

*G*ospodarka
obronna Polski
w końcu lat
dziewięćdziesiątych
Szanse i zagrożenia

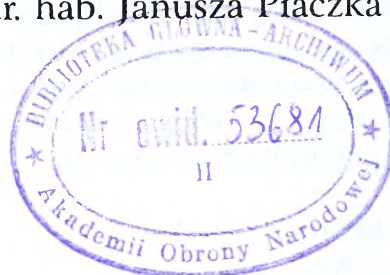
53681

WARSZAWA 2001

S/4792

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH

Praca zbiorowa pod redakcją naukową
ppłk. dr. hab. Janusza Płaczką



*G*ospodarka
**obronna Polski
w końcu lat
dziewięćdziesiątych
Szanse i zagrożenia**

Warszawa 2001

Recenzent: płk dr hab. Zenon STACHOWIAK

Autorzy:

kpt. mgr Zenon Ciemski (rozdział 11)
płk mgr Zbigniew Dylewski (rozdział 8)
mjr mgr Grzegorz Grabowski (rozdział 6)
kpt. mgr Paweł Kopania (rozdział 7)
ppłk mgr Stanisław Kurek (rozdział 9)
por. mgr Sylwester Kurek (rozdział 5)
płk dr Stefan Kurjnia (rozdział 13)
płk dr Janusz Olszewski (rozdział 2)
ppłk dr hab. Janusz Płaczek (wstęp, rozdział 1, zakończenie)
płk rez. dr hab. Mirosław Sułek (rozdział 12)
ppłk dr Krzysztof Szelaż (rozdział 5)
mjr dr Mieczysław Szlachta (rozdział 4)
płk dr Lech Urbański (rozdział 10)
płk dr Józef Wróbel (rozdział 3)

Redaktor

Jerzy Wajś

Projekt okładki

Dariusz Łysio

Redaktor techniczny

Beata Klarowska

Korekta

Renata Czerwińska

Małgorzata Sęktas

Krystyna Kaczmarek (przepisywanie tekstów autorskich)

Adam Zgryza (prace pomocnicze)

ISBN 83-88062-71-9

Sygn. AON 5272/2000

Skład, druk i oprawa:

Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy

00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./faks 681-37-52

Zam. nr 1253/2000

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WSTĘP..... | 7 |
| 1. IDENTYFIKACJA GOSPODARKI OBRONNEJ POLSKI | 9 |
| 1.1. Zarys ewolucji pojęcia „gospodarka obronna” | 9 |
| 1.2. Zadania i struktura gospodarki obronnej | 12 |
| 1.3. Cechy współczesnej gospodarki obronnej | 17 |
| 1.4. System kierowania gospodarką obronną | 19 |
| 2. ZAŁOŻENIA POLITYKI GOSPODARCZEJ POLSKI DO ROKU 2005 | 25 |
| 2.1. Główne założenia długookresowej strategii rozwoju Polska 2025 | 25 |
| 2.1.1. Cele polityki społeczno-gospodarczej i jej uwarunkowania | 26 |
| 2.1.2. Bariery i trudności | 28 |
| 2.2. Kierunki działań | 29 |
| 2.2.1. Społeczeństwo | 29 |
| 2.2.2. Gospodarka | 31 |
| 2.2.3. Rozwój krajowego systemu innowacyjnego | 32 |
| 2.2.4. Rozwój sektora usług | 33 |
| 2.2.5. Restrukturyzacja tradycyjnych dziedzin produkcji | 33 |
| 2.2.6. Infrastruktura techniczna | 34 |
| 2.3. Wdrożenie i monitorowanie „Strategii” | 35 |
| 3. WYKORZYSTANIE ZASOBÓW LUDZKICH W GOSPODARCE OBRONNEJ POLSKI. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY | 38 |
| 3.1. Rola zasobów ludzkich w przygotowaniach obronnych | 38 |
| 3.1.1. Koncepcje rozwoju sił zbrojnych na potrzeby obronne | 39 |
| 3.1.2. Funkcja obronna zasobów ludzkich na zapleczu gospodarczym | 41 |
| 3.2. Kryterium zaangażowania siły roboczej na potrzeby sił zbrojnych i na zapleczu gospodarczym .. | 43 |
| 3.3. Charakterystyka obronno-gospodarcza zasobów ludzkich w latach dziewięćdziesiątych | 47 |
| 3.4. Ocena sytuacji demograficznej Polski do 2020 roku | 51 |
| 4. WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO POLSKI. SZANSE I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ | 56 |
| 4.1. Polski przemysł zbrojeniowy w warunkach transformacji ustrojowo-gospodarczej, na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym największych państw NATO | 56 |
| 4.2. Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego | 62 |
| 4.3. Szanse rozwoju przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego | 68 |
| 5. STAN INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ WSPIERAJĄCEJ GOSPODARKE OBRONNĄ KRAJU I JEJ PERSPEKTYWY ROZWOJU NA NAJBLIŻSZE LATA | 72 |
| 5.1. Identyfikacja infrastruktury technicznej | 72 |
| 5.2. System transportowy | 73 |
| 5.2.1. Sieć drogowa | 80 |
| 5.2.2. Sieć kolejowa | 82 |
| 5.2.3. Sieć żegluga | 84 |
| 5.2.4. Sieć lotniskowa | 85 |

| | |
|--|------------|
| 5.3. System łączności | 86 |
| 5.3.1. Telekomunikacja | 86 |
| 5.3.2. Poczta Polska | 89 |
| 5.4. System energetyczny | 90 |
| 5.5. System gospodarki wodnej | 92 |
| 5.6. Wnioski | 93 |
| 6. CHARAKTERYSTYKA DZIAŁANIA WOJSKOWYCH JEDNOSTEK BADAWCZO-ROZWOJOWYCH – MOŻLIWY ROZWÓJ I ZAGROŻENIA | 96 |
| 6.1. System nauki w Polsce | 96 |
| 6.2. Wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe | 102 |
| 6.3. Propozycje zmian w funkcjonowaniu wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych | 108 |
| 7. FUNKCJONOWANIE REZERW PAŃSTWOWYCH W POLSCE I MOŻLIWOŚCI ICH ROZWOJU | 118 |
| 7.1. Identyfikacja funkcjonowania rezerw państwowych w systemie gospodarczym – teoria problemu | 118 |
| 7.2. Funkcjonowanie rezerw państwowych w Polsce w okresie ostatnich kilku lat | 124 |
| 7.3. Funkcjonowanie rezerw państwowych na rynku paliw w Polsce | 133 |
| 7.4. Reasumpcja oraz prognozowane kierunki przekształceń rezerw państwowych | 137 |
| 8. STAN I PROGNOZA ROZWOJU WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI DO ROKU 2006 .. | 141 |
| 8.1. Identyfikacja problemu badawczego | 141 |
| 8.2. Struktura wydatków wojskowych RP w latach 1991 – 1999 oraz przewidywane wydatki w roku 2000 | 147 |
| 8.3. Prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do 2006 roku | 158 |
| 9. DZIŚ I JUTRO BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO KRAJU | 167 |
| 9.1. Teoretyczne podstawy oceny bezpieczeństwa ekonomicznego kraju | 167 |
| 9.1.1. Bezpieczeństwo państwa w ekonomicznej perspektywie | 167 |
| 9.1.2. Kryteria oceny bezpieczeństwa ekonomicznego państwa | 169 |
| 9.1.3. Potencjał gospodarczy w systemie bezpieczeństwa państwa | 170 |
| 9.2. Ocena bezpieczeństwa ekonomicznego Polski na płaszczyźnie ogólnoeconomicznej | 171 |
| 9.3. Wybrane zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski wynikające z międzynarodowych stosunków gospodarczych | 184 |
| 9.3.1. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski wynikające z deficytu bilansu płatniczego | 184 |
| 9.3.2. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski związane z importem | 187 |
| 9.3.3. Zagrożenia wynikające z lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych | 190 |
| 9.3.4. Zagrożenia wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej | 192 |
| 9.4. Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski | 193 |
| 10. KIEROWANIE GOSPODARKĄ OBRONĄ PAŃSTWA. STAN AKTUALNY I KIERUNKI ROZWOJU | 200 |
| 10.1. Podmiot i przedmiot oddziaływania podsystemu kierowania systemem obronnego państwa .. | 200 |
| 10.2. Kompetencje organów władzy i administracji publicznej w kierowaniu obronnością państwa | 204 |
| 10.3. Kierunki rozwoju podsystemu kierowania gospodarką obronną | 218 |

| | |
|--|-----|
| 11. WSPOMAGANIE PROCESU ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ OBRONNĄ POLSKI | 225 |
| 11.1. Uwarunkowania cywilizacyjnego rozwoju społeczeństw końca lat dziewięćdziesiątych | 225 |
| 11.2. Wpływ przemian cywilizacyjnych na proces zarządzania gospodarką obroną Polski | 230 |
| 11.2.1. Wyzwania dla współczesnych naczelných organów zarządzania w państwie | 231 |
| 11.2.2. Identyfikacja zarządzania gospodarką obroną | 233 |
| 11.2.3. Potrzeba ciągłego doskonalenia procesu zarządzania gospodarką obroną | 235 |
| 11.3. Kreowanie korzystnego środowiska zarządzania organizacjami o znaczeniu obronnym .. | 239 |
| 11.3.1. Problemy zarządzania organizacjami o znaczeniu obronnym | 239 |
| 11.3.2. Skuteczne zarządzanie organizacjami o znaczeniu obronnym | 241 |
| 11.3.3. Problem przemysłu obronnego | 243 |
| 11.3.4. Czynniki rozwoju metod zarządzania gospodarką obroną | 245 |
| 12. PROGRAMOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE W POLSCE NA PRZEŁOMIE WIEKÓW | 248 |
| 12.1. Wprowadzenie | 248 |
| 12.2. Instytucjonalno-doktrynalne podstawy programowania gospodarczo-obronnego | 249 |
| 12.3. Analityczno-metodyczne podstawy programowania gospodarczo-obronnego | 252 |
| 12.4. Praktyka programowania gospodarczo-obronnego | 253 |
| 12.4.1. Programowanie przekształceń i rozwoju sfery gospodarczo-obronnej | 254 |
| 12.4.2. Programowanie mobilizacji gospodarczej | 259 |
| 12.4.3. Strategiczne programy rządowe | 263 |
| 12.4.4. Program inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa | 265 |
| 13. WSPÓLPRACA GOSPODARCZO-OBRONNA POLSKI Z PAŃSTWAMI NATO | 268 |
| 13.1. Potrzeby obronne a możliwości gospodarcze państwa | 268 |
| 13.2. Międzynarodowe programy gospodarczo-obronne | 270 |
| 13.3. Handel zagraniczny sprzętem specjalnym i jego kontrola | 279 |
| ZAKOŃCZENIE | 285 |
| SPIS TABEL, SCHEMATÓW, WYKRESÓW, MAP I RYSUNKÓW | 289 |
| BIBLIOGRAFIA | 293 |

WSTĘP

Do tradycji już należy, że pracownicy Instytutu Nauk Ekonomicznych Wydziału Strategiczno-Obronnego Akademii Obrony Narodowej co kilka lat podejmują problem stanu i perspektyw polskiej gospodarki obronnej. Jest to już trzecie tego typu opracowanie. Pierwsze, z roku 1993, opisywało (w dziewięciu rozdziałach) proces transformacji polskiej gospodarki obronnej w latach 1989 – 1992. Kreśliło także rozwój tego zjawiska w najbliższych latach. Kolejne ukazało się drukiem w roku 1995. Tym razem zespół 12 autorów przedstawił stan i uwarunkowania polskiej gospodarki obronnej oraz perspektywę jej rozwoju w okresie kilku lat. Od tego czasu minęło pięć lat. W gospodarce obronnej naszego kraju zaszły duże zmiany ilościowe, jak również jakościowe. Stąd też uznano za celowe udostępnienie badań z tego zakresu w formie syntetycznego raportu. Praca przedstawia, szerokie więzi interdyscyplinarne gospodarki obronnej z całą gospodarką narodową, systemem obronnym państwa oraz polityką zmieniających się ekip rządowych.

Celem pracy jest przedstawienie obecnego stanu najważniejszych elementów gospodarki obronnej Polski pod koniec lat dziewięćdziesiątych i nakreślenie przewidywanych kierunków zmian tej gospodarki na najbliższe lata. Przez **gospodarkę obronną** rozumiemy część gospodarki narodowej rozpatrywanej z punktu widzenia realizacji funkcji obronnych państwa. Będąc obiektem badania współczesnej ekonomiki obrony występuje zawsze tam, gdzie istnieje państwo, które ma realizować zadania obronne i angażować do tego celu część gospodarki narodowej. Z tak przedstawionego celu wygenerowano główne obszary zainteresowania. Mają one następujący układ: zasobowy, strumieniowy, działowy, organizacyjno-informacyjny, decyzyjny i dotyczą:

- 1) polityki gospodarczo-obronnej,
- 2) zasobów ludzkich wykorzystywanych przez gospodarkę obronną,
- 3) przemysłu obronnego,
- 4) infrastruktury obronnej,
- 5) instytutów naukowo-badawczych zajmujących się problematyką obronności,
- 6) rezerw państwowych,
- 7) wydatków obronnych,
- 8) bezpieczeństwa ekonomicznego,
- 9) systemu kierowania gospodarką obronną,
- 10) programowania gospodarczo-obronnego,
- 11) współpracy gospodarczo-obronnej Polski w ramach NATO.

Zakres przestrzenny pracy dotyczy Polski, a czasowy – ostatnich 2 – 3 lat dekady lat dziewięćdziesiątych, i na tej podstawie kreśli przyszłość badanego zjawiska do około 2003 roku.

Do tak szerokiego wachlarza analiz wyłoniono zespół kompetentnych osób, które zajęły się opisem bieżącej rzeczywistości badanego zjawiska i nakreśleniem jego najbliższej przyszłości. Warto podkreślić, że są to oficerowie, którzy od lat zajmują się tym problemem zawodowo i są lub byli związani z obecnym Instytutem Nauk Ekonomicznych AON.

W opisie opartym na ogólnych ustaleniach ekonomiki obrony i określeniach uzgodnionych w zespole badawczym, posługujemy się głównie metodą analityczno-opisową, analizą literatury przedmiotu i grupą metod statystycznych. Wykorzystano także opinie ekspertów oraz obowiązujące w tym względzie oficjalne raporty rządowe.

Podstawową literaturą przedmiotu są: opracowania zwarte, artykuły oraz akty prawne. Prezentowane informacje statystyczne pochodzą z różnych źródeł, m.in.: GUS, Sztabu Generalnego WP, Ministerstwa Gospodarki, agend rządowych i MON. W kilku miejscach posiłkujemy się opracowaniami obcojęzycznymi. W wielu przypadkach autorzy poszczególnych rozdziałów dotarli do innych interesujących źródeł.

Struktura pracy jest przejrzysta i podporządkowana tytułowi. Pracę tworzy trzynaście rozdziałów, odzwierciedlających niemal wszystkie istotne dziedziny i przejawy gospodarki obronnej począwszy od teorii problemu, a kończąc na współpracy gospodarczo-obronnej Polski z państwami NATO. Problematyka w niej podjęta pozwala poznać złożoność i ważność tej wspólnej sfery gospodarki i obronności.

Praca kierowana jest głównie do decydentów szczebla centralnego państwa, którzy odpowiadają za stan i rozwój gospodarki obronnej. Uważamy także, że może być przydatna w procesie dydaktycznym z zakresu ekonomiki obrony i polityki obronno-gospodarczej. Autorzy są głęboko przekonani, że lektura opracowania przybliży Czytelnikowi wcale niełatwą problematykę z zakresu gospodarki obronnej oraz wpływu transformacji na sferę gospodarowania i obronności, kreśląc przy tym przyszłość rozwoju zjawiska w najbliższych latach.

1. IDENTYFIKACJA GOSPODARKI OBRONNEJ POLSKI

1.1. Zarys ewolucji pojęcia „gospodarka obronna”

Podstawowym pojęciem niniejszego opracowania jest „gospodarka obronna”. Termin ten wywodzi się z pojęcia „gospodarka narodowa”, rozumianego jako „całokształt zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji – w danym kraju służącej zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa”¹.

Powszechnie wiadomo, że tak definiowana gospodarka narodowa w okresie pokoju uwzględnia potrzeby bezpieczeństwa państwa. Wyraża się to przede wszystkim w „przygotowaniu gospodarczo-obronnym kraju zgodnie z jego ogólnym programem rozwoju, przy wydzielaniu nakładów obronnych i ich podziale na określone zadania obronne, a także na koordynowaniu rozwoju gospodarczego i zdolności obronnych w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa”². Problemy te nie są obce dyscyplinie naukowej, jaką jest ekonomika obrony. Przedmiotem jej badań są „prawidłowości rządzące splotem zjawisk militarnych i gospodarczych, występujących w procesie przygotowań obronnych państwa, prowadzenia wojny i utrzymywania systemu obronnego w czasie pokoju”³.

Wynika z tego, że obiektem badawczym ekonomiki obrony jest gospodarka obronna. Termin ten definiuje się jako „gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia realizacji funkcji obronnych państwa”⁴. Należy dodać, że w późniejszym opracowaniu, W. Stankiewicz uściślił to pojęcie, pisząc „[...] z punktu widzenia jej roli i wkładu w realizację funkcji obronnych państwa”⁵. Trzeba zgodzić się z tym uściśleniem, które zwraca uwagę na charakterystykę tych funkcji, co nie jest bez znaczenia dla pojęcia gospodarki obronnej. Wiadomo bowiem, że inne wymagania stawia się gospodarce obronnej w okresie kryzysu gospodarczego, a inne na przykład w czasie zaostrzającej się sytuacji polityczno-militarnej. Dlatego też w „zależności od intensywności i wielkości potrzeb obrony narodowej ogół sił wytwórczych kraju jest angażowany w stopniu mniejszym lub większym”⁶. Należy zauważyć, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z gospodarką obronną, gospodarką pogotowia wojennego, gospodarką wojenną i gospodarką odbudowy powojennej⁷.

¹ *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 254.

² M. Koch, *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987, s. 9.

³ W. Stankiewicz, *Amerykańska ekonomika wojenna*, MON, Warszawa 1986, s. 5.

⁴ W. Stankiewicz, *Geneza systemu gospodarki zagrożenia wojennego*, [w:] *Gospodarka zagrożenia wojennego*, red. W. Stankiewicz, WAP, Warszawa 1983, s. 8.

⁵ W. Stankiewicz, *Ewolucja gospodarki obronnej PRL i jej teoretyczne odzwierciedlenie*, „Zeszyty Naukowe WAP”, Warszawa 1984, nr 119, s. 66.

⁶ W. Stankiewicz, *Planowanie obronne*, MON, Warszawa 1977, s. 56.

⁷ Por. W. Stankiewicz, *Dzieje i perspektywy wojskowej myśli ekonomicznej*, „Wojsko Ludowe”, 1986, nr 4, s. 57 – 58.

Na ten stan rzeczy zwrócił także uwagę A. Rogucki, pisząc: „gospodarka obronna z punktu widzenia czasu jest procesem świadomego przekształcenia stanu zasobów państwa w celu materialnego zrealizowania jego funkcji obronnych w odpowiedniej proporcji do materialnego rozwoju funkcji zaczepnych ze strony potencjalnych przeciwników”⁸.

Pojęcie gospodarki obronnej nieco inaczej ujął T. Grabowski, pisząc, iż jest to „[...] całokształt przygotowań do wojny, dokonywanych w gospodarce narodowej w okresie pokoju”⁹. Myśl ta została dalej rozwinięta: „chodzi więc nie tylko o rozbudowę tzw. ścisłego przemysłu wojennego produkującego środki walki, ale o przygotowania w dziedzinie organizacji gospodarki na wypadek wojny, o organizacyjny system przygotowań ekonomiczno-wojennych w okresie pokoju, mechanizm finansowania tych przygotowań itd.”¹⁰.

Ta krótka charakterystyka gospodarki obronnej trafnie uwypukla dwie płaszczyzny tego zagadnienia. Z jednej strony sferę regulacji, z drugiej zaś sferę realną. Obie te płaszczyzny gospodarki obronnej będą stanowić tło niniejszej analizy. W szczególności odnosi się to w pierwszej sferze do polityki obronnej państwa w zakresie np. handlu zagranicznego, w drugiej zaś do praktyki życia gospodarczego, wynikającego z wymiany handlowej pod kątem zapewnienia potrzeb obronności państwa.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na inną definicję gospodarki obronnej, powstałą w okresie międzywojennym. Sformułował ją M. Orłowski w 1939 roku. Według niego „przez gospodarkę obronną rozumiemy politykę gospodarczą państwa prowadzoną pod kątem widzenia obrony kraju w okresie bezpośrednio poprzedzającym gospodarkę wojenną”¹¹. Wynika z tego, iż ten autor uważał, że gospodarka obronna może występować tylko w jednym okresie – tuż przed wprowadzeniem gospodarki wojennej. Definicja ta pomija inne stany gospodarki, w których są i muszą być spełniane w większym lub mniejszym stopniu potrzeby obronności, uwarunkowane w szczególności stanem zagrożenia państwa.

W tym samym znaczeniu, dwadzieścia lat później, użył terminu „gospodarka obronna” B. Libicki, charakteryzując zmiany zachodzące w gospodarce brytyjskiej w ciągu obowiązywania pierwszego etapu działań tej gospodarki w okresie drugiej wojny światowej. Napisał on, że: „okres od wybuchu wojny do upadku Francji w połowie 1940 roku można scharakteryzować jako konwersję gospodarki pokojowej na gospodarkę obronną”¹². Powyższe użycie terminu gospodarki obronnej, było zgodne z ówczesnymi poglądami w tym zakresie, bowiem w teorii ekonomiki obrony posługiwano się pojęciem gospodarka obronna dla scharakteryzowania

⁸ A. Rogucki, *Gospodarka obronna jako system*, [w:] *Ekonomika obrony*. Materiały do wykładów, AE Poznań, Poznań 1976, s. 147.

⁹ T. Grabowski, J. Leszczyński, W. Stankiewicz, *Historia wojenno-gospodarcza*, WAP, Warszawa 1970, s. 192.

¹⁰ Tamże.

¹¹ M. Orłowski, *Gospodarka obronna w Niemczech*, TWT, Warszawa 1939, s. 13.

¹² *Wybrane zagadnienia ekonomii wojennej*, cz. 1, MON, Warszawa 1961, s. 247.

stanu gospodarki pogotowia wojennego, wynikającego z obawy przed agresją i przygotowania się do zamierzonej obrony¹³.

Jeszcze inny badacz zajmujący się tą problematyką, S. Ciastoń, odnosił pojęcie gospodarki obronnej tylko do czasu pokoju. Uważa, iż charakteryzuje ją „realizacja przedsięwzięć obronnych i działanie na rzecz umacniania obronności w ramach ogólnego programu pokojowego rozwoju kraju. Zagadnienia obronne traktowane są jako jeden z ogólnonarodowych celów normalnego pokojowego, społeczno-ekonomicznego rozwoju kraju”¹⁴.

Współcześnie pojmowanie gospodarki obronnej jest szersze, jej zakres rozciąga się zarówno na okres pokojowy, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce, jak także na czas konfliktu i demobilizacji. Jedynie zmienia się struktura wewnętrzna gospodarki, dostosowując się do głównego celu gospodarowania, ale zawsze mamy do czynienia z gospodarką obronną. Twierdzi się także, że gospodarka obronna stanowi transformację polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej na zadania, zasady, funkcjonowanie i strukturę gospodarki narodowej. Ponieważ polityka i strategia obronna mają charakter wieloletni, to i gospodarkę obronną powinno się rozpatrywać w długim horyzoncie czasowym, przy czym na tle i w ścisłym związku z polityką społeczno-gospodarczą¹⁵.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można powtórzyć za M. Sułkiem tezę, iż „gospodarka obronna pokrywa się zakresowo (obszarowo) z gospodarką narodową, ale z tą tylko różnicą, że obronny obraz gospodarki przedstawia odpowiednio przemodelowane proporcje strukturalne i treści działalności poszczególnych układów”¹⁶. Dodajmy także, że jest ona kształtowana na miarę potrzeb, wynikających z założeń doktryny obronnej państwa i koalicji.

Wielość zaprezentowanych definicji tej kategorii ekonomiki obrony świadczy o wielkości przyjętych kryteriów, co jest charakterystyczne dla kompleksowego podejścia przy definiowaniu każdego pojęcia. W tej pracy do dalszych rozważań przyjmuje się następującą definicję: „gospodarka obronna jest częścią gospodarki narodowej, która zaspokaja potrzeby systemu obrony państwa stosownie do stanów napięcia i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego”¹⁷.

¹³ Tamże, s. 41.

¹⁴ S. Ciastoń, *Ekonomika obrony (pokojowa) i jej miejsce w ekonomice obrony kraju*. „Wojskowy Przegląd Ekonomiczny” 1976, nr 2, s. 83 – 84.

¹⁵ G. Mikielwicz, *Głos w dyskusji*, [w:] *Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej*, CUP, Warszawa 1993, s. 91 – 92.

¹⁶ M. Sułek, *Planowanie gospodarczo-obronne i jego obiekt*, „Zeszyty Naukowe WAP” 1985, nr 5, s. 151.

¹⁷ *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 33.

1.2. Zadania i struktura gospodarki obronnej

Gospodarka obronna jest elementem systemu obrony państwa. Przenika wszystkie działy gospodarki narodowej i stanowi jej część nie zawsze dającą się statystycznie wyliczyć czy wyodrębnić. Gospodarka obronna ma swoje określone cele. Wydaje się, że najważniejszym celem jest stworzenie przesłanek do budowy materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny¹⁸. Chodzi więc przede wszystkim o efektywne wykorzystanie na rzecz obronności istniejącego potencjału ekonomicznego kraju (zasobów surowcowych, nagromadzonych rezerw i zapasów materiałowych, środków transportu, sieci komunikacyjnej i łączności, a także osiągnięć nauki, techniki i technologii). Sprecyzowanie celu, a w następnej kolejności sposobów jego realizacji – to podstawowe wyznaczniki stanowiące o wielkości i różnorodności zadań gospodarki obronnej.

Obecnie nie ma praktycznie takiej dziedziny gospodarki, której rozwój nie wpływałby na szeroko pojętą obronność kraju. Gospodarka narodowa jest zasadniczym źródłem zaopatrującym państwo i społeczeństwo w produkty i usługi. Ze względu na występujące powiązania i współzależności, jej potencjał determinuje możliwości tworzenia siły obronnej państwa i stwarza warunki zaspokojenia przyszłych potrzeb obronnych. W zależności od wielkości wysiłku obronnego, celów strategii i charakteru zagrożenia, gospodarka w różnym stopniu i zakresie spełnia swoje funkcje. Wzrost zagrożenia powoduje powiększenie zakresu i obszaru zadań, w wyniku czego gospodarka obronna przechodzi na coraz wyższe szczeble gotowości obronnej.

Spojrzenie na gospodarkę obronną Polski od strony zadań wymaga uwzględnienia kilku następujących przesłanek:

1) pomimo względnej autonomiczności gospodarka obronna funkcjonuje w określonym otoczeniu – bliższym i dalszym. Związki pomiędzy systemem a otoczeniem, ich kierunek i siła, wywierają również znaczący wpływ na charakter zadań gospodarki obronnej;

2) wpływu na kształt i wielkość zadań gospodarki obronnej obowiązującej strategii bezpieczeństwa i strategii obronności;

3) zdeterminowania gospodarki obronnej z jednej strony potencjałem gospodarczo-obronnym państwa, a z drugiej – wielkością potrzeb obronnych;

4) wpływem procesów transformacji zachodzących w gospodarce na wielkość i kształt zadań gospodarki obronnej RP¹⁹.

Zaistnienie konfliktu zbrojnego o różnym charakterze, uzasadnia konieczność podejmowania określonych przedsięwzięć zarówno w sferze militarnej, jak i cywilnej. Siły zbrojne, gospodarka narodowa i organy administracji państwowej po-

¹⁸ Por. *Strategia bezpieczeństwa RP* z 4 stycznia 2000 r., s. 12.

¹⁹ Por. L. Urbański, J. Płaczek, *Zadania, cechy i pomiar gospodarki obronnej RP*, [w:] *System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne*, AON, VA, Warszawa-Bromo 1996, s. 17.

winy być zawsze przygotowane do działania w warunkach zagrożenia czy konfliktu zbrojnego.

Potrzeby materialne ewentualnego konfliktu, możliwości oddziaływania przeciwnika na całe terytorium kraju oraz wzajemne przenikanie się obronności i gospodarki narodowej wymagają podejmowania przedsięwzięć obronnych we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Potrzeby obronne, wynikające z ogólnej analizy i oceny zagrożenia, powodują, że do przykładowych zadań pokojowej gospodarki obronnej można zaliczyć:

a) przygotowywanie i ciągłe aktualizowanie planu mobilizacji gospodarczej na wypadek zagrożenia czy też wojny,

b) szkolenie rezerw osobowych i przygotowywanie rezerw materiałowych dla potrzeb mobilizacyjnego rozwinięcia gospodarki obronnej,

c) utrzymanie, szkolenie, wyposażenie sił zbrojnych oraz budowanie obiektów wojskowych,

d) dostosowanie infrastruktury społeczno-ekonomicznej do wymogów obronności,

e) przygotowanie kraju w zakresie obrony cywilnej,

f) gromadzenie państwowych rezerw gospodarczych na zaopatrzenie sił zbrojnych, ludności i gospodarki narodowej,

g) pozyskiwanie dóbr i usług obronnych, których sami nie posiadamy, z importu,

h) pozyskiwanie surowców i materiałów z alternatywnych źródeł importu,

i) dbałość o bieżącą efektywność przedsiębiorstw przemysłu obronnego,

j) przygotowanie bazy produkcyjno-remontowej w przemyśle do realizacji zadań w warunkach zagrożenia czy też wojny,

k) prowadzenie prac naukowo-badawczych w sferze obronnej,

l) podejmowanie w czasie pokoju przedsięwzięć, które umożliwią wykonywanie zwiększonych zadań na rzecz obronności, funkcjonowanie podstawowych dziedzin gospodarki w warunkach zakłóceń spowodowanych czynnikami pozamilitarnymi,

m) pozyskiwanie informacji i ich przetwarzanie dla potrzeb sprawnego kierowania wszystkimi elementami gospodarki obronnej.

Zadania stojące przed gospodarką zagrożenia i gospodarką wojenną są logicznym następstwem przygotowań realizowanych w pokojowej gospodarce obronnej. Ze względu na fakt, że wiele z nich rozpoczyna się w okresie zagrożenia i są kontynuowane w czasie konfliktu, należy je rozpatrywać łącznie. Również za takim ujęciem przemawia trudność poszczególnych zadań, które jednoznacznie należy przypisać do konkretnego typu gospodarki obronnej, gdyż różnią się one jedynie intensywnością czy natężeniem²⁰.

W gospodarce zagrożenia wojennego, a w szczególności w gospodarce wojennej, następuje przegrupowanie celów działalności gospodarczej w stosunku do gospodarki pokojowej. O ile w gospodarce pokojowej głównym celem jest zaspo-

²⁰ Por. *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, red. M. Sulek. AON. Warszawa 1995, s. 28.

kojenie potrzeb materialnych i kulturalnych społeczeństwa oraz zapewnienie dynamicznego rozwoju przy optymalnym wykorzystaniu zasobów narodowych, to w gospodarce wojennej na pierwszy plan wysuwa się potrzebę skierowania zasobów i potencjału wytwórczego na cele obronne. Cele te należy rozumieć dość szeroko. Uwzględnić trzeba przede wszystkim dostawy dóbr i usług na rzecz sił zbrojnych, jak też zapewnienie ochrony i warunków bytowych ludności, ochrony majątku narodowego, dóbr kultury oraz funkcjonowania podstawowej infrastruktury technicznej kraju.

W celu zaspokojenia lawinowo rosnących potrzeb państwa w okresie zagrożenia czy konfliktu zbrojnego, należy przystosować gospodarkę do zmienionego zapotrzebowania i warunków działania. Przystawienie gospodarki na tory wojenne wymaga wykonania bardzo wielu przedsięwzięć, do których zaliczyć można:

- a) realizację świadczeń osobistych i rzeczowych zapewniających mobilizacyjne rozwinięcie sił zbrojnych,
- b) zmobilizowanie niektórych działów gospodarki narodowej, np.: przemysłu, rolnictwa, transportu, łączności, służby zdrowia, przedsiębiorstw komunalnych,
- c) zmianę kierunków inwestowania,
- d) redystrybucję zatrudnienia między działami gospodarki narodowej,
- e) ewakuację ludności, obiektów i urządzeń z terenów zagrożonych i zabezpieczenie ich funkcjonowania,
- f) wprowadzenie priorytetu dla produkcji i remontów uzbrojenia i sprzętu dla potrzeb sił zbrojnych, resortu spraw wewnętrznych i obrony cywilnej,
- g) wprowadzenie ograniczeń, na rzecz potrzeb wojennych, w komunikacji, łączności, środkach farmaceutycznych i artykułach medycznych oraz żywności,
- h) wprowadzenie reglamentacji zasobów i nowych zasad ich podziału,
- i) wydzielenie na rzecz sił zbrojnych placówek służby zdrowia oraz miejsc zaopatrzenia w żywność i paliwa,
- j) wzmożoną ochronę obiektów i urządzeń na terenie całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem przeznaczonych do realizacji zadań Programu Mobilizacji Gospodarczej,
- k) nawiązanie kontaktów handlowych z nowymi zagranicznymi partnerami,
- l) zreorganizowanie procesu kierowania gospodarką.

Ze względu na funkcjonalne przeznaczenie gospodarka obronna, jest obok ochrony państwa i obrony cywilnej, ważnym ogniwem systemu obronnego państwa. Jej miejsce i rolę w tym systemie wyznaczają zadania, jakie wykonuje na rzecz sił zbrojnych i obronności państwa. Należy też stwierdzić, że ma ona wpływ na funkcjonowanie wojska, zwłaszcza na utrzymanie pożądanego stopnia gotowości bojowej w czasie pokoju, zabezpieczenie sprawnego mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania wojsk w okresie zagrożenia oraz prowadzenie działań bojowych w czasie wojny. Na gospodarce obronnej, jako gospodarczo-obronnym ogniwie systemu obrony państwa, spoczywa obowiązek tworzenia bazy zaopatrzeniowej na potrzeby sił zbrojnych oraz zapewnienia żywotności szeroko pojętej infrastruktury technicznej kraju, mającej wpływ na wykonanie zadań obronnych.

Tworzą ją wszystkie działy i resorty gospodarki narodowej podległe różnym szczeblom administracji państwowej i samorządowej oraz zakłady produkcyjno-usługowe podległe osobom fizycznym i podmiotom nieuspołecznionym. Część z nich, ze względu na wagę podejmowanych działań obronnych, podlega militaryzacji. W części z nich, do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i odtwarzaniem infrastruktury, są tworzone zmilitaryzowane, specjalistyczne oddziały²¹.

W systemie obronnym państwa gospodarkę obronną lokalizuje się w obrębie układu militarnego i pozamilitarnego. Podstawowymi elementami tworzącymi ją, są między innymi: zasoby ludzkie i rzeczowe, przemysł obronny, infrastruktura techniczna kraju, rezerwy państwowe, ośrodki naukowo-badawcze zajmujące się sferą obronności państwa, aparat kierowniczy.

Zasoby ludzkie – to ludzie z ich kwalifikacjami, wiedzą i strukturą organizacyjną, którą tworzą głównie osoby pracujące bezpośrednio na rzecz systemu obronnego państwa. W wielu rozwiniętych krajach Europy dąży się do tego, aby w czasie pokoju na potrzeby sił zbrojnych przeznaczać nie więcej niż około 0,4% populacji generalnej. Oprócz tego, jeszcze raz tyle pracuje lub jest związanych z: wojskiem (pracownicy cywilni), przemysłem zbrojeniowym, ośrodkami naukowo-badawczymi zajmującymi się sferą obronności państwa, infrastrukturą obronną. W czasie zagrożenia lub wojny siły zbrojne rozwija się do liczebności około 3% całości populacji, a na zapleczu pracuje na tę ilość przeważnie trzy– pięciokrotnie więcej osób.

Zasoby rzeczowe obejmują szerokie spektrum elementów od surowców po aparat wytwórczy. W gospodarce obronnej wykorzystuje się wszystkie bądź w sposób bezpośredni, bądź też pośrednio²². Wpływają na potencjał sił zbrojnych i gospodarki narodowej. Ich ilość i jakość ma zasadniczy wpływ na zdolności produkcyjne kraju i jego bilans płatniczy. Podstawowe znaczenie mają jednak zasoby środków finansowych przeznaczanych z produktu krajowego brutto na bieżącą i przyszłą działalność sił zbrojnych i poszczególne rodzaje działalności budżetowej. Sfera budżetowa państwa, a właściwie jej zamówienia, mają decydujące znaczenie dla kształtowania koniunktury gospodarczej państwa.

Infrastruktura obronna jest tworzona ze wszystkich stałych urządzeń służących do zapewnienia gotowości bojowej wojsk. Obejmują one głównie obiekty budownictwa wojskowego zabezpieczające potrzeby w zakresie dowodzenia, zakwaterowania i przewozu wojsk, lub ładunków. Do głównych elementów tej infrastruktury zalicza się: urządzenia ogólnowojskowe (budynki koszarowe, sztabowe, magazyny, urządzenia szkoleniowe, zaopatrzeniowe i usługowe, składnice i magazyny, poligony, place ćwiczeń); urządzenia specjalistycznego przeznaczenia służące kierowaniu i prowadzeniu działań bojowych (lotniska, bazy morskie, wyrzutnie rakiet, stacje radarowe, węzły łączności, składnice, stanowiska dowodzenia); urządzenia publiczne gospodarki narodowej służące potrzebom wojska i obejmujące

²¹ Por. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna*. AON, Warszawa 1996, s. 35.

²² Por. *Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne*, „Materiały i Studia” 1993, nr 6 (24), AON, Warszawa 1993, s. 11.

obiekty i urządzenia komunikacyjne (transport, łączność, energetyka). Ten element jest szczególnie istotny w naszym kraju w zakresie wsparcia działań w ramach Sojuszu NATO.

Przemysł obronny to ta część przemysłu, która specjalizuje się w produkcji podstawowych środków walki, uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia dla sił zbrojnych. Jego struktura wynika z możliwości i specjalizacji produkcyjnej państwa jak również ze zgłaszanego zapotrzebowania ze strony krajowych odbiorców, a także ze zdolności eksportowych. Istotny wpływ na jego strukturę produkcji oraz wielkość wywiera obowiązująca doktryna i potrzeby polityki obronnej państwa. Ze względu na rodzaj produkcji dzieli się go na: przemysł wytwarzający środki walki (przemysł zbrojeniowy), przemysł wytwarzający środki produkcji na potrzeby sektora militarnego, przemysł wytwarzający środki spożycia na potrzeby sektora militarnego oraz przemysł wytwarzający pozostałe zaopatrzenie sił zbrojnych. W naszym kraju utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego została uznana jako ważna przesłanka realizacji strategii bezpieczeństwa RP²³.

Rezerwy państwowe są bardzo istotnym elementem struktury współczesnej gospodarki obronnej każdego kraju. Mają one złagodzić trudności zaopatrzenia materiałowego ludności i podstawowych jednostek gospodarki narodowej. Stanowią też zbiór: zapasów gotowych wyrobów (akumulatorów, ogumienia, agregatów prądotwórczych, pomp wodnych) paliw płynnych i gazowych, szerokiej gamy metali, krwi, lekarstw, środków opatrunkowych oraz żywności. Rezerwy te mogą być wykorzystane w wyjątkowo ważnym okresie dla państwa, a mianowicie: przerwach w dostawach z zagranicy lub z produkcji krajowej; trudnościach przewozowych spowodowanych np. dyskryminacją w obrotach międzynarodowych; nieurodzaju i klęski żywiołowej; czasowego zachwiania równowagi między zapotrzebowaniem a zasobami określonych materiałów; konieczności strategicznych, kiedy na skutek napięć polityczno-militarnych niezbędne jest zwiększenie produkcji opartej na określonych materiałach. Charakter, wielkość i zakres asortymentowy rezerw powinien gwarantować realizację stawianych zadań obronnych w różnych typach gospodarki obronnej²⁴.

Ośrodki naukowo-badawcze – zajmujące się pracami na rzecz systemu obronnego państwa – to kolejny ważny element gospodarki obronnej. W związku ze wzrostem wymagań współczesnego pola walki, rośnie nieustannie zapotrzebowanie na nowoczesną technikę systemów uzbrojenia oraz zaawansowane technologie. W tym celu, w każdym państwie, działa szereg instytutów naukowo-badawczych, które zajmują się wdrażaniem postępu naukowo-technicznego dotyczącego środków walki. Współcześnie nie liczy się już ilość dysponowanych środków, ale ich jakość, wyższa efektywność i funkcjonalność. Wiąże się z tym ich nowoczesność oraz ciągłe udoskonalanie, mające na uwadze wyścig technologiczny i niedopuszczenie do powstania w tym zakresie luki.

²³ Por. *Strategia bezpieczeństwa RP*, Załącznik do „Myśli Wojskowej” 2000, nr 5., ppkt 3.2.4.

²⁴ Por. *Gospodarcze podstawy obrony narodowej*, red. M. Sulek i J. Płaczek, AON, Warszawa 1998, s. 67.

Elementem scalającym gospodarkę obronną jest **system jej kierowania**. Ma on przede wszystkim przygotować gospodarkę narodową do realizacji zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Jest zorganizowany i funkcjonuje na podstawie przyjętych regulacji prawnych. Są to akty normatywne rangi: ustawy, zarządzenia i uchwały. Zadania kierowania gospodarką obronną uwzględniać jednak powinny właściwości jej funkcjonowania w trzech stanach gotowości obronnej państwa: okresie pokoju, podwyższonej gotowości obronnej (zagrożeń kryzysowych) i pełnej gotowości obronnej. System kierowania obronnością tworzą wszystkie organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych²⁵. Ze względu na rozproszony charakter gospodarki obronnej, podległej różnym instytucjom administracji państwowej, jej kierowanie w sposób synchroniczny już w gospodarce pokojowej jest utrudnione.

1.3. Cechy współczesnej gospodarki obronnej

Gospodarka obronna ma swoje immanentne cechy, które wynikają z czynników obiektywnych i subiektywnych oraz przyjętego kryterium. Ze względu na fakt, że gospodarka jest zawsze obiektem zbrojnego oddziaływania przeciwnika, można wydzielić jej dwie podstawowe grupy cech:

- 1) elastyczność (mobilność) gospodarki obronnej,
- 2) żywotność gospodarki obronnej.

Przejście gospodarki narodowej ze stanu pokojowej gotowości obronnej do wyższych stanów gotowości następuje dzięki mobilizacji gospodarczej. Zdolność gospodarki do osiągania kolejnych szczebli gotowości jest możliwa dzięki jej **elastyczności (mobilności)**, czyli zdolności do szybkiego przestawienia się do zmieniających się potrzeb, wynikających z charakteru konfliktu (zagrożenia). Obniżanie stanów gotowości wiąże się z procesem demobilizacji gospodarczej. Jej zewnętrznym wyrazem jest spadek produkcji dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym, zwłaszcza wojskowym, spadek stopy wydatków obronnych, zmniejszenie stanów osobowych sił zbrojnych, spadek znaczenia organów kierowania gospodarką obronną²⁶.

Elastyczność gospodarki obronnej jest to zdolność do osiągania kolejnych szczebli gotowości do działania. Zdolność do szybkiego przystosowania się powinna uwzględniać zmiany wielkości i charakteru produkcji, zmiany w systemie kierowania, czy zmiany poziomu potrzeb uzależnionych od charakteru konfliktu. Analizując cechy jakościowe gospodarki obronnej, nie sposób pominąć elastyczności, chociaż jest to zadanie bardzo trudne i złożone. Elastyczność gospodarki narodowej w literaturze przedmiotu jest określana jako zdolność do przeżycia wielkiej

²⁵ Por. *Strategia obronności RP*, 2000, nr 5, ppkt 38.

²⁶ Por. M. Sulek, J. Płaczek, *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1994 nr 3, s. 81.

reorganizacji przy niewielkich stratach czasu i produkcji. Zależy ona przede wszystkim od umiejętności zarządzania, moralnej gotowości narodu do wojny i od sposobu funkcjonowania gospodarki. Gospodarka jest bardziej elastyczna, jeśli dysponuje określonymi rezerwami (np. wydobywczymi, produkcyjnymi, transportowymi). Przy rozpatrywaniu elastyczności duże znaczenie przywiązuje się do mobilności siły roboczej, zdolności technologicznych, a także wskazuje się na wiodącą rolę menedżerów, inżynierów i naukowców. Uogólniając, elastyczność gospodarki jest uzależniona od trzech grup czynników:

- 1) techniczno-rzeczowych,
- 2) organizacyjno-instytucjonalnych,
- 3) psychospołecznych.

Współcześnie coraz większą wagę przywiązuje się do prawidłowości, z której wynika, że mniejsze siły zbrojne i obniżone budżety obronne będą wymagać większej zdolności mobilizacyjnej zarówno sił zbrojnych, jak i całej gospodarki. Stąd kształtują się dla gospodarki określone wyzwania. Chodzi m.in. o wprowadzanie elastycznych systemów produkcji, aby można było przestawić produkcję na cele obronne w najszybszym czasie. Duże znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego ma też rozwój badań naukowych oraz przygotowanie infrastruktury gospodarczej kraju na potrzeby obronne, w tym przyjęcie sił sojuszniczych i stworzenie możliwości ich rozwinięcia i zaopatrywania. Również duże znaczenie ma gromadzenie rezerw strategicznych państwa. Mówi się także o potrzebie wydzielenia rezerw strategicznych w ramach koalicji przy uwzględnieniu specjalizacji narodowej. Oprócz tego widzi się potrzebę tworzenia mocy wytwórczych krajowego przemysłu zbrojeniowego wytwarzającego produkty finalne i szybko zużywające się na polu walki. Uznaje się także za konieczność włączenie do tego procesu pomocy zagranicznej sojuszników.

Ważną sprawą dla kształtowania gotowości gospodarki obronnej jest analiza określenia prawdopodobieństwa zaistnienia konfliktu zbrojnego, jego intensywności i czasu rozpoczęcia. Należy więc koncentrować się na bilansowaniu naszych możliwości z potrzebami wysoce prawdopodobnych konfliktów.

Zagrożenie gospodarki ze strony współczesnych środków walki wywołuje potrzebę zajęcia się zagadnieniem **żywołności gospodarki**. Pomijanie tego problemu może prowadzić do szybkiej i znacznej utraty zdolności produkcyjnych i usługowych, co bezpośrednio będzie wpływać na obniżenie potencjału obronno-ekonomicznego państwa. Podważać może to także celowość wysiłku włożonego w czasie pokoju w tworzenie materialnych podstaw obronności. Stąd też przygotowania w sferze obronności powinny koncentrować się na:

- 1) rozwijaniu zdolności produkcyjno-usługowych;
- 2) zwiększeniu mobilności organizmu gospodarczego;
- 3) umacnianiu żywołności gospodarki.

Żywołność gospodarki oznacza zdolność do funkcjonowania w warunkach zbrojnego oddziaływania przeciwnika. Jest to wykorzystywanie warunków sprzyjających i przeciwstawienie się warunkom destrukcyjnym. Stosowanie środków

militarnych przeciwko gospodarce będzie stwarzać znaczne utrudnienia w jej funkcjonowaniu. Przeciwstawienie się tym niekorzystnym warunkom, jest koniecznością podyktowaną względami obronnymi i ogólnoludzkimi.

Gospodarka narodowa może zostać uznana za żywotną, jeśli będzie zdolna przeciwstawić się zjawiskom negatywnym. Przyjmując za podstawę prawdopodobne skutki zbrojnego oddziaływania i warunki niezbędne do realizacji procesów gospodarczych, powinna ona charakteryzować się następującymi właściwościami:

- 1) zdolnością do przewyższania niesprzyjających warunków gospodarowania;
- 2) wytrwałością w działaniu, pomimo strat i dezorganizacji;
- 3) zdolnością do odtwarzania struktur organizacyjnych, kierowniczych i możliwości produkcyjno-usługowych.

Powyższe właściwości wypełniają treść pojęcia żywotności gospodarki, i jako takie powinny być rozpatrywane łącznie.

Żywotność gospodarki to problem kluczowy, jeśli analizujemy skuteczność oddziaływania przeciwnika czy możliwości pełnego wykorzystania sił ekonomicznych celem zaspokojenia potrzeb armii, obrony cywilnej i całego społeczeństwa. Wszelkie zaniedbania w obszarze kształtowania pożądanego poziomu odporności gospodarki w sposób zasadniczy wpływają na poziom potencjału obronno-gospodarczego. Zachodzi więc konieczność ich analizowania i określania przedsięwzięć łagodzących te następstwa, a najlepiej ich eliminowania. Jednak ich kosztowność, zmusza do umiejętnego kojarzenia ich realizacji z pokojowym rozwojem społeczno-gospodarczym. Tylko tą drogą uzyska się pozytywne rozstrzygnięcia bez nadmiernego obciążenia społeczeństwa wydatkami związanymi z kształtowaniem niezbędnego poziomu bezpieczeństwa państwa.

1.4. System kierowania gospodarką obronną

Przez **system kierowania gospodarką obronną** rozumie się wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań gospodarczo-obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. System ten działa w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny²⁷.

Występowanie prawdopodobieństwa zaistnienia ewentualnego konfliktu zbrojnego, uzasadnia konieczność wcześniejszego podejmowania określonych decyzji i przedsięwzięć zarówno w systemie kierowania, jak i w systemie kierowniczym (roboczym). W systemie kierowania mamy do czynienia głównie z przepływami informacji, natomiast w systemie kierowanym – z przepływami rzeczowo-energetycznymi. Wcześniejsze podejmowanie przedsięwzięć bezpośrednio i pośrednio wpływających na obronność kraju, wynika również stąd, iż zarówno siły zbrojne,

²⁷ <http://www.wp.mil.pl/sysssbez.html>.

jak i gospodarka narodowa powinny być zawsze przygotowane do działania w warunkach zagrożenia czy konfliktu zbrojnego.

Gospodarką obroną kierują szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie, którzy dysponują odpowiednimi siłami i środkami. W ich to bowiem gestii znajdują się m.in.

a) przedsiębiorstwa (zakłady) przemysłu zbrojeniowego,

b) magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego gromadzące rezerwy żywnościowe, a będące spółkami Skarbu Państwa,

c) bazy i zakłady paliwowo-energetyczne,

d) pojazdy mechaniczne i maszyny inżynierskie podmiotów gospodarczych będących spółką Skarbu Państwa, a przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych,

e) zmilitaryzowane oddziały podległe jednostkom wojskowym,

f) terenowe organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego administrujące rezerwami.

Organami odpowiedzialnymi za wykonanie zadań gospodarczo-obronnych są: Rada Ministrów, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM), ministrowie i kierownicy centralnych organów administracji państwowej, szef obrony cywilnej kraju oraz wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). W razie konieczności realizacji zadań szczególnych, wynikających bądź to z potrzeb wyłącznie narodowych, bądź też wykonywanych w ramach NATO lub innych organizacji międzynarodowych, mogą być wprowadzane dodatkowe procedury i tworzone doraźne struktury operacyjne (komitety, zespoły, komisje, pełnomocnicy itp.).

Rada Ministrów, w zakresie zabezpieczenia zewnętrznego i wewnętrznego państwa, realizuje m.in. następujące zadania:

1) określa założenia systemu obronnego państwa,

2) przygotowuje koncepcje i założenia polityki obronnej RP,

3) określa szczegółowe zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony dla organów administracji państwowej, innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych, a także ustala zasady i tryb wykonywania tych zadań,

4) ustala Centralny Program Mobilizacji Gospodarki (CPMG), określa zasady tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych (gospodarczych i mobilizacyjnych), a także wielkość nieczynnych mocy produkcyjnych u przedsiębiorców realizujących zadania w ramach tego programu,

5) ustala zasady finansowania zadań obronnych, koordynuje i kontroluje ich realizację,

6) kontroluje wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

Natomiast na okres wojny szczególnym zadaniem prezesa Rady Ministrów i podległych mu resortów jest organizowanie systemu zasilania sił zbrojnych oraz

systemu zaopatrzenia ludności, a także ochrony ludności przed skutkami działań wojennych.

Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów jest stałym, pomocniczym i opiniodawczym organem Rady Ministrów. Celem działania KSORM jest uzgadnianie stanowiska członków Rady Ministrów, inicjowanie i przygotowanie rozstrzygnięć oraz analizowanie sytuacji w poszczególnych dziedzinach polityki rządu²⁸.

Podstawową dziedziną działania Komitetu są: sprawy projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, w tym szczególnie:

a) systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania;

b) przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem specjalnym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa;

c) uwzględniania wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności;

d) zapewnienia warunków do przyjęcia na terytorium Polski sojuszniczych sił prewencyjnego wzmocnienia, poprzez realizację przez państwo-gospodarza wyznaczonych mu zadań wsparcia militarnego i pozamilitarnego.

Poszczególni **ministrowie** realizują zadania w zakresie obronności na podstawie ustaw i aktów wykonawczych. Ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze, dla których są organami założycielskimi. Ministrowie sprawują także funkcję organów założycielskich w stosunku do szeregu przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych. Możliwość realizacji zadań obronnych przez te jednostki jest zapewniona odpowiednią ustawą. Powinności obronne ministrów można przedstawić syntetycznie w następujących punktach:

- 1) realizowanie zadań na rzecz sił zbrojnych w czasie pokoju,
- 2) koordynowanie i nadzorowanie wykonywania zadań obronnych własnych i zleconych, realizowanych przez komórki organizacyjne ministerstwa i jednostki resortowe,
- 3) przygotowanie resortu do działania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny,

²⁸ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. [DzU' 1997 nr 143, poz. 953].

4) planowanie i realizowanie zadań obronnych powierzonych ministrowi (resortowi) w ramach środków finansowych przydzielonych na obronę i bezpieczeństwo państwa,

5) planowanie i realizowanie zadań w zakresie świadczeń na rzecz obrony oraz rozbudowa infrastruktury państwa na potrzeby mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych,

6) organizowanie, w ramach resortu, szkolenia obronnego kadr kierowniczych i aparatu wykonawczego,

7) organizowanie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej prowadzonych prac obronnych,

8) tworzenie zasobów rezerw państwowych i specjalistycznych oraz gospodarowanie nimi,

9) tworzenie i utrzymywanie w gotowości do działania elementów systemu kierowania państwem na okres podwyższenia jego gotowości obronnej i czasu wojny,

10) przygotowanie wytypowanych elementów gospodarki narodowej do konwersji,

11) tworzenie warunków zapewniających możliwość przeciwdziałania i likwidacji skutków zagrożeń czasu pokoju (katastrof, awarii przemysłowych, klęsk żywiołowych),

12) organizowanie w resorcie wyspecjalizowanego aparatu wykonawczego do spraw obronnych²⁹.

Zakres udziału (kompetencji) poszczególnych ministrów w procesie budowy i utrzymania na właściwym poziomie elementów systemu obronnego państwa jest różny.

Minister obrony narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Przygotowuje założenia obronne państwa, realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju w zakresie obrony państwa, koordynuje realizację wynikających z nich zadań przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz sprawuje ogólny nadzór nad ich wykonaniem³⁰.

Szef obrony cywilnej kraju jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony cywilnej, powoływanym przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. W wyniku reformy centrum administracyjno-gospodarczego zmieniono podporządkowanie obrony cywilnej i z dniem 1 stycznia 1997 r. ministrowi spraw wewnętrznych i administracji powierzono nadzór nad wszystkimi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, w tym również OC. Organem wykonawczym ministra SWiA w sprawach ochrony cywilnej jest Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Do zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju należy:

²⁹ Zob. W. Molek, *Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych)*, AON, Warszawa 1996, s. 25 – 26.

³⁰ Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1995 r. [DzU 1996, nr 10, poz. 56].

- 1) przygotowanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- 2) ustalenie ogólnych zasad realizacji zadań ochrony cywilnej,
- 3) koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez naczelne organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej,
- 4) sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby wojskowej w ochronie cywilnej.

