie do 2014 roku poważne zainteresowanie udziałem w duńskim przetargu wykazywał szwedzki producent samolotu JAS-39 Gripen koncern SAAB. Rząd szwedzki zdecydował jednak o nieuczestniczeniu w fazie odpowiedzi na szczegółowe pytania władz duńskich i tym samym wycofał się z rywalizacji.

Przełomowym momentem w procesie realizacji programu nowego samolotu bojowego dla duńskiego lotnictwa było wystosowanie do trzech oferentów długiej, szczegółowej listy zapytań w formie Request for Binding Information. Liczyła ona 950 różnorodnych pytań. Równocześnie w duńskim ministerstwie obrony powołany został specjalny zespół, działający oficjalnie jako zadaniowa komórka resortu obrony. Jej zadaniem było zorganizowanie paneli eksperckich wyznaczonych do analizy odpowiedzi oferentów, dokonanie ich oceny, a następnie stworzenie list rankingowych w odniesieniu do aspektów strategicznych, militarnych, ekonomicznych i przemysłowych wyboru poszczególnych konstrukcji.

Tabela 1. Finałowy ranking poszczególnych ofert w ramach każdego z aspektów oceny

Pozycja w ocenie	Aspekty strategiczne	Aspekty militarne	Aspekty ekonomiczne	Aspekty przemysłowe
1.	Joint Strike Fighter	Joint Strike Fighter	Joint Strike Fighter	Joint Strike Fighter
2.	Eurofighter	Super Hornet	Super Hornet	Super Hornet
3.	Super Hornet	Eurofighter	Eurofighter	Eurofighter

Źródło: *Type Selection of Denmark's New Fighter Aircraft. Evaluations of Eurofighter, Joint Strike Fighter and Super Hornet*, Danish Ministry of Defence, Copenhagen 2016.

Wybór amerykańskiej oferty koncernu Lockheed Martin

Opierając się na ocenach i zaleceniach zespołów oceniających działających w ramach New Fighter Program, w maju 2016 roku premier Lars Løkke Rasmussen, stojący na czele konserwatywno-liberalnej koalicji, zapowiedział skierowanie do parlamentu prośby o wyrażenie zgody na zakup 27 sztuk samolotów F-35A Joint Strike Fighter. W czerwcu 2016 roku Folketing zaakceptował zakup proponowanej liczby samolotów. Wyrażono przy tym zgodę na wydatkowanie na ten cel kwoty 20 miliardów koron duńskich (w przybliżeniu daje to 3 miliardy dolarów amerykańskich).

W odniesieniu do poszczególnych kategorii oceny, o wyborze samolotu F-35A Joint Strike Fighter zdecydowały następujące przesłanki:

- W przypadku uwarunkowań o charakterze strategicznym, Duńczycy uznali, że konstrukcja koncernu Lockheed Martin w najbardziej elastyczny i skuteczny sposób pozwoli realizować zadania sił powietrznych wynikające ze strategii bezpieczeństwa państwa, zarówno w najbliższej przyszłości, jak również w perspektywie dekad. Możliwości rozwojowe tej nowoczesnej konstrukcji dają gwarancję dostosowania jej do wykonywania bojowych i niebojowych zadań w przyszłości, w obliczu ewolucji sztuki wojennej i zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa Królestwa Danii. Podkreślano ponadto, że zakup samolotu F-35A wzmocni relacje transatlantyckie ze Stanami Zjednoczonymi, a ponadto pozwoli na rozwijanie współpracy w dziedzinie sił powietrznych z tymi państwami europejskimi NATO, które zamierzają wprowadzić w uzbrojenie ten sam typ samolotu (Holandia, Norwegia, Wielka Brytania, Włochy).
- W przypadku uwarunkowań o charakterze militarnym, Duńczycy jednoznacznie wskazali na konstrukcję F-35A jako przewyższającą nad maszynami konkurentów w dziedzinie efektywności bojowej, przeżywalności w toku wykonywania różnorodnych misji, wielozadaniowości oraz potencjału modernizacyjnego i rozwojowego. Oceniono, że samolot ten najlepiej przystosowany jest do zwalczania we wszystkich współczesnych i prognozowanych misjach lotnictwa duńskiego większości celów powietrznych i naziemnych przy użyciu szerokiego wachlarza raketowych środków rażenia. Ważnym argumentem przemawiającym za wybranym typem samolotu jest również to, że został on skonstruowany w technologii stealth, dzięki czemu jest niewykrywalny przez większość systemów obrony przeciwlotniczej.
- W przypadku uwarunkowań o charakterze ekonomicznym, Duńczycy uznali, że kompleksowo ujęte koszty zakupu oraz użytkowania samolotów F-35A w ramach ich zakładanego cyklu „życia” (ang. life cycle costs) są najniższe, w porównaniu z pozostałymi ofertami. Producent oszacował żywotność oferowanej konstrukcji na 8 tysięcy godzin lotu przez okres 30 lat. Uwzględniając środki finansowe, będące do dyspozycji duńskich władz w ramach programu New Fighter Program, możliwy był zakup 28 sztuk nowych samolotów koncernu Lockheed Martin (koszty 30-letniego utrzymania ich w służbie oszacowano na 25 miliardów koron duńskich, czyli około 4 miliardy dolarów amerykańskich).