W województwach funkcjonują **wojewódzkie inspektoraty obrony cywilnej** (WIOC). Do ich zadań należy zapewnienie organizacyjnych i materiałowo-technicznych warunków ochrony ludności w czasie pokoju, w okresie narastania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, w ścisłym współdziałaniu z organami i siłami innych elementów układu pozamilitarnego oraz sił zbrojnych. Wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) są terenowymi organami obrony cywilnej i występują jako szefowie obrony cywilnej województw oraz gmin. Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacją przedsięwzięć ochrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie³¹.

Do ogólnych zadań organów administracji rządowej i samorządowej w okresie podwyższenia gotowości obronnej państwa, w czasie kryzysów i wojny należy:

- 1) zaopatrzenie w artykuły żywnościowe, z uwzględnieniem ich reglamentacji oraz dystrybucji (sprzedaży),
- 2) zaopatrzenie w wodę pitną,
- 3) zaopatrzenie w artykuły przemysłowe powszechnego użytku z uwzględnieniem reglamentacji wybranego asortymentu,
- 4) zaopatrzenie w produkty naftowe z uwzględnieniem reglamentacji paliw samochodowych,
- 5) dostaw energii elektrycznej i surowców energetycznych (węgla, gazu) dla celów komunalnych,
- 6) wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności,
- 7) ewakuacja ludności z terenów uznanych za szczególnie zagrożone (okolic zapór i zbiorników wody, rejonów w pobliżu zakładów chemicznych, dużych zbiorników gazu i paliw płynnych) oraz terenów przewidywanych działań zbrojnych własnych wojsk, wraz z planami rozmieszczenia w zastępczych miejscach zakwaterowania,
- 8) przygotowanie budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla ludności oraz doraźnego przystosowania istniejących budowli do celów ochrony ludności przed skutkami działań wojennych,
- 9) zaopatrzenie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej,
- 10) organizacja likwidacji skażeń i zakażeń,
- 11) organizacja ochrony zdrowia,

³¹ S. Koltonowski. *Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych*, AON, Warszawa 1998. s. 11.

12) zabezpieczenie podległego terenu w usługi transportowe, obejmujące przewozy pasażerskie i towarowe³².

Kierowanie gospodarką obronną realizuje się w dwojaki sposób, pierwszy na zasadach samoadaptacji i praw rynku, drugi zaś poprzez interwencjonizm państwa w tę sferę – przeciwdziałając negatywnym skutkom przebiegu procesów gospodarczych oraz zapewniając polską rację stanu.

Konkludując należy stwierdzić, że w dobie globalizacji we współczesnym świecie, charakteryzującej się dużym stopniem wzajemnych powiązań ekonomicznych, gospodarka w coraz większym stopniu wpływa na kwestie związane z bezpieczeństwem państwa. Odnosi się to zarówno do potencjału gospodarczego państwa, jego stabilności makroekonomicznej i finansowej, jak też ilości środków przeznaczanych na obronność oraz do zdolności przemysłu obronnego. Na przecięciu gospodarki narodowej i obronności pojawia się gospodarka obronna. Zaspokaja ona potrzeby systemu obrony państwa, odpowiednio do stanu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Podstawowym zadaniem ogniw gospodarczych – zarówno państwowych, jak i prywatnych – w dziedzinie obronności jest: tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych na potrzeby obronne, zapewnienie wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych na rzecz obrony państwa. Jedną ze szczególnie ważnych ich funkcji będzie uczestnictwo w wykonywaniu zadań na rzecz wsparcia sił sojusznicznych, rozwijanych i prowadzonych operacjach na terytorium Polski. Spojrzenie na gospodarkę obronną przez pryzmat celów, pozwala opisać jej podstawowe zadania. Te zaś z kolei determinują jej strukturę. Określając cele, zadania i strukturę należy pamiętać o sposobie jej zarządzania. Przy kierowaniu gospodarką obronną powinno się pamiętać o jej funkcjonowaniu w różnych stanach – od pokoju do stanu wojny przez proces podwyższonej gotowości obronnej, jak również stanu kryzysu. Musi się także uwzględniać spójność myślenia w kategoriach bezpieczeństwa, obrony i gospodarki narodowej.

³² T. Kuźma, *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, AON, Warszawa 2000, s. 20–21.

2. ZAŁOŻENIA POLITYKI GOSPODARCZEJ POLSKI DO 2005 ROKU

2.1. Główne założenia długookresowej strategii rozwoju Polska 2025

Zmiany systemowe, jakie zaszły w gospodarce polskiej, dotyczyły także procesów budowy strategii rozwojowej i założeń polityki społeczno-gospodarczej. Obecnie tworzy się strategię o długookresowym, kierunkowym i otwartym charakterze; otwartym, czyli uwzględniającym możliwości korygowania strategii w zależności od zmiany podstawowych uwarunkowań. Obok długookresowej strategii, mającej z założenia ogólny, kierunkowy charakter, przewiduje się opracowywanie strategii sektorowych (częstkowych) o krótszym horyzoncie czasowym, na których podstawie można byłoby stworzyć coś w rodzaju pięcioletniego narodowego planu społeczno-gospodarczego.

Koncepcje strategii długookresowego rozwoju gospodarczego Polski w wydaniu rządowym, wbrew pozorom, nie mają długiej tradycji. Znane i nagłośnione w swoim czasie takie dokumenty, jak np. opracowana pod kierunkiem ówczesnego wicepremiera prof. G. Kołodki „Strategia dla Polski” czy też pod kierunkiem wicepremiera prof. L. Balcerowicza „Średniookresowa strategia finansowa”, były opracowaniami koncentrującymi się na wybranych, uznanych przez autorów za najistotniejsze, problemach i mechanizmach w horyzoncie średniookresowym.

Pierwszą próbą opracowania o charakterze strategicznym, był przygotowany jeszcze przez CUP „Zarys koncepcji strategii rozwoju kraju do 2010 roku”. Dokument ten, po wielu uzupełnieniach, został zaakceptowany przez rząd w kwietniu 1996 roku (był to rząd koalicji SLD-PSL). Pod rządami nowej koalicji, prace nad długookresową strategią rozwoju kraju były kontynuowane, głównie przez nowo powstałe Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). To tam właśnie podjęto się opracowania kompleksowego dokumentu pt. „Polska-2010. Długookresowa strategia rozwoju”. Dokument ten był przygotowywany w kolejnych roboczych wydaniach, począwszy od lutego 1998 roku. W miarę dojrzały wariant przygotowano w czerwcu 1998 roku, jako „Wersja I”. Po kolejnych korektach i uzupełnieniach został w październiku tego roku poddany ocenie Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.

Rada, zgodnie zresztą z założeniami RCSS, potraktowała „długookresową strategię” nadal jeszcze jako dokument o charakterze roboczym, nad którym będą prowadzone dalsze intensywne prace. Stanowisko wypracowane w ramach tej dyskusji zostało przedstawione w postaci raportu Rady¹. Generalnie Rada bardzo pozytywnie oceniła sam fakt podjęcia prac nad dokumentem ujmującym problematykę celów, uwarunkowań i mechanizmów realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego

¹ *Polska 2010. Długookresowa strategia rozwoju*. Raport nr 32, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1998.

Polski w perspektywie długookresowej². Uwagi krytyczne dotyczyły przede wszystkim kwestii uwarunkowań zewnętrznych (zostały one zidentyfikowane i przeanalizowane w stopniu wysoce niezadowolającym) oraz mechanizmów realizacyjnych strategicznych celów gospodarki (brak wskazania czy i w jakim zakresie przy ich realizacji będą stosowane instrumenty monetarne, fiskalne i handlowe).

Dalsze prace RCSS przy uwzględnianiu innych częściowych opracowań (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki) doprowadziły do powstania dokumentu pt. *Polska 2025. Długookresowa strategia rozwoju*. Został on na posiedzeniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) w dniu 26 czerwca 2000 roku przyjęty i zarekomendowany rządowi³.

Dokument składa się ze wstępu, trzech podstawowych części oraz uwag końcowych. Podstawowe części obejmują kolejno:

- Część I. Cele i uwarunkowania,
- Część II. Kierunki działań,
- Część III. Wdrożenie i monitorowanie strategii.

We wstępie podkreślono, że dotychczas nie istniała w Polsce rządowa strategia długookresowego rozwoju. Strategia zaprezentowana w dokumencie charakteryzuje się dążeniem do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego⁴ rozwoju gospodarczego poprzez zapewnienie odpowiednich do potrzeb rozwojowych zasobów, racjonalizację zużycia energii, surowców i pracy oraz rozwój proekologicznych technologii. Efektem tak rozumianego rozwoju ma być powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu stopy życiowej społeczeństwa z poprawą stanu środowiska przyrodniczego.

„Strategia” ze względu na horyzont czasowy nie może w sposób szczegółowy przewidywać realizacji nakreślonych celów i zadań. Jej konkretyzacja będzie następowała poprzez opracowywanie strategii średniookresowych i krótkookresowych, uwzględniających trudne do przewidzenia zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych.

2.1.1. Cele polityki społeczno-gospodarczej i jej uwarunkowania

Za podstawowy cel przyjęto zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności oraz poczucia bezpieczeństwa. Za cele współzależne uznano osiągnięcie poziomu jakości życia zbliżonego do przeciętnego w krajach Unii Europejskiej poprzez oparcie rozwoju gospodarczego na wiedzy oraz ochronę dziedzictwa kulturowego i środowiska przyrodniczego.

Stopień realizacji celu nadrzędnego będzie oceniany za pomocą następujących mierników:

- 1) dynamiki wzrostu gospodarczego,

² Tamże, s. 48–49.

³ *Polska 2025. Długookresowa strategia rozwoju*, KERM Warszawa 26.06.2000 r.

⁴ Koncepcja „trwałego i zrównoważonego” rozwoju (sustainable development) pojawiła się w latach osiemdziesiątych w wyniku długotrwałych dyskusji nad innymi sposobami podejścia do rozwoju ekonomicznego niż ma to miejsce w tradycyjnych teoriach ekonomii.

- 2) jakości życia,
- 3) jakości środowiska,
- 4) poziomu zatrudnienia.

Przyjęto, że niezbędnym warunkiem wzrostu dobrobytu i zmniejszenia istniejącego dystansu do UE jest uzyskanie odpowiedniego tempa wzrostu (wyższego niż średnia w UE)⁵ oraz prowadzenie przez państwo aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu.

Polska gospodarka staje się gospodarką coraz bardziej otwartą, co oznacza, że coraz bardziej będzie zależeć: od zjawisk gospodarczych, technicznych, naukowych i demograficznych zachodzących w świecie. Współcześnie do najważniejszych z tych zjawisk należy zaliczyć: przechodzenie najbardziej rozwiniętych społeczeństw do fazy cywilizacji informacyjnej, dynamiczny postęp naukowo-techniczny, globalizację i integrację regionalną gospodarek, migracje ludności oraz działania na rzecz środowiska naturalnego.

Dominującym procesem spośród wyżej wymienionych jest przechodzenie do ery cywilizacji informacyjnej. Jego zasadniczą cechą jest uznanie i wykorzystywanie wiedzy, jako podstawowego czynnika produkcji, obok surowców, kapitału i pracy. Budowa społeczeństwa informacyjnego jest uwarunkowana inwestycjami w rozwój człowieka, naukę, prace badawczo-rozwojowe i modernizację struktury gospodarczej.

Polska pod względem poziomu innowacyjności gospodarki znajduje się na końcu listy krajów rozwiniętych. Jest to jedna z najpoważniejszych barier rozwojowych, gdyż grozi trwałym przesunięciem do grupy odtwórców drugorzędnych technologii i produktów. Według prognoz OECD średnie tempo wzrostu gospodarki światowej w okresie do 2020 roku może się zbliżyć do 3,0 – 3,5%. Najwyższe tempo w granicach 6,0 – 7,0% przewiduje się w Azji Wschodniej (szczególnie w Chinach, Indiach, Indonezji), następnie w Europie Środkowo-Wschodniej (około 4,8 – 5,5%), a najniższe w Europie Zachodniej i Japonii (około 2,0 – 2,5%). Gdyby ta prognoza się sprawdziła, to mogą nastąpić istotne przesunięcia w układzie sił na mapie gospodarczej świata i zaostrzenie konkurencji międzynarodowej. Polska, chcąc zmniejszyć podatność swojej gospodarki na ewentualne zakłócenia koniunktury światowej, musi dążyć do poprawy konkurencyjności produkcji oraz dywersyfikacji powiązań z zagranicą.

Możliwości takie są, gdyż w wyniku przemian transformacyjnych został uruchomiony olbrzymi potencjał przedsiębiorczości, który w połączeniu z wolą polityczną ekip rządzących doprowadził do zasadniczych przekształceń własnościowych, strukturalnych i efektywnościowych.

Sektor prywatny stał się dominującą formą własności. Jego udział w wytwarzaniu wartości dodanej brutto wyniósł w 1999 roku ponad 70%, daje około 72% miejsc pracy w gospodarce narodowej i dysponuje prawie połową majątku trwałego, a jego udział w nakładach inwestycyjnych szacuje się na około 60%.

⁵ Przy założeniu tempa wzrostu w Polsce 7% i utrzymaniu przez UE średniego poziomu z lat 1994 – 1998, tzn. 2,5%. Polska dopiero w 2021 roku osiągnęłaby średni poziom PKB przypadający na jednego mieszkańca w Unii.

Czynnikiem sprzyjającym procesom rozwojowym w najbliższych latach jest lepsza, w porównaniu z większością krajów europejskich, struktura demograficzna. Społeczeństwo polskie jest relatywnie młode. W 1997 roku udział roczników w wieku poniżej 15 lat wynosił w Polsce 21,5%, wobec 17,3% w UE, roczników zaś w wieku 65 lat i więcej – odpowiednio 11,6% i 15,7%.

2.1.2. Bariery i trudności

Mimo występowania wielu pozytywnych przesłanek rozwojowych, istnieje także w gospodarce polskiej szereg poważnych barier utrudniających tempo rozwoju społeczno-gospodarczego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć stosunkowo niski poziom innowacyjności. Wiąże się to ze znacznym spadkiem nakładów na naukę, i co za tym idzie, ze spadkiem zatrudnienia w zapleczu badawczo-rozwojowym, szczególnie w przemyśle. Pracujący tam w 1998 roku, stanowili zaledwie 27% zatrudnionych w 1989 roku.

W porównaniu z przeciętną strukturą PKB w UE, struktura PKB w Polsce jest niekorzystna. Zbyt wysoki jest w nim nadal udział rolnictwa i przemysłu, a zbyt mały usług. W przemyśle za niski jest udział dziedzin o wysokim zaawansowaniu technologicznym, dynamizujących całą gospodarkę. Majątek trwały w przemyśle jest w znacznym stopniu zdekapitalizowany (maszyny i urządzenia w około 65%).

Niekorzystny jest też stan infrastruktury technicznej (sektor energetyczny, sieci kolejowa i drogowa). Telekomunikacja odnotowała w ostatnich latach znaczny postęp, ale nadal w porównaniu z krajami UE jest znacznie opóźniona. Mało efektywne jest rolnictwo. Jest to skutek zarówno przestarzałej struktury wielkości gospodarstw rolnych, jak i nienowoczesnych technologii. Poważną przeszkodą w rozwoju jest deficyt obrotów na rachunku bieżącym, będący pochodną niewłaściwej (przestarzałej) struktury eksportu. Zbyt niski jest w nim udział produktów zaawansowanych technologicznie (w 1997 roku zaledwie 2%). Jest to konsekwencja przedstawionych wcześniej niekorzystnych zjawisk w sferze badania + rozwój (B+R), a zatem i w procesach innowacyjności. W eksporcie polskim przeważają surowce i półprodukty.

W 1999 roku na jednego mieszkańca Polski przypadł eksport o wartości 710 USD, podczas gdy w Unii Europejskiej 5400 USD.

Niekorzystnym zjawiskiem towarzyszącym rozwojowi gospodarki rynkowej jest nadmierny proces różnicowania dochodowego (materialnego) społeczeństwa. Licząca się część społeczeństwa (prawie 5 mln obywateli) żyje poniżej tzw. granicy ubóstwa (minimum socjalnego), poniżej zaś minimum egzystencji żyje ponad 2 mln osób (głównie na wsi). Sytuacja ta wywołuje zarówno niekorzystne skutki gospodarcze, jak i społeczne. Jedną z głównych przyczyn rozwarstwienia materialnego społeczeństwa jest wciąż wysokie bezrobocie, wynoszące w końcu 1999 roku 15%, bez widoków na szybką poprawę.

2.2. Kierunki działań

W „Dokumencie” dla osiągnięcia nadrzędnego celu przyjęto szereg priorytetów. Dotyczą one dziedzin, które w trakcie diagnozowania sytuacji wyjściowej oraz uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, zostały uznane za kluczowe, a ich rozwój umożliwi osiągnięcie podstawowych długofalowych celów gospodarki. Strategia za najważniejsze z nich uznaje edukację, rozwój nauki, B+R oraz działania na rzecz szeroko rozumianej jakości życia (nie tylko zaspokajanie podstawowych potrzeb, ale także ochrona środowiska naturalnego, bezpieczeństwo i rozwój kultury).

W następnej kolejności rząd przewiduje konieczność modernizacji struktury gospodarczej i podniesienie poziomu jej innowacyjności. Konieczny będzie nacisk na rozwój nowoczesnych gałęzi gospodarki, ale także modernizacja tradycyjnych, takich jak górnictwo, hutnictwo czy energetyka. W działaniach tych dużą rolę przypisuje się polityce regionalnej i przestrzennej oraz procesom integracyjnym z UE.

Kierunki działań rządu, niezbędne dla osiągnięcia założonych celów, zostały ujęte w trzy bloki tematyczne: społeczeństwo, gospodarka i państwo. Ze względu na charakter opracowania i jego przeznaczenie, większy nacisk w omówieniu „długookresowej strategii” położony zostanie na blok „Gospodarka”, z pozostałych zaś zostaną wybrane problemy w przekonaniu autora – najistotniejsze.

2.2.1. Społeczeństwo

„Strategia” za główny priorytet przyjęła inwestowanie w kapitał ludzki. Są to inwestycje długofalowe, pobudzające rozwój społeczno-gospodarczy i decydujące o międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Inwestycje te mają wymiar ekonomiczny, społeczny i kulturowy, i wyrażać się będą w modernizacji edukacji oraz rozwoju nauki i sfery badań.

Edukacja wymaga szybkich zmian na lepsze. Dotyczyć one muszą systemów kierowania, zarządzania i finansowania edukacji. W latach 2001–2005 udział wydatków na edukację powinien wzrosnąć do 6% PKB i do 8% PKB w latach 2020–2025.

W Polsce nakłady na badania i rozwój przypadające na jednego badacza wynoszą około 25% średniej UE, natomiast przeliczone na jednego mieszkańca są na przykład trzy razy niższe niż w Czechach i dziesięć razy niższe niż w Niemczech. Problemem polskiej nauki jest jej oderwanie od potrzeb gospodarki, co widać po proporcjach między badaniami podstawowymi a stosowanymi, znacznie odbiegających od sytuacji w krajach wysoko rozwiniętych. Brakuje też właściwej koordynacji między pracownikami różnych sektorów nauki. Ze względu na niskie płace występuje od wielu lat odpływ, szczególnie młodszej kadry naukowej, co pogłębia lukę pokoleniową. Generalnie poza kilkoma dyscyplinami naukowymi (astrofizyka, matematyka, fizyka, ekologia i informatyka), kondycja nauki polskiej jest słaba.

„Strategia” przewiduje w związku z tym następujące zadania do realizacji:

- 1) uznanie nauki za wiodący czynnik rozwoju oraz prowadzenie aktywnej polityki naukowej, edukacyjnej i technologicznej,
- 2) stworzenie systemu innowacyjnego obejmującego placówki badawcze, uczelnie i podmioty gospodarcze oraz agencje państwowe,
- 3) promowanie osiągnięć nauki w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych kraju i w ten sposób poprawianie jej wizerunku społecznego.

Zadania te rząd zamierza osiągnąć przy użyciu szeregu metod i instrumentów, ale kluczowym środkiem będzie wzrost nakładów budżetowych na naukę (w tempie wyższym od wzrostu PKB) oraz wzrost udziału podmiotów gospodarczych w finansowaniu działalności B+R.

Istotne miejsce w „Strategii” zajmuje rozwój i zagospodarowanie zasobów ludzkich.

Polska dysponuje znacznym potencjałem zasobów pracy, wynoszącym ponad 23 mln osób w wieku produkcyjnym. Dość duży procent tych zasobów stanowią jednak ludzie o stosunkowo niskim poziomie wykształcenia, co znacznie ogranicza możliwości ich wykorzystania. Procesy transformacji, racjonalizujące zatrudnienie, spowodowały pojawienie się jawnego bezrobocia. Stopa bezrobocia pod koniec 1999 roku wynosiła 13% i wykazywała tendencje do dalszego wzrostu. Bezrobocie w Polsce ma przede wszystkim charakter strukturalny, co utrudnia z nim walkę. Jego cechą charakterystyczną jest wysoki udział młodzieży, znaczny udział bezrobocia chronicznego oraz jawne i ukryte bezrobocie na wsi oraz w rolnictwie (około 1,5 – 2 mln osób).

W pięcioleciu 2000 – 2005 wystąpi znaczny ilościowy wzrost zasobów pracy jako rezultat oddziaływania wyżu demograficznego. Natomiast kontynuacja procesów restrukturyzacji gospodarki, przyspieszenie procesów jej prywatyzacji i modernizacji, spowoduje w krótkim czasie redukcję zatrudnienia. W kolejnych latach da się odczuć wpływ oszczędnego postępu technicznego rodzącego bezrobocie technologiczne. Wydaje się, że wzrost zatrudnienia może nastąpić jedynie w rozwijającej się sferze usług. Zasoby pracy w Polsce pod względem ilościowym zaczęną się zmniejszać dopiero po 2010 roku. Według „Strategii”, działania rządu powinny być w tej dziedzinie nakierowane na:

- 1) podniesienie jakości zasobów pracy,
- 2) pobudzanie wszystkich rodzajów podmiotów gospodarczych do tworzenia nowych miejsc pracy,
- 3) zwiększanie dynamiki i elastyczności rynku pracy,
- 4) tworzenie miejsc pracy w sektorach związanych z ochroną środowiska⁶.

Analizowany dokument sporo miejsca poświęca **bezpieczeństwu zewnętrznemu**. Głównym założeniem, zgodnym z ogólnie znanym i akceptowanym dorobkiem nauk ekonomiczno-obronnych, jest uznanie, że rozwój społeczno-gospo-

⁶ Szczegółowe zadania w perspektywie średnioterminowej zostały przedstawione w „Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”, przyjętej przez Radę Ministrów w styczniu 2000 roku.

darczy i bezpieczeństwo państwa są wzajemnie uwarunkowane. Mimo pozytywnych przeobrażeń w sytuacji geopolitycznej Polski, nadal nie można wykluczyć zaistnienia zagrożeń militarnych, co narzuca konieczność stałego utrzymywania przez państwo niezbędnego poziomu zdolności obronnych.

Podstawowe zadania w tym zakresie „Dokument” formułuje w postaci trzech następujących pakietów:

1. Utrzymywanie systemu obronności państwa zdolnego do rozwiązywania kryzysów i konfliktów o charakterze lokalnym oraz średniej intensywności, a także do przeciwdziałania narzuceniu Polsce rozwiązań niesuwerennych lub niekorzystnych w przypadku konfliktu o dużej intensywności.

2. Zapewnienie gotowości systemu obronnego państwa do współdziałania z NATO przy rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów, udziału w operacjach NATO poza terytorium kraju oraz przyjęcia wzmocnienia sojuszniczego, a także do uczestnictwa w misjach pokojowych w ramach struktur bezpieczeństwa międzynarodowego.

3. Aktywne kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego i budowanie sfery wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski, zarówno samodzielnie, jak i w ramach NATO, oraz uczestnictwo w działaniach organizacji międzynarodowych na rzecz pokoju.

Spśród zaproponowanych metod i instrumentów realizacji powyższych zadań, na szczególną uwagę zasługują:

a) przebudowa i modernizacja, według koncepcji jakościowej, potencjału obronnego państwa, obejmującego wojska operacyjne, obrony terytorialnej oraz infrastrukturę obronną,

b) stopniowe uzawodowienie wojsk operacyjnych, zmierzające do zwiększenia ich uniwersalności, mobilności i komplementarności,

c) ukształtowanie krajowego potencjału gospodarczo-obronnego, odpowiednio do wielkości, struktury i intensywności potrzeb obronnych, poprzez jego restrukturyzację i włączenie do międzynarodowych programów zbrojeniowych funkcjonujących w ramach NATO,

d) zapewnienie interoperacyjności i kompatybilności struktur, procedur, przygotowań bojowych i metod przygotowywania decyzji narodowego systemu obronnego z systemami NATO. Dostosowanie systemu logistycznego wojsk wydzielanych do realizacji zadań w ramach NATO oraz struktur bezpieczeństwa międzynarodowego.

2.2.2. Gospodarka

Dokument akcentuje, że modernizacja gospodarki jest podstawowym i niezbędnym warunkiem utrzymania przez nią w długim okresie wysokiej dynamiki wzrostu. Obecna struktura gospodarki wykazuje szereg negatywów, w porównaniu z gospodarkami państw wysoko rozwiniętych. Zostało to przedstawione w celach i uwarunkowaniach rozwoju Polski.

W rozdziale „gospodarka” podkreśla się raz jeszcze, że droga do nowoczesności polskiej gospodarki jest nieodłącznie związana z oparciem jej na wiedzy i procesach budowy społeczeństwa informacyjnego. Aby to osiągnąć niezbędne jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania w kraju systemu wymuszającego innowacyjność, rozwój sektora usług oraz restrukturyzację tradycyjnych, na ogół zacofanych, gałęzi produkcji.

„Strategia” ustala niezbędne zadania oraz metody i instrumenty ich realizacji w tych trzech kluczowych, decydujących o modernizacji, obszarach gospodarki.

2.2.3. Rozwój krajowego systemu innowacyjnego

„Strategia” traktuje innowacyjność jako zdolność przedsiębiorstw do wykorzystywania wyników prac badawczo-rozwojowych i wprowadzania nowych koncepcji w technice i technologii oraz w organizacji i zarządzaniu. O takiej zdolności przedsiębiorstw decydują w dużym stopniu struktury, mechanizmy i powiązania między odpowiednimi podmiotami gospodarczymi, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, zapewniające szybki przepływ informacji i niezbędnych do wprowadzania nowych rozwiązań czynników produkcji. Najwyższą dynamiką innowacji cechują się obecnie na świecie następujące cztery obszary: zastosowania zaawansowanych technologii, techniki informatyczne, procesy globalizacji działalności przedsiębiorstw oraz techniki finansowania rozwoju przedsiębiorstw.

Aby polska gospodarka mogła zmniejszyć zapóźnienia w sferze innowacyjności, „Strategia” przyjmuje za konieczne **następujące zadania**:

- 1) istotne zwiększenie udziału dziedzin wysokiej techniki w tworzeniu PKB,
- 2) zwiększenie chłonności gospodarki na wyniki badań naukowych,
- 3) specjalizacje w rozwoju wybranych, zaawansowanych technologii,
- 4) promowanie nowoczesnych, proekologicznych technologii i metod zarządzania.

Zadania te należy osiągać stosując następujące, **najważniejsze metody i instrumenty**:

a) wzmocnienie krajowego systemu tworzenia, adaptacji i transferu nowych technologii; prowadzenie przez rząd polityki wspierania innowacji technologicznych,

b) dofinansowywanie z budżetu, wspieranie ulgami fiskalnymi i gwarancjami kredytowymi badań podstawowych oraz prac wdrożeniowych w dziedzinach nowoczesnej techniki,

c) stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych sprzyjających rozwojowi funduszy wysokiego ryzyka, specjalizujących się we wdrożeniach zaawansowanych technologii,

d) sprzyjanie procesom tworzenia się silnych krajowych grup kapitałowych, dysponujących własnym zapleczem badawczo-rozwojowym,

e) tworzenie warunków sprzyjających lokowaniu się w Polsce bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie w obszarach wysokiej techniki.

2.2.4. Rozwój sektora usług

W krajach wysoko rozwiniętych sektor usług wytwarza ponad 70% PKB oraz tworzy około 70% miejsc pracy. W krajach tych harmonijny rozwój sektora usług (handel, transport i łączność, ochrona zdrowia, edukacja, kultura, turystyka i wypoczynek, usługi rządowe, usługi finansowe) warunkuje trwały i zrównoważony wzrost gospodarczy.

W Polsce usługi ponoszą jeszcze skutki traktowania ich w poprzednim systemie jako działalności nieprodukcyjnej, o drugorzędym znaczeniu dla gospodarki. Obecnie ich udział w tworzeniu PKB jest o około połowę niższy niż w Unii Europejskiej i wynosił w 1996 roku 36,6%.

Dla przyspieszenia tempa rozwoju usług „Strategia” zakłada następujące zadania, metody i instrumenty działania:

Zadania:

- 1) pobudzanie rozwoju usług będących nośnikami innowacji i dynamizujących wzrost gospodarczy, wymagających wysokich kwalifikacji,
- 2) wspieranie usług mających wpływ na poprawę jakości życia społeczeństwa (ochrona zdrowia, ochrona środowiska, wypoczynek, edukacja i kultura).

Metody i instrumenty realizacji zadań:

- a) tworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych i ekonomiczno-finansowych sprzyjających rozwojowi sektora usług,
- b) rozwijanie popytu na usługi,
- c) wspieranie rozwoju systemów kształcenia zawodowego na potrzeby zaawansowanych rodzajów usług,
- d) dofinansowywanie działalności usługowych przez władze regionalne i lokalne.

2.2.5. Restrukturyzacja tradycyjnych dziedzin produkcji

„Strategia” zakłada, że decydującą rolę w restrukturyzacji tradycyjnych dziedzin produkcji odegra rynkowy mechanizm alokacji zasobów, który doprowadzi do umocnienia najbardziej efektywnych przedsiębiorstw i do upadku przedsiębiorstw nierentownych. Procesom tym sprzyjają przemiany własnościowe polskiej gospodarki (do 2001 roku zostanie sprywatyzowanych 70% aktywów Skarbu Państwa), które spowodują, że struktura własnościowa polskiej gospodarki będzie zbliżona do struktury krajów UE. Zakłada się, że restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłu, w decydujący sposób wpłynie na poprawę warunków środowiska, energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności produkcji przemysłowej w Polsce.

„Strategia” przewiduje w tym obszarze następujące zadania, metody i instrumenty.

Zadania

- 1) eliminacja w ciągu najbliższych lat strat finansowych w tradycyjnych branżach,

2) zakończenie procesów restrukturyzacji finansowej, organizacyjnej i technologicznej,

3) wdrożenie mechanizmów reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska, przejawiających się w rezygnacji z technologii mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.

Metody i instrumenty

a) zapewnienie trwałej konkurencyjności górnictwa węglowego przez zmniejszenie poziomu wydobycia węgla kamiennego (zamknięcie nierentownych kopalń, stopniową ich prywatyzację oraz tworzenie powiązań kapitałowych spółek węglowych z firmami sektora paliwowo-energetycznego),

b) prywatyzacja i konsolidacja hutnictwa żelaza i stali oraz sektora elektroenergetycznego,

c) prywatyzacja i demonopolizacja rynku gazu ziemnego i produktów naftowych,

d) restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego,

e) dokończenie procesów prywatyzacji w przemysłach tekstylnym, odzieżowym, chemicznym i spożywczym.

2.2.6. Infrastruktura techniczna

Długookresowe tempo rozwoju gospodarczego oraz jakość życia ludności w dużym stopniu zależy od stanu infrastruktury technicznej. Decydującą rolę odgrywają takie rodzaje infrastruktury, jak: energetyczna, transportowa i telekomunikacyjna.

Państwo ma do spełnienia w tych dziedzinach poważną rolę. Wynika ona z faktu, że inwestycje infrastrukturalne charakteryzuje wysoka kapitałochłonność, długie cykle realizacyjne, co zwiększa ryzyko inwestorów i w efekcie często zniechęca ich do tego typu przedsięwzięć. W takich przypadkach państwo musi brać na siebie w podstawowym zakresie obowiązki rozwoju infrastruktury. Ponadto dążenie państwa do aktywnego wpływania na rozwój infrastruktury technicznej wynika z często występującego zjawiska monopolizacji rynku usług infrastrukturalnych oraz ze znaczenia tych obszarów dla bezpieczeństwa państwa.

„Strategia” przewiduje w tych obszarach konieczność realizacji następujących zadań:

Energetyka

1) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, głównie poprzez dywersyfikację dostępu do gazu i ropy naftowej,

2) zmniejszenie energochłonności gospodarki do takiego poziomu, który zapewni w 2025 roku zużycie energii nie przekraczające 120% zużycia obecnego (przy założeniu utrzymania w tym okresie przez Polskę średniorocznego tempa wzrostu około 5%),

3) zmniejszenie udziału węgla kamiennego i brunatnego w pokrywaniu krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną do poziomu 60%,

4) zwiększenie, co najmniej do 14%, udziału energii odnawialnej w krajowym bilansie energii pierwotnej,

5) spełnienie przez sektor energetyczny wszystkich warunków ochrony środowiska zgodnych z prawem krajowym i międzynarodowym.

Transport

1) kształtowanie wewnętrznie zintegrowanego systemu połączeń transportowych i ich powiązań z siecią transeuropejską,

2) rozwój i modernizacja sieci drogowej (w tym budowa dróg ekspresowych i autostrad),

3) modernizacja głównych portów morskich i modernizacja oraz rozbudowa sieci portów lotniczych.

Informatyka i telekomunikacja

1) wykorzystanie infrastruktury informatycznej w administracji państwowej i samorządowej,

2) rozwój komunikacji multimedialnej (integracja sieci telewizyjnych i multimedialnych, systemów radiokomunikacyjnych z systemami telekomunikacji przewodowej),

3) wspieranie rozwoju rynku elektronicznego w Polsce, jako bazy informatyki.

2.3. Wdrożenie i monitorowanie „Strategii”

Przyjmuje się, że główną odpowiedzialność za realizację „Strategii” ponosi rząd, przy aktywnym współdziałaniu wszystkich obywateli. Jednocześnie w „Dokumentencie” podkreśla się, że gwarantem „Strategii”, i zarazem kontrolującym jej realizację, jest parlament i prezydent.

„Dokument” podkreśla, że rozwiązywanie wielu problemów związanych z przyspieszeniem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, nie może być pozostawione tylko mechanizmowi rynkowemu. Istnieje pewien zakres polityki rozwojowej, który wymaga udziału państwa, przynajmniej do czasu pełnego i trwałego ukształtowania się efektywnej struktury rynkowej, zapewniającej trwałą konkurencyjność Polski na rynkach międzynarodowych. Państwo musi zatem koncentrować się na tworzeniu systemowych, optymalnych warunków gospodarowania, ale także oddziaływać na mechanizm rynkowy w tych dziedzinach, w których jego działanie nie jest wystarczająco skuteczne.

Sprawą o podstawowym znaczeniu dla realizacji „Strategii” jest sposób jej finansowania. Założone w „Strategii” wysokie tempo wzrostu gospodarczego wymaga odpowiednio dużych nakładów inwestycyjnych, których źródłem mają być przede wszystkim środki własne przedsiębiorstw, kredyty bankowe oraz środki publiczne, w tym środki pomocowe z zagranicy. Przewiduje się, że redystrybucja PKB, rozumiana jako udział w nim wydatków publicznych, zmniejszy się z 44%

w 1999 roku do 35% w roku 2010⁷. Oznaczać to będzie mniejsze obciążenie gospodarki podatkami, a więc zwiększenie jej możliwości rozwojowych. Możliwości te jednak nadal będą zbyt małe, a powodem takiej sytuacji jest pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorstw, która ogranicza ich zdolność do akumulacji. Istotną przeszkodą rozwoju jest także niewielka skłonność ludności do oszczędzania, spowodowana jej niskimi dochodami realnymi.

Brak wystarczającej ilości własnego kapitału zmusza polską gospodarkę do wykorzystywania kapitału obcego. Doświadczenia innych gospodarek dokonujących szybkiej przebudowy wskazują, że nie byłoby to możliwe bez udziału kapitału zagranicznego. Na pomoc inwestorów zagranicznych mogą liczyć przede wszystkim te kraje, które konsekwentnie wdrażają reformy rynkowe i charakteryzują się stabilizacją makroekonomiczną oraz dobrymi perspektywami rozwoju.

Przewiduje się, że kapitał zagraniczny będzie napływał do Polski w formie: bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), inwestycji portfelowych, kredytów zaciąganych przez podmioty gospodarcze na międzynarodowych rynkach kapitałowych, kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz funduszy Unii Europejskiej.

Największą i coraz bardziej znaczącą rolę będą odgrywać bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), unijne fundusze pomocowe oraz kredyty komercyjne, natomiast tracić na znaczeniu będą kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych.

W ostatnich latach napływ BIZ do Polski był na tyle znaczny, że Polska wysuwała się na pierwsze miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej pod względem rocznej i skumulowanej wartości BIZ (wg szacunków NBP około 30 mld USD). Udział środków uzyskanych w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych w ogólnych nakładach inwestycyjnych w Polsce jest stosunkowo wysoki, bo wynosi około 20% i jest ponad dwukrotnie wyższy niż przeciętny na świecie oraz znacznie wyższy niż w Unii Europejskiej.

Drugim pod względem znaczenia źródłem kapitału zagranicznego powinna być Unia Europejska. Po przystąpieniu do Unii, Polska będzie mogła korzystać z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Szacuje się, że wielkość środków unijnych, dostępnych dla Polski, wyniesie do roku 2007 około 23–27 mld euro. Ze względu na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne Polski, konieczne jest stworzenie systemu umożliwiającego ciągle monitorowanie i diagnozowanie procesów rozwojowych, realizacji zadań oraz aktualizowanie „Strategii”.

Ze względu na wagę przedmiotu monitoringu i jego złożoność, udział w nim brać muszą, poza rządem, różne instytucje społeczne oraz organy przedstawicielskie. Koordynatorem procesów monitorowania ma być Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

⁷ Zob. *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000 – 2010*, Rada Ministrów, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 1999.

Niezbędnym uzupełnieniem „Strategii Polska 2025” muszą być strategie regionalne, sektorowe i cząstkowe, opracowywane przez odpowiednie ministerstwa i instytucje badawcze⁸. Uważamy, że **aby strategia ta mogła być zrealizowana**, potrzeba zgody politycznej w najważniejszych problemach przez nią podejmowanych. Nie ulega wątpliwości, że strategia ta wciąż musi być bieżąco aktualizowana, dostosowywana do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych.

⁸ Przykładami już istniejących takich opracowań mogą być: *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 1999; *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, RCSS, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 5.10.1999 r.; *Narodowa strategia rozwoju regionalnego* – projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.; *Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000 – 2006*, MPiPS, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4.01.2000 r.

3. WYKORZYSTANIE ZASOBÓW LUDZKICH W GOSPODARCE OBRONNEJ POLSKI. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

W tym rozdziale przedstawiono zasady wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarce obronnej oraz obecne tendencje rozwoju sytuacji demograficznej w Polsce, pod kątem wykorzystania posiadanych zasobów na potrzeby obronne do 2020 roku. Stąd też główny wysiłek skupia się na trzech podstawowych zagadnieniach:

- 1) rola zasobów ludzkich w przygotowaniach obronnych;
- 2) kryterium zaangażowania siły roboczej na potrzeby sił zbrojnych;
- 3) zaplecze gospodarcze i charakterystyka obronno-gospodarcza zasobów ludzkich w latach dziewięćdziesiątych i prognoza rozwoju sytuacji demograficznej w Polsce do roku 2020.

3.1. Rola zasobów ludzkich w przygotowaniach obronnych

Problematyka gospodarowania zasobami ludzkimi stanowi istotny element teorii ekonomii od początku jej istnienia jako samodzielnej dyscypliny naukowej. Dlatego też nie sposób pominąć to zagadnienie analizując różne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego.

Zasoby ludzkie, będące jednym z podstawowych elementów potencjału obronno-gospodarczego, są obiektem oddziaływań całego zbioru zagrożeń i tym samym wyrażają określony poziom bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Okres transformacji ustrojowej, który przechodzi gospodarka Polski od początku lat dziewięćdziesiątych, spotęgował dodatkowo wiele problemów demograficznych. Takie zjawiska demograficzne, jak: ruch naturalny i migracyjny ludności, zmiana jej stanu w wyniku zwiększonej umieralności i zmniejszonej rozrodczości, i wreszcie występowanie dość radykalnych zmian w strukturze płci i wieku, muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Poziom życia – i jego wzrost lub spadek – zależą przede wszystkim od dochodu narodowego, liczby ludności oraz relacji między tempem przyrostu demograficznego a tempem wzrostu dochodu. Wskaźniki te z kolei zależą od czynników zewnętrznych, takich jak określony model kultury, poziom wykształcenia ludności, potencjał wytwórczy kraju, oraz wewnętrznych, wynikających przede wszystkim z międzynarodowych relacji ekonomicznych. Na tę prawidłowość wskazał już w XVIII wieku T. R. Malthus, formułując swoją teorię rozwoju ludności, według której liczba ludności wzrasta w postępie geometrycznym i podwaja się co 25 lat, a produkcja środków żywności i, rozumiany w sensie szerokim, rozwój gospodarczy – następuje w postępie arytmetycznym.

Jednak wzrost demograficzny i gospodarczy jest bardziej nierównomierny niż zakładał Malthus, a jeżeli dodać do tego określone uwarunkowania społeczne, można się liczyć ze znacznymi dysproporcjami, które mogą się stać trudne do zlikwidowania i w sposób istotny kształtować stan bezpieczeństwa państwa.

W przygotowaniach obronno-gospodarczych nie sposób pominąć całej złożoności specyficznych zagadnień występujących w ekonomicznej demografii dotyczącej przygotowań i prowadzenia wojny. Przytoczone wcześniej zjawiska demograficzne muszą być także brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w ramach przygotowań obronnych gospodarki narodowej już w czasie pokoju, gdyż są to główne wyznaczniki rzutujące na możliwości rozwoju sił zbrojnych w wypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa państwa i mające decydujący wpływ na wielkość produkcji obronnej wykonywaną przez całą gospodarkę narodową. Możemy zatem mówić o **funkcjach bezpośredniej i pośredniej (produkcyjnej), które spełniają zasoby ludzkie w przygotowaniach obronnych.**

Ogół zasobów ludzkich zawsze wypełniał podwójną funkcję wojennego potencjału ludności, jednak znaczenie każdej z nich przechodziło w poszczególnych okresach istotną ewolucję.

3.1.1. Koncepcie rozwoju sił zbrojnych na potrzeby obronne

Przez długi czas o możliwościach militarnych państw decydowała tylko wielkość bezpośrednio zaangażowanej do walki zbrojnej ludności, czyli liczebność żołnierzy, przy czym żołnierze ci musieli sami dbać o odpowiednie uzbrojenie i wyposażenie. Stan ich wyposażenia i uzbrojenia decydował nie tylko o możliwościach bojowych tak zorganizowanych sił zbrojnych, ale był także wskaźnikiem efektywności prowadzonych działań. Tak się działo od zarania ludzkości i kończy się wraz z powstaniem armii typu rycerskiego. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że w walkach, które prowadziły pierwotne plemiona, brała udział cała ludność zdolna do walki. Tylko liczniejsza grupa ludzi, przy prymitywnych środkach walki, była zdolna zapewnić sobie zwycięstwo, a tym samym i dalszą egzystencję. Stąd nasuwa się przypuszczenie, że w walce brały udział także kobiety na równi z mężczyznami.

Musiało upłynąć dużo czasu, zanim ludzie doszli do wniosku, że udział kobiet i dzieci w walce ujemnie wpływa na możliwości powiększenia danej grupy bądź plemienia. Zrodziła się więc koncepcja wydzielenia grupy wojowników, głównie spośród męskiej części plemienia czy innej grupy rodowej, która miała odpowiadać za bezpieczeństwo pozostałych. W ten sposób ukształtował się na bardzo długo pogląd, że w wojnie bierze udział około 20 – 30% całej ludności plemienia lub rodu¹.

Jednak już w starożytności, zwłaszcza w państwach Dalekiego Wschodu, zaczęto utrzymywać armie stałe, które na okres wojny powiększono drogą powoły-

¹ Zob. S. Żyromski, *Mobilizacja i wykorzystanie zasobów wojennej siły roboczej w wojnach światowych*, WAP, Warszawa 1983, s. 11.

wania części ludności pod broń. Sprawilo to, że liczebność wojska, w stosunku do ogółu ludności państwa, znacznie się obniżyła w porównaniu z okresem plemion pierwotnych.

Na przykładzie starożytnego imperium perskiego i rzymskiego można przyjąć, że udział wojsk armii stałej w populacji generalnej tych państw wynosił 0,4 – 0,5%, natomiast w okresie kampanii wojennej wzrastał do 3,0 – 4,6%. Szacuje się, że wówczas mobilizowano do wojska około 30% ogólnej liczby dorosłych mężczyzn².

Wraz z końcem ery starożytnej, zakończył się okres utrzymywania dużych liczebnie wojsk stałych. Okres starożytności przyniósł w tym względzie zmianę poglądów. W miejsce stałych masowych armii wykształciła się koncepcja obrony państwa przez pospolite ruszenie, które w przypadku wojny zbierano z poszczególnych jednostek administracyjnych podziału państwa. Był to prosty sposób na szybkie powiększanie armii, jednak wielka różnorodność, zarówno wyposażenia, jak i wyszkolenia, stwarzała znaczne utrudnienia natury organizacyjnej. Szybko więc zaczęto zastępować je wojskami rycerskimi, a służba wojskowa w tym czasie ściśle była związana z posiadaniem ziemi.

Okres ten w dalszym ciągu zdecydowanie podkreślał tylko funkcję bezpośrednią wykorzystania zasobów ludzkich w wypełnianiu potrzeb obronnych. W tym czasie, w znikomym zakresie, ludzie byli wykorzystywani do prac, które wiązały się z produkcją potrzebnego do walki uzbrojenia i wyposażenia. Jeżeli nawet tak się działo, to prace te wykonywali jeńcy zdobyci w walce lub ludność podbitych terenów.

Wraz z rozpowszechnianiem się maszynowego charakteru wojny i zastosowaniem broni palnej w wojsku, poczynając od XVII wieku powróciła koncepcja stałych armii o charakterze narodowym. Z czasem koncepcja ta nabrała istotnego znaczenia w doktrynach wojennych ówczesnych państw i z pewnymi modyfikacjami przetrwała do czasów współczesnych.

Renesans stałych armii o charakterze narodowym został zapoczątkowany pod koniec XVII wieku we Francji, kiedy to rozwinięto armię do rozmiarów stanowiących 1,7% ogółu ludności kraju. W XVIII wieku zmniejszono jej rozmiar – po wprowadzeniu powszechnego obowiązku wojskowego. Pozwalało to przeszkolić znaczne rezerwy ludzi i dopiero w wypadku zagrożenia wcielać je do wojska. Tym samym liczebność armii w czasie pokoju wynosiła około 0,8% ogółu ludności, ale w wypadku wojny można było ją powiększyć do około 7 razy³.

Podobną drogę rozwojową przeszły armie w Rosji, Prusach, Austrii, a także w Hiszpanii. Państwa te rozwinęły w warunkach pokojowych armie, które angażowały 1,0 – 1,4% ludności (w Prusach nawet 2,2%), natomiast na wypadek wojny wcielały około 2,1 – 3,5% ogółu ludności⁴.

² Tamże, s. 14.

³ Zob. T. Korzon, *Historia nowożytna*, t. 2, Kraków 1903, s. 487.

⁴ Tamże, s. 512 – 583.

W ówczesnej Polsce stan liczebny armii odbiegał od przyjętych wielkości w innych państwach. W siłach zbrojnych Polski drugiej połowy XVIII wieku, zaangażowano zaledwie 0,2% ogólnej liczby ludności. Nie dostrzegano przy tym konieczności rozwoju siły militarnej celem stworzenia warunków gwarantujących nienaruszalność terytorialną państwa. Wywołało to w nieodległym czasie brzemienne skutki w postaci rozbiorów Polski przez jej najbliższych sąsiadów.

Koncepcja rozwoju sił zbrojnych w wieku XIX i na początku wieku XX nie uległa istotnym zmianom. Jedyną nowością było opracowanie i wdrożenie niemal we wszystkich krajach systemu wojska, na wypadek wojny, na zasadach powszechnego poboru, czyli tzw. konskrypcji. System ten pozwalał przygotować przeszkolone rezerwy dla armii w czasie pokoju. Dawało to możliwość szybkiego, nawet kilkukrotnego powiększenia stanu liczebnego armii na okres wojny, w drodze mobilizacji określonych rezerw ludzkich.

Wielkość wskaźnika wykorzystania ludności na potrzeby sił zbrojnych, będzie zawsze determinowana przez dwie zmienne, tj. liczebność wojsk w warunkach pokojowych i przewidywaną skalę rozwinięcia ich na czas wojny oraz ogólną liczbę ludności danego kraju.

Liczebność sił zbrojnych poszczególnych państw może być dość zróżnicowana, co wynika nie tylko z wielkości zasobów siły roboczej, ale coraz wyraźniej dających o sobie znać ograniczeniach w możliwościach wyposażenia żołnierzy w środki walki i technikę wojskową. Tym samym potencjał gospodarczy, poczynając od XIX wieku, zaczął znacząco wpływać na liczebność armii. Uruchomienie potencjału gospodarczego zawsze wymaga aktywnego udziału czynnika ludzkiego w działalności produkcyjnej, zwłaszcza w tych dziedzinach, które dostarczają środków walki.

3.1.2. Funkcja obronna zasobów ludzkich na zapleczu gospodarczym

W historycznie najwcześniejszym okresie, do prowadzenia walki zbrojnej była używana broń, która stanowiła często narzędzie pracy. Łuk, dzida, proca, topór służyły nie tylko do wykonywania określonych czynności lub zdobywania żywności, ale także do walki. Ich wytwarzaniem zajmował się każdy dorosły człowiek, a jednocześnie potencjalny wojownik.

Rozwój broni siecznej nie przyniósł istotnych zmian w zasadach wyposażania wojowników, a następnie rycerzy, w potrzebne im środki walki. Niekiedy zamawiano niektóre elementy wyposażenia u ówczesnych rzemieślników. Jednakże w dalszym ciągu obowiązek przygotowania i posiadania odpowiednich środków walki spoczywał na osobach zobowiązanych do służby wojskowej.

Z czasem wyposażenie wojsk zostało znacznie wzbogacone o proste urządzenia techniczne w postaci machin miotających, a także armaty strzelające kulami prochowymi. Ich produkcję podejmowały już wyspecjalizowane warsztaty.

W starożytnych Atenach i cesarstwie rzymskim warsztaty te miały charakter warsztatów państwowych. Przy wykonywaniu produkcji opierano się głównie na pracy niewolników bądź jeńców wojennych, co nie powodowało konieczności

angażowania w szerszym wymiarze własnej ludności do prac związanych z wyposażeniem i zaopatrzeniem wojska.

Jeżeli przyjąć, że produkcja tego wszystkiego, co było potrzebne do prowadzenia walki, w dalszym ciągu spoczywała na biorących w niej udział, to można przypuszczać, że poziom zaangażowania ludności na zapleczu gospodarczym kraju w dziedzinie wytwórczości techniki wojskowej na owe czasy sięgał nie więcej niż 0,1% stanu osobowego wojska. Oznaczało to, że przeciętnie jeden producent broni, mógł zapewnić wyposażenie dla kilkudziesięciu wojowników.

Rozkwit broni siecznej tylko nieznacznie – do około 0,2% stanu osobowego wojsk – zwiększył liczebność wytwórców uzbrojenia⁵. Taki stosunek zatrudnienia na rzecz zaopatrzenia wojsk, przetrwał aż do momentu wprowadzenia na uzbrojenie broni palnej w czasach nowożytnych.

Wprowadzenie broni palnej oraz tworzenie armii masowych wymagało już większego zaangażowania zasobów siły roboczej na zapleczu. Rozszerzył się przy tym znacznie asortyment produkcji na rzecz wojska. Obok środków walki dostarczano żywność, umundurowanie, materiały opatrunkowe oraz transport.

Cały ciężar zaopatrzenia armii przejęło państwo, które do jego wytworzenia, oprócz uruchamiania manufaktur państwowych, potrzebowało także prywatnych wytwórców.

Można szacować, że już w XIX wieku, na pełne zaopatrzenie jednego żołnierza pracował jeden człowiek na zapleczu.

Taki stan utrzymał się do początków wieku XX, gdyż wówczas zakładano prowadzenie wojny przy wykorzystaniu wcześniej zgromadzonych zapasów, bez potrzeby zaopatrywania wojsk w czasie prowadzonych działań wojennych.

Dopiero w obu wojnach światowych, a zwłaszcza w pierwszej, okazało się, że wcześniej przygotowane zapasy środków walki i pozostałego sprzętu wojskowego zaspokoily tylko w niewielkim procencie potrzeby wojska podczas działań wojennych.

Szacuje się, że potrzeby walczących armii musiały być w 90% zaspokajane z bieżącą produkcją, która wymagała zatrudnienia milionów ludzi na zapleczu gospodarczym wojny. W ten sposób obok armii walczącej na froncie zewnętrznym, pojawiła się nowa armia, *armia pracy*, bez której trudno było sobie wyobrazić pełne zaspokojenie potrzeb walczących wojsk. O wielkości tej armii niech świadczy to, że w minionych wojnach światowych zaopatrzeniem jednego żołnierza w niezbędne wyposażenie na polu walki zajmowało się około 6,2 osoby, z tego w przemyśle zbrojeniowym pracowało średnio 0,8 osoby, a w pozostałych ogniwach gospodarki wojennej 5,4 osoby.

W literaturze ekonomiki obrony można się spotkać z wieloma poglądami na temat liczby siły roboczej zaangażowanej w działalność związaną z pełnym zaopatrzeniem i wyposażeniem w niezbędne środki do prowadzenia wojny. Według niektórych polskich ekonomistów zajmujących się zagadnieniami przygotowań obronnych przyjmuje się, że obecnie na jednego żołnierza powinno pracować 4 – 5 osób na zapleczu gospodarczym, przy czym w samym przemyśle zbrojeniowym wskaź-

⁵ Zob. Z. Beczkiewicz, *Ekonomika obrony narodowej*, MON, Warszawa 1968, s. 270.

nik zatrudnienia określa się na 1,5 osoby⁶. Oceny podawane przez instytucje rządowe, zajmujące się planowaniem gospodarczo-obronnym, określają, że na jednego żołnierza na froncie potrzeba około 9 robotników pracujących w gospodarce przystosowanej do potrzeb gospodarki wojennej przy wojnie defensywnej i 12 przy wojnie ofensywnej⁷.

Według obliczeń amerykańskich, opartych na doświadczeniach drugiej wojny światowej, na jednego żołnierza na froncie należy liczyć 12 robotników; w krajach europejskich uważa się liczbę 8 za wystarczającą dla racjonalnej obsługi; w naszych polskich warunkach należy liczyć 5 – 8 ludzi dla obsłużenia każdego walczącego żołnierza.

Jest to wszak tylko jeden kierunek wykorzystania zasobów ludzkich zaplecza gospodarczego – świadczenie na rzecz sił zbrojnych. W tym samym czasie należy także zasilac w określone dobra całe społeczeństwo, chociaż będzie to i tak ograniczone zasilanie. W sytuacji wystąpienia konieczności realizacji systemu gospodarki wojennej, należy produkować także na rzecz tej części ludzi, która nie jest w stanie uczestniczyć w działaniach wojennych. Niektórych procesów społecznych i biologicznych, nawet w przypadku wystąpienie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, nie można zatrzymać. Ludzie będą się rodzić (w określonych sytuacjach wojennych często więcej niż w czasie pokoju) i jeżeli państwo nie chce utracić swojej tożsamości narodowej, musi zadbać, niezależnie od występujących zagrożeń, o stworzenie określonych warunków rozwoju temu nowonarodzonemu człowiekowi.

Podobne procesy wystąpią z ludźmi w wieku poprodukcyjnym. Nie sposób także nie brać pod uwagę pogorszonych warunków zdrowotnych społeczeństwa. Dlatego też, aby zagwarantować przynajmniej odtwarzanie sił fizycznych i biologicznych, należy przewidzieć realizację przez część zasobów siły roboczej produkcji, która pośrednio – i to w sposób bardzo luźny – jest związana z zapewnieniem bezpieczeństwa państwu. Przez to ulegnie powiększeniu ogólny zasób siły roboczej, który będzie wykorzystywany przez gospodarkę obronną. Zatem liczba ludności zatrudnionej w gospodarce obronnej wzrośnie do około 6 osób na każdego biorącego bezpośredni udział w działaniach obronnych.

3.2. Kryterium zaangażowania siły roboczej na potrzeby sił zbrojnych i na zapleczu gospodarczym

Pojęcie zasobów siły roboczej odnosi się zarówno do wszystkich osób zatrudnionych, jak i pozostających bez pracy, ale zaliczanych do kategorii ujmowanej przez statystkę jako grupa w wieku produkcyjnym. Jest to pewne uproszczenie

⁶ Zob. C. Berman, *Potencjał ludzki w wojnie współczesnej*, „Myśl Wojskowa” 1961, nr 9, s. 14 – 41 oraz Z. Beczkiewicz, *Szkice z ekonomiki wojennej*, MON, Warszawa 1965, s. 59 – 61.

⁷ Zob. H. Getka, *Organizacja i przygotowanie żołnierzy rezerwy na potrzeby sił zbrojnych* „Rezerwy-2”, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 1993, s. 40 – 42.

problemu, gdyż część ludzi, którzy osiągnęli wiek emerytalny, w dalszym ciągu aktywnie uczestniczy w działalności użyteczno-produkcyjnej. Jednak przyjęcie cezury wieku produkcyjnego jest najbardziej adekwatne i ma zastosowanie do prowadzenia analizy wojennego potencjału siły roboczej.

Stan potencjału ludzkiego określa możliwości wykorzystania zasobów ludzkich na potrzeby wojny. W analizie potencjału obronno-ekonomicznego wyróżnia się zasoby wojennej siły roboczej brutto, które obejmują ogół ludności w wieku produkcyjnym, i zasoby netto, które stanowią wielkość potencjalnej siły roboczej w okresie wojny, z możliwością przeznaczenia jej zarówno do sił zbrojnych, jak i produkcji wojennej na zapleczu.

Stąd przez **wojenny potencjał siły roboczej** będziemy rozumieli liczebność i jakość siły roboczej, którą może przeznaczyć państwo do wykonania maksymalnego wysiłku produkcyjnego i do wypełniania zadań obronnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak też w czasie wojny.

Stan liczebny potencjału ludzkiego należy rozpatrywać łącznie z jego cechami wartościowymi, które można ująć w następujące grupy czynników⁸:

1) czynniki ekonomiczne, które określają sprawność gospodarki narodowej i jej zdolność do zaspokajania sił zbrojnych w zasoby ludzkie, społeczną i indywidualną wydajność pracy, system szkolenia i przygotowania do pracy itp.,

2) czynniki wojskowe, które określają strukturę organizacyjną, stan wyposażenia materiałowo-technicznego wpływającego na zakres i skalę wymagań produkcyjnych stawianych zasobom ludzkim zaplecza gospodarczego,

3) czynniki demograficzne, które określają strukturę ludności według płci i wieku, ogólny stan zdolnych do pracy i wiek przydatności do wykonywania zadań obronnych, w tym stan rezerw osobowych na potrzeby sił zbrojnych i stopień ich przygotowania.

Zapewnienie odpowiednio przygotowanej liczby zasobów ludzkich na potrzeby sił zbrojnych jest głównym zadaniem systemu mobilizacyjnego wojska.

Najistotniejszym w mobilizacji jest punkt docelowy, czyli siły zbrojne przewidziane w planie do zmobilizowania na czas wojny. Dlatego na te siły należy planować przygotowanie rezerw osobowych, zgromadzenie sprzętu uzbrojenia i techniki bojowej oraz wszelkiego rodzaju wyposażenia, a także uzupełnienie w sprzęt i środki pobierane z gospodarki narodowej.

Wybuch wojny może zaskoczyć państwo i według najgorszego scenariusza agresję będą odpierały siły zbrojne stanu pokojowego bez uprzedniego mobilizacyjnego rozwinięcia, natomiast na pewno, w sposób alarmowy, zapoczątkuje mobilizację.

Nowa sytuacja polityczno-militarna w Europie stwarza konieczność innego podejścia do kwestii samego wybuchu konfliktu zbrojnego, a także do wielkości i charakteru naszych narodowych sił zbrojnych w czasie pokoju i wojny.

Siły zbrojne przeszły długą, pełną przeobrażeń drogę rozwoju od nielicznych drużyn i niestałych wojsk okresu niewolniczego, składających się z wojowników

⁸ Zob. Cz. Berman, *Potencjał ludzki...* s. 15.

pieszych lub jeźdźców uzbrojonych w białą broń, do wielkich liczebnie armii stałych, wyposażonych w różnorodny sprzęt wojenny, dysponujących najnowszymi osiągnięciami myśli technicznej i rozwiązaniami technologicznymi. Stworzone w ten sposób armie nie mogą jednak być w nieskończoność rozwijane. Jednym z najważniejszych przedsięwzięć mobilizacji jest uzupełnienie sił zbrojnych stanem osobowym do etatu wojennego. Zakres tego przedsięwzięcia jest bardzo rozległy, obejmuje bowiem szeroko pojmowane przygotowanie żołnierzy rezerwy, głównie przez szkolenie żołnierzy w ramach zasadniczej służby wojskowej, natomiast rezerw oficerskich przez szkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych oraz wykorzystanie oficerów po służbie stałej i kontraktowej; nadanie im przydziałów mobilizacyjnych oraz utrzymanie nawyków i umiejętności niezbędnych do pełnienia przez nich wyznaczonych funkcji.

Bez względu na model sił zbrojnych, jaki będzie wdrażany w przyszłości, należy przyjąć, że w okresie pokoju będą one **armią skadrowaną**, co oznacza potrzebę przygotowania dużej liczby żołnierzy rezerwy na potrzeby mobilizacyjne i wojenne. Potrzeby mobilizacyjne i wojenne sił zbrojnych w odniesieniu do rezerw ludzkich określa się jako brakującą liczbę żołnierzy rezerwy przeznaczonych do uzupełniania mobilizacyjnie rozwijanych wojsk jednostek wojskowych, według etatu czasu wojennego. Powyższa definicja nie uwzględnia żołnierzy rezerwy przeznaczonych do uzupełniania wojsk w toku prowadzonych działań bojowych (powoływanie do czynnej służby wojskowej trwa od chwili zarządzenia mobilizacji aż do zakończenia).

Wielkość potrzeb mobilizacyjnych i wojennych w zakresie rezerw ludzkich jest określana następującymi **wskaźnikami**⁹:

a) różnica między etatem sił zbrojnych czasu wojennego i pokojowego (stanem ewidencyjnym) są to potrzeby mobilizacyjne niezbędne do uzupełnienia sił zbrojnych (jednostek wojskowych) według ich struktur na czas wojny (założonych wielkości);

b) grupa zabezpieczenia ukompletowania (GZU) i nakładka, określane potrzebami ponadetatowymi, to określona liczba żołnierzy niezbędnych do zapewnienia pełnego i właściwego ukompletowania jednostek wojskowych;

c) liczba żołnierzy niezbędnych do uzupełniania jednostek wojskowych (wojsk) w toku wojny w wyniku ponoszonych strat oraz na nowe formowania jednostek wojskowych.

Potrzeby mobilizacyjne żołnierzy rezerwy w przypadku polskich armii po roku 2000 urastają tylko na mobilizacyjne rozwinięcie sił zbrojnych od kilkuset tysięcy (około 600 tys.) przy wariancie (wielkości) sił zbrojnych „pozytywnym” i około miliona (o około 1 do 1,3 mln) przy wariancie „negatywnym”. Dlatego też jest to problem niebagatelny, który należy rozpatrywać w aspekcie ich charakterystyki, przygotowania do określonych funkcji oraz zasad gromadzenia.

⁹ Zob. szerzej J. Wojnarowski, *Przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia systemu obronnego państwa „MOB-SOP-2”*, AON, Warszawa 1997, s. 86 – 87.

Ilościowa strona zagadnienia – to niezbędna liczba żołnierzy rezerwy na uzupełnienie sił zbrojnych w czasie mobilizacji i wojny, natomiast jakościowa – to przygotowanie tych żołnierzy zgodnie z wymogami współczesnej wojny oraz utrzymanie w pełnej zdolności bojowej tak, aby ich wiedza, doświadczenia i nawyki dorównywały współczesnym wymogom.

Przy podziale zasobów rezerw osobowych należy uwzględnić potrzeby sił zbrojnych i gospodarki narodowej oraz predyspozycje psychofizyczne i kwalifikacje żołnierzy rezerwy, niezbędne do zajmowania określonych stanowisk służbowych¹⁰. Podział ten może przedstawiać się następująco:

1) **ze względu na wykorzystanie** – zasoby wydzielone na potrzeby sił zbrojnych (zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia, uzupełnianie sił zbrojnych w wyniku ponoszonych strat, dodatkowe formowania) oraz na potrzeby gospodarki narodowej (reklamowani, rezerwy wydzielone do jednostek przewidzianych do militaryzacji, formacji OC oraz na świadczenia osobiste);

2) **ze względu na wiek** rezerwy można podzielić na dwie kategorie, z których:

a) pierwszą kategorię stanowiliby mężczyźni w wieku do 40 lat, a kobiety do 35 roku życia;

b) drugą kategorię stanowiliby mężczyźni w wieku powyżej 40 lat (do końca roku, w którym kończą 50 lat, a posiadający stopień oficerski lub stopień chorążego 60 lat), a kobiety powyżej 35 lat (do końca roku, w którym kończą 40 lat, a posiadające stopień oficerski lub stopień chorążego – 50 lat).

Z punktu widzenia potrzeb gospodarki obronnej zasoby siły roboczej wyznacza cezura wieku produkcyjnego i wieku zdolności do pełnienia służby w siłach zbrojnych. Zasoby siły roboczej obejmują wszystkie osoby zatrudnione i niezatrudnione, czyli – ogólnie rzecz ujmując – siłę roboczą rzeczywistą i potencjalną. Zatem rozmiar (różnicę wielkości) aktywizacji zawodowej siły roboczej na potrzeby gospodarki obronnej (szczególnie wojennej), w stosunku do zatrudnienia w okresie gospodarki pokojowej, można określić mianem obronnych rezerw osobowych.

Analizując powyższą kwestię z punktu widzenia gospodarki wojennej, Andrzej Berżowski proponuje następującą formułę o określenia **potencjalnych rozmiarów wojennej siły roboczej**:

$$R_s = (a_w - a_p) \cdot L_o \text{ lub } R_s = (b_w - b_p) \cdot L_a$$

gdzie:

R_s – wojenna rezerwa siły roboczej,

a_w – współczynnik aktywności zawodowej maksymalnie możliwy do uzyskania w gospodarce wojennej, mierzony liczbą zatrudnionych w stosunku do ogółu ludności,

a_p – współczynnik aktywności zawodowej w gospodarce pokojowej mierzony liczbą zatrudnionych w stosunku do ogółu ludności,

L_o – ludność ogółem,

¹⁰ Tamże, s. 88 – 91.

b_w – współczynnik aktywności zawodowej maksymalnie możliwy do osiągnięcia w gospodarce wojennej, mierzony liczbą zatrudnionych w stosunku do liczebności przedziału wieku produkcyjnego,

b_p – współczynnik aktywności zawodowej w gospodarce pokojowej mierzony jak przy b_w ,

L_a – liczebność przedziału wieku produkcyjnego¹¹.

Należy w tym miejscu podkreślić, że z kwestią liczebności zasobów osobowych dla potrzeb obronnych wiążą się kwalifikacje tego zasobu. Rozwój techniczny, nie wyłączając mechanizacji, automatyzacji i komputeryzacji, nie pomniejsza roli czynnika osobowego, a jedynie przewartościowuje jego poszczególne walory, nadaje coraz większego znaczenia umiejętnościom zawodowym, doświadczeniu oraz liczebności potencjalnych rezerw ludzkich. Człowiek jest jednak głównym czynnikiem siły obronnej, jest jednocześnie jej określoną miarą. Do decydujących czynników, wpływających na kształtowanie zasad mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych, należy potencjał ludnościowy kraju. Rezerwy ludzkie wywierają bezpośredni wpływ na militarne możliwości państwa uczestniczącego w wojnie, na jej przebieg i wynik, gdyż pozwalają nie tylko na rozwinięcie licznych sił zbrojnych, ale i na ich rzeczowe wyposażenie.

3.3. Charakterystyka obronno-gospodarcza zasobów ludzkich w latach dziewięćdziesiątych

Podczas omawiania problematyki wymogów obronnych, jakim powinny odpowiadać zasoby ludzkie, nie sposób pominąć przewidywanych zmian w strukturze ludności do 2010 roku. Będą one miały nie tylko istotny wpływ na gromadzenie rezerw osobowych na potrzeby mobilizacyjne i wojenne, ale również na szeroko rozumiane warunki społeczne przygotowań mobilizacyjnych.

W świetle opracowanej prognozy rozwoju ludności Polski przewiduje się, że jej liczba w 2010 r. osiągnie ponad 40 milionów. W okresie objętym prognozą należy oczekiwać istotnych zmian w strukturze ludności według wieku (tabela 1).

Zmiany te mogą wynikać zarówno z przyszłych trendów demograficznych, jak i falowania dotychczasowej struktury ludności.

Konsekwencją tych zmian będzie:

a) znaczny przyrost młodzieży w szkołach ponadpodstawowych i wyższych. Liczba młodzieży w wieku 15 – 18 lat, tj. uczącej się w szkołach średnich, zwiększyła się o 427 tys.;

b) duży przyrost populacji o największej częstości zawierania związków małżeńskich;

c) duży przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym i będącej na emeryturach.

¹¹ A. Berżowski, *Wojenna rezerwa siły roboczej*, [w:] *Rezerwy, konflikty, obrona*, AE Poznań, WSOSK Poznań, WAP Warszawa, Poznań 1989, s. 134.

Tabela 1

Struktura ludności Polski według grup wiekowych w latach 1990 – 1999

| Wyszczególnienie | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|--|-------------|-------|-------|-------|
| Ludność ogółem w tys. (stan w dniu 31 XII) | 38183 | 38609 | 38667 | 38654 |
| w wieku przedprodukcyjnym (0 – 17 lat) | W odsetkach | | | |
| | 29,7 | 27,6 | 25,6 | 24,9 |
| W wieku produkcyjnym (18-59/64 lata) | 57,5 | 58,6 | 60,1 | 60,6 |
| w tym: | | | | |
| – mobilnym (18 – 44 lata) | 40,6 | 40,3 | 40,3 | 40,2 |
| – niemobilnym 45 – 59/64 lata) | 16,9 | 18,3 | 19,8 | 20,4 |
| W wieku poprodukcyjnym (59/64 i więcej) | 12,8 | 13,8 | 14,3 | 14,5 |
| Kobiety w wieku rozrodczym (15 – 49 lat) do ogólnej liczby kobiet | 48,1 | 50,4 | 51,4 | 51,6 |
| Liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym | 74 | 70 | 66 | 65 |

Źródło: *Rocznik demograficzny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 61 – 67.

Przy ocenach perspektyw rozwoju demograficznego i wynikających stąd konsekwencji dla polityki społeczno-ekonomicznej kraju, na szczególną uwagę zasługuje drugi powojenny wyż ludności. Liczebność młodzieży w wieku szkoły średniej, wynosząca w 1990 roku, prawie 2,4 mln osób, wzrosła prawdopodobnie do 2,7 mln w 2000 roku, po czym nastąpi jej spadek do 2,1 mln w 2010 roku. Natomiast liczba młodzieży w wieku szkoły wyższej, wynosząca w 1990 roku 3 mln osób, będzie systematycznie zwiększać się do 3,9 mln w 2005 roku, a następnie zmaleje do 3,3 mln w 2010 roku.

W szkolnictwie średnim i zawodowym będzie się zwiększał dopływ młodzieży do szkół, co pociągnie za sobą konieczność realizacji podwójnego charakteru zadań. Z jednej strony w kierunku zwiększania liczebności kadr nauczycielskich i bazy materialnej, z drugiej zaś sprostania dodatkowym wymogom reformy systemu nauczania, zgodnie z wymogami rynku pracy.

Na szczególne podkreślenie zasługuje kwestia wzrostu liczby młodzieży chętnej do podjęcia studiów w szkołach wyższych. Po okresie niskiej liczby studentów kraj nasz wejdzie w kilkunastoletni etap dużego napływu kandydatów na studia. Wchłonięcie tego napływu wymagać będzie znacznego zwiększenia środków przeznaczonych na ten cel.

W konsekwencji zmian zachodzących w strukturze wieku nastąpił duży wzrost populacji w wieku o największej częstotliwości zawierania związków małżeńskich. Liczba tej ludności wzrośnie z 5,1 mln osób w 1990 roku do 6,5 mln w 2005 roku. Rozwiązanie problemów mieszkaniowych może przeciwdziałać negatywnym problemom wynikającym z tych uwarunkowań.

Wśród krajów europejskich w latach 1991 – 2010 najwięcej osób w wieku produkcyjnym będzie w Polsce (szacuje się ten stan na ponad 2,8 mln osób). W tym samym okresie w Europie przyrost tej grupy ludności wyniesie około 20,3 mln osób.

Kraj nasz obejmie silny proces starzenia się zasobów pracy, którego przebieg będzie jednakże nieco odmienny niż w większości krajów europejskich. Zmiany te ukształtują się w zasadzie na ustabilizowanym poziomie liczebności populacji w młodszej grupie wieku produkcyjnego i znacznym przyroście osób w starszej grupie tego wieku. Liczebność tej populacji wzrośnie z 6,5 mln w 1990 roku do 9,2 mln w 2010 roku. Jest to najwyższa dynamika przyrostu wśród krajów europejskich. Przewidywany przyrost ludności w wieku produkcyjnym i duża liczba bezrobotnych stanowi bardzo poważny problem polityczny, społeczny i ekonomiczny. Bez podjęcia nadzwyczajnych działań w sferze gospodarczej kraj nasz nie będzie w stanie rozwiązać problemów związanych z zapewnieniem miejsc pracy dla wyżu młodzieży osiagającej wiek produkcyjny oraz pracy dla osób będących już bezrobotnymi. Dotyczy to również zagospodarowania dodatkowo wyzwolanych rezerw siły roboczej w wyniku dokonującej się restrukturyzacji i prywatyzacji gospodarki narodowej.

Rozkład przestrzenny przyrostu zasobów pracy będzie zróżnicowany (mapa 1). Największą dynamikę przyrostu ludności w wieku produkcyjnym osiągną województwa północne, zachodnie i częściowo południowo-wschodnie, które obecnie mają najwyższą stopę bezrobocia strukturalnego. Z uwagi na sytuację mieszkaniową oraz na rynku pracy w województwach, do których przez wiele lat napływały nadwyżki siły roboczej z województw rolniczych, szanse na przemieszczenie zasobów pracy z województw o dużym przyroście i wysokim bezrobociu będą w ciągu najbliższych lat raczej nikłe.

W latach 1989 – 1993 recesja gospodarcza wywołała znaczne zmniejszenie popytu na pracę, przy jednoczesnym przyroście liczby ludności w wieku produkcyjnym, co w rezultacie doprowadziło do bardzo dużego spadku liczby pracujących w gospodarce narodowej i wzrostu jawnego bezrobocia oraz dezaktywizacji zawodowej setek tysięcy pracowników w wieku produkcyjnym na skutek kierowania ich na wcześniejsze emerytury (renty inwalidzkie).

Błędna polityka gospodarcza w okresie transformacji ustrojowej, brak realistycznego przewidywania rozmiarów i konsekwencji bezrobocia oraz mało skuteczne próby przeciwdziałania temu zjawisku powodują, że bezrobocie w naszym kraju nie stało się problemem przejściowym, lecz prawdopodobnie trwałym zjawiskiem na wiele następnych lat.

Zarysowane syntetycznie bieżące i perspektywiczne procesy demograficzne powinny stanowić zarówno uwarunkowania dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i podstawę do określenia i wyboru kierunków działania celem zapewnienia odpowiedniej dynamiki rozwoju gospodarczego, społecznego i polityki ludnościowej.

Problemy te muszą być również uwzględniane w szeroko rozumianej działalności obronnej, w tym także mobilizacyjnej. Wszystko wskazuje na to, że **nie powinno być istotnych utrudnień w gromadzeniu wyszkolonych rezerw na potrzeby mobilizacyjne i wojenne oraz w naborze do zasadniczej służby wojskowej**. Jedyne utrudnienia mogą tu mieć związek z wielkością budżetu przeznaczanego w kolejnych latach na obronę kraju i siły zbrojne RP. Obserwowane dzisiaj

zjawiska w tej dziedzinie wymagają podejmowania działań mających na celu skuteczne rozwiązywanie narastających problemów w perspektywie najbliższych 15 – 20 lat. Wszelkie rozwiązania, mające cechy doraźnego oddziaływania na wytworzoną sytuację, bez docelowych decyzji, nie rokują oczekiwanej skuteczności.

3.4. Ocena sytuacji demograficznej Polski do 2020 roku

Źródłem niniejszej oceny jest prognoza opracowana w kwietniu 1999 roku w Departamencie Badań Demograficznych GUS przez Leszka Bolesławskiego jako wersja zmieniająca tylko założenia dotyczące płodności wynikłe pod wpływem aktualnych w 1998 roku trendów i przeliczenie ludności według nowego podziału terytorialnego kraju, oraz prognozy ludności Polski według województw na lata 1996 – 2020 opublikowanej w 1997 roku¹². Przewidywane zmiany struktury ludności według wieku przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Prognoza ludności Polski według wieku do 2020 roku

| Wyszczególnienie | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
|--|-------------|---------|---------|---------|---------|
| Ogółem (w tys. osób) | 38648,8 | 38634,5 | 38788,0 | 39005,4 | 39003,0 |
| W wieku przedprodukcyjnym (0 – 17 lat) | W odsetkach | | | | |
| | 24,1 | 20,7 | 19,2 | 19,3 | 19,8 |
| W wieku produkcyjnym (18 – 59/64 lata) | 61,2 | 64,2 | 64,7 | 62,2 | 59,2 |
| w tym: | | | | | |
| mobilnym (18 – 44 lata) | 40,2 | 40,2 | 40,2 | 39,3 | 36,8 |
| niemobilnym (45 – 59/64 lata) | 21,0 | 24,1 | 24,5 | 23,0 | 22,4 |
| W wieku poprodukcyjnym (59/64 i więcej) | 14,7 | 15,1 | 16,2 | 18,5 | 21,1 |

Źródło: Prognoza ludności Polski według województw na lata 1999 – 2030, GUS, Warszawa 2000.

Zgodnie z założeniami długookresowej prognozy ludności do roku 2030, opracowanej przez GUS w 1999 r., w końcu stulecia w Polsce będzie zamieszkiwało prawie 38,650 mln osób. Proporcje według płci nie zmienią się, kobiety nadal będą stanowiły około 51% populacji. W nadchodzących latach liczba ludności będzie się zmniejszać, co będzie konsekwencją bardzo niskiego lub nawet ujemnego przyrostu naturalnego. Rok 2005 będzie rokiem przełomowym. Ludność Polski może osiągnąć wówczas 38 634 tys. mieszkańców, tj. tyle, ile liczyła w 1996 roku. W kolejnych latach po 2005 roku prawdopodobnie nastąpi wzrost liczby ludności,

¹² Zob. szerzej *Sytuacja demograficzna Polski*, Raport Rządowej Rady Ludnościowej, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1999.

głównie za sprawą przewidywanego zwiększania się liczby urodzeń. Należy przypomnieć, że sygnalizowany w poprzednich prognozach wyż urodzeniowy, który miał wystąpić około 2005 roku, zdaniem autorów najnowszej prognozy przesunie się na lata 2010 – 2015. Nie przewiduje się jednak powrotu do poziomu reprodukcji zapewniającej prostą zastępowalność pokoleń.

W roku 2010 liczba ludności kraju może osiągnąć 38,8 mln osób, a do roku 2015 może wzrosnąć do 39 mln, tj. o 0,1 mln mniej, niż przewidywała poprzednia prognoza (opracowana w 1996 roku). Oznaczać to będzie bardzo powolny rozwój ludności. Przeciętne roczne tempo przyrostu ludności do 2015 roku będzie wynosiło ok. 0,06%, przy czym do roku 2010 będzie niższe (ok. 0,04%), do 2005 roku zaś ujemne (około -0,05%).

Po roku 2015 rozwój demograficzny Polski zostanie całkowicie zahamowany, a w dalszej perspektywie może wystąpić depopulacja. Skala i tempo sygnalizowanych zmian mogą być bardzo wysokie, tym niemniej będą one niewątpliwie zależały od rozwoju społecznego Polski, sytuacji na rynku pracy, a przede wszystkim od polityki migracyjnej w naszym kraju.

Przedstawiona ogólnie perspektywa rozwoju ludności w Polsce jest ściśle uzależniona od spełnienia szeregu warunków, które zostały przyjęte w prognostycznych założeniach. Przyjęto w nich:

1. Zahamowanie spadkowego trendu urodzeń, a od początku 2001 roku stopniowy wzrost dzietności kobiet, aż do osiągnięcia przeciętnego poziomu 1,9 dzieci (na jedną kobietę w wieku rozrodczym) w 2010 roku, nie zapewniającego reprodukcji prostej. Współczynnik dzietności po roku 2015 ustabilizuje się na poziomie nieco poniżej 1,6 dzieci (dla uzyskania reprodukcji prostej potrzeba w polskich warunkach około 2,14 dzieci na 100 kobiet w wieku prokreacyjnym);

2. Kontynuację tendencji wydłużania średniego trwania życia do poziomu 73,4 lata w roku 2020 i 74,7 lat w 2030 roku dla mężczyzn oraz odpowiednio: 80,0 i 81,4 lat dla kobiet;

3. Na skutek niezbyt wysokiej intensywności przyrostu liczby urodzeń, przy jednoczesnym założeniu poprawy długości średniego trwania życia, będziemy obserwować gwałtownie postępujący proces starzenia się ludności, co przyniesie w efekcie stopniowy (niewysoki) wzrost poziomu umieralności ogólnej. W zakresie umieralności niemowląt, tj. dzieci do 1 roku, przewiduje się natomiast kontynuację spadkowego trendu współczynnika zgonów. Obniżanie się współczynnika zgonów niemowląt oraz wydłużanie średniego trwania życia, stanowią pozytywne przejawy poprawy stanu zdrowia i jakości życia społeczeństwa;

4. Zmiany w strukturze wieku ludności;

5. Stopniowy wzrost natężenia migracji wewnętrznych ludności w okresie do 2020 roku;

6. Stopniowy wzrost napływu imigrantów do Polski, przy jednoczesnym utrzymaniu rozmiarów emigracji na poziomie około 20 000 osób rocznie; po 2005 roku saldo migracji zagranicznych przyjmie wartość dodatnią, głównie na skutek zwiększonego napływu imigrantów.

W czasie najbliższych 5 lat – do końca 2005 roku – będziemy obserwować następujące zmiany:

a) dalsze zmniejszanie się liczby dzieci w wieku szkolnym (7 – 15 lat) o prawie 1070 tys.,

b) spadek liczby młodzieży (o około 310 tys. osób) w wieku szkoły średniej (15 – 18 lat); przypomnieć należy, że bardzo liczne w latach 90. roczniki 18-latków już generują zasoby pracy; nieznaczny przyrost (o około 120 tys.) liczby młodzieży w wieku 19-24 lata, tj. młodzieży podejmującej naukę w szkołach wyższych, zakładającej własne rodziny, a także wchodzącej na rynek pracy,

c) zmniejszenie liczby osób w wieku przedprodukcyjnym o około 1630 tys.,

d) przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym o około 1390 tys.,

e) nieznaczny spadek liczby ludności dorosłej, będącej w wieku 18 – 44 lata, tj. w tzw. wieku produkcyjnym mobilnym, czyli w wieku dużej skłonności do przemieszczeń,

f) bardzo duży przyrost (o ponad 1410 tys. do końca 2005 roku) liczby ludności dorosłej, będącej w wieku produkcyjnym niemobilnym, tj. 45 – 59 lata kobiety oraz 45 – 64 lata mężczyźni,

g) przyrost liczby osób starszych (w wieku poprodukcyjnym) o około 210 tys.

Następstwem obserwowanego w latach dziewięćdziesiątych głębokiego spadku urodzeń jest bardzo duże zmniejszenie liczby oraz udziału grupy dzieci i młodzieży (0 – 17 lat) w ogólnej strukturze populacji. W 2005 roku udział osób w wieku przedprodukcyjnym obniży się do poziomu 20,7%, tj. o 4,2 punktu procentowego. Pomimo przewidywania – począwszy od 2001 roku – stopniowego, aczkolwiek opóźnionego wzrostu poziomu dzietności, wcześniejsze straty nie zostaną wyrównane. Około 2010 roku udział ludności w wieku przedprodukcyjnym obniży się przypuszczalnie do około 19,2% i na podobnym poziomie może się utrzymać do 2025 roku.

Zmiany, jakie będą zachodziły w strukturze wieku ludności w najbliższych latach, będą przede wszystkim skutkiem procesów demograficznych obserwowanych w przeszłości. Natomiast bezpośrednią konsekwencją przyjętych założeń prognozytycznych będą zmiany w bardziej odległym czasie. Należy pamiętać, że charakterystyczne dla polskiej struktury wieku ludności falowanie wyżów i niżów demograficznych, może dodatkowo oddziaływać na ekstrapolowane trendy zjawisk demograficznych.

W roku 2000 liczba osób w wieku produkcyjnym zwiększyła się prawie o 250 tys., zaś w całym pięcioleciu 1996 – 2000 przyrost ten wyniósł 1 mln. Lata 2001 – 2005 będą charakteryzowały się równie wysoką skalą i dynamiką przyrostu ludności w wieku produkcyjnym (około 1150 tys. osób). Spowoduje to wzrost odsetka populacji w wieku aktywności zawodowej do około 64,2% w roku 2005 oraz 64,7% w 2010 roku. Dopiero po 2010 roku przyrost ten może ulec gwałtownemu zahamowaniu, a w dalszej perspektywie może nawet wystąpić wysoki przyrost ujemny, czyli gwałtowne zmniejszanie się liczby osób w wieku aktywności zawodowej.

Obniżenie wskaźnika udziału osób w wieku zdolności do pracy do poziomu około 58 – 59% może wystąpić prawdopodobnie dopiero po 2020 roku. Przewiduje się, że po roku 2010 liczba osób w wieku produkcyjnym może w ciągu dziesięciu lat zmniejszyć się nawet o 2,0 mln. Na rzeczywiste przyrosty liczby ludności w tym wieku będą miały duży wpływ przyszłe rozmiary zagranicznych migracji ludności, tak emigracji Polaków, jak imigracji cudzoziemców do Polski. Należy pamiętać, że zdecydowanie większą skłonność do przemieszczeń wykazują osoby będące w wieku do 40 – 44 lata, czyli w tzw. wieku mobilnym, a gwałtowny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym będzie przede wszystkim dotyczył tej grupy.

Zmiany w liczbie i strukturze ludności w wieku produkcyjnym po 2000 roku będą bezpośrednią konsekwencją wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat osiemdziesiątych. Na początku przyszłego stulecia w wiek produkcyjny będą wchodzić bardzo liczne roczniki 18-latków. Pomimo tego nie zrównoważą one bardzo dużych „przepływów” ludności (są to liczne roczniki powojennego wyżu demograficznego) do grupy wieku niemobilnego. Konsekwencją zachodzących zmian będzie szybkie starzenie się zasobów siły roboczej. W tym okresie również duże liczebnie grupy osób ograniczających swoją aktywność na rynku pracy będą zasilać populację osób w wieku poprodukcyjnym.

Z obronno-ekonomicznego punktu widzenia szczególne znaczenie przypisuje się kształtowaniu zasobów ludności zdolnej do podejmowania pracy, kreujących podaż pracy. Gwałtowny przyrost liczby osób w wieku produkcyjnym w powiązaniu ze zmianami społeczno-gospodarczymi okresu transformacji, powoduje określone bezpośrednie konsekwencje w postaci zwiększającego się bezrobocia oraz daleko idące konsekwencje społeczno-ekonomiczne dla rodzin, zwłaszcza dotkniętych bezrobociem. Biorąc pod uwagę, że do 2005 roku liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie gwałtownie wzrastać, na co wskazywały wszystkie dotychczasowe prognozy demograficzne, na rynku pracy może się pojawić w okresie najbliższych pięciu lat zwiększona podaż siły roboczej o co najmniej 800 – 900 tys. osób.

Dla uświadomienia skali przyrostu należy przypomnieć, że w listopadzie 1999 roku na rynku pracy było 17 214 tys. osób aktywnych ekonomicznie, tj. pracujących lub poszukujących pracy, czyli o 52 tys. więcej niż przed rokiem oraz o 210 tys. więcej niż w 1995 roku.

Warunkiem nieprzekroczenia wspomnianego przyrostu jest utrzymywanie się dotychczasowego zainteresowania młodzieży kontynuowaniem nauki na poziomie powyżej szkoły średniej oraz niezmięionej intensywności migracji zagranicznych ludności. Tymczasem młodzież, która w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych tak licznie podejmowała naukę w szkołach średnich i wyższych zmniejszając przez to bezrobocie – właśnie teraz „zasila” rynek pracy, poszukując zatrudnienia. **W konsekwencji w najbliższych latach może dojść do bardzo wysokiego wzrostu bezrobocia wśród osób młodych bez względu na to, czy są absolwentami szkół średnich, czy też wyższych.**

Zmiany w procesach demograficznych, jakie miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych, pokazują, że prawidłowy rozwój ludności Polski w przyjętej perspektywie będzie zagrożony. Wystąpiło zjawisko zahamowania rozwoju, a nawet zmniejszania się liczby ludności i będzie ono jak najbardziej realne, jeżeli nie dokona się w drodze planowej polityki społecznej zmiany hierarchii wartości zarówno młodego pokolenia, jak i osób w wieku produkcyjnym. Zmiany te spowodowały napięcia w bilansowaniu zasobów ludzkich, które w najbliższych kilkunastu latach będą musiały realizować zadania rozwoju gospodarczego, w tym także o charakterze obronnym.

4. WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO POLSKI. SZANSE I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

4.1. Polski przemysł zbrojeniowy w warunkach transformacji ustrojowo-gospodarczej, na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym największych państw NATO

Rozpatrując funkcjonowanie i problemy współczesnej gospodarki obronnej każdego kraju, nie sposób pominąć roli i znaczenia przemysłu obronnego, a w szczególności jego wyspecjalizowanej części – przemysłu zbrojeniowego¹.

Wytwarzając dobra na bieżące i perspektywiczne potrzeby sił zbrojnych jest on istotnym i niezbędnym elementem systemu obronnego państwa, stanowiącego o jego niepodległości i suwerenności, wpływającym na stan realizacji zadań obronnych i poziom rozwoju gospodarczego kraju, dlatego też „[...] państwo jest zdecydowane utrzymywać potencjał polskiego przemysłu obronnego na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo państwa”².

Chociaż najistotniejszym zadaniem przemysłu zbrojeniowego jest produkcja dóbr, których bezpośrednim odbiorcą są siły zbrojne państwa (uzbrojenie, sprzęt wojskowy, amunicja), to poprzez różne powiązania (kapitałowe, technologiczne, strukturalne) z elementami gospodarki narodowej współuczestniczy w tworzeniu dochodu narodowego. Rola i znaczenie przemysłu zbrojeniowego gwałtownie rośnie w obliczu kryzysu oraz realnego zagrożenia wybuchem konfliktu zbrojnego (i w czasie jego trwania), lecz podstawy sprawnego zaopatrywania sił zbrojnych tworzy się w okresie pokoju.

¹ W rozumieniu ustawy sejmowej w miejsce dotychczasowego terminu „przemysłu zbrojeniowego (obronnego)” zostało wprowadzone pojęcie „przemysłowego potencjału obronnego” obejmującego „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w uzbrojenie i sprzęt wojskowy”.

Przemysłowy potencjał obronny Polski tworzą trzy zasadnicze grupy podmiotów prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa:

- 1) przedsiębiorstwa produkcyjne posiadające status spółek akcyjnych – 38 podmiotów gospodarczych;
- 2) przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo-produkcyjną, dla których organem założycielskim jest minister obrony narodowej – 12 przedsiębiorstw;
- 3) jednostki badawczo-rozwojowe – 10 instytucji.

Ich uzupełnieniem są trzy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością posiadające niezbędne koncesje państwowe i prowadzące obrót wyrobami przemysłu zbrojeniowego z zagranicą: „CENREX”, „CENZIN” i „BUMAR”. Por. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [DzU 1999, nr 83, poz. 932]. W niniejszym akcie zostały określone również pojęcia „spółki przemysłowego potencjału obronnego”, przez które rozumie się „spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa [...] oraz spółki powstałe w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych” oraz „uzbrojenia i sprzętu wojskowego”, rozumianego jako „broń, amunicja i materiały wybuchowe oraz wyroby i ich części, usługi, a także technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, określone na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi [DzU nr 129, poz. 598, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 88, poz. 554 i nr 157, poz. 1026 oraz z 1999 r., nr 70, poz. 775].

² *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 r., materiał powielony.

Polityczno-gospodarczy przełom, jaki nastąpił w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, oraz zmiana dotychczasowych uwarunkowań na arenie międzynarodowej wskazały na potrzebę gruntownej restrukturyzacji posiadanego przemysłowego potencjału obronnego, stwarzającą szansę dostosowania wielkości i struktury produkcji do potrzeb nowoczesnej armii, racjonalnego zagospodarowania posiadanych nadwyżek produkcyjnych oraz konieczności dostosowania asortymentu wytwarzanych dóbr do wymagań zagranicznych odbiorców w warunkach rosnącej konkurencji międzynarodowej. Podjęte przekształcenia w strukturach przedsiębiorstw produkcyjnych, zasadach finansowania i poziomie zatrudnienia zmierzają do znacznego ograniczenia metod centralnego planowania na rzecz wzrostu znaczenia mechanizmów rynkowych i zwiększenia udziału Polski w międzynarodowym podziale pracy.

Zakończenie zimnej wojny i rozpad bipolarnego układu sił na świecie spowodowały realny spadek zagrożenia konfliktem o charakterze globalnym i zaowocowały podjętymi procesami rozbrojeniowymi w większości rozwiniętych krajów zachodnioeuropejskich. Bezpośrednio przyczyniły się one do spadku popytu na uzbrojenie na rynkach światowych, wskazując na efekt utrzymującej się nadprodukcji uzbrojenia. Dążenie do upłynnienia posiadanych nadwyżek powstałych w wyniku ograniczenia nakładów na sferę obronności i redukcji liczebności stanów osobowych sił zbrojnych przyczyniły się do wzrostu konkurencji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Europą Zachodnią. Wysiłki zmierzające do osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej zdeterminowały potrzebę restrukturyzacji sektora zbrojeniowego w wielu krajach członkowskich NATO. W USA od początku lat dziewięćdziesiątych najbardziej widoczne są procesy koncentracji produkcji wśród największych producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w branży aeronautycznej i elektronicznej. Fuzje pomiędzy Lockheedem i Martin Mariettą oraz Boeingiem i McDonnelem Douglasem doprowadziły do powstania koncernów, których wielkość nie ma odpowiednika w żadnym innym kraju. O skali dysproporcji możliwości produkcyjnych między USA i krajami UE może świadczyć wartość sprzedanego uzbrojenia. W roku 1989 łączne obroty pięciu największych firm europejskich (21,2 mld USD) były mniejsze niż skumulowane obroty trzech największych koncernów amerykańskich (24,2 mld USD)³. O potrzebie połączenia wysiłków w skali europejskiej świadczy również bilans obrotów bieżących uzbrojeniem i sprzętem wojskowym pomiędzy USA i Europą Zachodnią. W 1992 roku w wyniku transferu uzbrojenia nadwyżka handlowa USA wynosiła 1,7 mld USD, a w roku 1994 już 3,4 mld USD. W latach 1989 – 1993 eksport USA do europejskich krajów NATO wzrósł o 40%, osiągając wartość blisko 7 mld USD⁴. Niekorzystne saldo wymiany handlowej oraz dynamiczne zmiany w strukturze amerykańskiego przemysłu stały się przesłanką do podjęcia analogicznych przekształceń w krajach zachodnioeuropejskich. Stopniowo zaczęła postępować konsolidacja przedsiębiorstw zbrojeniowych w wymiarze narodowym, prowadząca do wykształcenia wiodących

³ Por. *SIPRI Yearbook 1991. Armament, disarmament and international security*, Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press. New York 1991, s. 311 – 312.

⁴ *The Military Balance 1996/97*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press IISS, London 1997, s. 279.

przedsiębiorstw w układzie branżowym w wielu rozwiniętych krajach (British Aerospace w Wielkiej Brytanii, DASA w Niemczech, Aérospatiale-MATRA we Francji i CASA w Hiszpanii). Powstanie Unii Europejskiej oraz postępująca integracja gospodarcza w krajach członkowskich stały się inspiracją do objęcia wspólną polityką przemysłu zbrojeniowego, gałęzi pozostającej dotąd poza obszarem szerszego zainteresowania. Znacznym ułatwieniem urzeczywistnienia tego celu stała się dynamiczna od kilku lat instytucjonalizacja europejskich struktur współpracy. Utworzenie Zachodnioeuropejskiej Grupy do spraw Uzbrojenia (WEAG) oraz Agencji Współpracy Zbrojeniowej (OCCAR) dostarczają dowodów o zamiarze zacieśnienia dalszej współpracy i winny w znacznym stopniu ułatwić powołanie do życia Europejskiej Agencji Zbrojeniowej, koordynującej całość prac związanych z funkcjonowaniem europejskiego rynku uzbrojenia, począwszy od fazy formułowania wymagań dla nowych systemów uzbrojenia, poprzez prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe, produkcję aż do zintegrowanych zakupów.

Polski przemysł zbrojeniowy najwyższy poziom możliwości technologicznych, produkcyjnych i handlowych osiągnął w połowie lat osiemdziesiątych. Wówczas liczył ponad 120 przedsiębiorstw, dając zatrudnienie 250 tys. pracownikom. Udział produkcji zbrojeniowej w globalnej produkcji sprzedanej przekraczał 2%. Polska była liczącym się dostawcą uzbrojenia i sprzętu wojskowego na rynkach światowych, zajmując 7 – 8 pozycję wśród największych eksporterów.

W systemie gospodarki nakazowo-rozdziałowej przemysł zbrojeniowy znajdował się w sytuacji uprzywilejowanej w porównaniu do przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku cywilnym. Zakłady produkujące na potrzeby obronności kraju miały możliwość korzystania z szeregu przywilejów i udogodnień, do których można zaliczyć⁵:

- 1) ułatwiony dostęp do deficytowych surowców;
- 2) ułatwioną sprzedaż wyprodukowanych towarów w wyniku zaangażowania instytucji państwowych w poszukiwanie nowych rynków zbytu;
- 3) finansowanie ze środków budżetowych części prac naukowo-badawczych oraz inwestycji modernizacyjnych i rozwojowych, a także finansowanie utrzymania części rezerw zdolności wytwórczych i mocy produkcyjnych zgodnie z planem mobilizacji gospodarczej;
- 4) ulgi w podatku dochodowym oraz mniejsze, w porównaniu z przedsiębiorstwami „cywilnymi”, zobowiązania odprowadzania odpisów amortyzacyjnych;
- 5) preferencyjne zasady wynagradzania pracowników przemysłu zbrojeniowego, wspieranego systemem dodatków płacowych.

Po roku 1989, wskutek zmiany dotychczasowych priorytetów w dziedzinie polityki i restrukturyzacji całej gospodarki po okresie czasowego załamania, nastąpiło stopniowe wychodzenie kraju z kryzysu gospodarczego, czego dowodem były dodatnie wskaźniki makroekonomiczne (wzrost dochodu narodowego, dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, malejąca inflacja). Pozytywne efekty widoczne w różnych dziedzinach życia gospodarczego nie znalazły odzwierciedlenia w funk-

⁵ Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989 -- 1997), red. M. Daniluk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999, s. 31 – 32.

cjonowaniu sektora zbrojeniowego. Przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego stały się równorzędnymi podmiotami gospodarczymi i musiały funkcjonować w ramach obowiązujących reguł gospodarki rynkowej, co bardzo szybko znalazło negatywne odbicie w ich sytuacji ekonomicznej. Skutki restrukturyzacji gospodarki dotknęły sektor zbrojeniowy z opóźnieniem, ale znacznie silniej aniżeli pozostałe gałęzie przemysłu. Obok zaakcentowanych wyżej przyczyn wynikających z prowadzonej polityki gospodarczej, dużą rolę odegrały również uwarunkowania pozaekonomiczne, wśród których można wymienić:

- 1) załamanie się eksportu na rynki wschodnie;
- 2) ograniczenie zamówień ze strony państwowego odbiorcy – MON, będące bezpośrednio konsekwencją ciągłego zmniejszania ilości środków finansowych na sferę obronności w budżecie państwa;
- 3) zmiana zasad finansowania utrzymywania rezerw produkcyjnych;
- 4) zakaz eksportu uzbrojenia do niektórych krajów objętych międzynarodowym embargiem na dostawy broni (np. Libia, Irak), stanowiących dotychczas poważnych odbiorców wyrobów polskiego przemysłu obronnego;
- 5) pozbawienie znacznej liczby przedsiębiorstw statusu „przedsiębiorstwa przemysłu obronnego” oraz ograniczenie przywilejów z tego wynikających.

Polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe do końca lat osiemdziesiątych były w bardzo dużym stopniu uzależnione od stosunków polsko-radzieckich. ZSRR był tradycyjnie największym odbiorcą zagranicznym polskich wyrobów, a jednocześnie jedynym dostawcą nowoczesnych na ówczesne czasy technologii, rozwiązań konstrukcyjnych i surowców (około 40 – 50% produkcji zbrojeniowej, a w branży lotniczej nawet 80% kierowane było na rynek dawnego ZSRR i krajów RWPG)⁶. Rozpad środkowoeuropejskich struktur militarnych i gospodarczych spowodował wyraźny spadek polskiego eksportu, co w połączeniu z malejącymi nakładami finansowymi i zmniejszającym się popytem na rynku wewnętrznym spowodowało drastyczny spadek wielkości produkcji sprzedanej. Najbardziej niekorzystny w tym okresie był rok 1992, w którym wielkość produkcji sprzedanej nie przekraczała 30% wartości z roku poprzedniego z utrzymującym się na niskim poziomie wolumenem obrotów w następnych latach⁷.

Pogarszająca się sytuacja w wielu przedsiębiorstwach uświadomiła dyrekcjom i załogom konieczność liczenia na własne siły i stosowania zasad rachunku ekonomicznego jako podstawowego warunku osiągnięcia powodzenia w warunkach gospodarki rynkowej. Dlatego wiele przedsiębiorstw podjęło próby **konwersji produkcji**, tj. zmiany profilu dotychczasowej działalności i rozpoczęcie wytwarzania dóbr dla potrzeb rynku cywilnego. Sytuację utrudniał brak odpowiednich wzorców i własnych doświadczeń w realizacji tak złożonego procesu, gdyż powojenne moce produkcyjne zakładów przemysłu obronnego tylko w części zaspokajały rosnący popyt na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Efekty realizacji tych procesów w wybranych zakładach przedstawiono w tabeli 1.

⁶ M. Daniluk, *Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990 – 1994*, „Myśl Wojskowa” 1994, nr 4, s. 125.

⁷ *Analiza sektorowa konwersji...* s. 30.

Przykłady praktycznej realizacji konwersji w wybranych przedsiębiorstwach przemysłu zbrojeniowego w Polsce

| | |
|---|--|
| Kombinat Urządzeń Mechanicznych „BUMAR” w Gliwicach | Poprzez konwersję mocy przeznaczonych do produkcji czołgów uruchomiono produkcję: koparek hydraulicznych, ładowarek kopalnianych oraz podwozi samochodowych do transportu długich elementów |
| Kombinat Przemysłowy „HUTA STALOWA WOLA” SA | Poprzez konwersję mocy przeznaczonych do produkcji transporterów opancerzonych wdrożono do produkcji, na licencji amerykańskiej, nowy ciągnik TD 12C i według własnej konstrukcji wielozadaniowy żuraw przeładunkowy |
| Zakłady Mechaniczne „PZL WOLA Warszawa” | W efekcie konwersji mocy przeznaczonych do produkcji silników czołgowych wdrożono do produkcji – we współpracy z angielskim instytutem „RICARDO” i austriacką firmą „AVL” – silniki przemysłowe 135RGTC oraz całkowicie nową konstrukcję silnika 165Rbte |
| Zakłady Metalowe „MESKO” w Skarżysku-Kamiennej | W 1989 r. wprowadzono na rynek mikrociągnik RJS-1, a w 1990 r. uruchomiono produkcję 4 rodzajów amunicji myśliwskiej i statecznika do lamp rtęciowych. W grupie zmechanizowanego sprzętu domowego uruchomiono nowe wyroby. W grupie sprzętu rolniczo-ogrodniczego weszły na rynek: spychacz czołowy, siewnik do nasion i warzyw, pielnik-obsypnik. Poważny rozwój nastąpił również w oprawach lamp typu sodowego, rtęciowo-halogenowego, fluoroscencyjnego o zastosowaniu przemysłowym i powszechnym. Unowocześnieniu ulega również produkcja sprzętu grzejjego (kuchnie gazowe i elektryczne) |
| Zakłady Sprzętu Precyzyjnego w Niewiadowie | Zagospodarowano zwolnioną po produkcji specjalnej halę produkcyjną pod nową narzędziownię. Wybudowano samodzielny wydział produkcji silnika elektrycznego o małej mocy do zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego |
| Zakłady Metalowe „DEZAMET” w Nowej Dębce | Uruchomiono produkcję nowego żelazka z nawilżaczem, opiekacza promiennikowego. W 1992 r. rozpoczęto seryjną produkcję trójkołowego wózka dostawczego oraz wdrożono produkcję motoroweru „Stella”. Uruchomiono produkcję promiennikowego grzejnika łazienkowego, wdrożono produkcję odkurzacza dużej mocy, pompy wodnej i agregatu prądotwórczego |
| Fabryka Łożysk Tocznych w Kraśniku | Na zwolnionych powierzchniach montażowych po produkcji specjalnej uruchomiono produkcję butli turystycznych |
| Zakłady Tworzyw Sztucznych „GAMRATERG” w Jaśle | Uruchomiono produkcję nowych rodzajów rur kanalizacyjnych z tworzyw sztucznych, granulatów medycznych twardych oraz folii hydroizolacyjnej |
| Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Mielec” | Uruchomiono produkcję na potrzeby rynku: samolotu przeciwpożarowego M-24 „Dromader-Super”, samolotu treningowego M-26 „Iskierka”, części kadłuba do samolotu ATR-72 – w kooperacji z koncernem francusko-włoskim ATR |
| Przemysłowe Centrum Optyki w Warszawie | Uruchomiono dla potrzeb medycyny: laser LBS do biosymulacji oraz nadajniki samopoziomujące. Poza tym celownik myśliwski „Red-Point” i przetwornik obrotowo-impulsowy |

Źródło: B. Pełka, *Przemysł polski w perspektywie strategicznej. Polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*, Warszawa 1998, s. 130 – 131.

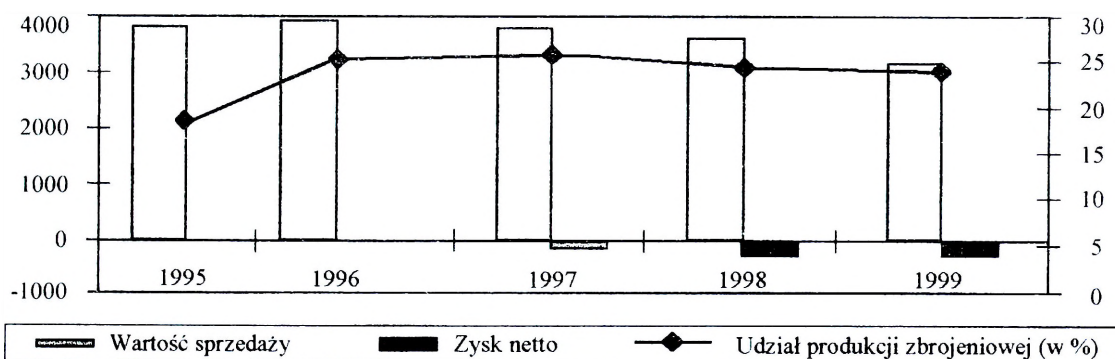
Potencjalne pozytywne efekty, jakie konwersja mogłaby przynieść zakładom zbrojeniowym, to przede wszystkim uniezależnienie się od jedynej odbiorcy i możliwość elastycznego reagowania na zmiany popytu wojskowego w wyniku

dywersyfikacji produkcji. Jednak właściwie zrealizowana konwersja wymagała poniesienia początkowych, znacznych nakładów finansowych, na które jedynie niewielka część przedsiębiorstw mogła sobie pozwolić. Dlatego najpowszechniejszą formą wejścia na rynek cywilny było podjęcie produkcji wyrobów możliwych w warunkach posiadanego specjalistycznego parku maszynowego, dostępnych technologii i kwalifikacji personelu. Próby wytwarzania nowego asortymentu dóbr były podejmowane niejednokrotnie bez gruntownej znajomości rynku i jakiegokolwiek działalności marketingowej, wynikających często z braku odpowiednio wykształconych i przygotowanych kadr menedżerskich, dlatego w wielu wypadkach skazane były na niepowodzenie. Pozwoliły one jednak przedsiębiorstwom na zdobycie nowych doświadczeń w funkcjonowaniu na wolnym rynku – konieczność zabiegania o pozyskanie klientów, rolę reklamy i promocji produkowanych towarów oraz wskazały na ich słabości w konfrontacji z wyspecjalizowanymi firmami. Z tych powodów konwersja produkcji nie stała się strategią rozwoju przedsiębiorstw, a raczej doraźną i wymuszoną okolicznościami koniecznością bez wyraźnych efektów ekonomicznych⁸.

Świadczyć o tym mogą uzyskiwane przez przedsiębiorstwa zbrojeniowe w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wyniki finansowe (wykres 1). Pomimo spadającego zatrudnienia (z 76 tys. pracowników w 1995 roku do 64,2 w roku

Wykres 1

Wyniki finansowe polskiego przemysłu zbrojeniowego w latach 1995 – 1999
(w mln zł, ceny stałe z 1998 r.)



* Wielkości na wykresie obejmują wartość sprzedaży produkcji przedsiębiorstw zaliczanych do przemysłu zbrojeniowego (łącznie z produkcją cywilną).

Źródło: „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność” 2000, nr 5, s. 13; H. Chyłkowski, P. Wiczcerek. *Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990 – 1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO*, AON, Warszawa 1998 i obliczenia własne.

⁸ W. Stankiewicz, *Konwersja zbrojeń. Oczekiwania i fakty*, Bellona, Warszawa 1999, s. 236.

1998) łączna wielkość produkcji sprzedanej przedsiębiorstw zbrojeniowych utrzymywała się na stabilnym, lecz niskim poziomie (3,1–3,7 mld zł), z czego jedynie niespełna czwartą część stanowiła produkcja zbrojeniowa. Wśród firm tylko nieliczna grupa związana z branżą elektroniczną (RADWAR, RADMOR, PCO) regularnie uzyskiwała dodatnie wyniki finansowe netto. Istnieje natomiast grupa przedsiębiorstw (ZM Bumar-Łabędy, Huta Stalowa Wola, ZM Łucznik) generująca permanentne straty i utrzymująca się na rynku jedynie dzięki dotacjom państwowym, których efektem jest rosnące zadłużenie sektora zbrojeniowego przekraczające w 1997 roku 1,7 mld zł.