- W przypadku uwarunkowań o charakterze przemysłowym, w ramach zwycięskiej oferty amerykański producent samolotów F-35A zobowiązał się do inwestycji kompensacyjnych w duńskim przemyśle, których wartość wynosi 26,5 miliarda koron duński. Na pakiet amerykańskiego zaangażowania w obrębie duńskiej gospodarki składa się 26 różnorodnych przedsięwzięć kooperacyjnych.

Do końca 2017 roku zakończone powinny zostać negocjacje strony duńskiej z producentem samolotów dotyczące szczegółów kontraktu. Rząd duński stoi na stanowisku, że pierwsze w pełni gotowe operacyjnie samoloty powinny zostać przekazane siłom powietrznym nie później niż w 2021 roku. Jako graniczną datę dostarczenia przez Lockheed Martin ostatnich statków powietrznych wyznaczono rok 2026.

Wnioski i rekomendacje

1. Decyzja o zakupie wielozadaniowych samolotów bojowych nowej generacji powinna być wynikiem politycznego porozumienia pomiędzy wszystkimi ugrupowaniami politycznymi zasiadającymi aktualnie w parlamencie. Formalny charakter takiego porozumienia daje gwarancję realizacji programu, mimo zmian ekip rządzących.
2. Ze względu na duże koszty takiego przedsięwzięcia dla podatników, zakup nawet 20-30 nowych wielozadaniowych samolotów powinien być prowadzony w sposób możliwie transparentny dla opinii publicznej.
3. Nadzór na realizacją kosztownych, złożonych organizacyjnie i wrażliwych politycznie programów zbrojeniowych sprawować powinien bezwzględnie parlament. Prowadzenie ich nie może spoczywać wyłącznie w gestii resortu obrony.
4. Zakup wielozadaniowych samolotów bojowych nie jest dziś prostym dostarczeniem lotnictwu sprzętu o określonych parametrach. Pozyskanie współczesnej techniki lotniczej określonego typu, produkowanego przez dostawcę z określonego państwa, prowadzi do ustanowienia trwałych powiązań z danym państwem i danym producentem o charakterze politycznym, operacyjnym, technologicznym i przemysłowym.
5. Proces selekcji docelowego samolotu bojowego w ramach procedury przetargowej musi być oparty o jasne, zobiektywizowane kryteria, sformułowane w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny z wykorzystaniem mierzalnych wag wartościujących.

6. Nawet sprawnie realizowany, zabezpieczony finansowo, proces pozyskiwania nowych samolotów bojowych, jest przedsięwzięciem długotrwałym. W państwach o sprawnie funkcjonującym systemie zakupu uzbrojenia, jak Dania czy Norwegia, od momentu politycznej decyzji, do wprowadzenia w uzbrojenie pierwszego gotowego operacyjnie samolotu mija zazwyczaj średnio dekada.

Autor: dr hab. Grzegorz Rdzanek, 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. Ekspertsi Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Ryccerz 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