4.2. Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego

W Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych próby kompleksowych przekształceń w sektorze zbrojeniowym były podejmowane kilkakrotnie. Każdorazowo poprzedzały je gruntowne i szczegółowe analizy bieżącej kondycji branży oraz perspektywy rozwoju w obliczu rosnącej konkurencji. W ich opracowanie byli zaangażowani przedstawiciele producentów, ministerstwa obrony, gospodarki, przekształceń własnościowych, naukowcy z ośrodków akademickich oraz prywatne firmy konsultingowe. Uzyskane wyniki analiz i ekspertyz posłużyły do opracowania kolejnych ambitnych projektów restrukturyzacji branży, stwarzające szansę na trwałą poprawę niekorzystnej sytuacji. Ich wspólną cechą pozostawał jednak brak konsekwencji w realizacji przyjętych programów i wdrażania postulowanych działań naprawczych. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy miała nie tylko zmieniająca się sytuacja na arenie politycznej Polski. Uwidaczniało się jak mocno struktury przemysłowe są powiązane z kręgami politycznymi, a wyraźny brak porozumienia w zasadniczych kwestiach pomiędzy dwoma głównymi ugrupowaniami politycznymi stał się jednym z istotnych czynników postępującej degradacji narodowego potencjału produkcyjnego. Pomimo braku konsekwencji w umożliwieniu funkcjonowania zakładom zbrojeniowym na zasadach rynkowych, w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dokonano szeregu doraźnych zmian, które w dalszej perspektywie miały ułatwić zarządom przedsiębiorstw podejmowanie decyzji związanych z ich dalszym rozwojem. W latach 1991 – 1996 przeprowadzono komercjalizację całej branży zbrojeniowej. W wyniku tej operacji przedsiębiorstwa zostały przekształcone spółki akcyjne, w większości których Skarb Państwa był jedynym akcjonariuszem. Jedynie w niewielkiej liczbie przypadków współwłaścicielami zostali dotychczasowi wierzyciele zakładów, otrzymujący akcje przedsiębiorstw w zamian za dotychczasowe wierzytelności. Zmiana ta, mimo że głównym właścicielem pozostało państwo, dawała większą samodzielność spółkom w zakresie dalszego zarządzania posiadanym majątkiem.

Szansę na zmianę dotychczasowej sytuacji umożliwiają ostatni z przygotowywanych planów restrukturyzacji opracowany w 1998 roku pod nazwą *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i technicznej modernizacji sił zbrojnych*. Opra-

cowanie programu zostało poprzedzone diagnozą bieżącego stanu sektora, szansą i możliwościami jego naprawy oraz udziałem krajowego przemysłu w zaopatrywaniu armii w niezbędne uzbrojenie i sprzęt. Z przeprowadzonych badań symulacyjnych płynęły następujące wnioski⁹:

1) oparcie technicznej modernizacji sił zbrojnych RP na uzbrojeniu pochodzącym od zagranicznych dostawców oznacza dwukrotne zwiększenie wydatków budżetowych państwa w latach 1996 – 2010, a w efekcie generowanie deficytu rządu 40 mld zł (w cenach z 1994 roku), spadek zatrudnienia w sektorze zbrojeniowym o dalsze 35 tys. pracowników;

2) możliwy jest co najmniej 70% udział polskich przedsiębiorstw w procesie modernizacji SZ RP, dające szansę wzrostu eksportu uzbrojenia, zmniejszenia bezrobocia o ok. 90 tys. osób i co najmniej podwojeniu wpływów do budżetu z tytułu podatków płaconych przez przedsiębiorstwa zaangażowane w produkcję zbrojeniową.

Opracowany program zakłada zmianę dotychczasowych stosunków własnościowych, dokapitalizowanie oraz finansowe wzmocnienie przedsiębiorstw zbrojeniowych. Punktem wyjścia do realizacji założonego celu miało się stać utworzenie Narodowego Funduszu Przemysłu Obronnego, posiadającego status spółki akcyjnej, której jedynym udziałowcem pozostałby Skarb Państwa. Fundusz zarządzałby akcjami większości skomercjonalizowanych przedsiębiorstw należących do trzonu sektora zbrojeniowego oraz odpowiadałby za dalszy przebieg restrukturyzacji, uwzględniając w pierwszej kolejności interesy polskiej racji stanu. Podejmowałby również działania na rzecz promocji eksportu i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Jednocześnie Fundusz miałby do dyspozycji własne środki finansowe, pochodzące ze źródeł pozabudżetowych, dające możliwość i niezbędne instrumenty wspierania rozwoju.

Drugą niezmiernie ważką kwestią do rozwiązania pozostało nadanie całemu sektorowi zbrojeniowemu optymalnej struktury własnościowej. Doświadczenia w tym obszarze z lat dziewięćdziesiątych w krajach, w których wcześniej udział własności państwa stanowił spory odsetek w strukturze własnościowej przemysłu zbrojeniowego (Francja, Hiszpania, Włochy) wskazują, że prywatyzacja przedsiębiorstw, szczególnie tych funkcjonujących w obszarze zaawansowanych technologii (lotnictwo, aeronautyka, elektronika i informatyka) i ograniczenie państwowego interwencjonizmu, są niezbędnym warunkiem dalszego dynamicznego rozwoju. Jedyne bowiem własność prywatna, dominująca w takich krajach, jak USA, Wielka Brytania czy Niemcy, stwarza realną szansę na podejmowanie daleko idącej współpracy międzynarodowej oraz ułatwia transfer technologii i kapitału. Konieczność stosowania coraz nowocześniejszych rozwiązań konstrukcyjno-technologicznych, opracowanie nowych generacji uzbrojenia sprawia, że rosną koszty całkowite programów zbrojeniowych, wśród których coraz większy udział mają

⁹ 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. 55.

nakłady na prace badawczo-rozwojowe. Obecnie powszechnie stosowaną praktyką w krajach rozwiniętych jest, już na etapie podejmowania decyzji o uruchomieniu nowego programu zbrojeniowego, deklaracja przystąpienia do niego (niezależnie od formy uczestnictwa) co najmniej kilku kooperantów. Tego typu strategia pozwala na zwiększenie wielkości sprzedaży (kraje uczestniczące w programie są najczęściej głównymi odbiorcami produkowanych wyrobów) oraz obniżenie kosztów przypadających na każdego uczestnika przedsięwzięcia, a w efekcie zmniejszenie kosztów jednostkowych i wzrost konkurencyjności towaru na rynku międzynarodowym. Płyne stąd prosty wniosek. Po pierwsze polski przemysł zbrojeniowy nie jest w stanie samodzielnie podjąć się opracowania i wdrożenia żadnego złożonego systemu uzbrojenia i uczynienia go konkurencyjnym wobec wyrobów oferowanych przez dużych zagranicznych producentów. Po drugie – jeśli polski przemysł zbrojeniowy będzie chciał się stać partnerem zachodnich koncernów, musi zostać w zasadniczej części sprywatyzowany, gdyż *przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw przemysłu obronnego, to bodaj jedyny sposób na uporządkowanie organizacji wewnętrznej tych przedsiębiorstw i usprawnienie zarządzania [...]*¹⁰. Z tego względu problemom przekształceń własnościowych poświęcono w najnowszym programie restrukturyzacji szczególnie dużo miejsca. Jednocześnie starano się w nim uwzględnić zarówno możliwości samych przedsiębiorstw funkcjonowania w nowych realiach gospodarczych, jak również potrzebę zachowania kontroli państwa w branżach o szczególnym znaczeniu dla rozwoju regionalnego i utrzymania ciągłości zasilania sił zbrojnych, szczególnie w uzbrojenie rodzimej produkcji. Projekt prywatyzacji zakłada podział przedsiębiorstw na **pięć zasadniczych grup**. W grupie pierwszej znaleźli się przede wszystkim wytwórcy, którzy w dalszym ciągu pozostaną w 100% własnością Skarbu Państwa i nie zostaną w ogóle sprywatyzowani. Głównym właścicielem przedsiębiorstw znajdujących się w grupie drugiej również pozostanie Skarb Państwa, lecz część ich majątku po wydzieleniu w układzie holdingowym może zostać sprzedana różnym inwestorom. Do obu grup zostały zaliczone przedsiębiorstwa skoncentrowane na wytwarzaniu broni strzeleckiej, materiałów wybuchowych oraz lekkich środków przeciwpancernych i przeciwlotniczych. W grupie trzeciej, najliczniejszej, znaleźli się producenci sprzętu elektronicznego i radiolokacyjnego oraz materiałów wybuchowych i amunicji. Zakłady te zostały włączone w program prywatyzacji, ale w taki sposób, aby państwo zachowało większościowe (lub kontrolne) pakiety akcji, pozwalające na utrzymanie decydującego głosu w kluczowych kwestiach. Do czwartej grupy zostały zakwalifikowane przedsiębiorstwa należące do branży lotniczej i elektronicznej oraz część zakładów związana z produkcją chemiczną. W ich przypadku w ofercie sprzedaży znajdzie się większość majątku firm przy zachowaniu jedynie pewnych form kontroli państwa, np. utrzymanie mniejszościowych pakietów akcji. Do grupy piątej trafiły przedsiębiorstwa, dla których prywatyzacja winna mieć formę całkowitą i nie obarczoną żadnymi dodatkowymi warunkami (tabela 2).

¹⁰ M. Łuczak, *Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w przemyśle obronnym Polski*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5, s. 131.

Tabela 2

Zakres restrukturyzacji polskiego przemysłu zbrojeniowego po 1998 roku

| Przedsiębiorstwo | Udział Skarbu Państwa (w%) | | Zakres prywatyzacji | | | | | | Forma prywatyzacji | Termin prywatyzacji | |
|---|----------------------------|----------|--------------------------------------|---|---|---|---|---|--------------------|---------------------|--|
| | obecny | docelowy | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Liczba spółek | | |
| Huta Stalowa Wola | 62 | <51 | | | x | | | | 5-6 wydz. | 2000 | |
| WSK PZL Rzeszów | 100 | <51 | | | x | | | | 5 wydz. | 2000 | |
| ZM Bumar-Łabędy | | <51 | | | x | | | | > 3 | 1999 | |
| FLT Kraśnik | 100 | <51 | | | x | | | | - | 1999 | |
| CNPEP Radwar | 85 | >51 | | | x | | | | 4 wydz. | 2000 | |
| WSK PZL-Swidnik | 100 | <51 | | | x | | | | 6 wydz. | 2000 | |
| ZM Mesko | 100 | >85 | | x | | | | | 3 | | |
| ZST Erg-Bieruń | 100 | <51 | | | | | x | | 5 | 2000 | |
| ZTS Gamrat | 100 | <51 | | | | x | | | 8-10 | 1999 | |
| ZTS Nitron | 100 | <51 | | | | x | | | -- | 2000 | |
| WSK PZL-Mielec | 100 | | | | | | | x | | | |
| GZPG Stomil Grudziądz | 100 | <51 | | | x | | | | 7 | | |
| PCO | 100 | <51 | | | x | | | | 1 | 1999 | |
| Stomil Poznań | 100 | <51 | | | | | x | | 1 | 2000 | |
| PZL Warszawa-Okęcie | 100 | <51 | | | | x | | | - | 2000 | |
| ZM Łuczniczka | 100 | >85 | | x | | | | | 4 | - | |
| ZTS Pronit | 71 | <56 | | x | | | | | 9 | - | |
| PZL-Hydrai | 100 | <51 | | | x | | | | 7 | | |
| ZR Radmor | 100 | >51 | | | | x | | | | 2000 | |
| ZM PZL-Wola | 100 | | | | | | | x | | | |
| BZE Belma | 100 | >51 | | | | x | | | 3 | - | |
| ZTS Nitro-Chem | 100 | >85 | x | | | | | | - | - | |
| ZM Farnów | 100 | <51 | | | x | | | | 4 | 1999 | |
| TM Pressta | 51 | >51 | x | | | | | | | | |
| PSO Maskpol | 100 | <51 | | | | x | | | - | 2000 | |
| ZM Dezamet | 61 | >61 | | x | | | | | 7 | | |
| ZM Niewiadów | 100 | <51 | | | | | x | | 2 | 2000 | |
| WSK PZL-Warszawa II | 100 | <51 | | | x | | | | 1 | 2000 | |
| ZE Warel | 100 | <51 | | | x | | | | | 1999 | |
| GZE Unimor | 62 | | | | | | | x | | | |
| ZSP Progaz | 100 | <51 | | | | x | | | - | 2000 | |
| WSK PZL-Kalisz | 92 | <51 | | | | x | | | 3-5 | 2000 | |
| Unimor-Radiocom | 51 | | wniesienie 51% akcji do ZE Radmor SA | | | | | | | | |
| Unimor-ZUMT | 51 | | wniesienie 51% akcji do ZE Radmor SA | | | | | | | | |
| Planowany zakres prywatyzacji przedsiębiorstw: | | | | | | | | | | | |
| 1 - nie prywatyzowane w całości, bez prywatyzacji wydzielonych części majątku, | | | | | | | | | | | |
| 2 - nie prywatyzowane w całości, z prywatyzacją wydzielonych części majątku, | | | | | | | | | | | |
| 3 - publiczne zaproszenie do rokowań, bez prywatyzacji wydzielonych części majątku, | | | | | | | | | | | |
| 4 - publiczne zaproszenie do rokowań, z prywatyzacją wydzielonych części majątku, | | | | | | | | | | | |
| 5 - prywatyzacja w drodze oferty publicznej, | | | | | | | | | | | |
| 6 - prawdopodobne postępowanie upadłościowe. | | | | | | | | | | | |

Źródło: T. Hypki, *Program zwolnień i wyprzedaży*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność” 1999, nr 3, s. 5.

W programie nie została, jak na razie, w żaden sposób określona forma restrukturyzacji wojskowych zakładów produkcyjno-remontowych, jednostek badawczo-rozwojowych oraz central zajmujących się handlowym obrotem wyrobami pochodzącymi z produkcji specjalnej. Najprawdopodobniej, analogiczne jak w przypadku firm produkcyjnych, zostaną one poddane komercjalizacji, będącej wstępnym etapem dalszych przekształceń. Środki finansowe uzyskane ze sprzedaży akcji (udziałów) prywatyzowanych przedsiębiorstw mają zostać w całości wykorzystane na dalszą restrukturyzację branży, zwiększenie funduszu na zakupy nowoczesnego uzbrojenia oraz wsparcie i promocję polskiego eksportu. Nadzór nad redystrybucją środków powierzono Radzie Ministrów, z założeniem ich rozdziału pomiędzy dwa kluczowe resorty: Ministerstwo Obrony Narodowej (zamówienia i zakupy) oraz Ministerstwo Gospodarki (prywatyzacja kolejnych przedsiębiorstw).

Konkretne przedsięwzięcia zostały zaprojektowane w sferze **restrukturyzacji zatrudnienia**. Jej efektem ma być dalsze zmniejszenie liczby pracowników w zakładach zbrojeniowych o kolejne 18,3 tys. osób, co winno wpłynąć na zmniejszenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw o ponad 300 mln zł rocznie. Negatywne doświadczenia dotyczące jednorazowych odpraw pracowniczych pochodzące z restrukturyzacji polskiego górnictwa sprawiły, że zrezygnowano z tej formy pomocy socjalnej na rzecz skrócenia o 2 – 5 lat stażu pracy uprawniającego do nabycia prawa do pełnych świadczeń emerytalnych oraz zliberalizowania przepisów dotyczących praw do nabywania zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków przedemerytalnych oraz przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego w przypadku niewypłacalności pracodawcy¹¹.

Drugą formą pomocy, mającą ułatwić znalezienie nowego stanowiska pracy w przypadku zwolnienia, jest specjalny program szkoleń i przekwalifikowania (rekonwersji pracowniczej) w niektórych zakładach pracy. Skierowany głównie do młodszej kadry pracowniczej, dotyczy jedynie wybranych zakładów, takich w których przewidywane zwolnienia są stosunkowo duże, a lokalny rynek pracy jest w stanie zaoferować zatrudnienie zwalnianym osobom po zmianie dotychczasowych kwalifikacji.

Jednym z najistotniejszych warunków powodzenia zakładanych zmian w polskim sektorze zbrojeniowym jest – obok woli politycznej – pozyskanie niezbędnych środków finansowych na ich realizację. Drugim źródłem, po dochodach uzyskanych w wyniku sprzedaży części majątku przedsiębiorstw prywatnym inwestorom, winny się stać dochody pochodzące z zamówień zagranicznych, kompensujących polskie zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego poza granicami kraju –

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [DzU 1999, nr 38, poz. 363]; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego [DzU 1999, nr 98, poz. 1148].

offset. Na ich podstawie zagraniczny dostawca zobowiązuje się do pomocy w znalezieniu środków na zakupy u niego określonego uzbrojenia. Przyjęte regulacje prawne przewidują, że offset nie będzie obowiązkowy tylko w dwóch wypadkach: gdy wartość dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego nie przekracza równowartości w walucie polskiej 5 mln euro (jest to tzw. próg wymagalności) lub gdy umowa dotyczy remontów i dostaw części zamiennych wyposażenia zakupionego przed wejściem w życie obowiązujących przepisów¹².

Ustalone zostały też granice, w jakich wahać się może tzw. mnożnik offsetowy (tzn. współczynnik zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy na poczet wartości umowy offsetowej). Odejście od normatywnych wskaźników i przyjęcie w ich miejsce granic wahań mają ułatwić zakres i warunki negocjacji z potencjalnymi dostawcami, np.:

- 1) inwestycje kapitałowe i transfer technologii:
 - a) elektronika – 1,5 – 2,0;
 - b) lotnictwo – 1,5 – 2,0;
 - c) pojazdy bojowe – 0,5 – 2,0;
- 2) szkolenia:
 - a) w dziedzinie badań i rozwoju – 1,0 – 2,0;
 - b) w zakresie kontroli jakości – 0,5 – 1,5;
- 3) zwiększenie eksportu towarów wyprodukowanych przez przemysłowy potencjał obronny:
 - a) bezpośrednie zakupy w Rzeczypospolitej Polskiej – 1,0 – 2,0;
 - b) sprzedaż polskich wyrobów za pośrednictwem własnej sieci dystrybucyjnej – 1,0 – 2,0;
 - c) wsparcie marketingowe i promocyjne dla eksportu polskich wyrobów na rynkach trzecich – 0,5–2,0.

Tego typu formę dwustronnych zamówień stosuje się od wielu lat w międzynarodowym obrocie sprzętem specjalnym. Jednak jak wskazują doświadczenia bezpośrednio, zobowiązana offsetowe najczęściej stosuje się jedynie w przypadku wymiany handlowej pomiędzy krajami o zbliżonym poziomie rozwoju technologicznego, a przedmiotem wymiany są towary, którymi obie strony są zainteresowane, np. materiały, części, podzespoły niezbędne do realizacji wyjściowej transakcji. Natomiast w obrocie handlowym pomiędzy krajami o zróżnicowanym poziomie technicznego i gospodarczego rozwoju, dominującą formą handlu wymiennego są zakupy kompensacyjne lub kompensacja powrotna¹³.

¹² Zob. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa [DzU nr 80, poz. 903] oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet umowy offsetowej i wielkości mnożników dla zobowiązań offsetowych bezpośrednich i pośrednich [DzU nr 66, poz. 792].

¹³ Zob. szerzej W. Rutkowski, E. Sadowska-Cieślak, *Niekonwencjonalne metody finansowania handlu zagranicznego*, Centrum Doskonalenia Kadr Handlu Zagranicznego, Warszawa 1988; J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996, s. 127 – 131.

4.3. Szanse rozwoju przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego

Zaplanowana restrukturyzacja, nawet jeśli jej generalne założenia zostaną zrealizowane w niewielkim stopniu, wpłynie na poprawę konkurencyjności polskich wyrobów, jeśli nie będą jej towarzyszyły próby włączenia przedsiębiorstw w struktury międzynarodowych korporacji zbrojeniowych oraz znacznego zaangażowania środków finansowych w realizację ponadnarodowych programów podejmowanych przez największe państwa należące do NATO i UE. Dotychczasowe doświadczenia z udziału polskich przedsiębiorstw w zakresie międzynarodowej współpracy zbrojeniowej są bardzo ograniczone. Wzrost zainteresowania udziałem w międzynarodowym podziale pracy wynikał głównie z dążenia do przetrwania firmy w obliczu malejących zamówień krajowych i ograniczonych możliwości eksportowych. Jako duże osiągnięcie było traktowane niemal każde zdobycie zagranicznego kontraktu, chociaż udział i rola polskich firm w całości przedsięwzięcia były zazwyczaj marginalne. Przykładem starań o pozyskanie zamówień może być umowa zawarta pomiędzy WSK PZL Mielec a amerykańską firmą Boeing na wytwarzanie w Polsce niewielkich elementów samolotów pasażerskich, czy porozumienie zawarte między warszawskim RADWAR-em i francuskim Thomsonem-CSF dotyczące wspólnej produkcji urządzeń elektronicznych.

Włączenie Polski do militarnych struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999 rok) nadało współpracy nowy wymiar. Obecnie nie jest już ona postrzegana jako znaczące osiągnięcie, lecz jako wyraz naturalnego efektu wzrostu znaczenia i zaangażowania Polski na arenie międzynarodowej. Mimo iż wielkość współpracy jest dalece niewystarczająca, podejmuje się starania o rozpoczęcie wspólnej produkcji wybranych systemów uzbrojenia dla polskiej armii. Podpisanie umowy na produkcję radiostacji przez RADMOR na licencji Thomsona, czy produkcja w Hucie Stalowa Wola haubicy samobieżnej, której dostawy mają się rozpocząć w 2002 roku to jak dotychczas największe osiągnięcia. Po zakończeniu restrukturyzacji, wraz z zaangażowaniem zagranicznego kapitału, ma szansę wrosnąć również zakres współpracy. Chociaż jej głównym beneficjentem będzie strona polska, mająca możliwość pozyskania nowszych technologii, dostęp do rynków zbytu, szansę zwiększenia udziału w międzynarodowych programach zbrojeniowych, to jednocześnie korzyści mogą odnieść potencjalni kooperanci zachodni. Największa to niewątpliwe możliwość sprzedaży uzbrojenia na polskim rynku. Dalsze korzyści wynikają z możliwości redukcji kosztów produkcji, wykorzystania tańszej siły roboczej, obniżenia i podziału kosztów uczestnictwa w programach międzynarodowych.

Przemysł zbrojeniowy państw zachodnich dysponuje znacznymi rezerwami wytwórczymi i dlatego dotychczas nie był szerzej zainteresowany możliwością wykorzystania wolnych zdolności produkcyjnych w polskim przemyśle¹⁴. Sytuacja uległa jednak zmianie, wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w NATO, lecz podobnie jak na początku lat dziewięćdziesiątych zakres międzynarodowej

¹⁴ Analiza sektorowa konwersji... s. 99.

współpracy polskich przedsiębiorstw jest dalece niewystarczający w porównaniu z posiadanymi możliwościami produkcyjnymi.

Polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe, pomimo problemów finansowych, znaczącego udziału Skarbu Państwa w strukturze własnościowej i ograniczonej konkurencyjności wytwarzanych wyrobów, stały się przedmiotem rosnącego zainteresowania potencjalnych zachodnich inwestorów, wśród których dominującą pozycję zajmują duże amerykańskie i zachodnioeuropejskie koncerny zbrojeniowe. Świadczą o tym licznie odwiedzające nasz kraj delegacje zachodnich przedsiębiorców, wzrost liczby wystawców i uczestników na organizowanym od 1993 roku w Kielcach Międzynarodowym Salonie Przemysłu Obronnego (w 2000 roku w salonie-targach uczestniczyło blisko trzysta firm z kraju i zagranicy, m.in. z USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Belgii), znaczne zainteresowanie organizowanymi przez resort obrony przetargami na dostawy nowoczesnego uzbrojenia. Czynnikiem sprzyjającym zwiększonemu zainteresowaniu są narastające od wielu lat potrzeby sił zbrojnych dotyczące technicznego ich wyposażenia, których zaspokojenie stanowi niezbędny warunek wypełnienia przyjętych przez Polskę zobowiązań w ramach członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Według analiz i opinii pochodzących z World Policy Institute, środkowoeuropejskie kraje członkowskie NATO będą musiały w okresie najbliższych 10 lat wyasygnować na zakup nowoczesnego uzbrojenia i wyposażenia zgodnego ze standardami Sojuszu łącznie 43 – 45 mld USD, z czego znaczna część tej kwoty dotyczy bezpośrednio Polski¹⁵. Obecnie wszystkie rodzaje sił zbrojnych oczekują na dostawy nowego uzbrojenia, a do najpilniejszych potrzeb, które w najbliższym okresie będą decydowały o kompatybilności i interoperacyjności polskich pododdziałów, należy zaliczyć: samolot wielozadaniowy, samolot transportowy, śmigłowiec bojowy, kołowy transporter opancerzony, systemy obrony przeciwlotniczej, systemy łączności i kierowania ogniem.

Nawet bardzo szacunkowe kalkulacje prowadzą do wniosku, że aby to osiągnąć Polska musiałaby przez ten okres przeznaczyć na zakupy uzbrojenia całe kolejne budżety resortu obrony. Jeżeli dodatkowo uwzględnić, że jedynie niewielka ich część zostaje przeznaczona na techniczną modernizację armii (11% w 2000 roku), staje się oczywiste, że osiągnięcie tego celu jest nierealne bez pozyskania pozabudżetowych źródeł finansowania. Pomimo zapewnień ze strony rządu, że takie środki istnieją i wymagają ogłoszenia i rozstrzygnięcia procedur przetargowych, a jednocześnie zwlekanie z ich inicjacją, prowadzi do wniosku, że albo deklaracje nie mają pokrycia w realnej rzeczywistości, albo istnieją inne, bliżej nieznanne przesłanki podobnego postępowania.

Obecnie wiele systemów uzbrojenia, będących na wyposażeniu polskich sił zbrojnych, wymaga modernizacji lub całkowitej wymiany. Dostosowywanie posiadanego uzbrojenia do standardów pozwalających na wspólne operacje z wojskami koalicyjnymi, odbywa się głównie przez kolejne modernizacje sprzętu produkcji radzieckiej. Podobnie postępują inne kraje środkowoeuropejskie, co po-

¹⁵ Zob. A. Zaborowski, *Dwa giganty i Polska*, „Polska Zbrojna” 2000, nr 35, s. 21.

zwala na uzyskanie oszczędności finansowych w krótkiej perspektywie. Jednak i w tym obszarze Polska w znacznym stopniu utraciła możliwości uzyskania specjalizacji modernizacyjnej zasadniczego uzbrojenia (np. nie doszło do porozumienia w sprawie modernizacji samolotu MIG-29 pomiędzy Wojskowymi Zakładami Lotniczymi w Bydgoszczy i niemiecką firmą DASA).

Na atrakcyjność polskiego sektora zbrojeniowego składają się zarówno czynniki geopolityczne (transformacja ustrojowa, lokalizacja geograficzna w środkowej części Europy, posiadany potencjał demograficzny, rozpoczęty proces o przyznanie członkostwa w Unii Europejskiej), jak i przesłanki o charakterze gospodarczym (stały wzrost gospodarczy, chłonny rynek, liberalizacja przepisów w zakresie przepływu kapitału, dóbr i usług, wzrost udziału inwestycji zagranicznych) oraz dostosowywanie polskiego ustawodawstwa z zakresu kontroli produkcji i obrotu sprzętem specjalnym do wymogów obowiązujących w UE i NATO¹⁶.

Odkładanie na przyszłość decyzji, które winny być podjęte możliwie najwcześniej ani nikomu, ani niczemu nie służy. Z tego tytułu strona polska ponosi jedynie kolejne straty w sferze ekonomicznej, politycznej i militarnej. Straty ekonomiczne są ewidentne: rośnie zadłużenie polskich przedsiębiorstw i spada ich wartość rynkowa. Permanentne niedoinwestowanie sprawia odkładanie na przyszłość jakichkolwiek inwestycji, a pozyskiwane środki służą jedynie utrzymaniu bieżących zdolności produkcyjnych oraz regulowaniu najważniejszych zobowiązań. Wśród załóg spada wiarygodność pracodawcy w możliwości wywiązania się z nałożonych obowiązków. Efektem tego są kolejne demonstracje i strajki pracowników (np. z Radomia i Mielca) domagających się od rządu wypłaty należnych świadczeń, kolejnych zamówień oraz przedłożenia konkretnego i realnego planu sanacyjnego, pozwalającego na poprawę sytuacji w przedsiębiorstwach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. Brak takich rozwiązań sprawia, że zakłady tracą najcenniejszy potencjał ludzki: inżynierów, kadre naukowo-badawczą i wykwalifikowanych pracowników, którzy dzięki posiadanym kwalifikacjom mają jeszcze szansę na zmianę swej sytuacji materialnej.

Na płaszczyźnie militarnej następuje dalsze starzenie się posiadanego uzbrojenia, a przez to spadek zdolności bojowej wojsk operacyjnych. Rośnie natomiast dystans dzielący armię polską od jej sojuszników odnośnie technicznego wyposażenia.

W sferze politycznej spada wiarygodność złożonych deklaracji o możliwości osiągnięcia zdolności operacyjnej wybranych jednostek do współdziałania z siłami państw członkowskich NATO i konieczność skoncentrowania się na wypełnianiu we wspólnych przedsięwzięciach zadań o znaczeniu drugorzędym. Tego typu działalność osłabia wizerunek Polski na arenie międzynarodowej, szczególnie w obliczu prowadzonych negocjacji o włączeniu Polski do Unii Europejskiej.

¹⁶ Zob. F. Makowski, *Polska zbrojeniówka poszukuje inwestorów*, „Wojsko i Wychowanie” 2000, nr 2, s. 114 – 120.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że miniona dekada lat dziewięćdziesiątych została dla polskiego przemysłu zbrojeniowego bezpowrotnie stracona. Nie powiodła się realizacja żadnego z proponowanych programów restrukturyzacyjnych. Podejmowane dotychczas przedsięwzięcia były ukierunkowane na utrzymanie posiadanego potencjału produkcyjnego, ograniczenie kosztów jego utrzymania przy jednoczesnych zwolnieniach pracowniczych. Działania te tylko w nielicznych przypadkach przynosiły krótkotrwały efekt, pozwalający na przetrwanie przedsiębiorstw bez możliwości podejmowania długofalowej strategii rozwoju.

Szansę na zmianę obecnej, bardzo trudnej sytuacji w sektorze zbrojeniowym stwarza ostatni z proponowanych programów restrukturyzacyjnych. Po raz pierwszy zostały w nim uwzględnione wszystkie niezbędne warunki dające szansę jej powodzenia: prywatyzacja przedsiębiorstw, różnorodne źródła finansowania, wymagane regulacje prawne, formy kompensacji importu i szansa na uczestnictwo polskich przedsiębiorstw na zwiększenie skali dotychczasowej współpracy międzynarodowej.

Ale już w początkowym etapie jego realizacji są widoczne znaczne opóźnienia kalendarza w stosunku do przyjętego we wstępnej fazie. Zakładana prywatyzacja opóźniona jest o dwa lata. Dotychczas nie został ogłoszony żaden zasadniczy przetarg na dostawy uzbrojenia dla polskiej armii. Sytuację w dalszym ciągu komplikuje brak długofalowej strategii technicznej modernizacji sił zbrojnych połączonej z planowanymi zakupami niezbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Po raz kolejny ujawnia się potrzeba wprowadzenia do praktyki zarządzania w sektorze obronnym formuły średniokresowego programowania, zawierającego planowane na ten okres wielkości i strukturę zakupów oraz dającego gwarancję ich finansowej finalizacji. Kumulacja nie zrealizowanych potrzeb sprzętowych armii oraz ograniczone i wciąż niewystarczające nakłady budżetowe powodują, że środki finansowe pozwalają jedynie na zaspokojenie bieżących i najbardziej niezbędnych potrzeb. Aby wypełnić przyjęte zobowiązania niezbędne jest znalezienie dodatkowych, pozabudżetowych źródeł finansowania, których uruchomienie jest podstawowym warunkiem powodzenia i osiągnięcia założonych celów.

Nawet najlepiej przemyślana i zaplanowana restrukturyzacja nie zmieni znacząco sytuacji w polskiej branży zbrojeniowej, jeśli deklaracji możliwości zmiany sytuacji w bliżej nieokreślonej perspektywie nie zastąpią konkretnie działania, a obietnicom jej dofinansowania nie będzie towarzyszyła realna szansa ich urzeczywistnienia.

5. STAN INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ WSPIERAJĄCEJ GOSPODARKE OBRONNĄ KRAJU I JEJ PERSPEKTYWY ROZWOJU NA NAJBLIŻSZE LATA

5.1. Identyfikacja infrastruktury technicznej

Bezpieczeństwo państwa obejmuje zarówno sfery polityczną i militarną, jak i zagadnienia gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne. Jednym z podstawowych czynników warunkujących te procesy jest ich infrastruktura. W ogólnym znaczeniu można przyjąć, że „*infrastruktura to podstawowe urzędnia, przedsiębiorstwa i instytucje usługowe nieodzownie potrzebne do właściwego funkcjonowania gospodarki narodowej lub jej poszczególnych działów, gałęzi i jednostek podstawowych*”¹. Ta ogólnie akceptowana definicja ujmuje wszelkie rodzaje infrastruktury. Pewne rozbieżności występują w bardziej szczegółowych klasyfikacjach, zwłaszcza w obszarze sfery społecznej i oświatowej, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, sportu i wypoczynku, a także w gospodarce komunalnej i mieszkaniowej.

Generalizując można stwierdzić, że infrastruktura państwa dzieli się na społeczną i techniczną, zwaną też techniczno-ekonomiczną. Infrastruktura społeczna jest tworzona przez administrację państwową i samorządową, wymiar sprawiedliwości, oświatę i wiele innych, w tym system obrony narodowej. Jej celem jest stworzenie odpowiednich warunków życia i rozwoju społeczeństwa. W odniesieniu do infrastruktury techniczno-ekonomicznej w literaturze przedmiotu można spotkać wiele opisów służących definiowaniu tego terminu. Warto jednak podkreślić, że nie spotyka się definicji o zdecydowanym zróżnicowaniu. Fakt ten świadczy o względniej jednoznaczności co do treści pojęcia infrastruktury².

Na potrzeby niniejszego opracowania, nie wdając się w bardziej szczegółowe rozważania w tej materii, przyjęto ogólną definicję pojęcia *infrastruktury techniczno-ekonomicznej* jako **zespołu wzajemnie powiązanych elementów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej i warunkujących tym samym rozwój społeczno-gospodarczy państwa, w skład którego wchodzi: transport, łączność, energetyka i gospodarka wodna.**

Infrastrukturę rozpatruje się zwykle w trzech aspektach: technicznym, ekonomicznym i organizacyjnym. Takie podejście pozwala wyspecyfikować jej cechy

¹ J. Kurowski, *Kierunki przeobrażeń w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej gospodarki narodowej*, [w:] *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 – 1992)*, red. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993, s. 131.

² Por. Z. Karst, *Techniczno-ekonomiczna infrastruktura gospodarki narodowej*, PWN, Warszawa 1989, s. 12; W. Grzywacz, *Infrastruktura transportu*, PWE, Warszawa 1972, s. 27; L. Giermakowski, *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju*, AON, Warszawa 1994, s. 59; J. Kurowski, *Kierunki przeobrażeń...* s. 131; B. Malisz, *Problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju*, PWE, Warszawa 1979, s. 79 – 90 oraz K. Secomski, *Polityka społeczno-ekonomiczna, zarys teorii*, PWE, Warszawa 1979, s. 321 – 323.

charakterystyczne, decydujące o konieczności odmiennego traktowania w stosunku do pozostałych działów gospodarki narodowej.

Wymienione cechy pozwalają zwrócić uwagę na zasadnicze prawidłowości rządzące inwestowaniem i eksploatacją w systemach infrastruktury oraz ocenić ją ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa.

Celem obrony RP jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorium państwa, co może być osiągnięte przez przygotowanie, rozbudowę i utrzymanie infrastruktury obronnej państwa. Głównymi zadaniami gospodarki narodowej na rzecz obronności są:

1) stworzenie optymalnych warunków do zakwaterowania i szkolenia własnych sił zbrojnych w czasie pokoju;

2) przygotowanie bazy do wykonywania zadań obronnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny;

3) zapewnienie ludności cywilnej warunków do przetrwania w sytuacjach ekstremalnych;

4) rozbudowa bazy niezbędnej do wypełnienia zadań wynikających z roli państwa gospodarza (HNS).

Sprawność realizacji tych typowych zadań logistycznych zależy od potencjału i jakości infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju, a więc transportu, łączności, energetyki i gospodarki wodnej. Można stwierdzić, że te działy gospodarki narodowej, składające się na infrastrukturę techniczno-ekonomiczną, w zasadniczej mierze decydują o sprawności całej gospodarki. Wszelkie zakłócenia w funkcjonowaniu któregośkolwiek z tych systemów pociągają za sobą negatywne skutki dla całej gospodarki narodowej.

Obecne powiązania sfery obronnej z gospodarką nie napawają optymizmem. Transformacja ustrojowa, zmiany w doktrynie obronnej, wstąpienie do NATO wytworzyły całkowicie nową sytuację, za którą nie nadąża i do której nadal jest niedostosowany nasz system prawny.

W ocenie znaczenia poszczególnych elementów infrastruktury trudno jest dokonać gradacji kwalifikującej ich ważność, bezpieczeństwo państwa bowiem jest uzależnione w równym stopniu od sprawności każdego z nich. Dlatego kolejność prezentacji ocen poszczególnych systemów jest dowolna i nie stanowi o ich większej czy mniejszej ważności dla bezpieczeństwa kraju.

5.2. System transportowy

Ogniwem, które determinuje żywotność i sprawność systemu gospodarczo-obronnego kraju jest transport we wszelkich jego odmianach (transport samochodowy, kolejowy, wodny, lotniczy, rurociągowy). Znaczenie transportu w systemach ekonomiczno-obronnych dobrze opisuje wysokość nakładów na inwestycje transportowe, które w krajach wysoko rozwiniętych kształtują się w granicach 25% ogółu nakładów inwestycyjnych. Wskaźnik inwestycyjny w krajach Unii Europej-

skiej obrazujący wysokość nakładów na 1 tkm pracy przewozowej, wynoszący obecnie około 0,11 USD jest oceniany jako niewystarczający. Dla porównania w Polsce sięga on zaledwie około 0,007 USD na 1 tkm.

Znaczenie transportu w systemie gospodarczo-obronnym państwa jest również determinowane rolą, jaką on pełni. Przemieszczanie ładunków i ludzi związane z wykonywaniem zadań na rzecz gospodarki narodowej realizowane w czasie pokoju nie jest jedynym zadaniem systemu transportowego. Kolejnym, niezwykle ważnym, a wykonywanym na rzecz sił zbrojnych, są przewozy wojsk i różnego typu zaopatrzenia. Natomiast w wypadku zaistnienia ewentualnego zagrożenia lub wojny system ten przekazuje do bezpośredniej dyspozycji SZ pojazdy mechaniczne, samoloty, śmigłowce, statki, wagony oraz różnego rodzaju urządzenia techniczne (np. rurociągi) niezbędne dla wojska³.

Z obronnego punktu widzenia dużo uwagi należy poświęcić **transportowi samochodowemu**, którego znaczenie w warunkach szczególnych (zagrożenia lub konfliktu zbrojnego) niezwykle wzrasta. Jest to wynikiem nie tylko jego bezpośredniej przydatności dla SZ, ale głównie jego żywotności w warunkach działań bojowych. Na wiele uwagi zasługuje także transport kolejowy, ze względu na jego znaczenie w okresie narastania zagrożenia, a szczególnie w okresie operacyjnego rozwijania systemu obronnego państwa.

Ma swoje poczesne miejsce w systemie obronnym również **transport morski** rozpatrywany z punktu widzenia zbliżności celów rozwoju pokojowego z celami obronnymi⁴.

Transport wodny śródlądowy z uwagi na dużą wrażliwość na oddziaływanie przeciwnika oraz szeregowość żeglugi z obronnego punktu widzenia należy traktować jako marginalny.

Transport rurociągowy ze względu na swoje właściwości: ekonomiczność (niskie koszty transportu paliw) oraz żywotność (mała wrażliwość na oddziaływanie przeciwnika), powinien być brany pod wagę przez organy odpowiedzialne za planowanie wojenne.

Kolejnym rodzajem transportu, mającym szczególne znaczenie dla systemu obronnego państwa przez swoją bezpośrednią przydatność dla sił zbrojnych, jest **transport lotniczy**, ze szczególnym uwzględnieniem transportu śmigłowcowego.

Przy współczesnych tendencjach do prowadzenia działań bojowych w wymiarze powietrzno-lądowym, należy dążyć szczególnie do powiększania ilości śmigłowców wykorzystywanych do wykonywania wielu zadań w różnych dziedzinach gospodarki narodowej (w rolnictwie, leśnictwie, budownictwie, służbie zdrowia, ratownictwie itp.).

³ Jak pisze M. Kuliczkowski „[...] Współczesne siły zbrojne czasu wojny, liczące setki tysięcy ludzi, zużywające dziesiątki tysięcy ton amunicji i materiałowo-technicznego zaopatrzenia, użyte na przewidywanym kierunku działań będą potrzebowały ogromnych ilości środków i urządzeń transportowych [...]”, *Znaczenie transportu samochodowego w systemie obronnym państwa*, „Myśl Wojskowa” 1998, nr 4, s. 72.

⁴ Zob. L. Giermakowski, *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna...* s. 133.

Podsumowując można jednoznacznie stwierdzić, że w warunkach polskich najważniejszym rodzajem transportu – z uwagi na kształtowanie podstaw bezpieczeństwa państwa – jest transport lądowy.

Obecny stan sieci transportowej (komunikacyjnej), pomimo stosunkowo poprawnej geograficznie struktury, jest wysoce niezadowolający, a dotychczasowe zmiany można nazwać mianem niedorozwoju.

Dynamicznie rozwijający się ruch samochodowy (tabela 1) i zmniejszenie się wydatków publicznych na transport (pomimo znacznego wzrostu PKB, np. w latach 1990 – 1995 wzrósł on o około 17%), doprowadziły do znacznego pogorszenia się kondycji majątku trwałego tego sektora (stopień zużycia rośnie, w latach 1991 – 1996 zmienił się on dla budynków i budowli z 33% do 57%).

Tabela 1

Dynamika wzrostu ilości pojazdów samochodowych w Polsce w latach 1991 – 1998

| Lata | Ilość samochodów zarejestrowanych (w tys. szt.) | Dynamika wzrostu (rok poprzedni = 100) |
|------|--|---|
| 1991 | 9860,7 | 109,1 |
| 1992 | 10 207,0 | 103,5 |
| 1993 | 10 437,5 | 102,3 |
| 1994 | 10 858,1 | 104,0 |
| 1995 | 11 185,8 | 103,0 |
| 1996 | 11 765,4 | 105,2 |
| 1997 | 12 283,5 | 104,4 |
| 1998 | 12 709,2 | 103,5 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Transport w 1998 r. (wyniki działalności)*, GUS, Warszawa 1999.

Nakłady inwestycyjne na infrastrukturę transportową w ostatnich latach były tak niskie, że ich wielkość uniemożliwiała pokrycie nawet bieżących potrzeb.

Według szacunków ekspertów Komisji Europejskiej, aby Polska była w stanie doprowadzić sieć głównych dróg, linii kolejowych, portów morskich i lotniczych do poziomu europejskiego, będzie potrzebowała w ciągu nadchodzących 15 lat około 36 mld euro⁵.

Omawiając ogólną kondycję systemu transportowego Polski, nie sposób pominąć porównań międzynarodowych. Przyjrzyjmy się więc bliżej nakładom inwestycyjnym na infrastrukturę transportu lądowego w wybranych krajach europejskich w latach 1985 – 95.

Analizując je z punktu widzenia średnich wydatków globalnych ponoszonych przez państwo w ciągu roku sytuacja nie wygląda najgorzej (tabela 2).

⁵ Zob. J. Bielecki, *Wydatki wyniosą 36 mld euro*, „Rzeczpospolita”, nr 172 z 26.07.1999 r.

Tabela 2

**Wysokość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę transportu lądowego w latach 1985 – 1995
w mln ECU (ceny stałe 1995)**

| Państwo Rok | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|--------------|
| Czechy | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | 262,6 | 433,7 | 507,4 |
| Polska | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | 548,2 | 627,6 | 905,7 |
| Węgry | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | 312 | 391,2 | 279 |
| Francja | 8815 | 9079 | 9256 | 10672 | 10911 | 12224 | 13340 | 13404 | 12900 | 12348 | 11899 |
| Niemcy | 14078 | 14641 | 15345 | 14678 | 14545 | 13897 | 20208 | 21660 | 20935 | 21741 | 21604 |
| Wielka Brytania | 5667 | 5667 | 6347 | 6859 | 8045 | 8873 | 8663 | 9008 | 8378 | 8382 | 7679 |
| Grecja | b.d. | b.d. | 408 | 390 | 441 | 443 | 471 | 555 | 678 | 498 | 516 |
| Hiszpania | 2512 | 2462 | 2964 | 3908 | 4791 | 6021 | 6893 | 6371 | 6319 | 6101 | 5241 |
| Portugalia | 242 | 298 | 249 | 399 | 425 | 555 | 555 | 723 | 714 | 863 | 1016 |
| Włochy | 6356 | 6610 | 8009 | 8773 | 8475 | 8841 | 8609 | 8959 | 7896 | 1279 | b.d. |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu przygotowanego przez ekspertów EKMT, Paryż, kwiecień 1998, dokument roboczy [www.mtigm.gov.pl].

Sytuacja ta wygląda jednak wręcz tragicznie, gdy dokona się porównań ze względu na wysokość nakładów inwestycyjnych per capita, w których Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich (wykres 1). Stawia to nasz kraj w trudnej sytuacji zarówno z punktu widzenia gospodarczo-obronnego, jak i politycznego.

Ze względu na potrzeby obronne, rozpatrywane z punktu widzenia możliwych kierunków ewentualnych zagrożeń, sytuacja sieci komunikacyjnej, a tym samym całego systemu transportowego, również nie jest w pełni zadowalająca (m.in. brak rejonów przeładunkowych w rejonie Wisły, równoleżnikowy układ większości linii kolejowych, stan nawierzchni dróg kołowych i inne)⁶.

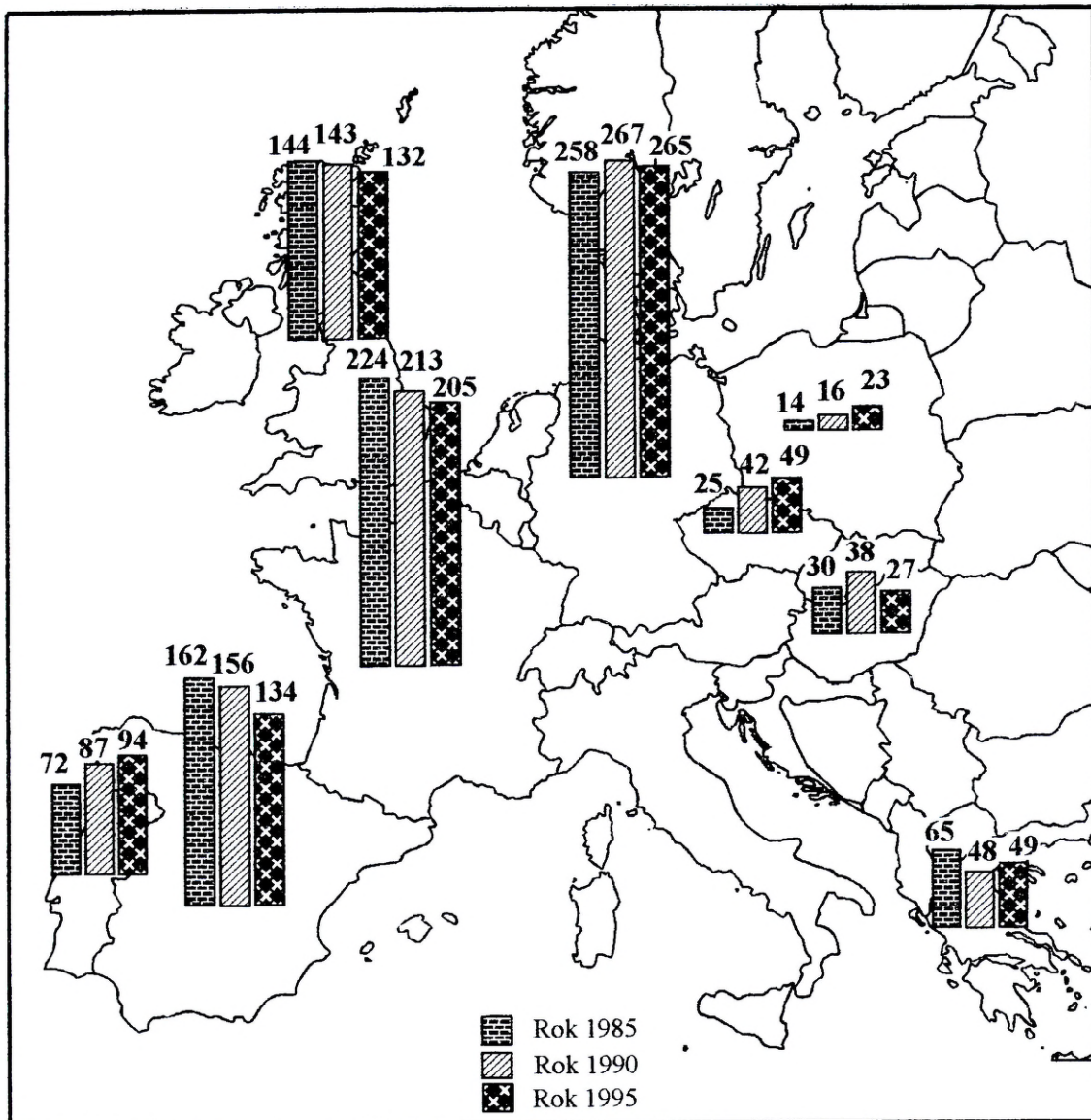
Ogólną charakterystykę tendencji panujących w latach dziewięćdziesiątych w obszarze transportu można przedstawić następująco⁷:

- bardzo szybki wzrost liczby samochodów osobowych (około 70%),
- zmiana struktury przewozowej – zdecydowaną większość przewozów towarów przejął transport samochodowy (obecnie przewozi 79% masy towarowej), przy spadku masy towarowej ogółem o około 17% (zob. tabela 3),
- obniżyły się pasażerskie przewozy kolejowe (o około 49%) przy jednoczesnym niewielkim wzroście dalekobieżnych przewozów pasażerskich,
- średnio dwukrotnie wzrosły natężenia ruchu na drogach krajowych,

⁶ Zob. T. Kamiński, *Węzłowe zagadnienia ekonomiczne w transporcie wojskowym*, WAP, Warszawa 1983.

⁷ Zob. m.in. *Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015*, MTiGM, [www.mtigm.gov.pl].

Nakłady inwestycyjne na infrastrukturę transportu lądowego wybranych krajów Europy
w latach 1985-1995 (w ECU per capita)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu przygotowanego przez ekspertów EKMT, Paryż 1998, dokument roboczy [www.mtigm.gov.pl].

- wzrósł ruch graniczny – w pojazdach osobowych w latach 1993 – 1998 wzrost wyniósł 60% (co jest dobrą oznaką otwarcia polskiej gospodarki na wymianę międzynarodową), w ruchu samochodów ciężarowych 100%, w przewozie pasażerów koleją nastąpił spadek o 26%, zaś towarów koleją wzrósł o 26%,
 - liczba statków handlowych obsługiwanych przez porty morskie wzrosła ponad dwukrotnie, a przeładunki o 8,4%,
 - spadł przewóz ładunków polskim transportem morskim o około 11%, a około 70% tych przewozów odbywa się pomiędzy portami zagranicznymi,
 - całkowitej zmianie uległa struktura towarowa przewozów i przeładunków, co wynikało ze zmiany orientacji geograficznej i strukturalnej handlu zagranicznego⁸,
 - nastąpił wzrost liczby pasażerów w transporcie lotniczym (o około 53%),
 - wielkość przewozów w transporcie śródlądowym utrzymywała się na względnie stałym poziomie,
 - wydatki budżetu państwa na sektor transportu spadły w latach 1990 – 1999 z 5,02% do 1,93%, przy czym wydatki związane z inwestycjami odpowiednio z 1,86% do 0,53% (wydatki te oczywiście nie opisują całkowitych kwot przeznaczanych na transport, bynajmniej, obrazują one bardzo niepokojącą tendencję, a mianowicie zmniejszenie się zaangażowania budżetu państwa w programy rozwojowe transportu),
 - polski sektor transportowy w latach 1990 – 1998 został zasilony znacznymi zagranicznymi środkami pomocowymi Unii Europejskiej, jak również kredytami udzielonymi przez międzynarodowe instytucje finansowe⁹,
 - Polska charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem motoryzacji (230 samochodów na 1000 mieszkańców¹⁰), który przy relatywnie niskim poziomie PKB (per capita 3700 USD w 1997 roku) świadczy o wysoce konsumpcyjnym nastawieniu społeczeństwa i silnej preferencji dla motoryzacji (zob. tabela 4),
 - zmniejsza się zapotrzebowanie na usługi komunikacji publicznej, co wiąże się głównie z dynamicznym rozwojem motoryzacji indywidualnej.

⁸ Zob. *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 1999*, GUS, Warszawa 1999.

⁹ Granty UE wyniosły 415 mln euro, pożyczki z MIF 1785 mln euro (razem 8800 mln PLN), natomiast budżet państwa w tym samym okresie na inwestycje w tym sektorze przeznaczył 5217 mln PLN (bez środków z opłat Międzynarodowego Transportu Drogowego).

¹⁰ Dla porównania wskaźnik taki w Niemczech osiągnięto w 1970 r. przy 1140 USD per capita, a w Hiszpanii w 1985 r. przy 9700 USD.

Tabela 3

Dynamika i struktura przewozu ładunków i pracy przewozowej w Polsce w latach 1996 – 1998

| Rodzaje transportu | 1996 | 1997 | 1998 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------|---------------------|-------|-------|-------------|-------|-------|
| | Rok poprzedni = 100 | | | w odsetkach | | |
| TONY | | | | | | |
| Ogółem | 100,3 | 101,5 | 96,6 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Transport kolejowy | 99,2 | 101,5 | 90,9 | 16,1 | 16,1 | 15,2 |
| Transport samochodowy | 100,5 | 101,7 | 97,0 | 78,8 | 79,0 | 79,2 |
| Transport lotniczy | 129,5 | 126,8 | 91,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Transport rurociągowy | 106,0 | 96,1 | 119,9 | 2,6 | 2,4 | 3,0 |
| Żegluga śródlądowa | 96,7 | 103,8 | 100,4 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Żegluga morska | 98,8 | 99,1 | 99,5 | 1,9 | 1,8 | 1,9 |
| TONOKILOMETRY | | | | | | |
| Ogółem | 102,8 | 106,6 | 96,2 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Transport kolejowy | 98,9 | 100,5 | 90,0 | 22,1 | 20,8 | 19,5 |
| Transport samochodowy | 110,4 | 112,7 | 109,2 | 18,3 | 19,3 | 22,0 |
| Transport lotniczy | 121,0 | 129,8 | 91,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Transport rurociągowy | 113,6 | 97,7 | 123,2 | 4,9 | 4,6 | 5,8 |
| Żegluga śródlądowa | 97,2 | 109,3 | 118,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Żegluga morska | 101,3 | 107,9 | 91,6 | 54,4 | 55,0 | 52,4 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Transport w 1998 r.* (wyniki działalności), GUS, Warszawa 1999.

Tabela 4

Liczba samochodów w wybranych krajach europejskich

| Państwo | Ilość samochodów w 1996 r. | | |
|-----------------|----------------------------|-------------|---------------------------------------|
| | osobowe | ciężarowe | osobowe na 1000 mieszkańców w szt. |
| | w tys. szt. | | |
| Świat | 462 113 | 147 633 | 82,1 |
| Belgia | 4339 | 453 | 427 |
| Czechy | 3159 | 243 | 306 |
| Francja | 25 500 | 3636 | 439 |
| Hiszpania | 14 212 | 3105 | 363 |
| Niemcy | 40 988 | 2755 | 500 |
| Polska | 8054 | 1457 | 208 |
| Węgry | 2264 | 310 | 222 |
| Wielka Brytania | 22 819 | 2682 | 392 |
| Włochy | 31 700 | 2746 | 552 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 691 – 692.

5.2.1. Sieć drogowa

Sieć dróg publicznych Polski w końcu 1998 roku wynosiła 364,3 tys. km i wzrosła w stosunku do roku 1997 o 4,1 tys. km¹¹. Długość dróg o nawierzchni twardej, które stanowią 67,1% ogólnej długości dróg, zwiększyła się w ciągu roku o około 2,6 tys. km, powodując tym samym wzrost zagęszczenia sieci tych dróg. Wskaźnik ten wynosi obecnie 78,2 km dróg na 100 km² powierzchni kraju. Główną sieć połączeń drogowych w Polsce stanowią drogi krajowe o całkowitej długości 45,7 tys. km. W sieci tych dróg funkcjonuje obecnie: 264 km autostrad, 263 km dróg ekspresowych, 809 km dróg dwujezdniowych ogólnodostępnych oraz 3232 km dróg jednojezdniowych z utwardzonymi poboczami. Łączna długość tych dróg stanowi 10,2% całej sieci dróg krajowych. Zakładany wstępnie wzrost długości płatnych autostrad do 2650 km w roku 2010¹² został zweryfikowany i wynosi obecnie 1529 km (wariant minimalny) lub 1986 km (wariant pożądaný)¹³.

W sieci dróg krajowych znajduje się na dzień dzisiejszy 7420 mostów o łącznej długości 235,83 km, lecz ich stan jest nie w pełni zadowalający.

Chociaż gęstość dróg w Polsce, od roku 1996, w niewielkim stopniu odbiega od średniej europejskiej, co odzwierciedlają dane zawarte w tabeli 5, to niestety ich jakość jest dużo niższa.

Według najnowszych badań przeprowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych (GDDP), na całkowitą długość dróg krajowych jedynie 19,9% znajduje się w dobrym stanie. Pozostała część powinna być w jak najkrótszym

Tabela 5

Drogi kołowe w wybranych krajach europejskich w 1996 r.

| Państwo | Drogi kołowe w 1996 r. | |
|-----------------|------------------------|-------------------------------|
| | Ogółem (w tys. km) | Na 100 km ² (w km) |
| Belgia | 144 | 472 |
| Czechy | 126 | 160 |
| Francja | 965 | 175 |
| Hiszpania | 164 | 32,4 |
| Niemcy | 651 | 182 |
| Polska | 358 | 114 |
| Węgry | 30 | 32,3 |
| Wielka Brytania | 393 | 161 |
| Włochy | 316 | 105 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 691.

¹¹ Por. *Transport w 1998 (wyniki działalności)*, GUS, Warszawa 1999.

¹² Zob. *Gospodarka Polska 1998*, GUS, Warszawa 1998, s. 404; L. Giernakowski, *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna...* s.104 – 105.

¹³ Zob. *Plan rozwoju infrastruktury...*

czasie poddana zabiegom naprawczym. W roku 1999 całkowite nakłady na roboty nawierzchniowe wyniosły 437 mln, co było sumą trzykrotnie mniejszą od najpilniejszych potrzeb w tym zakresie (1,2 mld zł). By zmienić tę niekorzystną sytuację należałoby w ciągu najbliższych 3 lat wykonywać rokrocznie odnowę na co najmniej 2,5 tys. km dróg krajowych (koszty rzędu 900 mln zł rocznie). Zaznaczyć należy przy tym, że umożliwiłoby to likwidację większości zaległości, nie obejmując m.in. takich pozycji, jak: zwiększenie dopuszczalnego nacisku pojazdów do 11,5 tony na oś (wymogi UE), zwiększenie przepustowości odcinków, budowę obwodnic itp.¹⁴.

Podejmując próbę analizy i oceny stanu sieci drogowej Polski, nie sposób pominąć wad, które wpływają w głównej mierze na jej negatywną ocenę.

Do zasadniczych mankamentów w tej materii należy zaliczyć:

a) brak wykształconej sieci autostrad i dróg ekspresowych (dla przykładu w krajach UE udział autostrad w ogólnej sieci dróg stanowi 1,1%, a w Polsce 0,11%),

b) większość dróg głównych jest jednocześnie elementem systemu dróg lokalnych, co powoduje kolizje pomiędzy ruchem tranzytowym i miejskim,

c) parametry geometryczne dróg nie przystają do wymagań współczesnego ruchu,

d) brak dostatecznej nośności dróg (jedynie połowa dróg krajowych jest dostosowana do nacisków 100 kN/oś, pozostałe zaś do 60 – 80 kN/oś),

e) wiele relacji ruchu (głównie tranzytowego) jest nadmiernie wydłużonych przez zbyt małą ilość przepraw przez wielkie rzeki,

f) mała ilość obwodnic utrudnia przejazd przez obszary wielkich aglomeracji miejskich, np. Wrocławia czy Warszawy,

g) duża liczba przepraw mostowych i wiaduktów nie odpowiada potrzebom w zakresie nośności i bezpieczeństwa.

Wszystkie wyżej przedstawione niedomagania sieci drogowej kraju osłabiają system transportowy Polski, a co za tym idzie również system obronny.

Postrzegając stan sieci dróg kołowych przez pryzmat potrzeb obronnych państwa należy stwierdzić, iż nie jest on w pełni zadowalający i adekwatny do potrzeb. Sieć drogowa jest zróżnicowana zarówno pod względem gęstości, jak i jakości nawierzchni. Jak można przewidywać w najbliższych latach, ze względu na bardzo dynamicznie rozwijający się ruch samochodowy dalszej degradacji ulegnie kolejny procent dróg istotnych dla gospodarki narodowej, co nie pozostanie bez wpływu na obronność kraju.

¹⁴ Zob. *Raport o stanie dróg krajowych*, GDDP, Warszawa 1999 (raport jest dostępny m.in. na stronie internetowej MTiGM) www.mtigm.gov.pl.

5.2.2. Sieć kolejowa

Od początku lat dziewięćdziesiątych utrzymuje się tendencja do skracania łącznej długości linii kolejowych. Odbyna się to najczęściej kosztem zamykania odcinków najmniej rentownych i dotyczy głównie kolei wąskotorowych i linii jednotorowych. W latach 1990 – 1998 ogólna długość eksploatowanych linii kolejowych zmniejszyła się o 3018 km. Obecnie ich całkowita długość wynosi 23 210 km¹⁵, w tym linie normalnotorowe stanowią 95,3% całkowitej długości. Wśród nich 13,88 tys. km (około 62% ogółu długości linii) to linie o znaczeniu państwowym, na których inwestycje ustawowo są finansowane z budżetu państwa. Gęstość linii kolejowych eksploatowanych na 100 km² powierzchni kraju systematycznie ulega obniżaniu. W roku 1990 wynosiła ona około 8,4 km, w 1995 – 7,7 km, w 1997 – 7,5 km, a na dzień 31.12.98 roku kształtowała się na poziomie 7,4 km. Pomimo tego Polska nadal należy do czołówki krajów europejskich pod względem gęstości linii kolejowych (tabela 6).

Tabela 6

Linie kolejowe eksploatowane w wybranych krajach europejskich w 1996 r.

| Państwo | Linie kolejowe w 1996 r. w km | | |
|-----------------|-------------------------------|----------------|------------------------|
| | Ogółem | W tym zelektr. | Na 100 km ² |
| Belgia | 3380 | 2460 | 11,1 |
| Czechy | 9435 | 2859 | 12,0 |
| Francja | 31 852 | 14 176 | 5,8 |
| Hiszpania | 12 284 | 6857 | 2,4 |
| Niemcy | 40 826 | 18 460 | 11,4 |
| Polska | 23 420 | 11 626 | 7,5 |
| Węgry | 7715 | 2353 | 8,3 |
| Wielka Brytania | 17 001 | 5163 | 7,0 |
| Włochy | 16 014 | 10 319 | 5,3 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 690.

Stopień elektryfikacji wszystkich linii nieznacznie, aczkolwiek systematycznie się zwiększa i wynosi według szacunków na dzień 31.12.1999 roku 52,5% ogólnej długości normalnotorowych linii kolejowych (w 1990 roku wynosił 47,4%), co daje wysokie szóste miejsce w świecie, po kolejach WNP, RPA, Niemiec, Francji i Japonii.

Wraz ze zmniejszaniem się łącznej długości dróg kolejowych następuje ich postępująca degradacja. Wiąże się ona z nieustannie zmniejszającymi się nakładami na ich utrzymanie oraz tragiczną sytuacją organizacyjno-finansową największego polskiego przewoźnika ludzi i towarów – Polskich Kolei Państwowych¹⁶. Samo

¹⁵ Por. *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 2000, s. 248 – 249.

¹⁶ Zob. *PKP '99*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 22 (z 30 maja), s. 33 – 48.

tylko zadłużenie PKP wynosi obecnie 6 mld zł – przy wartości majątku przedsiębiorstwa szacowanym na ponad 20 mld zł.

Linie kolejowe mające status linii państwowych w około 4% są w niezadawalającym stanie technicznym, w około 35% dostatecznym, 46% w dobrym, a tylko w około 15% bardzo dobrym. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, gdy weźmiemy pod uwagę stan pozostałych linii kolejowych (21,9% – stan niezadawalający, 40,3% – dostateczny, 33% – dobry i tylko 4,8% – bardzo dobry). Prędkość ruchu kolejowego też pozostawia wiele do życzenia. Szacuje się, że z całej długości eksploatowanych linii kolejowych tylko około 20% umożliwia rozwijanie prędkości powyżej 120 km/h. Na sytuację tę ma wpływ wiele czynników, spośród których najważniejszymi są stan techniczny trakcji i taboru oraz mała ilość nowoczesnych urządzeń kontroli ruchu (około 10% sieci kolejowej jest w nie wyposażona). Pociągające jest jednak to, iż znaczną część linii kolejowych o znaczeniu państwowym stanowią linie objęte umowami międzynarodowymi AGC i AGTC, które będą modernizowane. Do linii tych należą: E20: Kunowice – Poznań – Warszawa – Terespol, E26: Wrocław – Warszawa – Białystok – Kuźnica Białostocka, E30: Zgorzelec – Wrocław – Katowice – Kraków – Przemyśl – Medyka, E59: Świnoujście – Szczecin – Poznań – Wrocław – Opole – Chałupki, E65: Gdynia – Gdańsk – Warszawa – Katowice – Zebrzydowice.

Analizując stan sieci kolejowej z punktu widzenia obronności państwa, możemy dostrzec kilka **negatywnych tendencji**.

Zamykanie nierentownych, z punktu widzenia rynku, odcinków linii kolejowych może doprowadzić do pozbawienia niektórych jednostek wojskowych SZ połączeń kolejowych w postaci wojskowych bocznic kolejowych. Skracanie łącznej długości linii wiąże się ze zmniejszeniem zdolności przewozowych i manewrowych całej sieci, a z kolei z możliwością szybkiego unieruchomienia transportu kolejowego w przypadku zniszczenia przez przeciwnika elementów węzłowych (ograniczenie możliwości organizowania objazdów). Degradacja techniczna linii kolejowych może w znacznym stopniu komplikować ruch ciężkich pociągów (transportów) wojskowych, przewożących w większości ładunki, których rozmiary przekraczają skrajnię. Zwiększający się stopień elektryfikacji kolei, choć z ekologicznego i społecznego punktu widzenia jest tendencją pozytywną, patrząc przez pryzmat obronny (wojskowy), może być negatywny. W przypadku zakłóceń w funkcjonowaniu systemu energetycznego kraju (np. zniszczenie lub uszkodzenie elektrowni, stacji transformatorowych, linii przesyłowych) może doprowadzić do paraliżu transportu kolejowego.

Wszystkie przedstawione wyżej uwagi, dotyczące aspektu obronnego funkcjonowania i stanu kolei, stanowią o tym, że w wypadku ewentualnego konfliktu zbrojnego, pomimo wielu zalet, transport kolejowy może być postrzegany tylko jako transport pomocniczy, funkcjonujący jedynie na izolowanych od siebie odcinkach.

5.2.3. Sieć żeglugowa

Polską sieć żeglugową tworzą śródlądowe drogi wodne oraz sieć dróg i portów morskich.

Żegluga śródlądowa, pomimo korzystnych warunków naturalnych, nie odgrywa poważnej roli w systemie transportowym Polski, a co za tym idzie, także w systemie obronnym. Na tę sytuację wpływa w głównej mierze stan techniczny śródlądowych dróg wodnych, które w wyniku zaniedbań (regulacji, budowy stopni wodnych itp.) nie spełniają wymogów nowoczesnej żeglugi. Drugim mankamentem żeglugi śródlądowej jest postępująca degradacja środków transportowych. Dla przykładu w 1998 roku zanotowano spadek taboru holowniczego (o 22 szt.) w porównaniu z rokiem poprzednim¹⁷. Z punktu widzenia przydatności tego rodzaju transportu dla potrzeb obronnych niekorzystne jest także to, iż znaczna część żeglownej części Wisły i Odry znajduje się w pasie przygranicznym.

Polska żegluga morska, w przeciwieństwie do żeglugi śródlądowej, odgrywa ważną rolę w systemie transportowym gospodarki narodowej. Obsługuje ona oprócz przewozów międzynarodowych Polski także przewozy między obcymi portami. Z uwagi na przewozy międzykontynentalne, a co za tym idzie duże odległości, żegluga morska zajmuje pierwsze miejsce pod względem wykonywanej pracy przewozowej (liczonej w tonokilometrach) wśród wszystkich rodzajów transportu (167 mld tkm w roku 1998, tj. 52,4% pracy przewozowej polskich środków transportu). Morska flota transportowa Polski na koniec 1998 roku składała się ze 148 statków o łącznej nośności 3,1 mln DWT¹⁸. Statki te korzystają z czterech dużych portów morskich: Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż wszystkie one są położone blisko lądowych granic państwa, co w wypadku ewentualnego konfliktu może mieć wpływ na ich prawidłowe funkcjonowanie.

Rozpatrując żeglugę morską przez pryzmat potrzeb obronnych nie można pominąć baz morskich (portów wojennych) marynarki wojennej. Ogólnie rzecz biorąc można stwierdzić, że zarówno ich liczba, jak i wyposażenie są dostosowane do potrzeb MW RP¹⁹. Jednak położenie zarówno głównych portów wojennych, jak też cywilnych portów morskich, jest niestety niekorzystne. Usytuowane bowiem są one na przeciwnych krańcach wybrzeża, w pobliżu granic lądowych Polski²⁰. Brak jest natomiast portów umożliwiających rozmieszczenie sił marynarki wojennej w środkowym obszarze wybrzeża.

¹⁷ Zob. *Transport w 1998...* s. XXVII.

¹⁸ Tamże, s. 52.

¹⁹ Zob. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna...* s. 103.

²⁰ Świnoujście – 3 km od granicy lądowej, Oksywie i Hel około 60 km.

5.2.4. Sieć lotniskowa

Stan polskiego lotnictwa, a także infrastruktury związanej z tym rodzajem transportu, jest daleki od zadowolenia. Systematycznie spada liczba samolotów i pogarsza się stan infrastruktury lotniskowej. Spowodowane jest to m.in. niewielkim, w odniesieniu do innych rodzajów transportu, zapotrzebowaniem na przewozy lotnicze (pomimo znaczącego wzrostu w ostatnich latach²¹) oraz nieadekwatną do potrzeb wysokością nakładów inwestycyjnych na ten sektor. Ogólna liczba samolotów na koniec roku 1998, wykorzystywanych w polskim lotnictwie cywilnym, wynosiła 842 szt. i była niższa w stosunku do roku poprzedniego o 38 szt.²². Pod tym względem nasz kraj znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie.

Regularna komunikacja lotnicza jest obecnie prowadzona na 59 liniach (8 krajowych i 51 zagranicznych) z wykorzystaniem 30 samolotów (w roku 1990 – 41 samolotów)²³. Komunikacja ta prawie w całości opiera się na głównym polskim węźle lotniczym o znaczeniu międzynarodowym, którym jest Warszawa-Okęcie. Jest on właściwie jedynym tego typu obiektem w Polsce.

Analizując infrastrukturę lotniskową Polski należy stwierdzić, że jest ona daleka od standardów europejskich. W jej skład wchodzi 70 lotnisk (14 komunikacyjnych i zakładowych oraz 56 wojskowych) oraz 21 drogowych odcinków lotniskowych, wykorzystywanych przez wojsko podczas operacyjnego rozwinięcia i rozśrodkowania lotnictwa²⁴. Pomimo dużego znaczenia, jakie odgrywają lotniska w systemie obronnym państwa, ich sieć w Polsce jest bardzo uboga. Wskaźnik nasycenia obszaru kraju lotniskami (ilość lotnisk przypadająca na 10 tys. km² obszaru kraju) wynosi jedynie 2,2. Wartości tego wskaźnika w krajach Europy Zachodniej są o wiele wyższe i wynoszą przykładowo: 16 dla Niemiec i 23,7 dla Danii²⁵. Dodatkowym mankamentem jest nierównomierne rozmieszczenie obiektów lotniskowych na obszarze kraju. W Polsce, ze względu na jej strategiczne położenie, brak jest odpowiedniej liczby lotnisk na wschód od Wisły.

Podsumowując można stwierdzić, iż transport lotniczy jak w Polsce ma dotychczas stosunkowo niewielkie znaczenie, a linie lotnicze odgrywają rolę drugoplanową (pomocniczą) w systemie transportowym kraju. Ze względu na potrzeby obronności, a zwłaszcza wzrost znaczenia wojsk aeromobilnych, sytuacja polskiego lotnictwa jest wielce niezadowolająca i należy uczynić wszystko, aby w ciągu kilku najbliższych lat uległa poprawie.

²¹ W 1998 roku nastąpił wzrost w przewozach pasażerów o 14,6% (14,7% komunikacja krajowa, 14,5% komunikacja międzynarodowa) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w przewozach ładunków wystąpił niewielki spadek.

²² Według danych Głównego Inspektoratu Lotnictwa Cywilnego.

²³ Dane dotyczą przedsiębiorstwa PLL „LOT” SA i EuroLOT SA, *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 2000, s. 255.

²⁴ Por. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna...* s. 103.

²⁵ Zob. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Stosunków Społecznych MON, Warszawa 1998, s. 20 – 21.

5.3. System łączności

W systemie gospodarczo-obronnym kraju szczególną rolę spełnia łączność, która pozwala na przekazywanie i odbieranie informacji, a zatem jest czynnikiem wpływającym na sprawne funkcjonowanie tego systemu.

Z punktu widzenia obronności najważniejszy jest stopień odporności systemu łączności w warunkach zagrożenia i wojny, o czym mogą stanowić takie elementy, jak: gęstość sieci i jej rozmieszczenie przestrzenne, położenie węzłów itd. Elementy te, a zwłaszcza węzły łączności, ze względu na ich wielkość nie będą stanowiły dla przeciwnika bezpośrednich celów uderzeń (zwłaszcza powietrznych). Z uwagi jednak na ich ważność dla systemu dowodzenia wojskami, a także na położenie (zazwyczaj w sąsiedztwie obiektów o znaczeniu strategicznym), powinno się brać pod uwagę próby oddziaływania na nie różnego rodzaju grup dywersyjnych przeciwnika oraz uwzględniać możliwość ich pośredniego dotknięcia skutkami napadu powietrznego.

Sprawność funkcjonalna i żywotność systemu łączności zależy w czasie pokoju, konfliktu zbrojnego, a także wojny od zagęszczenia (ilości na km²) linii sieci telekomunikacyjnych (standardowa łączność przewodowa) i liczby stacji przekaznikowych BTS²⁶ (łączność komórkowa). Im wyższa jest wartość obu parametrów, tym system łączności jest sprawniejszy i odporniejszy na oddziaływanie przeciwnika, ponieważ w przypadku awarii jednego elementu istnieje możliwość łatwego manewru, tzn. uzyskania obejściowych połączeń, w wyniku czego zachowuje się ciągłość i pewność obiegu informacji.

Sieć łączności jest tym elementem infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju, który w ostatnich latach bardzo dynamicznie się rozwija. Duże opóźnienia Polski w stosunku do krajów Europy Zachodniej i Ameryki Północnej w tym obszarze na początku lat dziewięćdziesiątych²⁷, szybko ulegają zmniejszeniu.

Stale zwiększające się zapotrzebowanie społeczne na usługi z zakresu łączności, powoduje realny wzrost przychodów przedsiębiorstw je świadczących, a co za tym idzie – umożliwia im zwiększenie nakładów inwestycyjnych na rozbudowę infrastruktury.

5.3.1. Telekomunikacja

Analizując sytuację w obszarze polskiej łączności, już na wstępie można stwierdzić, iż działem łączności, w którym utrzymuje się najszybsze tempo rozwoju, jest telekomunikacja (zarówno stacjonarna, jak i ruchoma).

²⁶ BTS (ang. *Base Transceiver Station*) jest to stacja bazowa systemu GSM. Składa się ona z kilku zestawów anten. Każdy zestaw zawiera jedną antenę nadawczą i odbiorczą oraz urządzenia do pomiaru siły sygnału (wykorzystywane m.in. przy przełączaniu rozmowy z jednej komórki do innej). Zasięg sygnału z jednego BTS-u stanowi komórkę sieci.

²⁷ W końcu 1991 roku w Polsce na 100 mieszkańców przypadały 14,3 aparaty telefoniczne, w państwach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej od 50 do 90 (wg *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1994*, GUS, Warszawa 1994, s. 455 – 456).

W Polsce, pomimo działań podjętych przez instytucje rządowe²⁸ mające na celu liberalizację rynku usług telekomunikacyjnych, dominującą rolę w tym sektorze utrzymuje nadal Telekomunikacja Polska SA.

Dynamika rozwoju telekomunikacji jest imponująca. W samym tylko roku 1999 liczba abonentów telefonii przewodowej zwiększyła się o 12,5% w stosunku do roku poprzedniego (w miastach – o 8%, na wsi – o 30,1%) osiągając w dniu 31.12.1999 roku liczbę 9541,5 tys. Wskaźnik gęstości sieci abonenckiej mierzony liczbą standardowych łączy głównych na 100 mieszkańców, wyniósł 24,7²⁹ (w 1998 roku – 21,9).

Należy jednak zauważyć, iż pomimo tak dużej dynamiki przyrostu abonentów linii przewodowych (stacjonarnych) Polskę dzieli od innych krajów europejskich jeszcze znaczny dystans w tej materii. 1 stycznia 1999 roku wskaźnik ten w innych krajach kształtował się następująco: we Francji – 58,3; w Niemczech – 56,6; w Grecji – 52,5; w Austrii – 50,2; w Hiszpanii – 41,7; w Portugalii – 41,3; w Czechach – 36,3; na Węgrzech – 36,1; w Bułgarii – 32,6; na Łotwie – 31,7. Wśród krajów europejskich niższy wskaźnik gęstości abonenckiej niż w Polsce zanotowano na Ukrainie, w Macedonii, Rumunii, Mołdawii, Bośni i Hercegowinie oraz Albanii. Uzupełniając podajmy, że najwyższy wskaźnik gęstości telefonicznej występował w Monako – 98,8, a najniższy w Albanii – 1,5. Średni wskaźnik dla państw europejskich wynosił 34,1, a dla świata 12,6³⁰.

Chociaż proces rozwoju telefonicznej sieci kablowej w Polsce uległ znacznemu przyspieszeniu od roku 1990, to nadal występuje w nim istotny mankament, jakim jest utrzymująca się dysproporcja pomiędzy miastem a wsią³¹. Sytuacja ta w ostatnich latach uległa jednak minimalnej poprawie. Na koniec grudnia 1999 roku 38% ludności Polski, zamieszkującej obszary wiejskie, obejmujące około 93,5% obszaru naszego kraju, miała do dyspozycji jedynie 21,5% (w 1990 roku – 11%) łącznej ilości stacjonarnych aparatów telefonicznych. Problem ten powinien zostać ograniczony w znacznym stopniu, jednak pod warunkiem, że zostaną zrealizowane plany rządowe dotyczące rozwoju tego sektora³².

Dobrym wskaźnikiem umożliwiającym ocenę stopnia rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w obszarze sieci kablowej jest jej stopień cyfryzacji (procentowy udział central cyfrowych w ogólnej ich ilości) oraz liczba łączy w dostęпах ISDN³³. Dla Polski wskaźnik cyfryzacji wynosi 53,2% (wg stanu na 31.12.1998 roku).

Jeszcze szybciej niż telefonia stacjonarna, rozwija się telefonia ruchoma, zwana także komórkową.

²⁸ W roku 1997 wydano 91 koncesji na prowadzenie działalności usługowej (87 operatorom telefonii stacjonarnej i 4 operatorom telefonii przenośnej), a rok później jeszcze 18 operatorom stacjonarnym.

²⁹ Por. *O sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – Rok 1999*, GUS, Warszawa 2000, s. 73.

³⁰ Według stanu z dnia 1 stycznia 1997 r.

³¹ Problem ten poruszał już w 1994 r. L. Giernakowski, *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna...* s. 126 – 127.

³² Zob. *Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi (2000-2004)*, Ministerstwo Łączności, Warszawa wrzesień 1999 (projekt).

³³ Telefoniczna sieć cyfrowa z integracją usług, umożliwiająca wykorzystanie tej samej sieci dla transferu głosu, obrazu, faksów, danych.

Na terenie Polski w tym obszarze działalność prowadzi na dzień dzisiejszy trzech operatorów: Polkomtel SA (Plus GSM), Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. (Era GSM), PTK Centertel sp. z o.o. (Idea). Całkowita liczba abonentów i użytkowników (usług przedpłaconych – Simplus, Tak-Tak, Pop) sieci telefonii komórkowej wynosiła na koniec 1999 roku 3956,5 tys. (w 1998 roku – 1944,5 tys.) i wzrosła w porównaniu z rokiem 1998 o 103,5%. Według stanu na 1 stycznia 1999 roku wskaźnik gęstości abonenckiej kształtował się na poziomie 10,2 abonenta na 100 mieszkańców, wobec odpowiednio: w Szwecji – 51,2; we Włoszech – 35,3; w Portugalii – 31,2; w Wielkiej Brytanii – 22,0; w Grecji – 18,3; w Hiszpanii – 17,9; w Niemczech – 17,0; na Węgrzech – 10,4; w Czechach – 9,3.

Porównując wskaźniki gęstości sieci komórkowej Polski i innych państw, dochodzimy do takich samych wniosków, jak w przypadku sieci stacjonarnej. Jednakże przy założeniu, że dynamika ta nie osłabnie, można się spodziewać, iż Polska szybko zmniejszy dystans dzielący ją od pozostałych krajów europejskich.

Szybki wzrost liczby abonentów wymusza na operatorach ciągłą modernizację i rozbudowę infrastruktury sieci. Na dzień dzisiejszy dwóch (Plus GSM, Era GSM), spośród trzech operatorów, posiada liczbę stacji przekaźnikowych (BTS) umożliwiającą użytkownikom uzyskanie połączenia na ponad 95% powierzchni kraju, czyli tzw. wskaźnik pokrycia terenu.

Pomimo swych niezaprzeczalnych zalet, z punktu widzenia obronności telefonii ruchoma posiada jednak wadę, która ogranicza możliwości jej wykorzystania podczas ewentualnego konfliktu zbrojnego. Jest nią relatywnie niska odporność na zakłócenia w porównaniu z łącznością przewodową. Poprawnie funkcjonujący system łączności komórkowej można stosunkowo łatwo uszkodzić, wykorzystując do tego celu różne czynniki, np. fale elektromagnetyczne. Dlatego też w warunkach szczególnych (zagrożenia lub wojny) ten rodzaj łączności powinien być postrzegany jako drugoplanowy.

Od początku lat dziewięćdziesiątych nastąpił także rozwój infrastruktury środków łączności z dziedziny radiofonii, radiokomunikacji i telewizji. Dynamika ich przyrostu jest jednak nieznaczna, a znaczenie dla systemu obronnego ograniczone. Na koniec roku 1998 ich liczba w poszczególnych grupach wynosiła: 503 nadajników stacji radiofonicznych, 89 nadajników stacji radiokomunikacyjnych, 169 telewizyjnych stacji nadawczych, 253 naziemnych stacji satelitarnych nadawczo-odbiorczych³⁴.

Oceniając stan całego podsystemu telekomunikacji, z punktu widzenia potrzeb obronnych, należy stwierdzić, iż aktualna sytuacja panująca w tym obszarze infrastruktury, pomimo dynamicznego rozwoju, nadal nie jest w stanie zagwarantować bezawaryjnego funkcjonowania tego systemu nawet w warunkach pokojowych³⁵.

³⁴ Por. *Łączność w 1998 r. (wyniki działalności)*, GUS, Warszawa 1999, s. 44.

³⁵ Zob. *Gospodarka polska 1998...* s. 128 – 129.

5.3.2. Poczta Polska

Poczta Polska jest drugim pod względem wielkości, po Telekomunikacji Polskiej SA, przedsiębiorstwem świadczącym usługi w dziedzinie łączności. Ostatnie lata były okresem, w którym prowadzono szereg przedsięwzięć mających na celu ograniczenie monopolu Poczty Polskiej i liberalizację obrotu w zakresie podstawowych usług pocztowych. Trudności te jednak nie wpłynęły zasadniczo na funkcjonowanie tego przedsiębiorstwa. W latach 1997 – 1998 odnotowano systematyczny wzrost usług przewozowych i doręczania przesyłek listowych (zwykłych i poleconych), paczek, przekazów wpłat na rachunki bankowe oraz operacji czekowych i oszczędnościowych. W niewielkim stopniu natomiast zmniejszyła się liczba przekazów pocztowych i telegraficznych.

Pozytywną tendencją na rynku pocztowym w Polsce jest systematyczne polepszanie się jakości świadczonych usług. Wynika to zarówno ze zwiększającej się ilości placówek pocztowych, jak też z ich modernizacji i unowocześnianiu. W samym tylko roku 1998 liczba mikrokomputerów wykorzystywanych przez służby pocztowe wzrosła o 80,4%³⁶.

Liberalizacja rynku pocztowego doprowadziła do powstania konkurencji wolnorynkowej, przyczyniając się tym samym do podwyższenia jakości usług. Najlepszym tego przykładem są przedsiębiorstwa świadczące usługi kurierskie. Obecnie w 80% rynek ten jest opanowany przez 20 firm prywatnych oferujących takie usługi. Sytuacja ta zmusiła Poczta Polską do podjęcia kroków zmierzających do skrócenia czasu doręczania przesyłek, który przy tego typu usługach ma decydujące znaczenie.

W ostatniej dekadzie XX wieku sytuacja w obszarze zaplecza infrastruktury Poczty Polskiej jest względnie stała. Zmiany zachodzące w liczebności placówek pocztowych i skrzynek pocztowych są minimalne i od roku 1990 nie przejawiają tendencji ani wzrostowych, ani spadkowych. Na dzień 31 grudnia 1998 roku liczba placówek pocztowych i placówek usług telekomunikacyjnych wynosiła ogółem 8387 (3353 – miasta, 5034 – wieś) i była mniejsza niż przed rokiem o 0,1%. Liczba ludności przypadająca na 1 placówkę wzrosła o 0,2% i wynosiła na koniec 1998 roku 4610³⁷. W niewielkim również stopniu obniżyła się liczba skrzynek pocztowych (o 1%), przy czym w miastach była mniejsza o 5,0%, a na wsi większa o 1,5%. Wskaźnik nasycenia kraju skrzynkami pocztowymi (liczba skrzynek pocztowych przypadająca na 10 km² powierzchni) wynosi średnio 1,8, z czego w miastach jest on dużo wyższy (9,9) niż na wsi (1,2).

Konkludując, sytuacja polskiego rynku pocztowego i jego infrastruktury nie jest najgorsza, aczkolwiek w porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi Polska ma jeszcze wiele do zrobienia w tej dziedzinie.

³⁶ Por. Łączność w 1998 r., s. 27.

³⁷ Tamże, s. 22 – 23.

5.4. System energetyczny

Energetyka jest niewralgicznym elementem systemu gospodarczo-obronnego państwa. Do podstawowych funkcji spełnianych przez ten element infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju należy wytwarzanie i przesyłanie różnych rodzajów energii do poszczególnych odbiorców na terenie całego państwa, jak również poza jego obszar³⁸. Należy przy tym szczególnie brać pod uwagę energię elektryczną, ciepłą i gaz.

Z uwagi na system obronny, główne znaczenie odgrywa elektroenergetyka, szczególnie rozmieszczenie jej podstawowych elementów, tj.: elektrownie, stacje transformatorowo-rozdzielcze i linie energetyczne.

Analizując i oceniając zarówno przestrzenne rozmieszczenie obiektów elektroenergetycznych (elektrownie), jak też ilość wytwarzanej przez nie energii należy stwierdzić, że na terenie Polski sytuacja nie jest najlepsza. Większość krajowego potencjału elektroenergetycznego (ok. 60% mocy) rozmieszczono na południu Polski. Takie usytuowanie elektrowni stwarza dla systemu obronnego państwa miejsca wrażliwe, potencjalnie podatne na oddziaływanie przeciwnika. W sytuacji zaistnienia jakiegokolwiek konfliktu zbrojnego, powyższy fakt może w decydujący sposób ułatwiać przeciwnikowi systematyczne zakłócanie lub nawet sparaliżowanie funkcjonowania systemu gospodarczo-obronnego kraju. Unieruchomienie bowiem kilku większych elektrowni lub urządzeń transformatorowo-rozdzielczych może wyłączyć z produkcji szereg zakładów czy ośrodków przemysłowych bez konieczności ich bezpośredniego niszczenia. Może to mieć miejsce zarówno w toku działań bojowych, jak i w okresach poprzedzających wybuch konfliktu zbrojnego.

Uodpornienie systemu elektroenergetycznego Polski przez zmniejszenie wrażliwości na ewentualne oddziaływanie przeciwnika może mieć miejsce jedynie w wypadku bardziej równomiernego rozmieszczenia elektrowni na terenie całego kraju. Kwestia ta jest dobrze znana zarówno wojskowym, jak i cywilnym planistom i projektantom. Nie zawsze jednak brano go pod uwagę. Historycznym przykładem dobrego zrozumienia tego problemu, może być np. elektrownia „Bełchatów”. Drugim, chociaż o dużo mniejszym znaczeniu, sposobem na zwiększenie odporności systemu elektroenergetycznego może być uelastycznienie systemu przesyłowego wytwarzanej energii. Można to zrealizować m.in. przez zwiększanie ilości linii elektroenergetycznych i tworzenie tym samym przesyłowych dróg obejścia.

Ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa polskiego systemu elektroenergetycznego ma to, że jest on częścią systemu europejskiego, co umożliwia zarówno eksport, jak i import energii elektrycznej. Zwiększa to bezpieczeństwo energetyczne kraju w sytuacjach kryzysowych.

W produkcji energii elektrycznej w Polsce nie znajdują odzwierciedlenia tendencje europejskie do przechodzenia na paliwa gazowe. W dalszym ciągu zasadni-

³⁸ W wielu wypadkach energia może być również eksportowana bądź importowana przez dany kraj. Jednym z najnowszych przykładów może być chociażby podmorski kabel elektroenergetyczny, którym w niedługim czasie popłynie ze Szwecji do Polski energia elektryczna.

czym rodzajem paliwa stosowanego do produkcji tej energii jest węgiel. Moc zainstalowana w elektrowniach zasilanych węglem wzrosła z 26 781 MW w 1990 roku do 28 917 MW w roku 1998, natomiast udział innych paliw zmalał w tym czasie z 3166 MW do 2821 MW³⁹.

Głównym nośnikiem energetycznym w zużyciu energii pierwotnej w naszym kraju pozostaje nadal **węgiel**. Przemysł węglowy podlega sukcesywnej restrukturyzacji, głównie poprzez likwidację nierentownych kopalń. Wydobycie węgla kamiennego zmalało z 148 mln ton w 1990 r. do 116 mln. ton w 1998 r. Podobnie redukcji uległo wydobycie węgla brunatnego z 67,6 mln ton w 1990 r. do 62,8 mln. ton w 1998 r.⁴⁰

Paliwa gazowe, a zwłaszcza **gaz ziemny**, w porównaniu z innymi paliwami posiadają szereg zalet (niska emisja zanieczyszczeń oraz możliwość automatyzacji procesu dostawy i użytkowania). Zalety te, jak również rosnąca w ostatnich latach liczba udokumentowanych zasobów gazu ziemnego, powodują stały wzrost zużycia gazu na świecie. Prognozy Międzynarodowej Unii Gazowniczej zakładają wzrost zużycia gazu z 2,2 bln m³ w 1995 roku do 3,2 bln m³ w roku 2010 i 3,7 bln m³ w 2020 roku. Zakłada się przy tym znaczący wzrost zużycia gazu do produkcji energii elektrycznej (około 1,2 bln m³ w roku 2010)⁴¹. Te ogólnoświatowe tendencje znajdują również odbicie w polskiej gospodarce energetycznej.

Polski system gazowniczy posiada około 17,6 tys. km sieci przesyłowej gazociągów wysokiego ciśnienia oraz około 90 tys. km sieci dystrybucyjnej. System ten zasila około 4000 miejscowości, w których z gazu korzysta około 6,7 mln odbiorców komunalno-bytowych. W 1998 roku krajowym systemem gazowniczym rozprowadzono 11,3 mld m³ (5,5 mld m³ dla przemysłu i 5,8 mld m³ na pozostałe cele). W pokryciu tych potrzeb krajowe źródła gazu stanowiły 3,7 mld m³, import zaś gazu wyniósł 7,6 mld m³.

Zgodnie z *Załoženiami polityki energetycznej Polski do 2010 roku*, głównymi zadaniami polityki energetycznej państwa w zakresie dostaw gazu będą: zwiększenie krajowego wydobycia gazu, zwiększenie dostaw gazu z Rosji, budowa zbiorników gazu na terenie Polski i tworzenie rezerw oraz zapasów gazu, dążenie do zapewnienia dostaw gazu z innych kierunków geograficznych. Przewidywany poziom zużycia gazu w 2010 roku wyniesie 20 – 24 mld m³ (w przemyśle 7,7 – 8,4 mld m³; przez odbiorców komunalnych 4,5 – 4,8 mld m³; w energetyce zawodowej 3,9 – 6,8 mld m³).

Polskie udokumentowane zasoby gazu ocenia się na 146 mld m³ i zakłada, że w 2010 roku będzie można eksploatować 2,8 mld m³ gazu ze złóż aktualnie eksploatowanych oraz 1,4 mld m³ z zagospodarowania nowych zasobów. Zasoby gazu ziemnego w szelfie polskim Morza Bałtyckiego ocenia się na 6 – 10 mld m³. Pewne nadzieje wiąże się również z eksploatacją gazu ziemnego z pokładów węgla kamiennego na terenie Górnośląskiego i Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego, których zasoby ocenia się na 370 mld m³.

³⁹ Por. *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, s. 404.

⁴⁰ Tamże, s. 393.

⁴¹ R. Bednarski, *Gaz i energetyka*. „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 17.

Biorąc pod uwagę prognozowane zapotrzebowanie i potencjalne możliwości wydobycia gazu ziemnego w kraju, niezbędny będzie wzrost jego importu do poziomu 20 mld m³ w 2010 roku.

Rozprowadzanie zwiększonych ilości gazu, zarówno ze źródeł krajowych, jak i z importu, wymaga sukcesywnej rozbudowy gazociągów przesyłowych, tłoczni gazu, podziemnych magazynów gazu oraz gazociągów rozprowadzających. W 1998 roku zbiorniki krajowe posiadały łączną pojemność czynną 1060 mln m³. Biorąc pod uwagę nierównomierność sezonową zużycia gazu, zwiększone zapotrzebowanie zimą oraz rosnące uzależnienie sprawnego funkcjonowania gospodarki narodowej od zapewnienia rytmicznych dostaw gazu, rodzi się potrzeba rozbudowy zdolności magazynowania gazu z 2,0 mld m³ w 2000 roku do 4,5 mld m³ w roku 2010.

W Polsce są korzystne warunki do budowy takich magazynów w podziemnych wyeksploatowanych złożach gazu ziemnego w Wielkopolsce i na Podkarpaciu oraz w złożach soli. Program rozbudowy podziemnych magazynów gazu zakłada zwiększenie ich pojemności do około 6,0 mld m³ w 2010 roku.

5.5. System gospodarki wodnej

Ostatnim, lecz nie mniej ważnym elementem infrastruktury techniczno-ekonomicznej determinującym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki narodowej oraz systemu obronnego państwa jest gospodarka wodna.

System ten, przez funkcje jakie spełniają jego elementy składowe, jest ogniwem szczególnie ważnym dla bezpieczeństwa całego kraju. W skład systemu gospodarki wodnej wchodzi podsystemy: zaopatrzenia w wodę pitną i przemysłową, eksploatacji dróg wodnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków. Najważniejsze jest bezsprzecznie zapewnienie stałego zaopatrzenia ludności w wodę pitną, a gospodarki narodowej w wodę przemysłową. Współcześnie z roku na rok minimalnie zmniejsza się ilość wody zużywanej zarówno przez przemysł, jak i ludność. Jest to tendencja pozytywna, na którą składają się, takie czynniki, jak: bardziej racjonalne wykorzystanie wody przez większość gałęzi przemysłu, wzrost dbałości o środowisko naturalne, wzrost kultury osobistej mieszkańców itp. Dla przykładu średnie dobowe zużycie wody na cele komunalne w Polsce wynosi około 130 litrów⁴² per capita. Ogólna jej ilość ulegnie jednak znacznemu zwiększeniu, w wypadku ewentualnego stanu kryzysowego czy konfliktu. Utrzymująca się stała tendencja rozbudowy sieci wodociągowej zwiększa odporność tego systemu na destrukcyjne oddziaływanie przeciwnika. Szczególnie korzystnie kształtuje się ten proces na obszarach wiejskich. Niestety, rozbudowie sieci wodociągowych nie towarzyszy równie dynamiczny przyrost sieci kanalizacyjnych odprowadzających ścieki komunalne i przemysłowe oraz niezbędnych do ochrony zasobów wodnych oczyszczalni tych ścieków (tabela 7).

⁴² Por. *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 235.

Tabela 7

**Podstawowe urządzenia komunalne gospodarki wodnej w Polsce w wybranych latach
dziesięciolecia 1990 – 1999**

| Wyszczególnienie | Lata | | |
|---|------|-------|-------|
| | 1990 | 1995 | 1999 |
| Wodociągi | | | |
| Sieć rozdzielcza w tys. km | 93,2 | 154,7 | 203,6 |
| – miasta | 36,6 | 44,2 | 48,9 |
| – wieś | 56,6 | 110,5 | 154,7 |
| Kanalizacja | | | |
| Sieć kanalizacyjna w tys. km | 26,5 | 33,5 | 46,7 |
| – miasta | 23,4 | 28,1 | 33,4 |
| – wieś | 3,1 | 5,4 | 13,3 |
| Oczyszczalnie ścieków | | | |
| Ilość miast posiadających oczyszczalnie ścieków | 467 | 643 | 778 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2000, s. 202 – 206.

Mankamentem systemu gospodarki wodnej, pojawiającym się w sytuacji konfliktowej, jest jego mała odporność na destrukcyjne oddziaływanie przeciwnika (możliwość zatrucia ujęć i zbiorników wody pitnej, niszczenie tam, śluz i środków transportowych itd.).

Sytuacja ta wymaga prowadzenia ciągłego monitoringu w tej materii, tak aby w przypadku wystąpienia zakłóceń, móc jak najszybciej podjąć kroki zaradcze, nie dopuszczając w ten sposób do powstania sytuacji, w której stan systemu gospodarki wodnej byłby w jakikolwiek sposób przyczyną zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu systemu gospodarczo-obronnego państwa.

Pozostałe podsystemy, a zwłaszcza eksploatacji dróg wodnych, mają również znaczenie dla obronności kraju, ale ich wpływ jest znacznie mniejszy. Przykładem mogą być chociażby śródlądowe drogi wodne⁴³.

5.6. Wnioski

Ogólna ocena stanu infrastruktury obronnej kraju upoważnia do następujących wniosków:

1) system transportowy – sieć dróg samochodowych i kolejowych ulega stałej dekapitalizacji, co prowadzi do ograniczenia swobody manewru sił i środków na potrzeby sił zbrojnych własnych i sojuszniczych oraz ludności cywilnej;

⁴³ W Polsce z ogólnej długości śródlądowych dróg wodnych liczącej 6895 km, 3813 km to drogi żeglowne, z czego jedynie 2901 km ma gwarantowane głębokości. Zob. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna...* s. 126.

2) oprócz budowy autostrad oraz dróg szybkiego ruchu należy zapewnić niezbędne środki na modernizację i utrzymanie dróg lokalnych zapewniających swobodę manewru wojsk, a także zaopatrzenia dla wojsk walczących i ludności cywilnej;

3) sieć śródlądowych dróg wodnych nie odgrywa znaczącej roli w systemie obronnym kraju, dlatego inwestycje w tym rodzaju transporcie powinny być rozpatrywane głównie w aspekcie ekonomicznym i ekologicznym;

4) transport lotniczy wymaga w pierwszym rzędzie stworzenia infrastruktury lotniskowej pozwalającej na szersze jego wykorzystywanie w gospodarce narodowej, a tym samym zwiększenie liczby statków powietrznych;

5) system łączności i jego infrastruktura jest najprężniej rozwijającym się elementem infrastruktury obronnej kraju. Dynamika rozwoju telekomunikacji, po sprywatyzowaniu tego sektora, wskazuje na szansę szybkiego osiągnięcia poziomu europejskiego;

6) oparcie systemu energetycznego kraju na dostawach pozyskiwanego w kraju węgla zapewnia stabilność i bezpieczeństwo tego sektora. Dywersyfikacja źródeł pozyskiwania energii, rosnący udział gazu w ogólnym bilansie energetycznym, szczególnie zwiększenie liczby źródeł i kierunków jego pozyskiwania, zwiększa żywotność tego systemu i wpływa korzystnie na bezpieczeństwo energetyczne kraju;

7) w systemie gospodarki wodnej dla bezpieczeństwa kraju szczególną rolę odgrywa stałe zaopatrzenie wojsk i ludności w wodę pitną oraz przemysłową niezbędną do funkcjonowania energetyki i przemysłu. Istotnym elementem bezpieczeństwa jest również modernizacja cieków wodnych w sposób zapobiegający stepowaceniowi jednych regionów i powodziom w innych. Nieodzownym elementem tego systemu jest również zapobieganie zanieczyszczaniu cieków i zbiorników wodnych poprzez budowę oczyszczalni.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w sytuacji prywatyzacji wielu gałęzi gospodarki narodowej istnieje konieczność stałego monitorowania ilościowych i jakościowych przemian w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej, z jednoczesną oceną ich wpływu na obecne potrzeby obronne kraju. Szczególną uwagę w tym zakresie należy koncentrować na ocenie elementów infrastruktury transportowej. Zaniedbania bądź niewłaściwa polityka w zakresie rozwoju tej sfery, może wywrzeć bardzo negatywny wpływ na realizację zadań obronnych, rozbudowa bowiem czy też korekta układu sieci transportowej i znajdujących się na niej obiektów technicznych dla potrzeb obronności, w sytuacji narastającego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, może być bardzo trudna i kosztowna, a nawet niewykonalna w ograniczonym czasie, z uwagi na dużą materiało-, energo- i czasochłonność tych prac.

Zapewnienie ciągłości dostawy energii elektrycznej i ciepłej w naszym klimacie jest bardzo istotne do funkcjonowania wybranych gałęzi przemysłu oraz przetrwania społeczeństwa. Ze względu na to równie dużo uwagi należy poświęcać rozbudowie i zapewnieniu właściwych parametrów technicznych sieci elektro-

-energetycznych. Szczególne znaczenie kwestia ta nabiera w dużych aglomeracjach miejsko-przemysłowych. Infrastruktura łączności, z uwagi na jej szybki rozwój, wymaga głównie stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, pozwalających na pełne wyzyskanie dla potrzeb obronności państwa jej potencjału. Woda jako podstawa życia wymaga szczególnej uwagi. Z punktu widzenia potrzeb obronnych kraju, uwaga ta powinna koncentrować się głównie na jej ochronie. Winno to być realizowane przez systematyczną rozbudowę sieci oczyszczalni ścieków oraz stacji oczyszczania i uzdatniania wody.

6. CHARAKTERYSTYKA DZIAŁANIA WOJSKOWYCH JEDNOSTEK BADAWCZO-ROZWOJOWYCH – MOŻLIWY ROZWÓJ I ZAGROŻENIA

6.1. System nauki w Polsce

Kończący się wiek XX był stuleciem wzrastającego znaczenia nauki i techniki. Jest wiele celów, dla których państwa wspierają badania i prace rozwojowe – cele wojskowe, prestiż kraju, wzrost gospodarczy, podniesienie jakości życia czy też rozwój nauki celem poszerzenia granic poznania.

Rozwój kraju ściśle się wiąże z jego bezpieczeństwem. Nie trzeba udowadniać też, iż wraz z rozwojem państwa rośnie jego bezpieczeństwo, oraz że nauka jest motorem rozwoju. Rozwój gospodarczy, dobrobyt, nowoczesne i coraz sprawniej funkcjonujące państwo, a także rozwój potencjału naukowo-technicznego, postępy w dziedzinie edukacji i kultury przyczyniają się do wzrostu zarówno obiektywnego stanu bezpieczeństwa, jak i subiektywnego poczucia bezpieczeństwa. Dlatego też ważnym obszarem realizacji strategii bezpieczeństwa jest zapewnienie warunków zwiększenia tempa i efektywności rozwoju kraju¹. Trudno wyszczególnić naukę, której osiągnięcia nie wykorzystuje się w kształtowaniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Rozwój wielu dziedzin nauki wpływa także na problematykę związaną z obronnością kraju.

Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w latach 1996 – 1998 wynosiły około 0,8% PKB (około 0,5% z budżetu oraz 0,3% ze środków pozabudżetowych). W tym samym czasie w krajach Unii Europejskiej odpowiednie wartości osiągały poziom od 2 do 3% PKB. W 1999 roku nakłady na naukę z budżetu wyniosły 0,46% PKB².

Na pracę naukową istotny wpływ wywiera polityka naukowa i bardzo ściśle związany z nią sposób jej finansowania. Krótką ocenę tej polityki można odzwierciedlić porównując jej stan z innymi państwami. Do takiej analizy wybrano niektóre państwa NATO.

Nakłady na prace badawczo-rozwojowe w Polsce są najmniejsze spośród porównywanych państw, prawie dziesięciokrotnie mniejsze niż we Francji i Niemczech oraz zdecydowanie niższe niż w Czechach, ale zbliżone do nakładów węgierskich. Ważnym elementem oceny stanu nauki jest **udział nakładów inwestycyjnych** w ogólnych nakładach na działalność badawczo-rozwojową. Jest to związane ze stanem bazy badawczo rozwojowej. Udział tych nakładów w Polsce w ostatnich latach systematycznie wzrastał i jest wyższy niż w porównywalnych państwach.

¹ *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [<http://www.msz.gov.pl/polzagr/strategiabezprp>].

² *Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku*, [<http://www.kbn.gov.pl/analizy>].

Za podstawę **oceny efektywności naukowej** na świecie przyjmuje się dane dotyczące publikacji naukowych, gromadzone przez Instytut Informacji Naukowej w Filadelfii. Pod względem liczby publikacji w czasopiśmie z listy filadelfijskiej Polska zajmuje dość wysoką 18 pozycję i od wielu lat jej udział w światowej puli publikacji wynosi około 1% (dla porównania udział Polski w światowych nakładach na badania i rozwój (B+R) wynosi zaledwie 0,39%).

Tabela 1

Porównanie stanu nauki polskiej z wybranymi państwami NATO

| Państwo | Nakłady na BR na jednego mieszkańca w roku 1996 (USD)* | Udział nakładów inwestycyjnych w nakładach na BR w roku 1997 (%) | Aktywność naukowa | |
|---------|--|--|-----------------------|--------------------------|
| | | | Udział procentowy (%) | Liczba publikacji (szt.) |
| Polska | 52.6 | 17.7 | 1,02 | 33 903 |
| Niemcy | 487,0 | 8,8 | 8,07 | 269 588 |
| Francja | 478,2 | 8,2 | 6,16 | 205 826 |
| Czechy | 134,9 | 11,1 | 0,41 | 13 674 |
| Węgry | 60,7 | 11,4 | 0,45 | 15 155 |

* Kwoty pieniężne wyrażono w dolarach amerykańskich według parytetu siły nabywczej waluty krajowej (PPP).

Źródło: *Stan nauki i techniki w Polsce*, red. Małgorzata Wanke-Jakubowska i Maria Wanke-Jerie. KBN, Warszawa 1999, [<http://www.kbn.gov.pl/analizy/raport.html>].

Liczba publikacji i wskaźniki cytowań charakteryzują aktywność naukową przede wszystkim w badaniach podstawowych. W badaniach stosowanych i pracach rozwojowych wynikiem działalności są przede wszystkim: wynalazki, wzory użytkowe i wdrożenia. Wprawdzie nie wszystkie wynalazki są patentowane i nie wszystkie patenty stają się innowacjami, jednak za porównywalną miarę wynalazczości uważa się właśnie aktywność patentową. Udział Polski w ogólnej puli wniosków patentowych krajów OECD wynosi 0,4%. Liczba rocznych zgłoszeń patentowych przypadająca na 100 tys. mieszkańców wynosiła w 1997 roku dla Polski – 9, dla Czech – 16, dla Niemiec – 331.

Oceniając stan nauki Polskiej należy wskazać, iż:

1. Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe są w Polsce bardzo niskie w porównaniu z krajami Unii Europejskiej.

2. Struktura nakładów na badania naukowe jest w Polsce wadliwa: niemal 2/3 środków pochodzi z budżetu państwa, co jest odwróceniem proporcji istniejących w krajach rozwiniętych i zasobnych.

3. Liczba osób zajmujących się badaniami naukowymi w stosunku do ogółu mieszkańców kraju jest w Polsce relatywnie wysoka, zbliżona do krajów wyżej rozwiniętych. Natomiast nakłady finansowe na jednego badacza są bardzo niskie, dwukrotnie mniejsze niż w najuboższych krajach Unii.

4. Niski poziom zarobków pracowników zajmujących się badaniami naukowymi wywołuje szkodliwe zjawisko wieloletowości oraz zniechęca najzdolniejszych i najbardziej przedsiębiorczych absolwentów uczelni do wyboru kariery naukowej.

5. Osiągnięcia polskich badaczy są niezłe w zakresie publikacji naukowych. Natomiast pod względem liczby publikacji na głowę mieszkańca pozycja Polski jest znacznie gorsza, plasując nasz kraj pod koniec trzeciej dziesiątki na świecie.

6. Mała liczba spektakularnych osiągnięć naukowych, a także niedostateczny związek pomiędzy nauką i gospodarką są wywołane także tym, że polską naukę cechuje rozproszenie badań oraz przyczynkowość ich wyników³.

System nauki polskiej opiera się na funkcjonowaniu Komitetu Badań Naukowych⁴. KBN jest naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa. Jego główne zadania to:

1) wypracowanie założeń polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa, w tym także propozycji udziału nakładów budżetowych na naukę w dochodzie narodowym podzielonym;

2) określanie kierunków badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych szczególnie ważnych dla nauki, kultury, rozwoju cywilizacyjnego i gospodarki narodowej;

3) opracowywanie i przedstawianie ministrowi finansów planu do ustawy budżetowej w części dotyczącej nauki;

4) zawieranie i kontynuacja umów międzyrządowych w zakresie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą;

5) ustalanie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe;

6) podział środków budżetowych przeznaczonych na badania naukowe;

7) ocenianie przebiegu finansowanych przez KBN badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz sprawowanie nadzoru nad wydatkowaniem środków finansowych przeznaczonych na ten cel;

8) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz rozwiązań ekonomiczno-finansowych dotyczących nauki i postępu naukowo-technicznego.

Jednym z najważniejszych elementów struktury KBN są jego komisje, w skład których wchodzi 11 zespołów obejmujących swoim działaniem różne dziedziny naukowe.

Do najważniejszych zadań komisji KBN należą między innymi:

a) opiniowanie założeń polityki naukowej państwa oraz planu wydatków budżetowych na badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe;

b) ustalanie kryteriów oceny jednostek naukowych;

c) ocenianie stanu dyscyplin naukowych oraz poziomu naukowego jednostek, formułowanie propozycji podziału środków finansowych między zespoły KBN

³ *Stan nauki i techniki w Polsce*, red. Małgorzata Wanke-Jakubowska i Maria Wanke-Jerie, KBN, Warszawa 1999, [<http://www.kbn.gov.pl/analizy/raport.html>].

⁴ *O Komitecie Badań Naukowych*, [<http://www.kbn.gov.pl/pub/kbn/sklady/okbn.html>].

oraz zatwierdzanie wniosków zespołów dotyczących przydzielania środków jednostkom naukowym i badawczo-rozwojowym.

Zespoły Komitetu podejmują decyzje o finansowaniu projektów badawczych. Formułują również propozycje przyznawania środków finansowych jednostkom naukowym i badawczo-rozwojowym.

KBN finansuje badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe ze środków przewidzianych na ten cel w budżecie państwa, zgodnie z ustawą budżetową i ustalonymi strumieniami:

A. Dotacje podmiotowe, w tym:

- działalność statutowa placówek naukowych i badawczo-rozwojowych;
- badania własne szkół wyższych;
- specjalne programy i urządzenia badawcze (SPUB).

B. Dotacje celowe, w tym:

- inwestycje budowlane i aparaturowe służące potrzebom badań naukowych;
- infrastruktura informatyczna nauki.

C. Projekty badawcze:

- zgłaszane przez indywidualnych uczonych i zespoły badawcze (granty);
- realizowane na zlecenie organów administracji państwowej, rządowej lub organów samorządu terytorialnego (projekty zamawiane);
- strategiczne programy rządowe (SPR), których część badawczą finansuje KBN.

D. Prace badawczo-rozwojowe realizowane na zlecenie podmiotów gospodarczych (projekty celowe i celowe zamawiane).

E. Współpraca naukowa z zagranicą, w tym składki do organizacji międzynarodowych opłacane przez jednostki naukowe.

F. Działalność ogólnotechniczna i wspomagająca badania, czyli np. wydawnictwa, biblioteki, bazy danych i oprogramowanie.

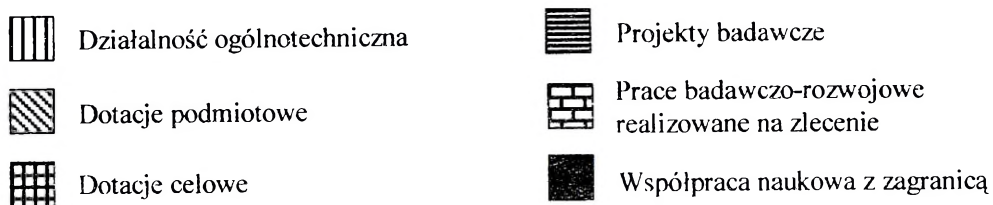
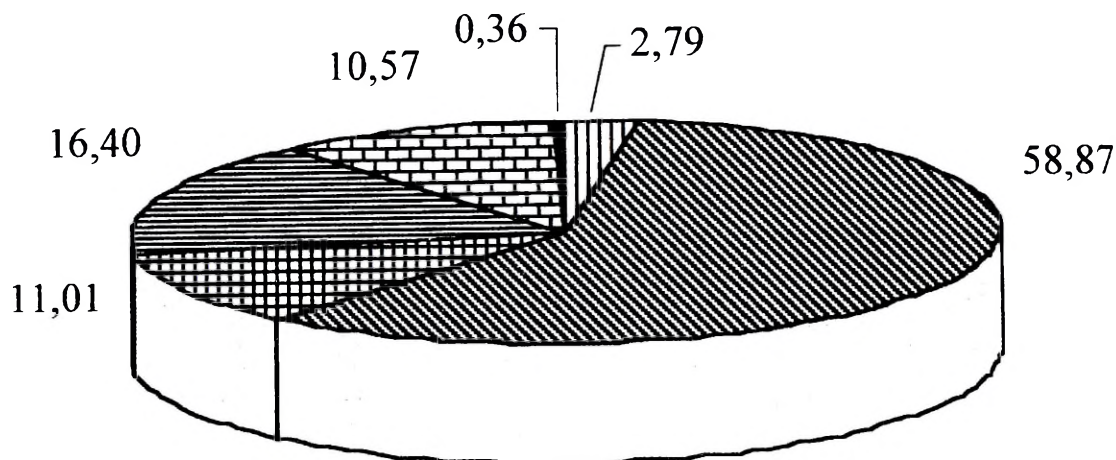
W 1999 roku nakłady na naukę wynosiły około 2,7 mld zł (0,452% PKB) i zostały podzielone zgodnie z poniższym wykresem.

Jednym z podstawowych elementów systemu nauki w Polsce są **jednostki badawczo-rozwojowe**. Są to państwowe jednostki organizacyjne tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Jednostkami badawczo-rozwojowymi są instytuty naukowo-badawcze oraz ośrodki badawczo-rozwojowe. Jednostki badawczo-rozwojowe posiadają osobowość prawną i są wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym.

Do zadań jednostek badawczo-rozwojowych w szczególności należy:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz przystosowywanie ich wyników do wdrażania w praktyce;
- 2) upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych;
- 3) podejmowanie działalności w zakresie doskonalenia metod prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych;

Struktura wydatków na naukę w Polsce w 1999 r., w %



4) realizowanie działalności uzupełniającej, w zakresie szkolenia, informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, wynalazczości oraz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej;

5) opracowywanie analiz i ocen dotyczących stanu i rozwoju poszczególnych dziedzin nauki i techniki, a także propozycje w zakresie wykorzystywania w kraju osiągnięć światowej nauki i techniki⁵.

Jednostki badawczo-rozwojowe prowadzą samodzielną gospodarkę finansową. Źródłem przychodów jednostki badawczo-rozwojowej jest w szczególności sprzedaż:

- a) prac naukowych i badawczo-rozwojowych oraz ich wyników;
- b) patentów, praw ochronnych, licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, projektów racjonalizatorskich stanowiących własność jednostki oraz innych osiągnięć naukowych i technicznych;
- c) prac z zakresu działalności ogólnotechnicznej;
- d) prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego;
- e) produkcji doświadczalnej;
- f) unikalnych urządzeń i aparatury oraz innej produkcji, w tym także małotonażowej i małoseryjnej;
- g) przedmiotów majątkowych.

⁵ Ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych, [DzU 1991, nr 44, poz. 194].

Jednostka badawczo-rozwojowa może uzyskiwać również przychody z dotacji budżetowej na finansowanie lub dofinansowanie działalności statutowej oraz na inwestycje. Finansowanie lub dofinansowywanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych obejmuje:

- a) inwestycje polegające na budownictwie,
- b) inwestycje związane z zakupem aparatury naukowo-badawczej⁶.

Jednostki badawczo-rozwoje zgodnie z systematyką KBN są podzielone na zespoły obejmujące swym działaniem różne sfery życia społeczno-gospodarczego. Jednym z nich jest zespół związany z bezpieczeństwem państwa.

Tabela 2

**Dotacja podmiotowa na dofinansowanie działalności statutowej zespołów KBN
w 2000 roku (w zł)**

| Wyszczególnienie | Nazwa jednostki | Ilość jednostek badawczo-rozwojowych | Wysokość dotacji (zł) |
|----------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------|
| Komisja Badań Podstawowych | Zespół Nauk Humanistycznych H-01 | 20 | 51 668 500 |
| | Zespół Nauk Społecznych, Ekonomicznych i Prawnych H-02 | 12 | 12 648 000 |
| | Zespół Nauk Matematycznych, Fizycznych i Astronomii P-03 | 10 | 72 343 260 |
| | Zespół Nauk Biologicznych, Nauk o Ziemi i Ochrony Środowiska P-04 | 26 | 104 426 00 |
| | Zespół Nauk Medycznych P-05 | 28 | 137 516 00 |
| | Zespół Nauk Rolniczych i Leśnych P-06 | 38 | 152 290 00 |
| Komisja Badań Stosowanych | Zespół Mechaniki, Budownictwa i Architektury T-07 | 39 | 69 200 546 |
| | Zespół Inżynierii Materiałowej i Technologii Materiałowych T-08 | 25 | 40 219 000 |
| | Zespół Chemii, Technologii Chemicznej oraz Inżynierii Procesowej i Ochrony Środowiska T-09 | 27 | 88 269 339 |
| | Zespół Elektrotechniki, Energetyki i Metrologii T-10 | 13 | 28 917 190 |
| | Zespół Elektroniki, Automatyki i Robotyki, Informatyki i Telekomunikacji T-11 | 20 | 66 709 440 |
| | Zespół Górnictwa, Geodezji i Transportu T-12 | 21 | 78 996 522 |
| | Zespół do spraw Bezpieczeństwa i Obrony Kraju T-00 | 18 | 33 905 493 |

Zródło: Dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności statutowej placówek naukowych PAN i jednostek badawczo-rozwojowych, [<http://eris.kbn.gov.pl/finauki98/2000/kbx/kbp.html>].

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych, [DzU 1991, nr 72, poz. 318].

Wydatki KBN na badania obronne w 2000 roku wynoszą 100 mln zł, przy całych nakładach na naukę przewidzianych w budżecie na 2000 rok wynoszących 2,7 mld zł. Tabela 2. przedstawia udział jednostek badawczo-rozwojowych, wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa i obrony, w ogólnej wartości dotacji podmiotowej KBN przyznawanej jednostkom na działalność statutową. Dotacje podmiotowe stanowią około 60% nakładów na naukę. Stanowiły one 3,62% ogólnej wartości dotacji na działania podstawowe. Jednostki realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa stanowią 6,06% ogólnej liczby jednostek otrzymujących dotację.

Środki finansowe na prace badawczo-rozwojowe przeznacza się także w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej. W roku 2000 nakłady te wynoszą 217 197 tys. zł, co stanowi 1,6% budżetu tego resortu.

Zadania związane z wykonywaniem prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych na potrzeby bezpieczeństwa wykonują zarówno instytucje wojskowe, jak i jednostki badawczo-rozwojowe i instytuty, dla których organem założycielskim są inni ministrowie.

Do drugiej grupy należą:

1. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej w Gdyni;
2. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Sprzętu Mechanicznego w Tarnowie;
3. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Ziemnych i Transportowych w Stalowej Woli;
4. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych w Gliwicach;
5. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Skarżysko w Skarżysku-Kamienniej;
6. Instytut Lotnictwa w Warszawie;
7. Instytut Przemysłu Organicznego w Warszawie;
8. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy ERG w Jaśle;
9. Przemysłowy Instytut Telekomunikacji w Warszawie;
10. Instytut Techniczny Wyrobów Włókienniczych MORATEX w Łodzi⁷.

Działalność w dziedzinie obronności jest częścią zakresu badań, którymi zajmują się wyżej wymienione jednostki. Realizują one także prace naukowo-badawcze na potrzeby podmiotów gospodarczych nie realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i obronności.

6.2. Wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe

Postęp naukowo-techniczny jest jednym z podstawowych elementów rozwoju sił zbrojnych i jest traktowany jako proces ciągłych zmian, mających charakter zarówno ewolucyjnych, jak i gwałtownych skoków jakościowych, który urzeczywistnia się w spręcie, narzędziach pracy, metodach pracy i jej organizacji związanej z przekształceniem techniczno-technologicznym. Także w siłach zbrojnych

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, [DzU 1999, nr 95, poz.1102].

funkcjonują struktury, które w zakresie swoich kompetencji mają działania związane z wprowadzaniem postępu naukowego-technicznego. Należy do nich zaliczyć jednostki badawczo-rozwojowe.

W strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej istnieją jednostki badawczo-rozwojowe, dla których minister jest organem założycielskim. Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych oraz zakres ich działania przedstawiono w tabeli 3. Zawiera ona także klasyfikację działalności naukowej prowadzonej przez jednostki zgodnie z metodyką obowiązującą w Komitecie Badań Naukowych.

Tabela 3

Charakterystyka wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych

| Lp. | Jednostka badawczo-rozwojowa | Klasyfikacja działalności naukowej według KBN | Obszar działalności naukowo-badawczej |
|-----|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Materiałów Pędnych i Smarów (WOB-R Sl. MPS) | – nauki chemiczne; – technologia chemiczna; – budowa i eksploatacja maszyn | – technologia płynów eksploatacyjnych (paliw, olejów, smarów plastycznych i produktów specjalnych); – aplikacja płynów eksploatacyjnych; – metody badań płynów eksploatacyjnych; – problemy normalizacji i standaryzacji płynów eksploatacyjnych; – certyfikacja płynów eksploatacyjnych |
| 2. | Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Żywnościowej (WOB-R Sl. Żyw.) | – nauki wojskowe; – technologia żywności i żywienia | – żywienie żołnierzy w warunkach garnizonowych i polowych; – konstrukcja i eksploatacja urządzeń i sprzętu służby żywnościowej |
| 3. | Wojskowy Instytut Historyczny (WIH) | – nauki historyczne | – polska i powszechna historia wojskowa, obejmująca historię wojskowości, wojen, rozwoju wojska i techniki wojennej w ścisłym powiązaniu z historią społeczno-gospodarczą Polski oraz procesami powszechnodziejowymi; – historia dawna, najnowsza i współczesna, szczególnie II wojny światowej i dziejów współczesnych |
| 4. | Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii (WICHiR) | – inżynieria chemiczna; – inżynieria i ochrona środowiska | – środki ochrony skóry; – sprzęt i środki indywidualnej oraz zbiorowej ochrony dróg oddechowych; – sprzęt i środki do likwidacji skażeń; – sprzęt i środki rozpoznania skażeń chemicznych i promieniotwórczych oraz kontrola dozymetryczna; – biochemiczne metody detekcji i likwidacji skażeń; – certyfikacja wyrobów obrony przeciwchemicznej |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|----|---|---|--|
| 5. | Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii (WIHiE) | – nauki medyczne | – ekologia człowieka i medycyna profilaktyczna w różnych warunkach pracy i służby wojskowej, w tym: ochrona medyczna przed promieniowaniem; – toksykologia; – epidemiologia; – mikrobiologia; – immunologia; – parazytologia; – higiena; – fizjologia; – oświata zdrowotna |
| 6. | Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia (WITU) | – elektrotechnika; – elektronika; – informatyka; – informacja naukowo-techniczna; – mechanika; – technologia chemiczna; – inżynieria chemiczna; – inżynieria materiałowa | – prace naukowo-badawcze i rozwojowe; – prognozy i ekspertyzy; – badania eksploatacyjne; – normalizacja i unifikacja; – oprogramowanie systemów dowodzenia i kierowania ogniem; – certyfikacja uzbrojenia w dziedzinach: – broń strzelecka; – artyleria; – broń raketowa; – radiolokacja; – wspomaganie eksploatacji |
| 7. | Wojskowy Instytut Łączności (WIL) | – telekomunikacja | – techniczne systemy telekomunikacji i teleinformatyki, w tym: – planowanie sieci, systemy zintegrowane, zarządzanie sieciami; – transmisja danych, radiokomunikacja, bezpieczeństwo łączności; – teletechnika i konstrukcja urządzeń oraz mobilnych elementów systemu łączności |
| 8. | Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej (WIML) | – biologia medyczna; – medycyna | – patofizjologia i patomorfologia lotnicza; – bezpieczeństwo i higiena lotów; – psychologia lotu; – organizacja ochrony zdrowia wojsk; – naukowe badania kliniczne w zakresie zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób związanych z pracą w lotnictwie; – orzecznictwo lotniczo-lekarskie personelu latającego; – przyczyny całkowitej lub częściowej utraty zdolności do służby w powietrzu; – szkolenie i specjalizacja kadr lekarskich w zakresie medycyny lotniczej i klinicznej |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----|--|---|--|
| 9. | Wojskowy Instytut Techniki Inżynierskiej (WITI) | – nauki wojskowe; – budowa i eksploatacja maszyn | – prowadzenie badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych, wdrożeniowych oraz techniczno-usługowych w zakresie sprzętu inżynierskiego; – certyfikacja sprzętu inżynierskiego |
| 10. | Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych (ITWL) | – technika nawigacji; – mechanika; – budowa i eksploatacja maszyn | – technika lotnicza; – eksploatacja statków powietrznych; – lotniska; – kierowanie ruchem lotniczym |
| 11. | Wojskowy Instytut Techniki Pancernej i Samochodowej (WIIPiS) | – nauki wojskowe; – budowa i eksploatacja maszyn | – budowa i eksploatacja maszyn; – konstrukcja, modernizacja, badania i eksploatacja pojazdów pancernych i opancerzonych oraz samochodów terenowych i specjalnych; – techniczne zabezpieczenie działań bojowych wojsk; – ochrona przed korozją; – inżynieria materiałowa; – diagnostyka; – trwałość (trybologia) i niezawodność |

Źródło: *Jednostki badawczo-rozwojowe MON*. [<http://www.orgmasz.waw.pl/w/jbr/mon.htm>].

W strukturach MON występuje także Wojskowy Ośrodek Badawczo-Wdrożeniowy Służby Mundurowej (WOB-W Sł. Mun.), który nie jest jednostką badawczo-rozwojową.

Jednym z podstawowych wyznaczników, który może określić poziom reprezentowany przez instytut, jest jego **potencjał naukowy**. Pracownicy naukowcy, poziom ich wiedzy i doświadczenie w znacznym stopniu określają obecną pozycję wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych w świecie nauki.

Oprócz prowadzenia działalności badawczej jest istotne stałe odnawianie kadry, a więc nie tylko dopływ młodych ludzi, ale również uzyskiwanie stopni i tytułów naukowych. Uprawnienia do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego posiadają:

- Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej;
- Wojskowy Instytut Historyczny;
- Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii.

Uprawnienia do nadawania stopni naukowych doktora mają:

- Wojskowy Instytut Techniki Pancernej i Samochodowej;
- Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych.

Poziom kadr będzie też w znacznym stopniu wpływał na dalszy rozwój wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych.

**Pracownicy naukowcy wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych
(stan na koniec 1999 r.)**

| Wojskowa jednostka badawczo-rozwojowa | Pracownicy naukowcy ze stopniem: | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|------------|
| | profesora | doktora habilitowanego | doktora |
| Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Materiałów Pędnych i Smarów | 1 | | 2 |
| Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Żywnościowej | | | 3 |
| Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych | 7 | 5 | 48 |
| Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii | | 3 | 15 |
| Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii | 10 | 7 | 33 |
| Wojskowy Instytut Historyczny | 8 | 6 | 13 |
| Wojskowy Instytut Łączności | 1 | 3 | 19 |
| Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej | 9 | 8 | 39 |
| Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia | 3 | | 22 |
| Wojskowy Instytut Techniki Pancernej i Samochodowej | 6 | 4 | 12 |
| Wojskowy Instytut Techniki Inżynierskiej | | | 16 |
| Razem | 45 | 36 | 222 |

Źródło: *Jednostki badawczo-rozwojowe MON*, [http://www.orgmasz.waw.pl /w /jbr].

Procedury przyznawania środków budżetowych na działalność jednostek badawczo-rozwojowych, określone przez KBN, obejmują wielopłaszczyznową ocenę zarówno projektu, na który mają być przeznaczone, jak i ocenę zespołu, który ten projekt ma realizować. Mogą zatem świadczyć o poziomie, jaki reprezentuje określona jednostka badawczo-rozwojowa. Przedstawione w poniższych tabelach dane dotyczące planowanych dotacji dla wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych mogą świadczyć o ich potencjale naukowym oraz ważności realizowanych badań. Z danych wynika, że decydującą rolę posiadają trzy instytuty: Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia, Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych oraz Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii.

**Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacjami aparaturowymi
Komitetu Badań Naukowych w roku 2000 (w zł)**

| Lp. | Wojskowa jednostka badawczo-rozwojowa | Przyznana dotacja (zł) |
|-----|--|------------------------|
| 1. | Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii | 500 000 |
| 2. | Wojskowy Instytut Łączności | 600 000 |
| 3. | Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej | 1 100 000 |

| Lp. | Wojskowa jednostka badawczo-rozwojowa | Przyznana dotacja (zł) |
|-----|---|------------------------|
| 4. | Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia | 500 000 |
| 5. | Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej | 304 000 |
| 6. | Wojskowy Instytut Techniki Pancерnej i Samochodowej | 366 300 |
| 7. | Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby MPS | 600 000 |

Źródło: *Dotacje aparaturowe na dofinansowanie działalności placówek naukowych PAN i jednostek badawczo-rozwojowych*, [http://eris.kbn.gov.pl/finauki98/2000].

Tabela 6

Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacjami w zakresie inwestycji budowlanych Komitetu Badań Naukowych w roku 2000 (w zł)

| Lp. | Inwestor | Kwota dotacji (zł) |
|-----|---|--------------------|
| 1. | Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii | 544 000 |
| 2. | Wojskowy Instytut Łączności | 1 180 000 |
| 3. | Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia | 350 000 |
| 4. | Wojskowy Instytut Techniki Pancерnej i Samochodowej | 470 250 |

Źródło: *Dotacje w zakresie inwestycji budowlanych placówek naukowych PAN i jednostek badawczo-rozwojowych*, [http://eris.kbn.gov.pl/finauki98/2000].

Tabela 7

Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacją podmiotową Komitetu Badań Naukowych na dofinansowanie działalności statutowej w 2000 roku (w zł)

| Lp. | Wojskowa jednostka badawczo-rozwojowa | Kategoria | Dotacja podmiotowa na dofinansowanie działalności statutowej w 2000 roku (zł) |
|-----|---|-----------|---|
| 1. | Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych | 3 | 5 595 956 |
| 2. | Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii | 2 | 3 438 788 |
| 3. | Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii | 3 | 2 274 800 |
| 4. | Wojskowy Instytut Łączności | 3 | 2 090 840 |
| 5. | Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej | 2 | 2 490 500 |
| 6. | Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia | 4 | 3 458 260 |
| 7. | Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej | 2 | 1 026 432 |
| 8. | Wojskowy Instytut Techniki Pancерnej i Samochodowej | 3 | 1 914 800 |
| 9. | Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby MPS | 3 | 739 800 |

Źródło: *Dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności statutowej placówek naukowych PAN i jednostek badawczo-rozwojowych*, [http://eris.kbn.gov.pl/finauki98/2000].

Zawarta w tabeli kolumna „kategoria” określa poziom jednostki badawczej zgodnie z kryteriami KBN. Uwzględniają one wyniki jej działalności statutowej: publikacje recenzowane, monografie naukowe, podręczniki akademickie, stopnie naukowe, tytuły naukowe, patenty, wzory użytkowe, wykorzystanie w praktyce wyników prac jednostki (wdrożenia), system jakości, akredytacja laboratoriów. Niższa liczba oznacza wyższą kategorię.

6.3. Propozycje zmian w funkcjonowaniu wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych

Obecnie (w 2000 roku) wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe działają na podstawie dwóch podstawowych aktów prawnych:

- ustawę z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo-rozwojowych;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1986 roku w sprawie jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych⁸.

Nowelizacja ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych przeprowadzona w 1991 roku umożliwiła ich uwłaszczenie. **Proces ten nie objął jednak jednostek badawczo-rozwojowych podporządkowanych ministrowi obrony narodowej.** To niewątpliwe przeoczenie, mające duże znaczenie dla ich funkcjonowania. Przewiduje się usunąć w projekcie ustawy o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych znajdującym się w Sejmie RP. Zgodnie z artykułem 64a projektu: „jednostki badawczo-rozwojowe nadzorowane przez ministra obrony narodowej mogą nabyć w użytkowanie wieczyste grunty będące własnością Skarbu Państwa lub gminy pozostające dotychczas w ich posiadaniu, jeżeli grunty te są niezbędne do prowadzenia w sposób ciągły badań naukowych lub prac rozwojowych określonych w statutach tych jednostek. Budyunki i urządzenia związane z nabytymi gruntami oraz pozostałe składniki mienia jednostki mogą być nabyte przez nią na własność. Nabycie wymienionego mienia nastąpi bezpłatnie”⁹.

Na wniosek ministra obrony narodowej w projekcie ustawy przewiduje się inne zmiany w funkcjonowaniu wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez tego ministra. **Projektuje się wyłączenie tych jednostek ze struktury resortu obrony narodowej.** Jednostki te będą działały zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, będą prowadziły samodzielną gospodarkę finansową¹⁰. Rozporządzenie w sprawie jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez ministra obrony narodowej przestanie obowiązywać i spowoduje konsekwencje w funkcjonowaniu tych jednostek.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych [DzU 1986, nr 26, poz. 132].

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, [druk sejmowy 1999, nr 1706].

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, tamże.

Spośród najważniejszych wynikających z dostosowania do obowiązujących przepisów i przewidzianych regulacji prawnych, można wymienić¹¹:

1. Przesaną istnieć „wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe”, powstaną „jednostki badawczo-rozwojowe”, dla których organem założycielskim będzie minister obrony narodowej; wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe przestaną być jednostkami wojskowymi i wyjdą ze struktury resortu obrony narodowej. Tryb ich tworzenia będzie zgodny z ustawą o jednostkach badawczo-rozwojowych, a nie jak dotychczas, jak dla jednostek wojskowych. Uzyskają one osobowość prawną po wpisaniu do rejestru jednostek badawczo-rozwojowych.

2. Nastąpi ograniczenie formy nadzoru sprawowanego przez ministra obrony narodowej tylko do nadzoru organu założycielskiego.

3. Stanowiska komendantów wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych zostaną zastąpione przez stanowiska dyrektorów powoływanych przez ministra obrony narodowej. Dyrektor będzie wybierany na drodze konkursu, wg zasad określonych przez KBN. Stanowiska zastępców komendanta będą zastąpione przez zastępców dyrektora, których nie będzie powoływał minister lecz dyrektor jednostki badawczo-rozwojowej.

4. Rada naukowa jednostki badawczo-rozwojowej będzie wybierana przez jej pracowników, a nie jak dotychczas przez ministra. Przewodniczący rady naukowej nie będzie powoływany przez ministra, ale przez samą radę naukową. Procentowy skład rady naukowej będzie taki sam, jak w instytutach cywilnych. Stanowiska kierownicze równoznaczne z zajmowaniem stanowiska profesora, nie będą określane przez ministra. Nie będzie obowiązywał przepis, zgodnie z którym stopień generała upoważniał do zajmowania stanowiska profesora jednostki badawczo-rozwojowej.

5. Statut jednostki badawczo-rozwojowej będzie nadawany przez radę naukową, a nie jak dotychczas przez ministra.

6. Jednostki badawczo-rozwojowe, dla których organem założycielskim jest minister obrony narodowej, uzyskają całkowitą samodzielność gospodarczą, nie będą mogły funkcjonować jako zakłady budżetowe. Obecnie 7 wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych jest samodzielnych finansowo.

7. Przyszłe jednostki badawczo-rozwojowe będą mogły być łączone, dzielone reorganizowane, likwidowane lub przekształcone w przedsiębiorstwo państwowe lub włączone do takiego przedsiębiorstwa, jeżeli nie będą wykonywały zadań zgodnych z ustawą o jednostkach badawczo-rozwojowych lub gdy te zadania będą wykonywały nieefektywnie albo gdy będą przemawiały za tym względy społeczne lub trwałe i wymierne korzyści ekonomiczne. Wymienione procesy będą miały miejsce, gdy w jednostkach badawczo-rozwojowych nie zostanie wybrana rada naukowa.

¹¹ Opracowano na podstawie aktów prawnych i propozycji ich zmian cytowanych wcześniej oraz *Projektu ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych*, [1999, druk sejmowy 1479], *Projektu ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych ustaw*, [1998, druk sejmowy 1466], *Projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu nadawania i pozbawiania jednostki organizacyjnej statusu jednostki badawczo-rozwojowej*, [2000, druk sejmowy 1706].

8. Zakłada się możliwość włączenia jednostki badawczo-rozwojowej w strukturę uczelni wyższej lub przekształcenia w instytut Polskiej Akademii Nauk.

9. Przewiduje się komercjalizację i prywatyzację jednostki badawczo-rozwojowej, na wniosek dyrektora jednostki lub organu, który sprawuje nad nią nadzór, złożony po zaciągnięciu opinii rady naukowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw nauki.

10. Jednostki badawczo-rozwojowe będą mogły zostać przekształcone w państwowy instytut badawczy. Nadanie statutu instytutowi będzie mogło być na drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek ministra obrony narodowej, uzgodniony z właściwym ministrem do spraw nauki i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Nadanie funkcjonującym obecnie jednostkom badawczo-rozwojowym statutu państwowego instytutu badawczego ma dotyczyć jedynie instytutów, które niezależnie od badań naukowych i prac rozwojowych będą wykonywały w sposób ciągły zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Zakres zadań państwowych instytutów badawczych będzie ustalany przez Radę Ministrów w wieloletnich programach. Przewiduje się powstanie 20 – 30 państwowych instytutów badawczych.

11. Jednostki badawczo-rozwojowe będzie obowiązywała zasada równego dostępu do środków ustalanych w budżecie państwa na naukę, bez względu na formę organizacyjną i własnościową jednostki. Każda jednostka organizacyjna, realizująca zadania przewidziane w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, będzie miała takie same uprawnienia.

Obowiązek przekształceń wjb-r spada na ministra obrony narodowej, będącego organem założycielskim jednostek. Na podstawie danych zaprezentowanych w poprzedniej części rozdziału pracy można przeprowadzić klasyfikację jednostek badawczych. Kryteria służące klasyfikacji uwzględniają także przedstawione wyżej uwarunkowania określające perspektywę ich dalszego funkcjonowania.

Kryterium 1 wiąże się z istnieniem rady naukowej, której skład już w chwili obecnej umożliwiłby przekształcenie i uchwalenie nowych statutów. To kryterium spełnia w zasadzie (lub mogłoby spełnić) 8 jednostek: WICHiR, WITU, ITWL, WITPiS, WIŁ, WIML, WIH, WIHiE.

Kryterium 2 oparte na zakresie prac badawczych. Można wyodrębnić instytucje:

a) wykonujące głównie prace nad sprzętem uzbrojenia (nowe konstrukcje, modernizacje i wdrożenia systemów uzbrojenia): WITU, ITWL, WITPiS, WIŁ, WITI, WICHiR;

b) zajmujące się problematyką medyczną: WIML, WIHE;

c) obejmujące swym działaniem zagadnienia społeczne: WIH;

d) prowadzące głównie działalność normalizacyjną, certyfikacyjną oraz związaną z problematyką jakości wyrobów pochodzących z przemysłu: WOB-R Sł. MPS, WOB-R Sł. Żywnościowej, WOB-W Sł. Mundurowej.

Na podstawie zaproponowanej klasyfikacji i przewidywanych możliwości przekształceń można przedstawić propozycję zmian dotyczących funkcjonowania

wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych. Propozycja ta uwzględnia zachowanie specjalizowanego potencjału naukowo-badawczego służącego obronności państwa oraz zapewnienie nowym jednostkom badawczo-rozwojowym stabilnej sytuacji materialnej i prawno-organizacyjnej. Bierze także pod uwagę możliwości dalszego funkcjonowania obecnych wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych w kształtującej się konkurencji rynkowej. Wynika także z procesów restrukturyzacji sił zbrojnych i konieczności przejścia na bardziej racjonalne zasady gospodarowania. Jest owocem dyskusji wśród pracowników Instytutu Nauk Ekonomicznych AON.

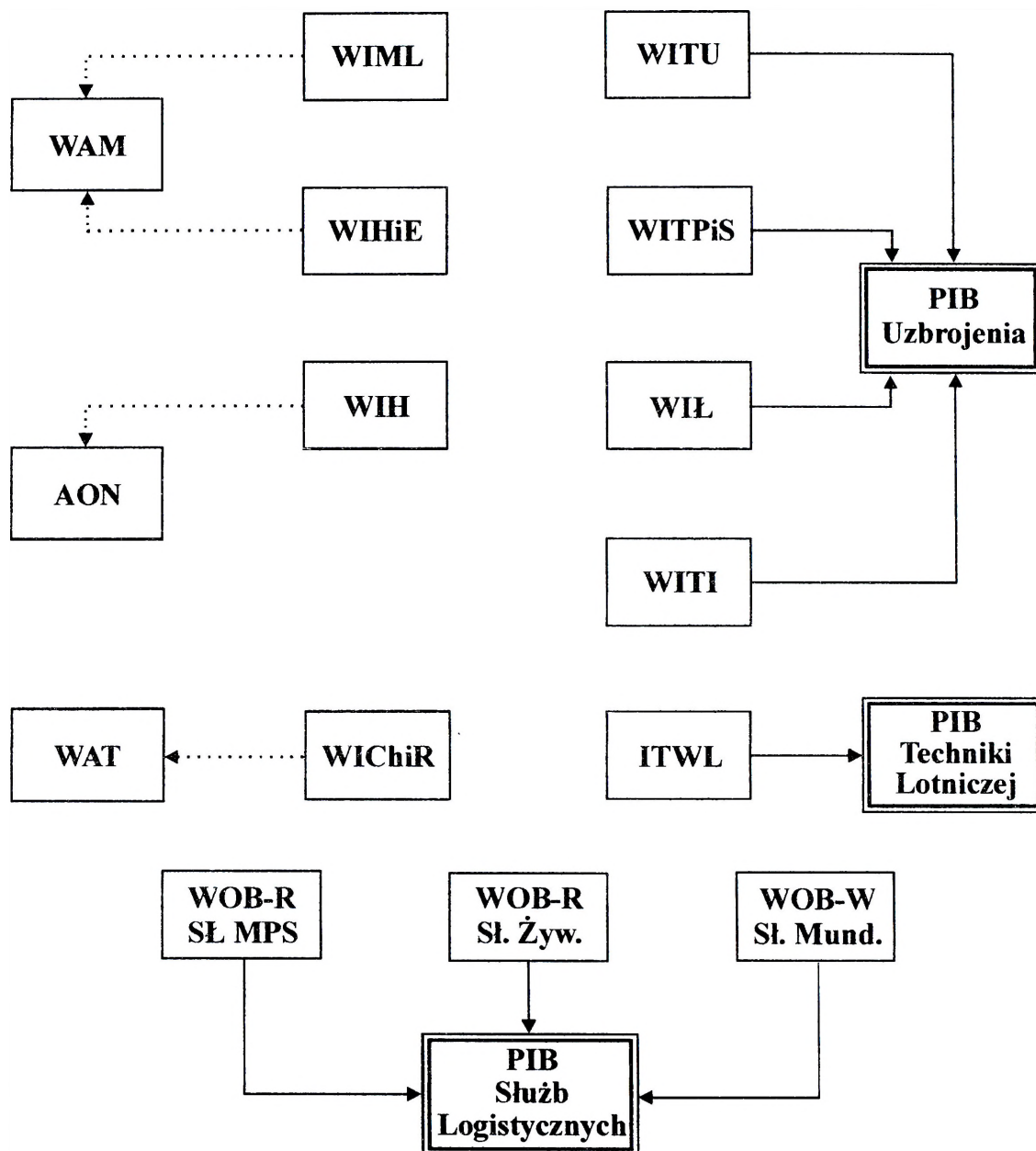
Wydaje się zasadne, aby **przekształceniom zmierzającym do utworzenia nowych jednostek badawczo-rozwojowych** poddać: WITU, ITWL, WITPiS, WIŁ, WITI i poczynić starania w celu utworzenia państwowych instytutów badawczych obejmujących swym działaniem technikę lotniczą i technikę wojsk lądowych. Powstałyby dwie instytucje: pierwsza przez przekształcenie Wojskowego Instytutu Techniki Lotniczej, druga przez połączenie w jeden instytut pozostałych jednostek badawczych. Rozwiązanie to pozwoliłoby na powstanie dwóch silnych ośrodków badawczych (**PIB Techniki Lotniczej, PIB Uzbrojenia**) dysponujących dużym potencjałem pracowników naukowych oraz znacznym zapleczem aparaturowym. Ośrodki te, posiadające duże doświadczenie związane z pracami badawczo-rozwojowymi i wdrożeniowymi oraz modernizacyjnymi sprzętu uzbrojenia, mogłyby stanowić zaplecze naukowe dla przemysłu obronnego. Stanowiłyby także instrument oddziaływania resortu obrony na zakłady przemysłu obronnego.

Zakres działania pozostałych wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych (WOBR Sł. MPS, WOBR Sł. Żywn. oraz WOBW Sł. Mund.) mieści się w obszarze zainteresowania służb logistycznych. W związku z tym proponuje się ich połączenie i **powstanie jednostki badawczo-rozwojowej logistyki wojskowej** o statusie państwowego instytutu badawczego.

Charakter działalności kolejnej grupy instytutów wskazuje **na możliwość włączenia ich do uczelni wojskowych**. WICHiR mógłby funkcjonować w strukturach Wojskowej Akademii Technicznej, WIH wszedłby w skład Akademii Obrony Narodowej. Natomiast WIHiE oraz WIML znalazłyby się w Wojskowej Akademii Medycznej. Główna przesłanka tej propozycji wiąże się z restrukturyzacją sił zbrojnych.

Przedstawiony wariant rozwiązania problemu przekształceń jednostek badawczych, dla których organem założycielskim jest minister obrony narodowej, jest jednym z wielu, które można zaproponować. Jest wariantem najdalej idącym, ale jednocześnie biorąc pod uwagę wyżej przedstawione uwarunkowania, zdaniem autora, optymalnym. Po jego wprowadzeniu powstałyby trzy państwowe instytuty badawcze zajmujące się badaniami związanymi z bezpieczeństwem i obronnością. Dwa PIB Uzbrojenia i PIB Techniki Lotniczej zajmowałyby się głównie pracami związanymi z projektowaniem nowego sprzętu, modernizacją istniejącego, adaptacją technologii zagranicznych. Mogłyby stanowić zaplecze naukowo-badawcze przemysłu obronnego. Zadanie PIB Służb Logistycznych byłoby związane przede

Propozycje zmian w funkcjonowaniu wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych



- Instytucje nowe
- Instytucje istniejące
- Włączenie do uczelni
- Przekształcenie w Państwowy Instytut Badawczy

Opracowanie własne autora

wszystkim z ustalaniem standardów, norm dla sprzętu, materiałów niezaliczanych do uzbrojenia, a produkowanych na potrzeby sił zbrojnych. **Ministerstwo posiadając ustawowe uprawnienia jako organ założycielski będzie miało wystarczający wpływ na ich funkcjonowanie.** Ich zależność od ministerstwa będzie także związana z faktem, iż ich prace naukowo-badawcze będą w znacznym stopniu związane z zamówieniami badawczymi ministerstwa lub pracami na rzecz przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego.

Próba zarysowania perspektyw, jakie kształtują się przed wojskowymi jednostkami badawczo-rozwojowymi powinna **obejmować dwa obszary czasu.** Pierwszy związany jest z **przekształceniami** tych jednostek w cywilne jednostki badawczo-rozwojowe. Drugi z możliwością ich **funkcjonowania jako samodzielnych podmiotów gospodarczych** na rynku nauki. Pierwszy może być traktowany jako okres przejściowy, zgodnie z regulacją przewidzianą w projekcie dotyczących zmian zasad funkcjonowania jednostek badawczo-rozwojowych, która zakłada 2-letni okres przejściowy. Okres ten powinien być wykorzystany do opracowania odpowiednich regulacji prawnych Ministerstwa Obrony Narodowej uwzględniających proponowane w ustawie zmiany. Do resortu należeć też powinno przygotowanie procedur uwłaszczeniowych, a więc wyjaśnienie własności nieruchomości oraz określenie ich wartości, wycena majątku trwałego i przeprowadzenie procesów sądowych. Ułatwiłoby to i obniżyło koszty przeprowadzenia tych procedur, w sposób kompleksowy, obejmujący wszystkie wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe przez jedną firmę. Można by było wykorzystać doświadczenia Agencji Mienia Wojskowego.

Z okresem przejściowym wiąże się także wymagające resortowych rozwiązań problemy żołnierzy tworzących kadrę naukową wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych. Konieczny wydaje się postulat o zachowaniu znacznego potencjału intelektualnego i specyficznej wiedzy tych pracowników w wykonywaniu zadań naukowo-badawczych służących obronności i zatrudnieniu ich na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 1997 roku w sprawie służby wojskowej oraz uposażenia żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w jednostkach organizacyjnych poza resortem obrony narodowej.

Jednocześnie konieczne są **zmiany w funkcjonowaniu** samych wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych. Powinny one obejmować dostosowanie strukturalne i personalne do prowadzenia działalności badawczej na zasadzie samofinansowania. Stwarza to konieczność opracowania i wdrożenia odpowiedniego systemu finansowo-księgowego oraz utworzenie służb finansowych. Konieczne jest także wypracowanie odpowiednich służb marketingowych. Okres przejściowy powinien być wykorzystany także na przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji posiadanego mienia trwałego oraz analizę wykorzystania zasobu nieruchomości. Wskazany byłby także przegląd struktury organizacyjnej zespołów badawczych. Zadania te miałyby na celu optymalne przygotowanie jednostek badawczych do funkcjonowania na rynku badań naukowych. Dla instytutu powstałego z ośrodków

badawczo-rozwojowych konieczne jest powiększenie jego potencjału kadrowego, umożliwiające powołanie rady naukowej.

Przyszłość jednostek badawczo-rozwojowych w dalszej perspektywie należy rozpatrywać w powiązaniu ze **zmianami polityki obronnej, naukowej i gospodarczej** (szczególnie przemysłu zbrojeniowego) państwa.

Rozwój sił zbrojnych wymaga programów rozwoju techniki, w których będą uwzględnione w sposób kompleksowy uwarunkowania polityczne, militarne, konstrukcyjno-technologiczne i inne. Planowanie rozwoju zmierza do osiągnięcia wysokiego poziomu gotowości bojowej, czyli osiągnięcia: najlepszych efektów ilościowych i jakościowych w dziedzinie zamierzeń operacyjnych, racjonalnego rozwoju organizacyjnego sił zbrojnych, perspektywicznego rozwoju systemu uzbrojenia i techniki wojskowej, a także optymalnych rozwiązań szkoleniowych, gospodarczych i innych.

Cele realizowane przez siły zbrojne są celami strategiczno-operacyjnymi i wynikają z określonej polityki państwa. Osiąga się je za pomocą konkretnych zadań postępu technicznego. Cel w systemie uzbrojenia wyraża zasadnicze przeznaczenie nowej techniki. Daje odpowiedź na pytanie: czemu ma ona służyć. Jednocześnie cel wyraża stosunek wagi danego działania do całości przedsięwzięcia strategiczno-operacyjnego oraz jego powiązania z innymi celami sprzężonymi.

Utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego stanowi ważną przesłankę realizacji strategii bezpieczeństwa RP¹². Zgodnie z ustawą o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej sił zbrojnych RP, państwo jest zdecydowane utrzymywać potencjał polskiego przemysłu obronnego na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo państwa.

Podjęte zostaną działania mające na celu zapewnienie warunków do stabilnego rozwoju narodowego przemysłowego potencjału obronnego oraz dostosowania jego wielkości i struktury do aktualnych i przewidywalnych potrzeb w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego ze strony sił zbrojnych RP oraz możliwości eksportowych. Działania te będą także obejmować **wzmoczenie wysiłków w zakresie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych służących obronności państwa**, zwłaszcza wykonywanych w ramach współpracy międzynarodowej, z udziałem firm i instytucji badawczych z państw NATO i Unii Europejskiej. Członkostwo w NATO z jednej strony nakłada obowiązek modernizacji technicznej sił zbrojnych RP w celu dostosowania do obowiązujących w Sojuszu standardów, z drugiej zaś umożliwia dostęp do nowoczesnego sprzętu wojskowego i najnowszych technologii. Składnikiem realizacji tej strategii będzie udział Polski w pracach Zachodnioeuropejskiej Grupy ds. Uzbrojenia (WEAG) w Unii Zachodnioeuropejskiej, jak również dążenie do członkostwa we wspólnej organizacji współpracy w dziedzinie uzbrojenia (OCCAR).

¹² *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej...*

Również strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej¹³, uwzględniając przyszłe wymagania operacyjne i strategiczne, główny wysiłek w kształtowaniu modelu sił zbrojnych RP skupia się na ich jakości. Oznacza to przede wszystkim konieczność priorytetowego traktowania problemów **przyspieszenia tempa modernizacji technicznej**. Bieżąca realizacja planów i programów obronnych obejmuje w szczególności utrzymywanie sił zbrojnych i realizację zadań gospodarczo-obronnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania przemysłu obronnego.

Zgodnie z ustalonymi z Kwaterą Główną NATO, tzw. celami sił zbrojnych, Polska jest zobowiązana do dostosowania struktury sił zbrojnych oraz ich wyposażenia do standardów Sojuszu. Szczegółowe kierunki przebudowy strukturalnej, funkcjonalnej i technicznej armii, z uwzględnieniem realnych możliwości budżetu państwa, zostały określone w Programie integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji sił zbrojnych RP na lata 1998 – 2012. Realizacja tego programu wymagać będzie wydatkowania z budżetu państwa do 2002 roku około 45,6 mld zł¹⁴. Będą to środki, z których część będzie mogła być wykorzystana przez nowe jednostki badawczo-rozwojowe.

Perspektywiczne funkcjonowanie jednostek badawczych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa jest związane z planami zmian polityki gospodarczej i naukowej państwa. Dziś nawet najbogatsze kraje nie mogą sobie pozwolić na finansowanie wszystkich możliwych inicjatyw naukowych. Powstaje zatem konieczność wyboru, a te decyzje wymagają czytelnego **sformułowania priorytetów wynikających z polityki państwa w zakresie B+R**, która z kolei musi być pochodną strategii gospodarczej i społecznej oraz aktualnego stanu nauki i techniki. Wobec przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej Polska jest zobowiązana zwiększyć wydatki na naukę i technikę. Dalsze zwlekanie ze wzrostem nakładów spowoduje, że Polska nie będzie w stanie wypełnić swych zobowiązań związanych z integracją europejską ani korzystać w sposób partnerski z dobrodziejstw wspólnoty, a zatem nie stanie się równorzędnym partnerem w Unii. Trzeba zrobić wiele dla poprawienia obrazu politycznego nauki, by przygotować grunt pod przeznaczenie większych nakładów na naukę i technologię. Celem uzyskania wyższego finansowania należy wprowadzić wskaźniki efektywności, uzależnić finansowanie od osiągniętych wyników mierzonych wedle standardów międzynarodowych¹⁵.

O konkurencyjności gospodarki w Polsce w najbliższych latach zadecyduje **zdolność do szybkiego przenoszenia do przedsiębiorstw rozwiązań technologicznych, menedżerskich i organizacyjnych oraz przekształcenie ich w sukces komercyjny**. Budowa nowoczesnej gospodarki polegać będzie na intensyfikacji działań innowacyjnych.

Działalnością innowacyjną są prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urzą-

¹³ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej...*

¹⁴ *Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku*, [http://www.cup.gov.pl/struktur/DSG/dsg_pl/2002char].

¹⁵ *Reformy sektora nauki i techniki w Polsce*. [<http://www.kbn.gov.pl/analizy/reformy>].

dzeń, usług, procesów lub metod przeznaczonych do wprowadzenia na rynek albo do innego wykorzystania w praktyce. Działalność innowacyjna obejmuje m.in. podnoszenie poziomu organizacji i zarządzania, a także podnoszenie efektywności przedsięwzięć gospodarczych i jakości ich wyników. Polityka innowacyjna państwa polega na wspieraniu przez państwo wymienionych działań podejmowanych zarówno przez osoby prawne, jak i fizyczne. Podstawę postępu technologicznego, a więc i innowacyjności gospodarki w skali kraju, stanowi zaplecze naukowo-badawcze, które dostarcza wyniki badań patentów, licencji, receptur, urządzeń, uszlachetnionych produktów i materiałów, instalacji i technologii, programów informatycznych itd.

Nadrabianie zaległości w dziedzinie innowacyjności polskiej gospodarki wymagało w ostatnich latach stosunkowo znacznego i szybkiego importu w pełni gotowych, kompletnych technologii. Wdrażanie importowanego postępu technologicznego oznacza rezygnację z części wytworzonego dochodu narodowego, która musi być przeznaczona na zakup drogich, niematerialnych składników innowacji („know how”, patenty, licencje itp.) oraz dodatkowo – materialnych nośników postępu technologicznego (maszyny i urządzenia), na warunkach najczęściej narzuconych przez licencjodawcę¹⁶. Stąd waga jaką trzeba przywiązywać do transferu technologii, szczególnie obejmujących uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Należy stwarzać warunki do przyswajania i unowocześniania tych technologii.

Zakłada się, iż warunkiem zwiększenia innowacyjności w gospodarce będzie równoczesny wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową (wzrost udziału w PKB do około 1%, niezależnie od źródeł pochodzenia środków, oraz zwiększenie udziału przedsiębiorstw jako źródła finansowania badań i rozwoju¹⁷.

Podsumowując można stwierdzić, iż w rzeczywistości, która kształtuje się przed wojskowymi jednostkami badawczo-rozwojowymi, którą starano się powyżej nakreślić, mają one szansę dalszego rozwoju i funkcjonowania, pod warunkiem przeprowadzenia zmian zarówno w całym systemie je obejmującym, jak też w nich samych. Szanse te są głównie związane ze wstąpieniem do NATO i koniecznością procesu modernizacji sił zbrojnych. Stworzy to niewątpliwie duży rynek zbytu na usługi, które przekształcone jednostki badawcze mogą zaoferować. Posiadają one bowiem odpowiedni potencjał badawczy, specyficzny dla badań związanych ze sprzętem wojskowym i uzbrojeniem. Ich atutem jest także dobra współpraca z przemysłem zbrojeniowym, dla którego powinny stanowić silne zaplecze naukowo-badawcze. Również proponowany w strategiach rozwoju kraju konieczny wzrost nakładów na naukę, zwiększa szansę rozwoju jednostek badawczych. Możliwość korzystania z funduszy międzynarodowych w ramach członkostwa w Zachodnioeuropejskiej Grupie ds. Uzbrojenia (WEAG) i Wspólnej Organizacji Współpracy w dziedzinie Uzbrojenia (OCCAR) oraz uczestniczenie w piątym Pro-

¹⁶ Założenia polityki innowacyjnej państwa...

¹⁷ Koncepcja średniookresowego rozwoju...

gramie Ramowym Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej powinno pozytywnie wpłynąć na dalszy rozwój jednostek badawczych.

Należy jednocześnie pamiętać, iż planowane urynkowienie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych spowoduje silną konkurencję w dostępie do zleceń dotyczących tego typu badań. Może to stanowić pewne zagrożenie dla funkcjonowania w przyszłości obecnych wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych. Można je zminimalizować przez szybkie wprowadzenie zmian w ich obecnym funkcjonowaniu. Wymaga to zaangażowania zarówno Ministerstwa Obrony Narodowej, jak i samych jednostek.

7. FUNKCJONOWANIE REZERW PAŃSTWOWYCH W POLSCE I MOŻLIWOŚCI ICH ROZWOJU

7.1. Identyfikacja funkcjonowania rezerw państwowych w systemie gospodarczym – teoria problemu

Szczególne znaczenia w zmieniającej się rzeczywistości nabierają rezerwy państwowe, traktowane jako zabezpieczenie wobec zagrożeń wyływających z niepewnej przyszłości.

System funkcjonowania rezerw państwowych jest odwzorowaniem filozofii zarządzania państwem. Od ostatnich zmian w tym zakresie minęły już cztery lata, dlatego z perspektywy tego okresu warto się przyjrzeć skutkom dokonanych zmian, porównać przyjęte rozwiązania z funkcjonującymi w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem państw członków Paktu Północnoatlantyckiego. Szczególne miejsce wśród tych rezerw zajmują: ropa naftowa, środki ropopochodne, gaz ziemny i węgiel.

Bez względu na ustrój polityczny, system gospodarczy, rozwój gospodarczy czy położenie geograficzne, każde państwo jest narażone na różnego rodzaju zakłócenia. U podstaw tych zakłóceń mogą leżeć przyczyny naturalne, polityczne, militarne czy też gospodarcze. Do przyczyn naturalnych zaliczymy klęski żywiołowe, tj. powódź, trzęsienie ziemi, suszę itd. Tego typu zjawiska mogą paraliżować funkcjonowanie państwa na całym obszarze lub na jego części i wymagają uruchomienia w pierwszym etapie zasobów rzeczowych, które zaspokoją podstawowe potrzeby ludności, a następnie zasobów finansowych, które pozwolą złagodzić skutki klęsk żywiołowych w perspektywie krótko- i długookresowej. Zakłócenia polityczne są mniej lub bardziej zamierzonym efektem świadomego działania człowieka, mogą mieć zarówno wymiar pokojowy, jak i konfliktowy. Zakłócenia polityczne leżą u podstawy narodzin zakłóceń militarnych. Jeżeli pewne etapy, czy też rodzaje wojny gospodarczej, można jeszcze zaliczyć do zakłóceń politycznych, to wyniki z prowadzonej polityki przez dane państwo lub grupę państw działania, których efektem stają się podwyższone stany gotowości bojowej, czy też podejmowane działania zbrojne, są już zakłóceniami militarnymi. Zakłócenia militarne stawiają wysokie wymagania wobec państwa, powodują bowiem konieczność dostarczania zwiększonych nakładów rzeczowych, tj. różnego rodzaju paliw, sprzętu, żywności itd. W obecnej sytuacji militarno-gospodarczej najbardziej możliwe wydaje się zaspokojenie tych potrzeb przez dostawy z wcześniej zgromadzonych zasobów i rezerw, gdyż przewidywana dynamika działań na współczesnym polu walki nie pozwoli na ich zaspokojenie w wyniku zakupów zagranicznych (przy założeniu, iż państwo posiada wystarczającą liczbę środków finansowych – dewiz) czy przez kierowanie bieżącej produkcji na potrzeby działań wojennych (produkcja czasu pokoju i czasu wojny pod wieloma względami się różni i dostosowanie jej do

nowych warunków wymaga czasu). Zakłócenia gospodarcze, tak dobrze znane polskiemu społeczeństwu, mogą wynikać z niewydolności systemu gospodarczego, jak również mogą być pochodną zakłóceń naturalnych, politycznych czy militarnych. Tego typu zakłócenia są często skutkiem zmiennych trendów w gospodarce narodowej i światowej. By zjawiska tego typu miały jak najmniejszy wpływ na gospodarkę, powinno się ubezpieczać procesy gospodarcze. Wszelkiego rodzaju wahania koniunkturalne można ograniczać przez uruchamianie lub powiększanie rezerw, tj. skup lub sprzedaż artykułów.

Istnienie realnego zagrożenia dla funkcjonowania państwa powoduje, iż w systemie gospodarczym poszczególnych krajów są tworzone rezerwy rzeczowe i finansowe. W tym momencie rodzi się pytanie: co należy rozumieć pod pojęciem „rezerwa” w świetle funkcjonowania państwa? „Rezerwy są to celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut w celu zapewnienia ciągłości produkcji i zaopatrzenia ludności w sytuacjach zagrożenia”¹. Jednak z punktu widzenia potrzeb obronnych „[...] przez rezerwy należy rozumieć tę część potencjału wojenno-ekonomicznego, która aktualnie nie jest wykorzystywana do celów obronnych”². Ogólnie można uznać, że rezerwy są to przede wszystkim celowo gromadzone środki rzeczowe i finansowe z myślą o zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, systemu obronnego państwa w sytuacjach zagrożenia, ale także mogą się stać nimi nieświadomie niewykorzystywane zasoby czy też „leżące odłogiem” w wyniku zaistniałej sytuacji gospodarczej, politycznej itd. Ich wielkość i różnorodność zależy od kondycji gospodarczej danego kraju. Rezerwy rzeczowe za zwyczaj obejmują:

a) rezerwy gospodarki żywnościowej (podstawowe konsumowane w danym regionie zboża i ich pochodne oraz inne podstawowe produkty żywnościowe, tj. mięsa, tłuszcze itd.);

b) rezerwy paliw płynnych (ropa naftowa i produkty ropopochodne);

c) rezerwy metali (nieżelaznych, szlachetnych i rzadkich);

d) rezerwy środków sanitarnych (krew, osocze, antybiotyki);

e) rezerwy innych surowców i urządzeń, które mają strategiczne znaczenie dla gospodarki (pompy wodne, agregaty prądowórcze, kauczuk).

Do praktyki gospodarczej Polski zostało wprowadzone nowe pojęcie – „zapasy obowiązkowe”. Należy je rozumieć jako majątek wybranych podmiotów gospodarczych, na które nałożono obowiązek utrzymywania zapasów na rzecz państwa.

Rezerwy pełnią dwie najważniejsze funkcje:

1. Podstawowe: tworzenie i funkcjonowanie rezerw:

– obejmują one swym zakresem następujące działania: wspomaganie realizacji zadań obronnych, eliminowanie zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki;

2. Pomocnicze: są to działania wspomagające i uzupełniające.

Zgodnie z literaturą przedmiotu podstawową funkcją rezerw jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa, w szczególności rozumianego

¹ *Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE w Poznaniu, WAP Warszawa, WSOSK Poznań 1989, s. 11.

² Tamże, s. 46.

jako wspomaganie działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym. Stąd wypływa wniosek, iż rezerwy gromadzone w tym celu mają bezpośredni związek z polityką obronną (obejmują swym zakresem wojsko, policję i inne służby). Można wyróżnić następujące kategorie rezerw tworzonych z myślą o potrzebach obronnych państwa:

- a) gromadzone z myślą o zaspokojeniu bezpośrednich potrzeb armii, tj. sprzęt, paliwa, materiały;
- b) gromadzone z myślą o zaspokojeniu produkcji na rzecz wojska; obejmują one także określony sprzęt, materiały, paliwa i surowce;
- c) artykuły spożywcze.

W innym ujęciu mogą wystąpić następujące kategorie rezerw: osobowe, materiałowe, mocy produkcyjnych oraz wyrobów gotowych (odgrywają coraz większą rolę wśród wszystkich kategorii rezerw gromadzonych z myślą o prowadzeniu działań zbrojnych).

Kolejną podstawową funkcją rezerw jest przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom przerw w produkcji przemysłowej, czyli przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom dla prawidłowego funkcjonowania rynku i zaspokajanie potrzeb materialnych ludności.

Wielkość rezerw, ich relacje do poziomu konsumpcji, są zależne od możliwości i specyfiki danej gospodarki. Należy w tym miejscu wspomnieć, że rezerwy finansowe gromadzone przez państwo we współczesnej gospodarce nie tylko służą zaspokojeniu potrzeb powstałych w wyniku zaistnienia różnego rodzaju zakłóceń, ale także mogą wspierać aktywne uczestnictwo państwa na rynkach finansowych (giełda, kurs waluty itd.).

Jednym z ważniejszych elementów w odniesieniu do rezerw jest ustalenie ich poziomu. W literaturze przedmiotu proponuje się rozumienie tego pojęcia jako *„relację bezwzględnej wielkości rezerw do innej wielkości (odniesienia), która może wyrażać: popyt krajowy, zużycie produkcyjne określonego produktu, potrzeby sektora (np. wojska, przemysłu, transportu) itp. Poziom rezerw może być ustalany w procentowej wielkości odniesienia, np. rocznego zużycia lub w dniach (najczęściej określa się w dniach). Należy dodać, że dyrektywy Unii Europejskiej ustalają normy zapasów strategicznych w dniach popytu rocznego, np. dla paliw ciekłych normy te wynoszą około 90 dni”*³.

Poziom rezerw determinuje ich struktura asortymentowa, którą ustala się na podstawie analizy jakościowej, uwzględniając w jej trakcie następujące przesłanki:

- 1) założenia polityki gospodarczej;
- 2) założenia polityki obronnej;
- 3) struktura podaży – produkcja krajowa, kierunki i wielkości importu;
- 4) struktura i wielkość popytu;
- 5) przeznaczenie rezerw;
- 6) stopień wrażliwości rezerw, tj. możliwości przechowywania rezerw w czasie;
- 7) możliwości finansowe państwa w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw.

³ Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, Warszawa 1997, s. 22.

Przesłanki te znajdują swoje odbicie w polityce rezerw realizowanej przez państwo. Proces kształtowania rezerw wymaga przeprowadzenia szeregu badań i analiz, których wyniki są podstawą wyjściową do określenia ich struktury asortymentowej. Pomimo podejmowania tego typu działań, decyzje w tym obszarze realizuje się w warunkach niepewności, gdyż odnoszą się do poziomu zużycia danego produktu w przyszłości, która nie jest znana.

W związku z tym należy zdawać sobie sprawę, iż wykorzystywane prognozy zawsze są obarczone pewnymi błędami, i aby je zminimalizować stosuje się różne metody:

1) porównań – w ustalaniu konkretnych wielkości rezerw posługujemy się pewnymi odniesieniami do przeszłości lub do innych krajów, np. Unii Europejskiej;

2) oceny ekspertów – wykorzystuje się tutaj opinie ekspertów, którzy znając warunki funkcjonowania gospodarki oraz funkcje obronne potrafią oceniać pożądaną wielkość rezerw i ich poziom;

3) ekonometryczne – oparte na typowych modelach prognozowania przyszłych wielkości danych zmiennych⁴.

W praktyce korzysta się z kilku metod jednocześnie w celu zminimalizowania różnicy pomiędzy przewidywaniami a rzeczywistością. To jednak nie zwalnia z ciągłego monitorowania otoczenia przez instytucje odpowiedzialne za kształtowanie polityki rezerw i reagowania na zmieniające się uwarunkowania.

Należy nadmienić, że polityka rezerw jest elementem polityki gospodarczej, jednak nie można jej zakwalifikować do jednej z jej części, gdyż jest wypadkową wielu obszarów działalności państwa. Duży wpływ na politykę rezerw mają takie płaszczyzny funkcjonowania państwa, jak: polityka zagraniczna, polityka obronna, polityka społeczna, polityka rolna, polityka przemysłowa. Według Z. Bolkowskiej i C. Skowronka podstawami polityki rezerw (w ujęciu syntetycznym) są:

1) *„państwo nie może funkcjonować bez określonych rezerw rzeczowych – a więc zawsze musi je tworzyć i utrzymywać, choć różne mogą być formy rozwiązywania wiążących się z tym problemów ekonomicznych i technicznych;*

2) *aby skutecznie realizować politykę rezerw, państwo musi dysponować strukturami organizacyjnymi wyposażonymi w odpowiednie kompetencje i instrumenty działania;*

3) *rezerwy rzeczowe są składnikiem majątku Skarbu Państwa stąd ich tworzenie i utrzymywanie wymaga zaangażowania środków publicznych-budżetowych*⁵.

Sformułowanie poprawnej polityki rezerw wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Kto jest odpowiedzialny za podejmowanie decyzji w tym obszarze?
2. Jaka struktura rezerw odpowiada specyfice funkcjonowania państwa?
3. Jaka powinna być wielkość rezerw?
4. Kto powinien ponosić koszty gromadzenia i utrzymania rezerw?
5. Jaki poziom rezerw w danym asortymencie można przyjąć za minimalny?

⁴ Por. tamże, s. 23.

⁵ Tamże, s. 29.

6. Jak powinny być rozmieszczone rezerwy w terenie?

Odpowiedzi na powyższe pytania są uwarunkowane następującymi przesłankami:

- a) oceną sytuacji na rynku wewnętrznym wobec produktów, które będą utrzymywane w rezerwach państwowych;
- b) oceną sytuacji na rynkach światowych w odniesieniu do artykułów, które zamierza się gromadzić w rezerwach państwowych;
- c) oceną poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego i zagrożeń wpływających z otoczenia międzynarodowego;
- d) relacjami między pożądanym poziomem rezerw a zapasami utrzymywanymi przez jednostki gospodarcze;
- e) metodami obliczania poziomu rezerw.

Odpowiedzi udzielone na powyższe pytania umożliwią ustalenie struktury oraz wielkości rezerw rzeczowych. Jednak aby struktura odpowiadała jak najbardziej rzeczywistym potrzebom należy wziąć pod uwagę następujące aspekty:

1) gromadzony asortyment powinien być rozpatrywany w trzech zasadniczych grupach: rezerwy gromadzone na rzecz obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa energetycznego;

2) ustalając poziom rezerw powinno się brać pod uwagę nie tylko potrzeby kraju, ale także przyjęte zobowiązania międzynarodowe, np. przynależność Polski do NATO;

3) przyjmowane rozwiązania powinny mieć możliwość realizacji, tzn. muszą mieć odzwierciedlenie w możliwościach finansowych i organizacyjno-technicznych, w innym bowiem wypadku nie będzie możliwe wykonanie zadań wynikających z przyjętych planów.

Na obecnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wydaje się zasadne utrzymanie dotychczasowego rozwiązania, czyli pozostawienie odpowiedzialności za zarządzanie rezerwami państwu, które w systemie gospodarki rynkowej swe działania opierałoby na podmiotach gospodarczych o różnej formie własności.

W tym momencie nasuwa się kolejna kwestia: w odniesieniu do jakich produktów należy ustalać minimalny poziom rezerw. Wydaje się, iż nie jest potrzebne ustalanie takiego poziomu dla całości asortymentu, a jedynie dla tych artykułów, które mają związek z następującymi obszarami: obronnością kraju, bezpieczeństwem energetycznym, zapewniającym pokrycie potrzeb żywnościowych ludności w razie wystąpienia klęsk żywiołowych lub zagrożeń militarnych.

Bardzo ważkim zagadnieniem we współczesnej gospodarce jest określenie: na czyj koszt mają być gromadzone i utrzymywane rezerwy państwowe? Przystępując do jego rozwiązania, należy dokonać podziału tych kosztów na: koszty gromadzenia rezerw i koszty funkcjonowania rezerw. Można wygenerować następujące rozwiązania:

1. Koszty związane z funkcjonowaniem rezerw są pokrywane przez budżet państwa, a zarządzają nimi istniejące organy administracji państwowej lub specjalnie powołane do tego celu podmioty, np. agencje;

2. Budżet państwa pokrywa koszty zakupów artykułów, które stanowią przedmiot rezerw, natomiast koszty utrzymania zostają przerzucone na podmioty gospodarcze, które ze względu na profil swojej działalności przechowują je; takie rozwiązanie wymaga wprowadzenia odpowiednich uwarunkowań prawnych; należy jednak zauważyć, iż tego typu rozwiązanie narusza jedną z podstawowych zasad wolnego rynku – swobodę działania podmiotów;

3. Obciążenie wszystkimi kosztami wynikającymi z funkcjonowania rezerw podmiotów gospodarczych, które działają w newralgicznych sektorach gospodarki, przez ustawowe zobowiązanie ich do utrzymywania ściśle określonych poziomów zapasów danych produktów; byłyby to nadwyżki przekraczające ich potrzeby i pozostawałyby w dyspozycji ogniw administracji rządowej, które decydowałyby o ich użyciu.

Kolejnym problemem jest sposób rozmieszczenia rezerw w terenie. Jego rozwiązanie powinno uwzględniać takie elementy, jak:

- a) potencjał infrastruktury rezerw;
- b) koszty magazynowania rezerw;
- c) lokalizacja rezerw przy uwzględnieniu wymogów bezpieczeństwa.

Przyjęte w tym obszarze rozwiązania to nie tylko wynik możliwości lub ograniczeń ze strony uwarunkowań ekonomicznych, ale także wypadkowa takich elementów, jak: ustrój polityczny, system organizacji gospodarki narodowej, panujących poglądów na temat zakresu interwencjonizmu państwowego i wykorzystywanych w tym celu instrumentów.

Rezerwy państwowe spełniają bardzo ważną rolę w polityce państwa, są bowiem wykorzystywane do realizacji celów gospodarczych, politycznych i społecznych. Rezerwy są tworzone przez państwo, gdyż niemożliwe jest zapewnienie stabilnej sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa państwa bez posiadania rezerw rzeczowych i finansowych. Z tego wynika, że do ich stworzenia należy zaangażować środki wydzielone z budżetu państwa oraz powołać wyodrębnione struktury wyposażone w odpowiednie kompetencje i instrumenty, które będą zarządzać rezerwami państwowymi. Poprzez takie ujęcie rezerw państwowych rodzi się kolejna ich funkcja z punktu widzenia funkcjonowania współczesnej gospodarki, a mianowicie interwencjonizm na rynku towarowym. Jego zakres zależy od przyjętych założeń oraz istniejącej sytuacji gospodarczej państwa (np. w Polsce mieliśmy dowody takiego działania w postaci interwencyjnego skupu mięsa wieprzowego przez Agencję Rynku Rolnego w pierwszym półroczu 1999 roku). Przekłada się to na funkcję zapewnienia równowagi rynkowej, czyli równowagi między popytem a podażą. Stan równowagi między popytem i podażą jest do pewnego stopnia odwzorowaniem sytuacji gospodarczej kraju i może się przekładać na poziom jego stabilizacji gospodarczej. Jednak stan równowagi rynkowej w rzeczywistości występuje bardzo rzadko, gdyż rynek charakteryzuje się bardzo zmiennymi i dynamicznymi przekształceniami. Z tego powodu mamy do czynienia, w przeważającej liczbie przypadków, z falowaniem pomiędzy przewagą popytu lub podaży. Stan równowagi w takiej sytuacji zależy od szybkości reakcji podmiotów tworzących

rynek, czyli nabywców i sprzedawców. Jak wykazały dotychczasowe doświadczenia, najlepiej reaguje na te falowania możliwie najmniej „zarządzany” przez państwo rynek, przy jednoczesnym założeniu, że rząd spełnia rolę „subtelnego uczestnika”, który reaguje w skrajnych sytuacjach występujących na rynku.

Równowagę rynkową determinuje cena przedmiotu wymiany i to od niej w znacznym stopniu zależy jej poziom. Ponadto wpływają na nią takie czynniki, jak: poziom podaży produkcji krajowej i zagranicznej, poziom i struktura zapasów utrzymywanych przez dostawców i odbiorców, a także inne ograniczenia i preferencje. Rolę państwa w tym obszarze można dostrzegać w reagowaniu na nadmierną podaż krajową poprzez powiększanie rezerw, na nadmierny popyt poprzez zmniejszanie zapasów, a w wypadku niekorzystnej podaży produktów zagranicznych można uruchamiać także inne instrumenty, np. cło. Można powiedzieć, że istnieje potrzeba wydzielenia części rezerw (w tym środków finansowych), które mogłyby być rezerwami operacyjnymi (byłaby to rezerwa na zaspokojenie bieżących potrzeb rynku).

7.2. Funkcjonowanie rezerw państwowych w Polsce w okresie ostatnich kilku lat

W Polsce używa się określenia „rezerwy państwowe”, co sugeruje, że głównym podmiotem odpowiedzialnym za ich tworzenie i utrzymanie są organy państwowe. W krajach, które posiadają gospodarkę rynkową najczęściej stosuje się dla rezerw nazwę „rezerwy strategiczne”, jednak wbrew pewnym skojarzeniom, wynikającym z ich nazewnictwa, są tworzone głównie z myślą o zaspokojeniu potrzeb sfery cywilnej, a dopiero w następnej kolejności sfery militarnej.

Zasady funkcjonowania rezerw państwowych od 1970 roku do roku 1996 były regulowane uchwałami Rady Ministrów, a także zarządzeniami wykonawczymi wydawanymi przez ministrów oraz instrukcjami przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

Przystosowywanie zasad i trybu funkcjonowania rezerw państwowych do gospodarki rynkowej rozpoczęto w 1989 roku. Wydano wówczas uchwałę nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 roku w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami⁶. Do tego czasu rezerwy państwowe odzwierciedlały zadania wynikające z rocznych i wieloletnich planów gospodarczych. Sklasyfikowano je w trzy grupy: rezerwy podstawowe, specjalistyczne i okresowe. Proces tworzenia rezerw był bardzo skomplikowany, w planach wyodrębniano elementy rzeczowe i finansowe funkcjonowania rezerw. Plany tworzenia i utrzymania rezerw były jakby funkcją planów 5-letnich oraz rocznych planów gospodarczych. W latach 1989 – 1996 rezerwy państwowe zostały sklasyfikowane w dwóch grupach: rezerwy gospodarcze i specjalistyczne (mobilizacyjne).

⁶ Uchwała w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami, Monitor Polski 1989, nr 41, poz. 239.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w układzie kształtowania rezerw państwowych do 1989 roku, jak również w okresie do 1996 roku w grupie rezerw podstawowych i rezerw gospodarczych wyodrębniono tzw. stany zastrzeżone. Stany zastrzeżone zostały stworzone dla następujących celów:

1) gospodarczych – tworzone je na wniosek ministra koordynującego i nadzorującego problematykę rezerw po zatwierdzeniu przez Prezydium Rządu;

2) obronnych – tworzone także na wniosek ministra koordynującego i nadzorującego problematykę rezerw po zatwierdzeniu przez Prezydium Rządu, z tą różnicą, że wniosek ministra koordynującego był opiniowany przez MON i MSW.

Po 1989 roku znacznie uproszczono tryb i zasady planowania rezerw państwowych m.in. zrezygnowano z opracowywania planów wieloletnich (ostatni plan 5-letni opracowano na lata 1986 – 1990). Sposób tworzenia i funkcjonowania rezerw państwowych można nazwać pochodną funkcjonowania gospodarki. Na planowanie tworzenia rezerw państwowych do 1989 roku w znacznym stopniu wpływały zadania przyjmowane w planach gospodarczych, zarówno wieloletnich, jak i rocznych. Do 1990 roku tworzenie rezerw podstawowych i specjalistycznych opierało się, jak już wspomniano, na planach pięcioletnich i rocznych, w których uwzględniano elementy rzeczowe i finansowe funkcjonowania rezerw. Plany tworzenia i funkcjonowania rezerw gospodarczych obejmowały:

- a) „nomenklaturę rezerw (strukturę rezerw) w ujęciu ilościowym;
- b) planowane przyrosty (zakupy) do rezerw na powiększanie ich wielkości lub tworzenie rezerw w nowym wyrobie (artykule);
- c) stany zastrzeżone dla potrzeb obronnych;
- d) planowane zwolnienia bezzwrotne (likwidacja niektórych asortymentów na skutek ich nieprzydatności w produkcji lub na rynku);
- e) zadania dla przedsiębiorstw i nadzorujących je ministrów w zakresie składowania, rotacji i ochrony stanu rezerw”⁷.

Natomiast plany rezerw specjalistycznych, tworzonych oddzielnie, obejmowały:

- a) „nomenklaturę i wielkość rezerw planowanych na dany rok lub 5 lat;
- b) dostawy określonych wyrobów na przyrost rezerw;
- c) koszty utrzymania rezerw z uwzględnieniem ewentualnego ich przyrostu”⁸.

Ponadto oba obszary planowania rezerw znajdowały odzwierciedlenie w planach finansowych, które określały ilość środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań rzeczowych dotyczących rezerw gospodarczych oraz wielkość limitów finansowych w ramach wydatków obronnych w zakresie przyrostu i utrzymania rezerw specjalistycznych.

W wyniku reformy systemu rezerw państwowych, rezerwy gospodarcze tworzone na podstawie decyzji następujących organów państwowych:

- ministra przemysłu i handlu, który decydował o rezerwach paliw, surowców i materiałów;

⁷ Z. Bolkowska, C. Skowronck, *Rezerwy państwowe...* s.140.

⁸ Tamże.

- prezesa Agencji Rynku Rolnego, który decydował o rezerwach produktów dla rolnictwa i artykułów żywnościowych;
- ministra zdrowia i opieki społecznej, który decydował o rezerwach leków, materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych.

W planach przedkładanych przez ww. organy państwowe uwzględniano następujące elementy:

- a) przyrost stanu rezerw w poszczególnych asortymentach;
- b) zakup na odbudowę obniżonych okresowo w stosunku do uzasadnionych potrzeb rezerw, w wyniku np. zmian w polityce gospodarczo-obronnej lub interwencyjnego ich wykorzystania;
- c) stany zastrzeżone (minimalne) ustalane dla potrzeb gospodarczych celem zabezpieczenia funkcjonowania podstawowych działów gospodarki narodowej lub na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa (dla MON i MSW);
- d) źródła finansowania tworzenia i gospodarowania rezerwami⁹.

Ponadto w nowym układzie istniały rezerwy mobilizacyjne (tabela 1), których ustalenie poziomu i zakresu leżało w gestii ministrów i wojewodów odpowiedzialnych za tworzenie tych rezerw. Należy jednak podkreślić, iż projekt planu rocznego w tym obszarze musiał być uzgadniany z ministrem obrony narodowej lub ministrem spraw wewnętrznych odnośnie: ich ilości, asortymentu i rozmieszczenia.

Tabela 1

Klasyfikacja rezerw państwowych w ujęciu syntetycznym w latach 1970 – 1996

| Okresy | Klasyfikacja rezerw |
|-------------|--|
| 1970 – 1989 | Rezerwy podstawowe Rezerwy specjalistyczne Rezerwy okresowe |
| 1989 – 1996 | Rezerwy gospodarcze Rezerwy specjalistyczne (mobilizacyjne) |
| od 1996 | Rezerwy mobilizacyjne Rezerwy gospodarcze Zapasy obowiązkowe |

Źródło: Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe...* s. 138.

Do końca lat osiemdziesiątych nie budziły zastrzeżenia obowiązki nakładane na organy administracji państwowej i jednostki gospodarcze w zakresie gospodarowania rezerwami państwowymi. Do dzisiaj zakres gospodarowania rezerwami pozostał ten sam i na niego składają się następujące elementy:

- „1) magazynowanie (składowanie) rezerw państwowych;
- 2) okresowa ich wymiana (odświeżanie);

⁹ Por. tamże, s. 142.

3) realizacja ustalonych dostaw do rezerw państwowych (w ramach przyrostu, odbudowy lub rotacji);

4) konserwacja;

5) kontrola stanów, ruchu i lokalizacji rezerw¹⁰.

Sposób zarządzania rezerwami państwowymi w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wynikał z systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Realizacja zadań z tego zakresu leżała w obszarze kompetencji ministrów odpowiedzialnych za tworzenie poszczególnych rodzajów rezerw, którzy zlecali zadania jednostkom gospodarczym im podległym lub przez nich nadzorowanym. Do 1989 roku zadania wynikające z zarządzania rezerwami państwowymi, tj. magazynowanie, okresowa ich wymiana, konserwacja i realizacja dostaw wyłonionych z planów, były zadaniami obligatoryjnymi dla ministrów i podległych im jednostek gospodarczych. Od momentu przemian społeczno-gospodarczych obligatoryjność tych zadań zaczęła budzić coraz większe zastrzeżenia. Pierwotną przyczyną odmiennego podejścia do tej kwestii była zmiana w systemie finansowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw pozostających własnością państwa oraz przekształcenie formy własności wielu dotychczasowych przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem i z zasadami funkcjonowania gospodarki rynkowej, nakładały one na przedsiębiorstwa przymus współdziałania w utrzymaniu rezerw państwowych, jednak koszty realizacji tych zadań pokrywało państwo, na podstawie zawieranych umów cywilno-prawnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi a uprawnionymi do tworzenia rezerw organami. Jak z tego wynika, tworzenie i utrzymanie rezerw państwowych wymaga ponoszenia nakładów finansowych, a obowiązek ten spoczywał i spoczywa na budżecie. „Środki te przeznaczone są zwłaszcza na pokrycie:

a) przyrostu i zmiany struktury rezerw, zgodnie z ustaleniami planów tworzenia rezerw;

b) kosztów utrzymania i magazynowania rezerw;

c) kosztów wymiany (odświeżania) rezerw;

d) nakładów inwestycyjnych związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymania rezerw¹¹.

W latach 1970 – 1991 dysponentem środków na powyższe cele był Główny Zarząd Rezerw Państwowych (komórka podległa Ministerstwu Rynku Wewnętrznego). W wyniku zmian organizacyjnych centrum administracyjnego kraju kompetencje te przekazano: Ministerstwu Gospodarki, które zarządza przyznanymi na ten cel środkami poprzez Agencję Rezerw Materiałowych, Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej, które zarządza przyznanymi na ten cel środkami poprzez Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych oraz Agencji Rynku Rolnego. Ten ostatni organ centrum administracyjnego jest odpowiedzialny za przechowywanie rezerw żywnościowych i produktów rolnych. Natomiast w odniesieniu do rezerw specjalistycznych (mobilizacyjnych), system ich finansowania nie uległ zmianie. Środki na

¹⁰ Tamże, s. 143.

¹¹ Tamże, s. 146.

ten cel są przeznaczane w ramach limitu wydatków obronnych, a ich wysokość wynika z corocznej ustawy budżetowej.

Następną przebudowę systemu funkcjonowania rezerw państwowych przeprowadzono w 1996 roku, wprowadzając ustawę o rezerwach państwowych¹², która obowiązuje do dzisiaj. Stanowi ona nową i nowoczesną regulację w tym obszarze i jest pierwszym aktem tej rangi regulującym problematykę dotyczącą rezerw państwowych. W ten sposób dokonano się odejście od rozwiązywania tak ważnej dla funkcjonowania państwa problematyki za pomocą aktów niższej rangi, które nie mogły we współczesnych uwarunkowaniach zapewnić realizowania zadań, jakie stoją przed rezerwami państwowymi. Ustawa jednoznacznie precyzuje takie pojęcia i zagadnienia, jak: co się rozumie pod pojęciem rezerw, jakie sprawują one funkcje, ich zakres przedmiotowy, zadania organów państwowych w przedmiocie tworzenia i zarządzania rezerwami, a także określa źródła finansowania rezerw. Ponadto powołuje odpowiednie organizacje, których przedmiotem działania jest zarządzanie określonym asortymentem rezerw, nakłada obowiązek utrzymywania rezerw państwowych przez podmioty gospodarcze, a także określa wysokość i tryb nakładania kar pieniężnych na podmioty nie wywiązujące się z nałożonych obowiązków. Obecnie rezerwy państwowe obejmują następujący asortyment: surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne i żywnościowe, a także leki, materiały sanitarne i medyczne. Obowiązuje następująca ich klasyfikacja (tabela 1):

1) rezerwy mobilizacyjne (gromadzone w celu realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem narodowym);

2) rezerwy gospodarcze (gromadzone w celu zaspokajania podstawowych potrzeb surowcowych, materiałowych i paliwowych gospodarki narodowej oraz w celu zaopatrywania ludności w podstawowe produkty żywnościowe, leki, artykuły sanitarne);

3) zapasy obowiązkowe (obejmują podstawowe nośniki energii, tj. paliwa ciekłe, węgiel kamienny i gaz ziemny, są szczególnym uzupełnieniem rezerw gospodarczych i mobilizacyjnych, stanowią majątek wybranych podmiotów gospodarczych, na które został nałożony obowiązek ich utrzymania).

Rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i nie są gromadzone w celu zaspokajania bieżących potrzeb gospodarki czy też ludności, gdy państwo funkcjonuje w normalnych warunkach gospodarczo-politycznych. Zgodnie z ideą ich gromadzenia służą zaspokajaniu potrzeb gospodarczych, społecznych itd. w warunkach szczególnych, kiedy powstaje zagrożenie bezpieczeństwa państwa, następują zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki. We współczesnym świecie jest to bardzo ważny instrument sprawowania funkcji obronnych, gospodarczych i społecznych spoczywających na państwie.

¹² Ustawa z 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, [DzU 1996, nr 90, poz. 404].

Choć w systemie rezerw gospodarczych wyodrębniono rezerwy mobilizacyjne (obronne), to należy podkreślić, iż stanowią one wspólny system, który w zależności od sytuacji może się wzajemnie uzupełniać.

Za gromadzenie i utrzymanie rezerw państwowych są odpowiedzialne:

1. Ministerstwo Gospodarki poprzez Agencję Rezerw Materiałowych, która jest odpowiedzialna za utrzymanie rezerw surowców, materiałów i paliw;

2. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej poprzez Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych, która odpowiada za utrzymanie rezerw leków, materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych;

3. Agencja Rynku Rolnego w zakresie utrzymania rezerw żywności i produktów rolnych;

4. Producenci i importerzy paliw ciekłych, których produkcja lub import przekracza 200 tys. ton paliw ciekłych, mają obowiązek gromadzenia zapasów obowiązkowych.

Ustawa zawiera delegację, która uprawnia Radę Ministrów do nakładania w drodze rozporządzenia obowiązku tworzenia rezerw gospodarczych na innych ministrów i wojewodów.

Do czasu reformy centrum administracyjnego koordynowanie zadań w dziedzinie rezerw państwowych, tzn. tworzenie zbiorczych planów rzeczowych i finansowych rezerw, inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby rezerw, przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie i wykorzystaniu rezerw itd., leżało w kompetencji ministra – kierownika CUP, natomiast obecnie podlega ministrowi gospodarki. Do podstawowych zadań organu koordynującego problematykę rezerw należy:

1) sporządzanie zbiorczych projektów, planów rzeczowych i finansowych;

2) przedkładanie ww. dokumentów do zatwierdzenia przez Radę Ministrów;

3) sprawowanie funkcji kontrolnej w stosunku do organów bezpośrednio odpowiedzialnych za tworzenie rezerw;

4) przedkładanie informacji Radzie Ministrów dotyczących stanu rezerw, ich poziomu wykorzystania.

W zamyśle twórców ustawy wyraźnie jest widoczna intencja stworzenia jednolitej i spójnej polityki państwa w stosunku do problematyki rezerw. Rozwiązania przyjęte w ustawie pozwalają na optymalne zarządzanie rezerwami państwowymi.

Ustawa precyzyjnie określa źródła finansowania rezerw państwowych, zakłada w swej istocie, że środki budżetowe będą pokrywać wydatki związane z tworzeniem rezerw oraz nakładami inwestycyjnymi wynikającymi z potrzeb budowy i modernizacji infrastruktury rezerw. Przez takie rozumienie wydatków tworzy się nowe wartości, które przekładają się na powiększanie majątku Skarbu Państwa, przez co zyskują charakter kapitałowy. Jest to pierwsza grupa wydatków związana z funkcjonowaniem rezerw państwowych. Druga grupa wydatków obejmuje koszty wynikające z bieżącego funkcjonowania całego systemu rezerw, dotyczy to zachowania wymaganej wartości użytkowej zgromadzonych rezerw poprzez ich magazynowanie i odświeżanie.

7.3. Funkcjonowanie rezerw państwowych na rynku paliw w Polsce

Rynek paliw jest jednym z najważniejszych rynków z punktu widzenia gospodarki narodowej i obronności kraju. Od równowagi, jaka zachodzi na tym rynku pomiędzy podażą i popytem, zależy sprawność przebiegu procesów gospodarczych oraz sytuacja gospodarstw domowych. Z punktu widzenia rezerw państwowych i zapasów, równowagę na tym rynku rozpatruje się w krótko- lub średniookresowym horyzoncie czasowym. Jest on wypadkową struktury zapotrzebowania na określone rodzaje nośników energii.

Do najważniejszych nośników energii w Polsce należą: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa oraz gaz ziemny. Natomiast w stopniu marginalnym wykorzystuje się energię wodną (0,1% zużycia energii pierwotnej w Polsce w 1995 roku) oraz inne paliwa (1,3% zużycia energii pierwotnej w Polsce w 1995 roku). Wynika z tego, że w Polsce na strukturę zużycia energii pierwotnej składają się głównie trzy rynki: węgla, paliw płynnych oraz gazu ziemnego. Obserwując strukturę zużycia nośników energii pierwotnej w połowie lat dziewięćdziesiątych w stosunku do lat osiemdziesiątych, wyraźnie jest widoczna jej stagnacja. Nadal największym nośnikiem energii pierwotnej jest węgiel – w roku 1995 wytworzono z niego 74,5% energii, a w 1998 roku już 55,7%. Ropa naftowa utrzymała na przestrzeni ostatnich 15 lat udział w zużyciu energii pierwotnej na poziomie 15%, jedynie zaś widoczny wzrost udziału w strukturze zużycia energii pierwotnej dotyczy rynku gazu ziemnego i wzrósł z 7 do 9,8% w latach 1980 – 1998.

Rynek węgla jest bardzo ważnym czynnikiem bezpieczeństwa państwa, gdyż zarówno węgiel kamienny, jak i brunatny są głównymi nośnikami energetycznymi wykorzystywanymi do produkcji energii elektrycznej.

Wydobycie węgla brunatnego jest w Polsce integralnie związane z elektrowniami, dlatego znaczenie problemu zapasów występuje jedynie w ograniczonej mierze. Z punktu widzenia rezerw państwowych problematykę węgla brunatnego można pominąć.

Natomiast specyfika rynku węgla kamiennego polega na sezonowości zapotrzebowania na ten produkt i musi być to brane pod uwagę przez podmioty gospodarcze funkcjonujące dzięki temu surowcowi. Dlatego produkcja energii elektrycznej oparta na węglu kamiennym jest szczególnie wrażliwa na poziom jego zapasów, rozmieszczenie itd. Najważniejszym czynnikiem rynku węgla – z punktu widzenia produkcji energii elektrycznej i rezerw państwowych – jest węgiel kamienny i od równowagi w jego obrębie pomiędzy podażą i popytem zależy równowaga na tym rynku. Jest to rynek, który od momentu zapoczątkowania transformacji ustrojowej podlega istotnym zmianom. Przeszedł od rynku niedoboru produktu i nadzorowanego wyłącznie przez decyzje administracyjne do rynku „nadprodukcji” o częściowo administracyjnie regulowanych zasadach. Mimo ograniczenia wydobycia węgla w latach 1985 – 1999 o ponad 82 tys. ton, sytuacja zaopatrzeniowa na tym rynku uległa poprawie. Nadal w pełni są pokrywane potrzeby elektrowni, elektrociepłowni, koksowni i odbiorców komunalnych, a także indywi-

dualnych. Zakłócenia w dostawach wynikają z warunków klimatycznych, sytuacji nadzwyczajnych – w szczególności akcji protestacyjnych w górnictwie i na kolei.

W 1999 roku wyeksportowano około 21% wydobytego węgla kamiennego, natomiast w elektrowniach, elektrociepłowniach oraz ciepłowniach zużyto około 36% wydobycia krajowego. Pozostała część została zużyta w sektorze komunalno-bytowym, w koksowniach i hutnictwie żelaza.

Tabela 2

Wydobycie węgla kamiennego w Polsce w wybranych latach 1985 – 1999 oraz jego rozchód

| Wyszczególnienie | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Wydobycie węgla kamiennego w mln ton | 191,6 | 148,2 | 139,6 | 140,9 | 122,4 | 113,8 |
| Zużycie w elektrowniach, elektrociepłowniach i ciepłowniach | . | 81,9 | 55,8 | 56,2 | 51,0 | 41,3 |
| Eksport | . | 28,0 | 31,8 | 29,4 | 28,0 | 24,0 |

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 242; *Mały Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2000, s. 321.

Rynek węgla kamiennego charakteryzuje się stabilnym wydobyciem na przestrzeni roku, natomiast popyt na węgiel jest sezonowy. Największe jego zużycie występuje między październikiem a marcem (sezon grzewczy), natomiast w pozostałych miesiącach następuje spadek popytu. Zauważalna jest niechęć do gromadzenia zapasów tego surowca przez odbiorców indywidualnych poza sezonem grzewczym. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać w sferze ekonomicznej. Skutkiem tego są problemy ze zbytem węgla w miesiącach letnich. Należy jednak podkreślić, iż około 80% zapasów węgla kamiennego gromadzą instytucje i podmioty gospodarcze.

Zapasy węgla kamiennego kształtowały się od 1989 roku dość stabilnie na poziomie 12 – 13 mln ton, jedynie w roku 1990 spadły do 9,2 mln ton, a w 1992 roku wzrosły do 16,4 mln ton. W latach dziewięćdziesiątych ich poziom wzrósł z 29 dni w 1985 roku i 28 w roku 1990 do 42 dni w 1995 roku.

Tabela 3

Zapasy węgla kamiennego w Polsce w wybranych latach 1985 – 1995 (w mln ton)

| Lata | Zapasy ogółem na dzień 31.12 (mln ton) | Zapasy w dniach |
|------|--|-----------------|
| 1985 | 12,9 | 29 |
| 1990 | 9,2 | 28 |
| 1991 | 12,6 | 38 |
| 1992 | 16,4 | 55 |
| 1993 | 12,8 | 44 |
| 1994 | 13,1 | 44 |
| 1995 | 12,2 | 42 |

Źródło: Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe...* s. 53.

Obecnie rynek węgla charakteryzuje się znacznym obniżeniem popytu krajowego na węgiel kamienny, spadkiem wydobycia i trudnościami z jego zbytem w okresie letnim. Na stabilizację tego rynku wpływa rytmiczność wydobycia i poziom zapasów u odbiorców. Dzięki zwiększeniu zapasów węgla w stosunku do zapotrzebowania wzrosło bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zapasy węgla do 1998 roku pozostawały na niezmiennym poziomie i wystarczały na około 40 dni¹³. W latach dziewięćdziesiątych nie tworzono państwowych rezerw węgla kamiennego, przerzucając tę kwestię oraz związane z nią koszty na podmioty gospodarcze. Nowe rozwiązania w tej sferze wprowadza ustawa o rezerwach państwowych, jednak nie zostały one wdrożone do pragmatyki gospodarczej.

Rynek paliw płynnych ma także duże znaczenie dla stabilności gospodarki narodowej oraz poziomu życia społeczeństwa. Wynika to z powszechności zastosowania produktów naftowych w: komunikacji, rolnictwie, transporcie, a ponadto są one surowcem wyjściowym dla wielu grup produktów oraz mają duże znaczenie w systemie obronnym kraju.

Produkty naftowe stanowią 15% zużywanych pierwotnych nośników energii. Największą pozycję w strukturze zapotrzebowania na produkty naftowe mają paliwa silnikowe, następnie oleje opałowe (wykorzystywane w hutnictwie, żegludze, energetyce, mieszkalnictwie itd.), oleje smarowe, asfalty drogowe i przemysłowe oraz surowce naftowe wykorzystywane w przemyśle chemicznym i petrochemicznym.

Tabela 4

Bilans wybranych produktów naftowych w Polsce w wybranych latach 1990 – 1999 (w tys. ton)

| Wyszczególnienie | | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------|-----------|------|------|------|------|------|
| Benzyny | ogółem | 3287 | 5454 | 5138 | 5127 | . |
| | produkcja | 2214 | 4062 | 3413 | 3465 | . |
| | import | 1073 | 1158 | 1725 | 1662 | . |
| Olej napędowy | ogółem | 5599 | 6307 | 6573 | 6450 | . |
| | produkcja | 3905 | 5253 | 5293 | 6032 | 5072 |
| | import | 1694 | 760 | 1181 | 418 | . |

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 401; *Mały Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2000, s. 318.

Polska z powodu braku znaczących złóż ropy naftowej, z własnego wydobycia pokrywała w 1998 roku około 2,2% krajowego zapotrzebowania. Do 1989 roku różnice pomiędzy wydobyciem krajowym a zapotrzebowaniem uzupełniano praktycznie z jednego źródła, tj. importu ropy rosyjskiej. Obecnie zapotrzebowanie na ropę naftową jest zaspakajane w 81% ze złóż rosyjskich (1998 rok), przy zastrzeżeniu, że większość tego surowca jest kupowana przez pośredników, przede wszystkim z Cypru, Szwajcarii, Brytyjskich Wysp Dziewiczych i Bermudów. Po-

¹³ Zob. *Bilans gospodarowania surowcami mineralnymi Polski i świata*, PWN, Kraków 2000, s. 889.

została część zakupów ropy naftowej realizuje się w takich krajach, jak: Norwegia, Wielka Brytania i Iran. Można się spodziewać wzrostu dostaw ropy naftowej z obszaru dawnego ZSRR, w rafineriach bowiem w Płocku i Gdańsku rozpoczęto budowę nowych instalacji hydroodsiarczania, co umożliwi przerób zasiarczonej ropy rosyjskiej. Należy w tym miejscu nadmienić, iż krajowi producenci nie są w stanie pokryć zapotrzebowania rynku na produkty naftowe i dlatego jest on równoważony przez import.

W nadchodzących latach przewiduje się wzrost zapotrzebowania na paliwa silnikowe, co wynika z prognoz dotyczących wzrostu poziomu motoryzacji w Polsce, większego wykorzystania transportu drogowego (kosztem przewozów kolejowych) oraz wzrostu produkcji przemysłowej i większej dynamiki w budownictwie.

Rozumiejąc znaczenie rynku paliwowego dla stabilności gospodarczej kraju, należy szczególną uwagę poświęcić zapewnieniu jego stabilności. Możliwości zrównoważenia okresowych różnic między podażą i popytem powinno się szukać w zapasach i rezerwach ropy naftowej, które gromadzi się w celu zabezpieczenia procesu produkcji w rafineriach i przemyśle petrochemicznym oraz rezerwach produktów naftowych, paliw i olejów napędowych w ramach rezerw państwowych. Elementem determinującym poziom rezerw i zapasów jest pojemność posiadanych zbiorników. Rezerwy ropy naftowej są utrzymywane przede wszystkim w ramach rezerw państwowych, natomiast zapasy utrzymują głównie rafinerie.

Tabela 5

Zapasy ropy naftowej w Polsce w latach 1990 – 1995 (w tys. ton)

| Wyszczególnienie | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Zapasy ropy naftowej na dzień 31.12 | 669 | 799 | 1829 | 1386 | 1232 |
| Zapasy w dniach | 21 | 23 | 49 | 37 | 35 |

Źródło: Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe...* s. 60.

Natomiast zapasy benzyn, olejów napędowych i opałowych w nowej strukturze rynku paliwowego będą utrzymywane przez przedsiębiorstwa, które przejmą majątek rozwiązanej Centrali Produktów Naftowych (tj. ORLEN SA i Petrochemię Gdańską SA). Do tej pory producenci, jak również prywatne firmy dystrybucyjne nie utrzymują znaczących zapasów. Zapasy benzyn znajdujące się u producentów i w sieci dystrybucyjnej nie przekraczają 200 tys. ton. Jednocześnie poziom tych zapasów podlega znacznym wahaniom okresowym. Ocenia się, że poziom zapasów producentów i w sieci handlowej w stosunku do zapotrzebowania na benzyny wystarcza na około 14 – 16 dni zużycia krajowego (przy założeniach, iż powinny pokrywać 90 dni zapotrzebowania rynku wewnętrznego).

W odniesieniu do oleju napędowego zapasy w 1995 roku kształtowały się na poziomie około 200 tys. ton, z czego producenci przechowywali od 30 do 60 tys. ton całego zapasu. Od 1995 roku wyraźne są tendencje spadkowe w zapasach oleju napędowego znajdujących się w sieci handlowej: w lipcu 1995 roku zapasy wyno-

siły 150 tys. ton, a w IV kwartale 1996 roku przekraczały jedynie 100 tys. ton. Przy poziomie zapasów w wysokości 200 tys. ton równoważą one 14 – 16-dniowe zużycie. Przy poziomie 100 tys. ton odpowiadają 7 – 8-dniowej sprzedaży. Miesięczne zapotrzebowanie na olej napędowy kształtuje się w wysokości około 420 tys. ton. Sprzedaż oleju napędowego wykazuje pewne wahania sezonowe – największe zapotrzebowanie wiąże się z nasileniem prac polowych i ma miejsce w okresie od lipca do października.

Zapasy, które są zgromadzone u odbiorców finalnych, nie odgrywają praktycznie żadnej roli w równoważeniu rynku, gdyż są one mało mobilne i utrzymywane z myślą o zaspokojeniu potrzeb ściśle określonego odbiorcy.

Prowadzi to do konkluzji, iż poziom zapasów w takiej wielkości nie zabezpiecza potrzeb rynku wewnętrznego, przez co powstaje realne zagrożenie dla funkcjonowania tak ważnego segmentu rynku. Spowodowało to wprowadzenie obowiązkowych zapasów paliw. Mają one zwiększać bezpieczeństwo energetyczne kraju. W 1997 roku zapasy olejów silnikowych i benzyn, pomimo wprowadzenia odpowiednich uregulowań ustawowych, wahały się na poziomie 10 – 14-dniowego zużycia. Poziom zapasów, który nie przekracza 15 dni sprzedaży, ma jedynie charakter manipulacyjny. Z tych powodów konieczne jest utrzymanie rezerw państwowych, które choć gromadzone głównie z przeznaczeniem obronnym, musiały wielokrotnie wspierać rynek paliwowy. Na przykład we wrześniu i październiku 1996 roku z powodu niedoborów uruchomiono rezerwę państwową w wysokości 272 tys. ton. Jednak takie działania osłabiają poziom bezpieczeństwa obronnego państwa.

Kolejną przyczyną wprowadzenia do rozwiązań w systemie rezerw państwowych zapasów obowiązkowych, było zapewnienie bezpieczeństwa militarne państwa. Ideą takiego posunięcia jest to, aby producenci i importerzy mogli pokryć ewentualne różnice powstające między podażą i popytem. Na marginesie należy podkreślić, iż w latach 1995 – 1998 nastąpiło zmniejszenie zapasów ropy naftowej (w 1995 roku o 195 tys. ton, w 1998 roku o 298 tys. ton, a w 1999 roku o 23 tys. ton), co pokazuje, iż względy ekonomiczne nie pozwoliły na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju¹⁴. Szacunkowo można ocenić, że rezerwy i zapasy paliw powinny się wahać na poziomie 1600 – 1800 tys. ton.

Brakuje, niestety, uregulowań prawnych dotyczących wielkości rezerw gospodarczych w odniesieniu do paliw, jakie nakłada ustawa z 30 maja 1996 roku. Tą problematyką kraje Europy Zachodniej zajęły się jeszcze przed 1973 rokiem, czyli przed „kryzysem naftowym”. Po jego zaistnieniu jednym z pierwszych wniosków, jakie wprowadzono do pragmatyki gospodarczej, było zwiększenie poziomu obowiązkowych zapasów.

Na podstawie decyzji i dyrektyw wspólnoty europejskiej został narzucony na jej członków obowiązek opracowania systemu tworzenia i utrzymania strategicznych zapasów najważniejszych produktów ropopochodnych, a także surowej ropy naftowej. Celem tych działań było niedopuszczenie czy też ograniczenie zakłóceń

¹⁴ Zob. *Mały Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 2000, s. 322.

w działalności gospodarczej przy rosnącym znaczeniu ropy i produktów ropopochodnych w bilansie energetycznym krajów członkowskich. Poszczególne kraje zobowiązano do opracowania i opublikowania ustaw (rozporządzeń), które zapewniłyby podstawy prawne do stworzenia zapasów produktów ropopochodnych na poziomie od 65-dniowego do 90-dniowego przeciętnego zużycia na rynku wewnętrznym, zgodnie z danymi z roku poprzedniego. System rezerw państwowych w państwach UE obejmuje następujące produkty: benzyny motorowe, paliwa lotnicze na bazie benzyn, olej napędowy, paliwa do silników odrzutowych i diesla oraz oleje ciężkie i opały. Jednocześnie zobowiązano kraje członkowskie do przekładania sprawozdań ukazujących rzeczywisty poziom zapasów na koniec każdego kwartału. Jednocześnie przepisy UE dopuszczają możliwość tworzenia zapasów ropy naftowej i produktów ropopochodnych na terytorium jednego kraju na rzecz przedsiębiorstwa działającego w innym kraju, przy czym musi być to sformalizowane na podstawie umowy międzyrządowej. Na początku tworzenia zapasów strategicznych istniała duża różnorodność funkcjonowania tych zapasów w poszczególnych krajach b. EWG. W krajach Unii Europejskiej występują trzy różne systemy funkcjonowania strategicznych zapasów paliw płynnych:

- 1) system z centralną administracją zapasów paliwowych;
- 2) system zdecentralizowany;
- 3) system mieszany.

Komisja Wspólnot Europejskich narzuciła krajom członkowskim obligatoryjny obowiązek utworzenia agencji rezerw strategicznych, w których kompetencjach będzie leżał obowiązek przechowywania zapasów odpowiadających sześćdziesięciu dniom konsumpcji na rynku wewnętrznym. Natomiast obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych, w ilości odpowiadającej trzydziestu dniom zużycia, ma być nałożony na podmioty sektora paliwowego. Finansowanie agencji ma się odbywać ze składek zarówno producentów, jak i importerów ropy naftowej, w wysokości procentowej odpowiadającej ich udziałowi w rynku paliw. Nie wyklucza to udziału państwa w finansowaniu tych działań.

W Wielkiej Brytanii za utrzymanie i tworzenie zasobów paliw jest odpowiedzialne Ministerstwo ds. Energii, które posiada w swoich kompetencjach możliwość nakładania na podmioty gospodarcze sektora paliwowego obowiązku utworzenia i utrzymania zapasów strategicznych paliw. W dzisiejszej praktyce gospodarczej Wielkiej Brytanii obowiązkiem tym są obciążane przedsiębiorstwa petrochemiczne i zajmujące się hurtową dystrybucją paliw. Ze względu na to, że jest ona krajem wydobywającym ropę naftową, poziom zapasów obowiązkowych został obniżony o 15%.

W Danii już od lat sześćdziesiątych utrzymuje się zapasy odpowiadające 120-dniowemu zapotrzebowaniu rynku. Funkcjonuje tam scentralizowany system zarządzania zapasami. Do celów zarządzania nimi została powołana spółka, której głównym zadaniem jest tworzenie i utrzymanie zapasów. Zyski osiągnięte przez spółkę są kierowane na finansowanie ewentualnych zmian w strukturze i poziomie zapasów (podobne rozwiązania funkcjonują we Francji i Holandii).

W Niemczech także funkcjonuje scentralizowany system zarządzania zapasami. W tym celu powołano związkowe stowarzyszenie, które posiada osobowość prawną. Jako korporacja rządowa odpowiada za utrzymanie zapasów na poziomie 80 dni średniego importu i produkcji z ostatnich trzech lat kalendarzowych. Finansowanie tego podmiotu odbywa się ze składek związku, tj. importerów i producentów, a ich wielkość jest uzależniona od wysokości udziału w rynku.

Rynek gazu ziemnego. Zaopatrzenie w gaz ziemny odbywa się za pomocą systemu gazociągów. Jest rynkiem zmonopolizowanym. Za wydobycie i przesyłanie gazu odpowiada Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwa. Polska jest zaopatrywana z dwóch głównych źródeł: wydobycia krajowego, które zaspokaja 40% zapotrzebowania, i z importu gazu rosyjskiego, który zaspokaja około 60% zapotrzebowania rynku. Podejmowane próby dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia wydają się nadal mało efektywne, gdyż wymaga to wybudowania nowych rurociągów do przesyłania gazu ze złóż znajdujących się w Europie Zachodniej, które jak się ocenia wyczerpią się szybciej niż złoża rosyjskie. W 2000 roku została podpisana umowa na dostawy gazu ziemnego ze złóż znajdujących na Morzu Północnym. Jednak koszty związane z budową gazociągu oraz z ceną dostarczanego surowca (gaz z tego źródła może być droższy od 30 do 50% od gazu rosyjskiego) powodują, iż należy ten projekt traktować dość sceptycznie, choć nie należy mu odbierać pierwszeństwa jako próbie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny, w tym celu możliwe byłoby wybudowanie flotyli gazowców. Jest to jednak rozwiązanie wysoko kapitałochłonne i przez to mało realne do urzeczywistnienia w obecnych warunkach ekonomicznych. Oprócz bowiem flotyli gazowców należałoby wybudować rozprężalnię gazu na wybrzeżu, których moc pozwoliłaby zaspokoić potrzeby gospodarki narodowej choćby na minimalnym poziomie. Na marginesie warto wspomnieć, iż w porcie gdańskim spółka Gaspol (polsko-holendersko-brytyjska) rozpoczęła budowę terminalu do regazyfikacji gazu skroplonego o zdolności przeładunkowej 0,5 mln ton rocznie. Dla stabilizacji zaopatrzenia w gaz ziemny najlepszym rozwiązaniem na dzisiaj jest utrzymywanie odpowiednio dużych jego zapasów. Umowa zawarta na dostawę rosyjskiego gazu pośrednio narzuca konieczność budowy zbiorników na gaz ziemny. Jednak są to inwestycje wysoko kapitałochłonne. Do 1999 roku gaz ziemny nie był objęty systemem rezerw państwowych. Koszt tworzenia i utrzymania zapasów gazu ziemnego obciąża dostawcę i dystrybutora (znajduje to odbicie w jego cenie). Stan zapasów gazu nie jest duży i waha się w granicach około 20 dni popytu krajowego; jest to zapas niewystarczający z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Daje się zauważyć wzrost tych zapasów w latach 1998 – 1999 o 221,72 hm³.

W systemie gospodarczym Polski funkcjonują jeszcze inne rynki, takie jak: metali, żywnościowy, pozostałych surowców i materiałów. Jednak na podstawie tych kilku przykładów można zauważyć pewne prawidłowości dla tworzenia i utrzymania rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych.

7.4. Reasumpcja oraz prognozowane kierunki przekształceń rezerw państwowych

Na zakończenie rozważań należy jeszcze raz podkreślić najważniejsze elementy wpływające na funkcjonowanie rezerw państwowych. Aby rezerwy mogły być tworzone i utrzymywane, należy w budżecie przewidzieć odpowiednie środki finansowe. Rezerwy państwowe i zapasy obowiązkowe są instrumentami, jakie państwo może wykorzystywać do interweniowania w procesy gospodarcze. Aby były skuteczne i poprawnie wplatały się w mechanizmy rynkowe, powinny posiadać odpowiednią strukturę rzeczową, która odpowiadałaby uwarunkowaniom wynikającym z zadań polityki gospodarczo-obronnej. Ponadto powinny być tak skonstruowane, aby zachowywały odpowiednią relację do popytu krajowego. Podstawowymi celami rezerw państwowych są: zapewnienie bezpieczeństwa państwa, zapobieganie zakłóceniom w funkcjonowaniu rynku, zmniejszanie zagrożeń związanych z uzależnieniem od importu surowców, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym.

Obowiązująca ustawa o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw jest pierwszym tej rangi dokumentem określającym zasady zabezpieczenia funkcjonowania państwa w zakresie obronności oraz eliminowania i łagodzenia skutków zdarzeń nadzwyczajnych dla gospodarki. Zostały w niej sprecyzowane pojęcia rezerw, ich funkcja, zakres przedmiotowy, zadania organów państwowych w dziedzinie tworzenia i utrzymywania rezerw oraz źródła ich finansowania. Ponadto powołano nowe instytucje odpowiedzialne za tworzenie i utrzymanie rezerw, a także wprowadzono obowiązek utrzymywania przez określone podmioty gospodarcze (bez względu na formę własności) zapasów paliw płynnych, węgla kamiennego i gazu ziemnego, pod rygorem nałożenia kar pieniężnych. Ustawa wyszła naprzeciw zagrożeniom dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Do wejścia jej w życie nie podejmowano znaczących prób zabezpieczenia systemu energetycznego kraju przed wahaniami na rynku gazu ziemnego, węgla kamiennego i paliw ciekłych, a ewentualne niedobory rynkowe uzupełniano z rezerw państwowych. Było to sprzeczne z ideą rezerw, które nie są gromadzone jako dodatkowy zapas, lecz jako środek przewyższania określonych sytuacji kryzysowych. Naruszanie rezerw państwowych w sytuacjach, dla których nie były one gromadzone, powodowało naruszenie szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego i podstaw obronności kraju.

Korzystnym elementem obowiązującej ustawy, wzorem innych krajów, jest to, że nadzór nad stanem rezerw państwowych oraz koordynację ich poziomu w zakresie części mobilizacyjnej i gospodarczej sprawuje jeden organ, którym po reformie centrum administracyjnego rządu jest minister gospodarki. Odpowiada on za sporządzanie zbiorczych projektów, planów rzeczowych i finansowych rezerw, sprawuje funkcje kontrolne w stosunku do organów tworzących rezerwy.

Ustawa zawiera wyraźne intencje stworzenia jednolitej polityki państwa w stosunku do rezerw. Wdrożenie tego zamysłu umożliwi optymalne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na zarządzanie rezerwami.

Niestety, do prawidłowego funkcjonowania potrzebne jest wydanie jeszcze szeregu rozporządzeń, które zgodnie z treścią ustawy mają określać sposoby, ilość, jakość, zakres i sposób rekompensowania tworzenia zapasów obowiązkowych. Brak tych rozporządzeń może spowodować problemy na rynku paliw. Przewidziane delegacje miałyby na celu stworzenie dojrzałego systemu funkcjonowania rezerw i zasobów. Niewykonanie powierzonych delegacji powoduje, iż na obecnym etapie nie można mówić o istnieniu sprawnego systemu gospodarowania rezerwami.

Na przeszkodzie stworzenia pożądanego, z punktu widzenia gospodarki i obronności kraju, systemu gospodarowania rezerwami stoi sytuacja gospodarcza Polski. Z tworzeniem i utrzymaniem rezerw wiąże się określone koszty tych działań.

W układzie rodzajowym koszty utrzymania rezerw można ująć w następujących grupach:

1) amortyzacja (odzwierciedla zużycie rzeczowych środków trwałych i przedmiotów trwałego zaangażowania w utrzymanie rezerw, tj. budynków, budowli magazynowych, środków transportu, maszyn itd.),

2) zużycie materiałów, paliw, energii (są związane z kosztem ogrzewania, oświetlania, użytkowania urządzeń magazynowych itd.),

3) usługi obce (to remonty, transport itd.),

4) wynagrodzenia (obejmują wydatki płacowe dla personelu itd.),

5) narzuty na wynagrodzenia (obejmują ubezpieczenia społeczne, świadczenia socjalne itd.),

6) inne koszty (podatki od nieruchomości, środków transportu itd.). Można przyjąć jeszcze inne podziały kosztów, np. ze względu na miejsce ich utrzymania. Dotychczas koszty utrzymania rezerw wahały się na poziomie 5% ich wartości.

Całkowity koszt utrzymania rezerw państwowych spoczywa na budżecie państwa, dlatego ich poziom będzie odbiciem sytuacji gospodarczej kraju. Tworzy to pewną, paradoksalną sytuację – im gospodarka jest słabsza, bardziej wrażliwa na szereg zagrożeń, tym bardziej potrzebuje oparcia w rezerwach. Jednak jej słabość powoduje, że nie jest w stanie stworzyć wymaganego poziomu rezerw, co się odbija na skutecznym przezwyciężaniu sytuacji kryzysowych. Wydaje się, że problem w tym przypadku polega na znalezieniu takiego poziomu rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw, który najlepiej równoważyłby potrzeby wynikające z założeń bezpieczeństwa państwa i jego możliwości ekonomicznych. Jednak przy niedostatecznych funduszach, będących w dyspozycji budżetu państwa, rodzi się problem: jaką strukturę asortymentową rezerw należy przyjąć, aby zaspokoić potrzeby powstające pod wpływem sytuacji kryzysowych? Zapewne nie ma możliwości zgromadzenia rezerw, których struktura zaspokajałaby wszelkie potrzeby sytuacji nadzwyczajnych. Zapewne należy zaspokoić dwa najbardziej newralgiczne obszary potrzeb, tj. obronne i podstawowe potrzeby ludności. W takiej sytuacji najbardziej pożądanym wydaje się gromadzenie rezerw tych arty-

kułów, na których zapotrzebowanie okresów zagrożenia militarnego czy ekonomicznego nie może być w pełni pokryte ani z bieżącej krajowej produkcji, ani z importu, oraz dla tych, dla których nie istnieją łatwo dostępne substytuty.

Polska jest krajem będącym nadal na dorobku i dlatego trudno jest oczekiwać, aby istniejący system rezerw państwowych był w stanie zaspokoić potrzeby rodzące się pod wpływem różnego rodzaju zagrożeń. Z tego powodu wydaje się, że główny nacisk powinien być położony na rezerwy artykułów, od których zależy poziom obronności kraju i zaspokojenia potrzeb społecznych. Przekłada to się na gromadzenie takich artykułów, jak: ropa naftowa i jej pochodne, artykuły żywnościowe, artykuły sanitarne oraz środki finansowe (można przypuszczać, iż współcześnie duże znaczenie będą miały środki finansowe, biorąc w szczególności pod uwagę likwidację czy zminimalizowanie skutków niekorzystnych zjawisk, np. klęsk żywiołowych). Przy niedoborze rezerw ważnym elementem jest właściwa ich dyslokacja, co umożliwi ich najpełniejsze wykorzystanie przy jednoczesnym obniżeniu kosztów związanych z ich transportem.

Ponadto mając w perspektywie wstąpienie Polski do Unii Europejskiej należy przygotować rezerwy państwowe do funkcjonowania w nowym systemie militarno-ekonomicznym, tj. do współdziałania z systemem rezerw obronnych i gospodarczych państw Europy Zachodniej, przy jednoczesnym zachowaniu ich powinności i charakteru narodowego. W pierwszej kolejności bowiem mają zaspokajać rodzące się potrzeby wewnętrzne, a dopiero w następnej – potrzeby wynikające z zobowiązań międzynarodowych.

Stąd wypływają pewne kierunki przeobrażeń dla struktury i objętości rezerw państwowych. Wydaje się, iż będą one w znacznie większym stopniu dotyczyły działań praktycznych niż sfery rozwiązań teoretycznych (tj. rozwiązań systemowych, jakim jest wspomniana ustawa). Przede wszystkim należy się zastanowić: czy właściwe byłoby utworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych o bardzo szerokim asortymencie artykułów? – czyli utworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych podobnych do tych, które istniały w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Wydaje się, że współcześnie jest to niemożliwe, a wynika z następujących faktów. Stan finansów publicznych uniemożliwia tak szerokie inwestowanie środków finansowych w gromadzone rezerwy. Ponadto w wyniku reformy ustrojowej dokonana się zmiana systemu gospodarczego kraju, w poprzednim układzie gros przedsiębiorstw było własnością Skarbu Państwa lub własnością spółdzielczą (także podlegającą zarządowi państwa). W ówczesnym systemie logiczne wydawało się centralne gromadzenie rezerw jako bardziej sprawnej formy i zmniejszającej koszty w skali państwa. Obecnie większość przedsiębiorstw została poddana przekształceniom własnościowym, z tego powodu wydaje się słuszne odejście od gromadzenia rezerw dla różnorodnej działalności gospodarczej na rzecz gromadzenia rezerw dla gałęzi czy wybranych rodzajów przedsiębiorstw, których produkcja ma znaczenie dla bezpieczeństwa państwa w wymiarze gospodarczym, obronnym i społecznym. Stąd wniosek, że dzisiejszy system rezerw państwowych powinien obejmować rezerwy rzeczowe, które są niezbędne z punktu widzenia funkcjono-

wania państwa. Odnosi się to do tych grup artykułów, których posiadanie zapewni Polsce szeroko rozumiane bezpieczeństwo ekonomiczne (w ujęciu cząstkowym bezpieczeństwo energetyczne, żywnościowe, surowcowe i finansowe), bezpieczeństwo socjalne oraz bezpieczeństwo w obszarze obronnym. Jak widać, są to obszary bezpieczeństwa, które swym zakresem zachodzą na siebie. Problem rezerw w gałęziach gospodarki narodowej o mniejszym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożeń, powinien zostać scedowany na przedsiębiorstwa, które będą samodzielnie rozwiązywały problemy w tym obszarze. A zatem rezerwy państwowe powinny być ściśle ukierunkowane i odpowiadać faktycznym potrzebom gospodarczym, obronnym i społecznym. Ponadto funkcjonowanie rezerw państwowych powinno zostać wsparte sprawnym systemem ich zarządzania, który umożliwi zmniejszenie ponoszenia kosztów z nimi związanych oraz pełniejsze ich wykorzystanie w stanach zagrożeń. Należy ponadto nadmienić, iż bez względu na formę ich finansowania (przez państwo czy przedsiębiorstwa), kosztami ich utrzymania zostanie obciążone społeczeństwo, jako finalny odbiorca – bądź to przez system podatkowy, bądź też przez podniesienie ceny wyrobów finalnych. Dlatego tak ważny wydaje się problem obniżania kosztów funkcjonowania rezerw.

Obecnie istniejący system rezerw państwowych nie jest w stanie wypełniać stawianych mu wymagań, dlatego wydaje się konieczne stworzenie planu stopniowego dochodzenia do wymaganych struktur (zarówno organizacyjnych, jak i asortymentowych) i wielkości. Mogłoby to nastąpić w ciągu minimum dziesięciu lat, ale wynika to przede wszystkim z obwarowań ekonomicznych.

W pierwszej kolejności, wykorzystując korzystną sytuację w stosunkach międzynarodowych, powinno się stworzyć rezerwy państwowe, które by łagodziły następstwa klęsk żywiołowych i wahanń gospodarczych. Dopiero w następnej kolejności można tworzyć rezerwy w pełni odpowiadające potrzebom obronnym. Dlaczego proponujemy takie rozwiązanie? Musimy zdawać sobie sprawę z tego, że współcześnie o sile państwa, a w szczególności państwa średniej wielkości, decyduje jego gospodarka, a dopiero potem siła militarna. Jeżeli przeszczepić na polski grunt filozofię zarządzania rezerwami w państwach UE, to się okaże, iż podstawową ich funkcją jest przede wszystkim wspieranie gospodarki narodowej w stanach zagrożeń niemilitarnych, a dopiero potem sfery obronnej.

Ponadto nieuniknione wydaje się wprowadzenie do rezerw państwowych wspomnianego już elementu – rezerw operacyjnych. Byłyby one tworzone z myślą o ograniczeniu niekorzystnych skutków występujących w bieżących procesach gospodarczych i obejmowały rezerwy rzeczowe i finansowe. Z takiego podejścia będzie wynikało poszerzenie się funkcji rezerw w gospodarce narodowej.

Reasumując, wydaje się, że tworząc nowoczesne rozwiązanie prawne wykonano pierwszy krok w przystosowaniu funkcjonowania rezerw państwowych do współczesnych realiów ekonomicznych. Wyzwaniem jest jego pełne wdrożenie do praktyki gospodarczej.

8. STAN I PROGNOZA ROZWOJU WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI DO ROKU 2006

8.1. Identyfikacja problemu badawczego

Rozmiar i zakres wydatków publicznych zależy od zakresu redystrybucji budżetowej, która wzrasta wraz ze wzrostem roli państwa i władz publicznych, a maleje przy rozszerzającej się roli rynku w gospodarce.

W ramach szerokiej struktury i celów, na jakie mogą być przeznaczone wydatki publiczne, bardzo ważną rolę odgrywają wydatki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, które jest zasadniczym przedsięwzięciem ściśle związanym z wykonywaniem funkcji, celów i zadań przez władzę publiczną w państwie. Wymaga to jednak, na ogół, ponoszenia wydatków publicznych o porażnych rozmiarach.

Rozmiary, zakres i proporcje wydatków publicznych na bezpieczeństwo zewnętrzne są rezultatem decyzji władz publicznych wpływających z takich przesłanek, jak kierunki polityki zagranicznej, sojusze międzynarodowe, doktryna obronna.

Przystępując do badania i przedstawienia zarówno stanu, jak i prognozy rozwoju wydatków wojskowych Polski, należy w pierwszej kolejności sprecyzować termin „wydatki wojskowe” w celu uchwycenia różnic występujących między poszczególnymi rodzajami wydatków na bezpieczeństwo zewnętrzne, które są przedstawiane w obszernej literaturze ekonomiczno-finansowej.

Spośród tej grupy wydatków budżetowych najszerszym pojęciem są wydatki obronne. Przez **wydatki obronne** rozumie się wydatki ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa¹.

System obronny państwa obejmuje bardzo dużo wzajemnie ze sobą powiązanych elementów (osób, zakładów, organizacji, majątku rzeczowego i finansowego), za których pomocą realizuje się przedsięwzięcia na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa.

W skład systemu obronnego państwa wchodzi: siły zbrojne, obrona cywilna, przemysł obronny, infrastruktura obronna oraz tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych gromadzonych na wypadek ewentualnych zagrożeń zewnętrznych.

Utrzymanie i rozwój systemu obronnego państwa wymaga ponoszenia szeregu kosztów, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, prezentowanych w formie wydatków.

¹ Por. *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1992, s. 100.

Podstawowymi wydatkami obronnymi są wydatki ponoszone na:

- 1) siły zbrojne (obronę narodową),
- 2) prace badawczo-rozwojowe prowadzone poza resortem,
- 3) utrzymywanie aparatu dyplomatycznego i służby zagranicznej,
- 4) tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych,
- 5) obronę terytorialną kraju,
- 6) szkolenie obrony cywilnej,
- 7) utrzymywanie rezerwowych mocy produkcyjnych.

Zdecydowanie największą kwotę spośród wszystkich wydatków obronnych przeznaczają na szeroko rozumiane utrzymanie sił zbrojnych, czyli na obronę narodową.

Ta grupa wydatków (zwana potocznie **wydatkami wojskowymi**) będzie przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału.

Przez **wydatki wojskowe** rozumie się planowane i ponoszone kwoty pieniężne z budżetu państwa na siły zbrojne, związane z istnieniem oraz utrzymaniem sił zbrojnych i urzędzeń wojskowych².

Najważniejszą grupą wydatków wojskowych są wydatki ponoszone na: utrzymanie stanów osobowych (płace i świadczenia na rzecz osób fizycznych), zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe finansowane przez resort ON (tzw. wydatki majątkowe) oraz eksploatację i szkolenie wojsk.

Przedstawiona wyżej uproszczona metodologia klasyfikowania wydatków wojskowych, ma jak dotychczas zastosowanie w realizacji budżetu resortu obrony narodowej.

Niestety, w innych państwach, w tym również należących do NATO, spotyka się różne sposoby ustalania i prezentowania wydatków wojskowych, gdyż jak dotychczas nie udało się ustalić jednolitej metodologii klasyfikowania wydatków wojskowych w przyjętych systemach informacyjnych poszczególnych państw.

Prezentowane zatem w licznych publikacjach wielkości i struktura wydatków wojskowych poszczególnych państw, zawierają w większości wypadków niepełne i często nie do końca wiarygodne dane, które wykorzystywane w analizach, powinniśmy traktować wyłącznie jako przybliżone dane szacunkowe.

Wysokość wydatków wojskowych wybranych państw świata, w odniesieniu do udziału w PKB oraz do wielkości sił zbrojnych, przedstawia tabela 1.

Ciężar ponoszonego wysiłku militarnego danego kraju w sposób najbardziej obrazowy ukazuje wysokość wydatków wojskowych na jednego mieszkańca, co przedstawiono na wykresie 1. dla wybranych krajów, dla których są dostępne dane w przeliczeniu na walutę amerykańską.

² Por. J. Płaczek, *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995, s. 11.

Tabela 1

**Wydatki na obronę na 1 mieszkańca i 1 żołnierza oraz liczebność
sił zbrojnych Polski w porównaniu z 18. wybranymi krajami w 1997 roku**

| Kraje | Wydatki na obronę | | | | Liczebność sił zbrojnych | |
|-------------------------------|------------------------|-----------------------|------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------|
| | ogółem w mln USD | na 1 mieszk. w USD | w% PKB | na 1 żołnie- rza w tys. USD | ogółem w tys. | na 1000 ludności |
| Austria | 1786 | 222 | 0,8 | 39 | 46 | 5,6 |
| Białoruś | 381 | 37 | 2,9 | 5 | 82 | 8,0 |
| Chorwacja | 1147 | 244 | 5,7 | 20 | 58 | 12,7 |
| Czechy | 987 | 96 | 2,2 | 16 | 62 | 6,0 |
| Dania | 2816 | 538 | 1,7 | 86 | 33 | 6,2 |
| Estonia | 119 | 81 | 2,5 | 34 | 4 | 2,4 |
| Jugosławia | 1489 | 140 | 7,8 | 13 | 114 | 10,8 |
| Litwa | 135 | 36 | 4,4 | 25 | 5 | 1,4 |
| Łotwa | 156 | 63 | 4,6 | 35 | 5 | 1,8 |
| Mołdawia | 53 | 12 | 4,4 | 5 | 11 | 2,6 |
| Niemcy | 33416 | 412 | 1,6 | 96 | 347 | 4,2 |
| Rosja | 64000 | 435 | 5,8 | 52 | 1240 | 8,4 |
| Rumunia | 793 | 35 | 2,3 | 4 | 227 | 10,1 |
| Słowacja | 414 | 77 | 2,1 | 10 | 41 | 7,7 |
| Słowenia | 310 | 154 | 1,7 | 32 | 10 | 4,8 |
| Szwecja | 5481 | 619 | 2,4 | 103 | 53 | 6,0 |
| Ukraina | 1324 | 26 | 2,7 | 3 | 387 | 7,7 |
| Węgry | 666 | 66 | 1,4 | 14 | 49 | 4,8 |
| Srednia bez Polski | 6415 | 296 | 2,8 | 42 | 154 | 7,1 |
| Polska | 3073 | 79 | 2,3 | 13 | 242 | 6,3 |
| Miejsce Polski | 4 | 11 | 11 | 13 | 4 | 8 |

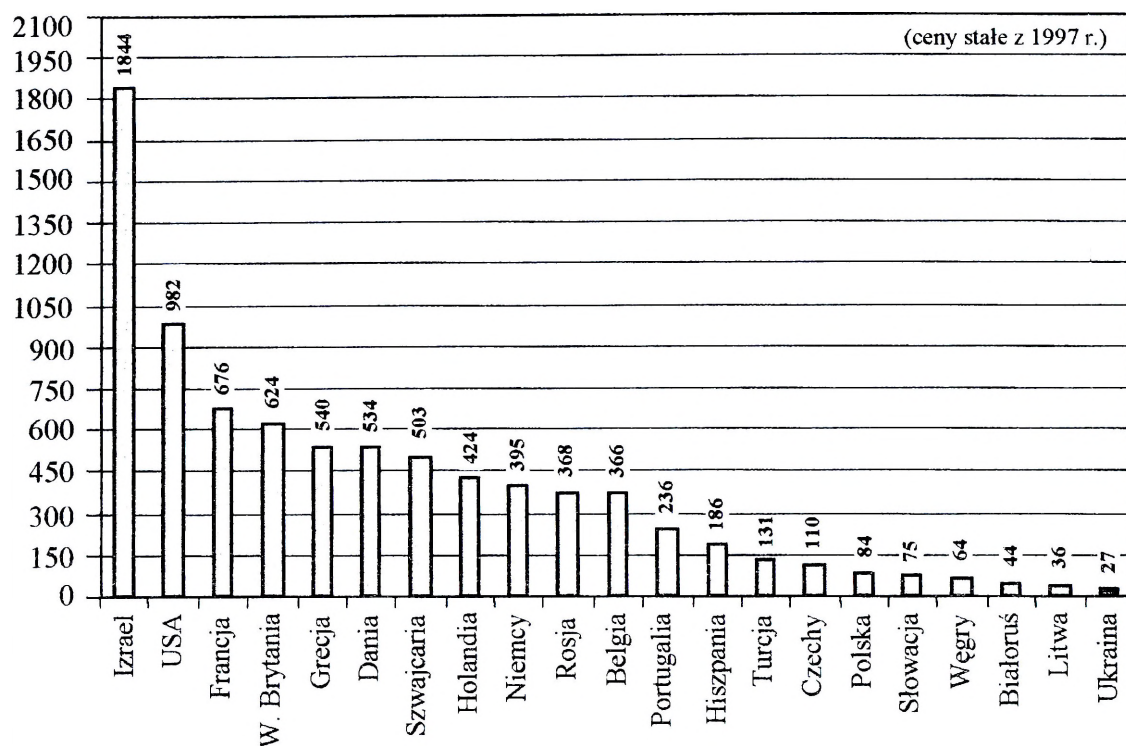
Źródło: Obliczenia własne na podstawie: „*Military Balance 1998/1999*”, Oxford Press, Londyn 1998.

Rozpatrując strukturę wydatków wojskowych RP, należy zgodnie z obowiązującym w naszym państwie prawem budżetowym, utożsamiać je z wydatkami budżetowymi ponoszonymi przez resort obrony narodowej w danym roku budżetowym zgodnie z ich przeznaczeniem.

Strukturę wydatków budżetowych określa ich kwotowy i procentowy udział w ogólnych wydatkach budżetu MON.

Ponieważ strukturę wydatków publicznych w naszym kraju determinują rodzaj i zakres działalności publicznej, których jednym z ogniw jest obrona narodowa, to realizacja zadań dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego (zadań obronnych) odbywa się przez powołany do tego celu personel wojskowy i cywilny oraz za pomocą zakupów wszelkiego rodzaju dóbr i usług.

Wydatki wojskowe per capita wybranych państw świata w 1998 roku (w USD)



Źródło: *The „Military Balance 1999/2000”*, Oxford Press, Londyn 1999, s. 300–301.

Można zatem wyodrębnić dwie podstawowe kategorie wydatków publicznych ponoszonych przez resort obrony narodowej, a mianowicie:

- 1) wydatki osobowe,
- 2) wydatki rzeczowe ponoszone na zakupy w ramach zamówień publicznych.

Wydatki osobowe są przeznaczone na tzw. utrzymanie stanów osobowych, w ramach których najpoważniejszą pozycję stanowią środki na płace, tj. uposażenie żołnierzy i wynagrodzenia pracowników wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, rentowe, chorobowe itp.

Natomiast wydatki rzeczowe, będące uzupełnieniem wydatków osobowych, są przeznaczone na zakupy wszelkiego rodzaju dóbr i usług realizowane na rynku.

Z kolei z innego punktu widzenia są prezentowane oceny odnoszące się do budżetu resortu ON jako **budżetu konsumpcyjnego**, z dominacją wydatków na utrzymanie sił zbrojnych, oraz powiązanego z nim **budżetu inwestycyjnego**, mającego na celu jakościowy rozwój sił zbrojnych.

Przyjmując taki podział możemy wyróżnić:

- 1) wydatki bieżące, zwane wegetacyjnymi,
- 2) wydatki typu inwestycyjnego.

Wydatki bieżące zawierają wydatki na:

- a) utrzymanie sił zbrojnych (uposażenie, wynagrodzenia, umundurowanie, wyżywienie, zakwaterowanie, ochronę zdrowia itp.),
- b) szkolenie (wydatki na amunicję, materiały wybuchowe, środki pozoracji pola walki i inne używane w procesie szkolenia, na eksploatację uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz materiały szkoleniowe),
- c) inne wydatki bieżące (telekomunikacyjne, komunalne itp.).

Do wydatków typu inwestycyjnego zalicza się wydatki na:

- a) zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wyposażenia,
- b) zakup wyposażenia i sprzętu cywilnego,
- c) prace naukowo-badawcze o przeznaczeniu wojskowym,
- d) inwestycje budowlane³.

Dla celów analitycznych i porównawczych, niezależnie od zaprezentowanych wyżej podziałów strukturalnych wydatków budżetowych, stosuje się w resorcie ON podział podmiotowy wydatków na rodzaje sił zbrojnych, tj. wojska lądowe, wojska lotnicze, marynarkę wojenną i inne, np. na centralne dowodzenie, realizację zamierzeń wspólnych, zadania centralne resortu.

Z kolei zgodnie z obowiązującym w naszym kraju prawem finansów publicznych (w myśl art. 13 ustawy o finansach publicznych), wszystkie dochody i wydatki publiczne klasyfikuje się według:

- 1) działów,
- 2) rozdziałów określających rodzaj działalności,
- 3) paragrafów określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatków.

Ewidencja wszystkich wydatków w wojsku polskim odbywa się na podstawie obowiązującego w siłach zbrojnych RP „Jednolitego zakładowego planu kont dla wojskowych jednostek budżetowych”, który jest podstawą do opracowania wszystkich zakładowych planów kont w wojsku.

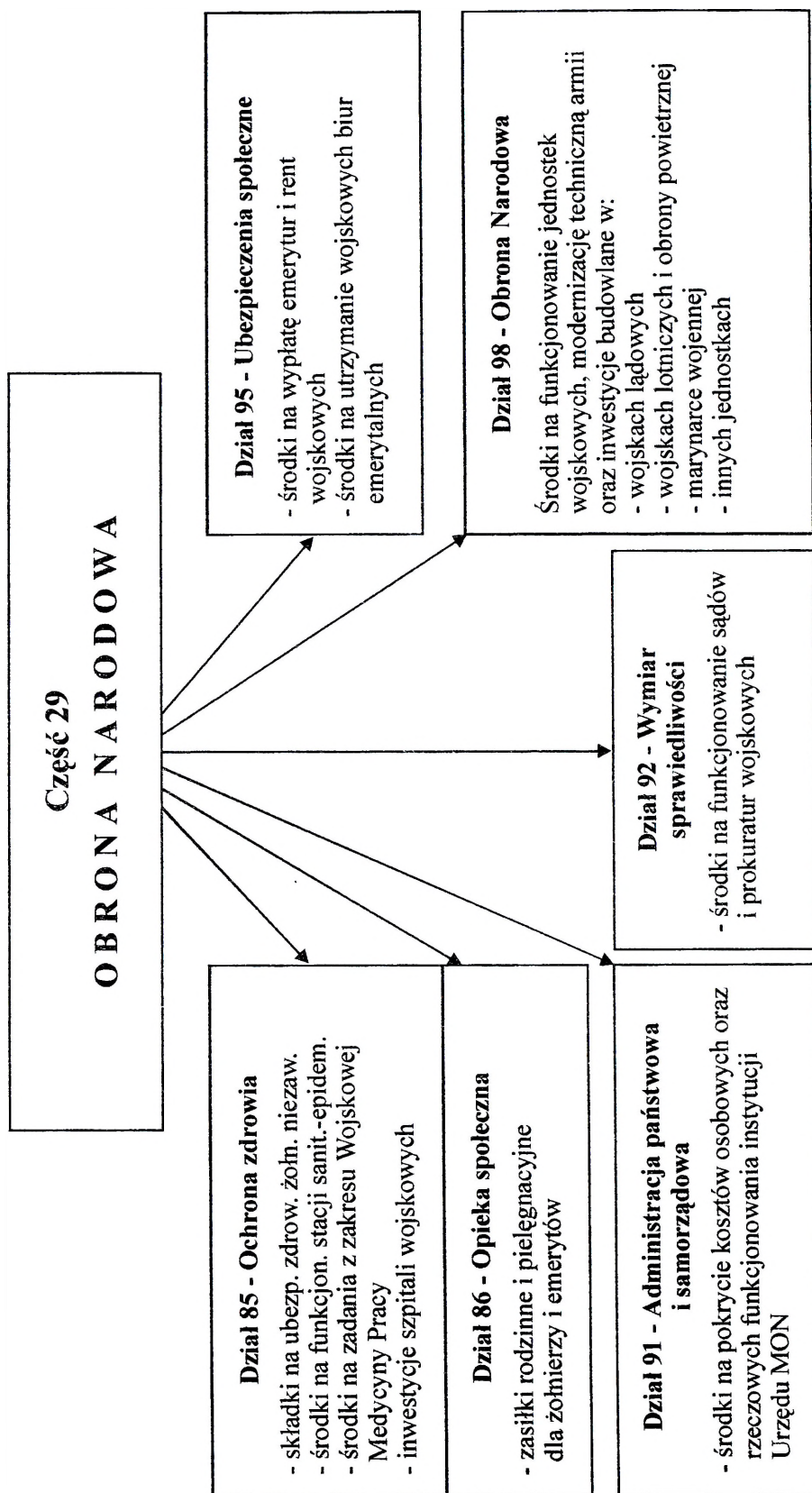
Obecną strukturę budżetu MON przedstawiono na schemacie 1.

Szczegółową klasyfikację dochodów i wydatków w odniesieniu do zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego określa minister finansów w drodze rozporządzenia.

Reasumując można stwierdzić, że szczegółowa struktura wydatków budżetowych, w tym również wydatków wojskowych, wiąże się z przyjętą klasyfikacją, która stanowi bazę odniesienia do budowania struktury wydatków w resorcie ON.

³ Por. A. Fałkowski, *Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Bellona, Warszawa 1998, s. 57.

Struktura budżetu MON w 2000 r. według działów



Źródło: Materiały z Departamentu Budżetowego MON.

8.2. Struktura wydatków wojskowych RP w latach 1991–1999 oraz przewidywane wydatki w roku 2000

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego w naszym państwie spowodowała znaczne zaostrzenie dyscypliny finansów publicznych i wprowadzenie racjonalności finansowania budżetowego.

Kwestię racjonalności finansowania budżetowego zaczęto rozpatrywać na dwóch podstawowych płaszczyznach:

– po pierwsze na właściwego, rozdziału środków, które z natury rzeczy były i są ograniczone, pomiędzy uznanymi za najpotrzebniejsze dziedziny i zadania publiczne,

– po drugie na właściwego wykorzystania rozdzielonych środków budżetowych przez poszczególne podmioty budżetowe.

Przedmiotowa problematyka racjonalności dotknęła już budżet resortu ON jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych, w szczególności w zakresie ograniczenia (zmniejszenia) środków budżetowych na siły zbrojne.

Zmniejszanie budżetu wojskowego rozpoczęło się w zasadzie już od 1987 roku, tzn. w okresie kiedy inne państwa sąsiadujące z Polską zwiększały wydatki obronne. Polskie siły zbrojne w 1987 roku liczyły około 347 tys. żołnierzy, jednak w wyniku określonych tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych z roku na rok następowała redukcja naszej armii, osiągając na koniec 1999 roku stan 192 tys. żołnierzy.

W ślad za redukcją armii rozpoczęło się coroczne ograniczanie wielkości budżetu dla resortu obrony narodowej, a tym samym zmniejszanie wydatków na wojsko.

Początek lat dziewięćdziesiątych w Polsce charakteryzował się destabilizacją życia społeczno-gospodarczego, a jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy był trwający już kilka lat kryzys gospodarczy. Niekorzystne wahania podstawowych wielkości gospodarczych: produkcji, zatrudnienia kredytu i cen, miały swoje odzwierciedlenie w przykrej rzeczywistości niepomyślnego poziomu podstawowych wskaźników sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Produkt krajowy brutto w 1991 roku nadal malał i wynosił zaledwie 93,0 w stosunku do roku poprzedniego. Inflacja liczona grudzień do grudnia była bardzo wysoka 160,4 (choć zdecydowanie niższa niż w 1990 roku – 349,3), a stopa bezrobocia zwiększyła się prawie dwukrotnie w stosunku do roku 1990 i wynosiła 12,2%.

Odzwierciedleniem tych niekorzystnych tendencji w gospodarce narodowej okazał się realny spadek wydatków budżetowych MON w produkcie krajowym brutto.

Chociaż jak wynika z powyższej tabeli, wysokość środków budżetowych w cenach bieżących zarówno w części 29 – Budżet MON, jak i w Dziale 98 – „Obrona Narodowa” miały tendencję rosnącą, to ich procentowy udział w produkcie krajowym brutto zdecydowanie malał z roku na rok, w szczególności w zakresie wydatków w Dziale 98.

Tabela 2

**Udział wydatków budżetowych MON w produkcie krajowym brutto (PKB)
i budżecie państwa (BP) w latach 1991–2000**

| Lata | Wielkość w mln zł (ceny bieżące) | | | | Procentowy udział: | | | |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------|--|--------------------|---------------|---------------|-------------|
| | Produkt Krajowy Brutto | Wydatki budżetu państwa | Część 29 – Budżet | | w PKB | | w BP | |
| | | | Ogółem | w tym: wydatki w Dziale 98 „Obrona Narodowa” | Część 29 (w%) | Dział 98 (w%) | Część 29 (w%) | Dział 98 |
| 1991 | 80 882,9 | 24 185,8 | 1821,2 | 1807,1 | 2,25 | 2,23 | 7,53 | 7,47 |
| 1992 | 114 944,2 | 38 189,0 | 2564,4 | 2536,5 | 2,23 | 2,21 | 6,72 | 6,64 |
| 1993 | 155 780,0 | 50 242,8 | 3846,5 | 3309,2 | 2,47 | 2,12 | 7,66 | 6,59 |
| 1994 | 210 407,3 | 68 865,0 | 5117,0 | 4127,5 | 2,43 | 1,96 | 7,43 | 5,99 |
| 1995 | 306 318,3 | 91 169,7 | 6594,4 | 5249,4 | 2,15 | 1,71 | 7,23 | 5,76 |
| 1996 | 385 449,1 | 108 661,3 | 8313,2 | 6003,3 | 2,16 | 1,56 | 7,65 | 5,52 |
| 1997 | 469 372,1 | 127 919,8 | 10 076,7 | 7275,0 | 2,15 | 1,55 | 7,88 | 5,69 |
| 1998 | 550 405,6 | 139 751,5 | 11 686,9 | 8358,7 | 2,12 | 1,52 | 8,36 | 5,98 |
| 1999 | 611 576,2 | 138 425,2 | 12 242,3 | 9209,4 | 2,00 | 1,51 | 8,84 | 6,65 |
| plan na rok 2000 | 676 655,4 | 156 309,8 | 13 679,2 | 10275,2 | */ 2,02 | 1,52 | 8,75 | 6,57 |

*) Z uwzględnieniem rezerw celowych budżetu państwa udział budżetu MON w PKB wynosi 2,04%.

Źródło: Materiały z Departamentu Finansów i Departamentu Budżetowego MON.

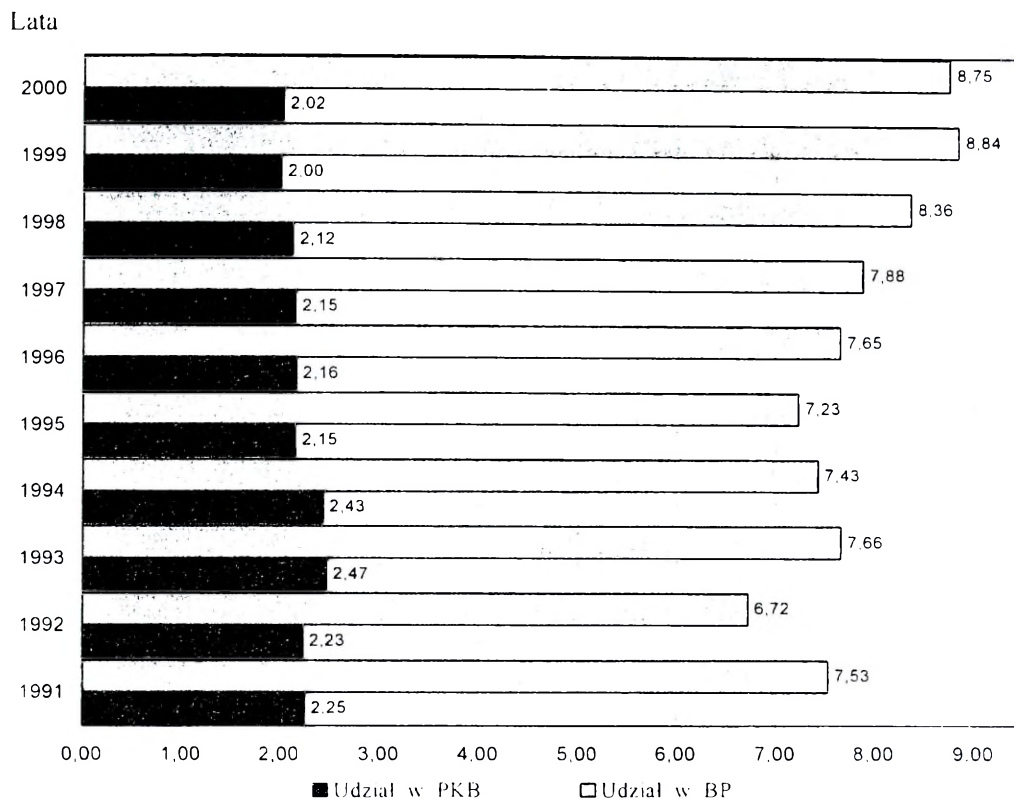
Procentowy udział wydatków resortu ON w produkcie krajowym brutto oraz w budżecie państwa przedstawia wykres 2.

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie, udział wydatków wojskowych resortu ON w odniesieniu do PKB od roku 1995 systematycznie malał, chociaż w odniesieniu do budżetu państwa następował niewielki nominalny wzrost przedmiotowych wydatków. Nie wpłynęło to jednak w żaden sposób na poprawę ogólnej sytuacji budżetowej w siłach zbrojnych RP.

Należy również zdecydowanie stwierdzić, że wydatki resortu ON w latach dziewięćdziesiątych podlegały znacznie szybciej redukcji niż zmniejszenia stanów osobowych naszej armii.

Tempo ograniczeń budżetowych w wydatkach wojskowych przybrało znacznie większe rozmiary niż wynikało to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych i było jedne z największych spośród krajów europejskich.

Udział wydatków budżetowych MON w produkcie krajowym brutto i w budżecie państwa
w latach 1991–2000 (w%)



Źródło: Materiały z Departamentu Finansów i Departamentu Budżetowego MON.

Znacznie bardziej widoczny obraz ograniczania wydatków budżetowych resortu ON można zaobserwować w prezentowaniu danych liczbowych w cenach stałych, co przedstawia tabela 3.

Z zaprezentowanych danych liczbowych wynika, że wydatki wojskowe aż do 1995 roku były relatywnie i drastycznie zmniejszane. Dopiero rok 1995 cechował się uzyskaniem pewnej stabilizacji i zahamowaniem tempa spadku budżetu MON. Niewielki realny wzrost budżetu zanotowano dopiero w 1996 roku (o 5,3% w stosunku do roku poprzedniego), chociaż był on nadal niewystarczający z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania armii, w szczególności w zakresie zapewnienia lepszego rozwoju siłom zbrojnym.

Tabela 3

Wydatki MON w latach 1990 – 1999 w cenach stałych

| Lata | Wydatki w mln zł (ceny stałe) | Zmiany do roku poprzedniego (w%) | Dynamika PKB (rok poprzedni = 100) |
|------|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1990 | 15622 | | |
| 1991 | 10155 | - 35,0 | 93,0 |
| 1992 | 9748 | - 4,0 | 102,6 |
| 1993 | 9436 | - 3,2 | 103,8 |
| 1994 | 9295 | - 1,2 | 105,2 |
| 1995 | 9295 | 0 | 107,0 |
| 1996 | 9783 | + 5,3 | 106,0 |
| 1997 | 9999 | + 2,2 | 106,8 |
| 1998 | 10269 | + 2,7 | 104,8 |
| 1999 | 10618 | + 3,4 | 104,1 |

Źródło: Dane z Departamentu Finansów, Departamentu Budżetowego MON oraz roczniki statystyczne GUS za lata 1991 – 1999.

Odnotowane niewielkie realne wzrosty wydatków wojskowych po roku 1996 były znacznie niższe od wzrostu PKB i nie rekompensowały nadal dużego wzrostu inflacji w naszym kraju w latach 1996 – 1999, co obrazuje tabela 4.

Tabela 4

Dynamika PKB i poziom inflacji w latach 1996 – 1999

| Wyszczególnienie | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|---------------------|-------|-------|-------|
| | rok poprzedni = 100 | | | |
| Ceny towarów i usług konsumpcyjnych grudzień/grudzień | 118,5 | 113,2 | 108,6 | 109,8 |
| ±Δ produkt krajowy brutto (PKB) | 106,0 | 106,8 | 104,8 | 104,1 |
| Dynamika wydatków budżetowych MON | 105,3 | 100,5 | 104,9 | 103,2 |

Źródło: Rocznik statystyczny 1996 – 1999, Materiały Departamentu Finansów i Departamentu Budżetowego oraz obliczenia własne.

Coroczne niedoinwestowanie potrzeb budżetu resortu ON wcześniej czy później musiało niekorzystnie wpłynąć na strukturę wydatków MON. Sytuacja taka spowodowała postępującą dekapitalizację infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej, degradację wyposażenia technicznego, osłabienie intensywności szkolenia wojsk, co z pewnością miało olbrzymi wpływ na osłabienie ich kondycji bojowej. W sposób wymuszony musiały nastąpić ostre ograniczenia wydatków na

zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, na prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe, na inwestycje specjalne (budowę obiektów obronnych i szkoleniowych) oraz inwestycje mieszkaniowe realizowane przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.

W efekcie cięć budżetowych w latach dziewięćdziesiątych nastąpiło ponad 2,5-krotne zmniejszenie zakresu remontów sprzętu i wyposażenia wojskowego. Zmniejszono zamówienia lub całkowicie odstąpiono od zakupów nowego uzbrojenia i sprzętu specjalistycznego (samolotów, okrętów, czołgów, radiostacji itd.).

W sposób podyktowany realizowaną polityką budżetową państwa, cała struktura wydatków resortu ON musiała zostać przemodelowana w taki sposób, że znaczną część środków budżetowych (około 55%) przeznaczono na utrzymywanie stanów osobowych (uposażenie, wynagrodzenia wraz z pochodnymi) oraz na rozmaite świadczenia na rzecz osób fizycznych (emerytury, renty, zasiłki itp.), co i tak doprowadziło do zachowania warunków socjalno-bytowych żołnierzy i pracowników wojska na skromnym poziomie.

Poziom przeciętnych uposażeń żołnierzy na tle wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej do roku 1996 można było uznać za w miarę zadowalający.

Obecnie poziom ten niestety nie spełnia oczekiwań kadry, szczególnie gdy odniesie się go do rodzaju i charakteru wykonywanych zadań oraz szczególnych warunków pełnienia służby wojskowej i posiadanych kwalifikacji.

Do szczególnych warunków pełnienia służby wojskowej i związanych z nią ograniczeń, które w sposób istotny odróżniają służbę od pracy, należy zaliczyć:

1) nienormowany czas służby – z reguły znacznie dłuższy od nominalnego czasu pracy pracowników, przeciętnie o około 40 godzin miesięcznie; wynika to z potrzeby utrzymania gotowości bojowej i ciągłości procesu szkolenia, a także niepełnej obsady etatowej, szczególnie na niższych stanowiskach;

2) zachowanie pełnej dyspozycyjności służbowej i częsta rozłąka z rodziną (poligony, zgrupowania, kursy szkoleniowe);

3) pełnienie służby w większości w terenie bez względu na warunki atmosferyczne;

4) brak możliwości wyboru miejsca pełnienia służby;

5) odpowiedzialność za uzbrojonych ludzi;

6) dodatkowe ograniczenia osobiste i obywatelskie, dotyczące w szczególności zakazu zrzeszania się w partie i organizacje polityczne, braku możliwości zrzeszania się w związki zawodowe oraz podejmowania dodatkowych prac zarobkowych.

Istotne jest, że uposażenie stanowi podstawowe źródło utrzymania zdecydowanej większości rodzin żołnierzy zawodowych, a w około 40% rodzin wojskowych jest ono jedynym źródłem utrzymania (w garnizonach mało zurbanizowanych ten odsetek jest jeszcze wyższy i przekracza 50%). W 1997 roku w około 19% rodzin wojskowych dochód na jedną osobę kształtował się zaledwie na granicy, a czasami i poniżej tzw. minimum socjalnego, a w chwili obecnej sytuacja ta uległa dalszemu pogorszeniu.

Należy podkreślić, że kadra zawodowa dysponuje znacznie wyższymi od przeciętnych w Polsce kwalifikacjami (ok. 45% żołnierzy zawodowych ma wykształcenie wyższe, podczas gdy w kraju podobnym wykształceniem legitymuje się zaledwie około 10% zatrudnionych).

W 1999 roku przeciętne miesięczne uposażenie żołnierzy zawodowych⁴ wyniosło 2344,70 zł, natomiast przeciętne wynagrodzenie nominalne w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 1834,82 zł.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych (1996 – 1999) została ograniczona znaczna część wydatków budżetowych resortu ON o charakterze socjalnym i ogólnospołecznym. W sposób szczególnie i odczuwalny uszczuplono środki finansowe związane z funkcjonowaniem: kasyn i stołówek, wojskowych ośrodków wczasowych, hoteli i internatów garnizony, żłobków i przedszkoli wojskowych, klubów sportowych oraz placówek wojskowej służby zdrowia. Sytuacja powyższa doprowadziła do likwidacji w wojsku części zakładów budżetowych oraz znacznej ilości gospodarstw pomocniczych, a te które pozostały zostały zmuszone do wprowadzenia twardych zasad gospodarki rynkowej i prowadzenia swojej działalności w warunkach szybko rozwijającej się konkurencji na lokalnych rynkach.

Wymuszone niekorzystną sytuacją budżetową zmiany, doprowadziły do tworzenia kolejnych programów oszczędnościowych w resorcie ON, wprowadzających ograniczenia w realizacji przyjętych wcześniej programów szkoleniowych wojsk oraz w ustalonych preliminarzach dotyczących planowanych zakupów uzbrojenia, sprzętu wojskowego i przeprowadzaniu bieżących remontów.

W wyniku cięć budżetowych programowe szkolenie wojsk w ostatnich latach realizowano jedynie w około 25% potrzeb, co miało olbrzymi wpływ na postępujący regres skali i jakości szkolenia wojsk, czego odzwierciedleniem było zmniejszenie częstotliwości i rozmachu taktycznych i operacyjnych ćwiczeń wojskowych odbywających się z reguły na poligonach.

Pomimo różnych sposobów poszukiwań oszczędności w wydatkach wojskowego resortu ON (skrócenie służby wojskowej żołnierzy służby zasadniczej do 12 miesięcy, ograniczenia do niezbędnego minimum szkolenia żołnierzy rezerwy, całkowitej rezygnacji z przeszkolenia absolwentów szkół wyższych czy też obniżenia stanu zapasów materiałowych) nie wpłynęło to na poprawę ogólnej sytuacji budżetowej wojska.

⁴ Do 1995 roku na mocy postanowień ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw [DzU 1995, nr 34, poz. 163 z późn. zm.], prezydent RP ustalał relacje wysokości przeciętnych uposażeń żołnierzy zawodowych na poziomie 1,70 przeciętnego uposażenia w sferze materialnej. Od 1996 roku wskaźnik ten jest ustalany w wysokości 1,88, ale przeciętnego uposażenia w sferze budżetowej. Wskaźnik ten obejmuje poza uposażeniem również nagrodę roczną, fundusz nagród uznaniowych i celowy fundusz nagród. Od 1 stycznia 2001 r. na mocy rozporządzenia prezydenta RP wskaźnik ten ma wynosić 2,05.

Również budżet roku 2000 nie zakładał poprawy stanu finansów publicznych oraz struktury wydatków wojskowych w siłach zbrojnych RP. Budżet ten dla resortu obrony narodowej jest pierwszym całościowym budżetem funkcjonowania narodowych sił zbrojnych w nowych strukturach sojuszniczych.

Przyjęcie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego 12 marca 1999 roku – stanowi z pewnością jedno z najdonioślejszych wydarzeń w najnowszej historii naszego kraju. Stając się pełnoprawnym członkiem NATO Polska nabyła określone prawa, ale również przyjęła na siebie konkretne obowiązki.

Pomijając wagę i rangę jakże ważnych zobowiązań politycznych (między innymi dotyczących nie przystępowania do żadnych innych układów międzynarodowych sprzecznych z traktatem waszyngtońskim z dnia 4 kwietnia 1949 roku) należy pamiętać, że Polska przyjęła na siebie określone obowiązki militarne (wojskowe), do których m.in. należy zaliczyć:

1. Oddanie pod wspólne dowództwo ustalonej części swoich sił zbrojnych i finansowanie działań mających na celu utrzymanie ich gotowości bojowej na wymaganym przez NATO poziomie;

2. Informowanie Kwatery Głównej NATO o stanie swoich sił zbrojnych i infrastruktury obronnej;

3. Dostosowanie funkcjonowania wojska polskiego do norm obowiązujących w NATO;

4. Wnoszenie stosownych opłat (składek) do wspólnego budżetu.

Członkostwo Polski w NATO z jednej strony wzmacnia rzeczywiste, materialne podstawy naszego bezpieczeństwa i sprawia, że z silnymi partnerami będzie nam łatwiej sprostać ewentualnym wyzwaniom i zagrożeniom współczesnego świata, z drugiej zaś strony należy pamiętać, że lojalność i więź transatlantycka, gwarantująca nasze bezpieczeństwo, wymaga wywiązywania się z przyjętych zobowiązań sojuszniczych. Realizacja zadań stawianych nam przez Sojusz Północnoatlantycki nie tylko nie jest łatwa, ale jest bardzo kosztowna.

Wnieśliśmy do NATO nasze dobre przygotowanie wojskowe i zdolności obronne, nasze dobre stosunki z sąsiadami i bogate doświadczenie wynikające z szerokiego udziału naszych wojsk w różnych formach europejskiego i światowego współdziałania. Potrzebny jednak jest jeszcze duży wysiłek finansowy całego państwa skierowany na dostosowanie naszej armii do wymogów stawianych przez Sojusz i odpowiednie wyposażenie jednostek wojskowych podporządkowanych NATO, żeby były one jak najszybciej kompatybilne ze strukturami Paktu Północnoatlantyckiego.

Przeprowadzone w 1998 i 1999 roku badania opinii publicznej dowiodły, że większość polskiego społeczeństwa (80%) opowiadała się za wejściem do NATO. Zapewne w znacznym stopniu kojarzono nasze członkostwo w Sojuszu z przywilejami wynikającymi z tego tytułu, jednak musiano zdawać sobie sprawę z finansowych konsekwencji integracji. Świadomość elit rządzących w zakresie obciążeń

budżetu państwa związanych z członkostwem w Sojuszu powinna być jedną z głównych przesłanek przygotowania rzetelnego bilansu korzyści i zobowiązań wynikających z udziału Polski w NATO. Właśnie ten bilans winien być punktem wyjścia do ustalenia i zatwierdzenia budżetu resortu ON na 2001 rok i lata następne, tym bardziej że liczni eksperci z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Obrony Narodowej, a także działający pod auspicjami Stowarzyszenia Euroatlantyckiego, wyliczyli przybliżone koszty naszego udziału w NATO.

Przyjęty przez parlament, na mocy postanowień ustawy budżetowej na 2000 rok, budżet resortu obrony narodowej (jako część 29 budżetu państwa) wynosi 13 679,2 mln zł. Jego udział w budżecie państwa stanowi 8,75%, natomiast w PKB – 2,02%⁵, dodatkowo w rezerwach celowych budżetu państwa przewidziano m.in. dla resortu obrony narodowej dodatkowe środki na następujące przedsięwzięcia:

- a) podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych,
- b) odszkodowania dla osób niesłusznie represjonowanych,
- c) dofinansowanie inwestycji NATO.

Zatem wraz z dodatkowymi środkami, tegoroczny budżet MON będzie wynosił 13 805,6 mln zł, co stanowi 8,83% budżetu państwa oraz 2,04% przewidywanego na 2000 rok produktu krajowego brutto.

Ponadto finanse resortu ON na bieżący rok zostaną powiększone o:

- 1) środki budżetowe MON, które obejmują:
 - a) przekazaną przez rząd Stanów Zjednoczonych pożyczkę przeznaczoną na zakup uzbrojenia i sprzętu nie produkowanego w kraju,
 - b) środki z Agencji Mienia Wojskowego,
 - c) środki z prywatyzacji sektora przemysłu obronnego,
- 2) wydatki na cele obronne innych resortów oraz województw (dotyczy to głównie badań obronnych oraz środków na utrzymanie rezerwowych mocy produkcyjnych w przedsiębiorstwach produkcyjnych podległych MON).

W budżecie MON 2000 na zadania bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano środki w kwocie 1 879,6 mln zł, z czego na cele SZ RP – 1 556,6 mln zł.

Na modernizację techniczną, zgodnie z wieloletnim programem, przeznaczono 1 579,2 mln zł (wraz z pożyczką od rządu USA – 30 mln USD). W ramach tej kwoty będą finansowane głównie zadania wynikające z celów SZ RP.

W 2000 roku resort ON za priorytetowe uznał zadania związane z:

- 1) realizacją uzgodnionych przez Polskę i Sojusz celów SZ RP,

⁵ Do planowania budżetowego w resorcie ON przyjęto, że podstawowe wskaźniki makroekonomiczne na 2000 rok ukształtują się w następujący sposób:

- ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną o 5,7%,
- wzrost PKB – o 5,2%,
- wzrost płac pracowników tzw. sfery budżetowej o 6,7%.

Plan wydatków MON na 2000 rok według ich przeznaczenia (w tys. zł i w %)

| Lp. | Wyszczególnienie | Plan wydatków na 2000 r. w tys. zł | Udział w budżecie MON (w %) |
|-----------|--------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| I | Wydatki bieżące i świadczenia | 11 987 953 | 87,6 |
| 1 | Płace | 4 378 013 | 32,0 |
| 2 | Świadczenia na rzecz osób fizycznych | 3 648 608 | 26,6 |
| 3 | Eksploatacja i szkolenie | 3 961 332 | 29,0 |
| II | Wydatki majątkowe | 1 691 264 | 12,4 |
| 1 | Programy § 72 (poz. 1-34): | 1 459 233 | 10,7 |
| | - zakupy UiSW | 1 242 036 | 9,1 |
| | - prace B+R+W | 217 197 | 1,6 |
| 2 | Pozostałe wydatki inwestycyjne | 232 031 | 1,7 |
| | Razem: | 13 679 217 | 100,0 |

Źródło: Materiały Departamentu Budżetowego MON.

2) modernizację techniczną armii, z uwzględnieniem konieczności realizacji celów SZ RP,

3) wdrażaniem nowego modelu struktury kadry zawodowej oraz zmianami liczebności armii.

Środki przewidziane w budżecie MON powinny jednak zapewnić utrzymanie średniorocznie 81 tys. żołnierzy zawodowych, 10 tys. żołnierzy nadterminowych oraz 109,3 tys. żołnierzy niezawodowych, a także 76,7 tys. pracowników cywilnych wojska.

W budżecie MON największą grupę (75,1%) stanowią wydatki przeznaczone bezpośrednio na obronę narodową. Około 22,6% budżetu przeznaczono na sfinansowanie emerytur i rent dla byłych żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Pozostałą część (około 2,3%) przewidziano na funkcjonowanie Urzędu MON, ochronę zdrowia (po reformie ubezpieczeń zdrowotnych wydatki te bardzo ograniczono), opiekę społeczną oraz działalność wojskowego wymiaru sprawiedliwości

W Dziale 98 „Obrona narodowa” – 51% ogólnej sumy przeznaczono dla wojsk lądowych, 24,5% – dla wojsk lotniczych i obrony powietrznej oraz 9% – dla marynarki wojennej. Resztę wydatków w tym dziale stanowią wydatki uwzględnione w rozdziałach „Pozostałe jednostki” (m.in. na dowództwo garnizonu Warszawa, jednostkę specjalną „Grom”, ordynariaty polowe oraz zadania centralne resortu), wojskowe służby informacyjne, a także na zadania zlecone przez resort Wojskowej

Agencji Mieszkaniowej (budownictwo mieszkaniowe, ekwiwalenty, równoważniki i inne pieniężne świadczenia mieszkaniowe)⁶.

Wysokość wydatków obronnych Polski w 2000 roku wynosi:

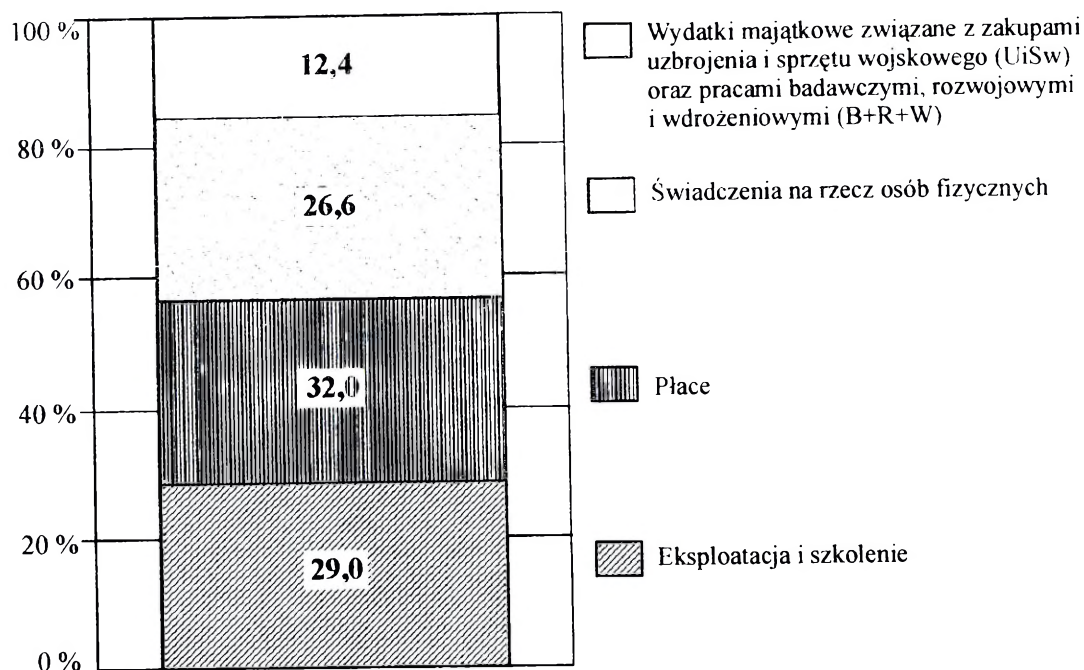
1. Budżet MON – 13 806 mln zł;
2. Środki pozabudżetowe MON – 295 mln zł;
3. Wydatki obronne innych resortów – **222 mln zł;**

Razem wydatki obronne Polski (1+2+3) – 14 323 mln zł.

W ramach priorytetowych zadań resortu ON na 2000 rok rozdzielono przydzielone środki budżetowe na poszczególne rodzaje sił zbrojnych oraz na wszystkie inne niezbędne zadania wykonywane przez poszczególne pionory organizacyjne resortu obrony narodowej, w wyniku czego powstała struktura wydatków w dziale 98 „Obrona narodowa”, co szczegółowo przedstawiono na schemacie 2., dotyczącym struktury wydatków wojskowych w układzie podmiotowym, oraz na wykresie 3., uwidaczniającym struktury w ujęciu rodzajowym przedmiotowych wydatków.

Wykres 3

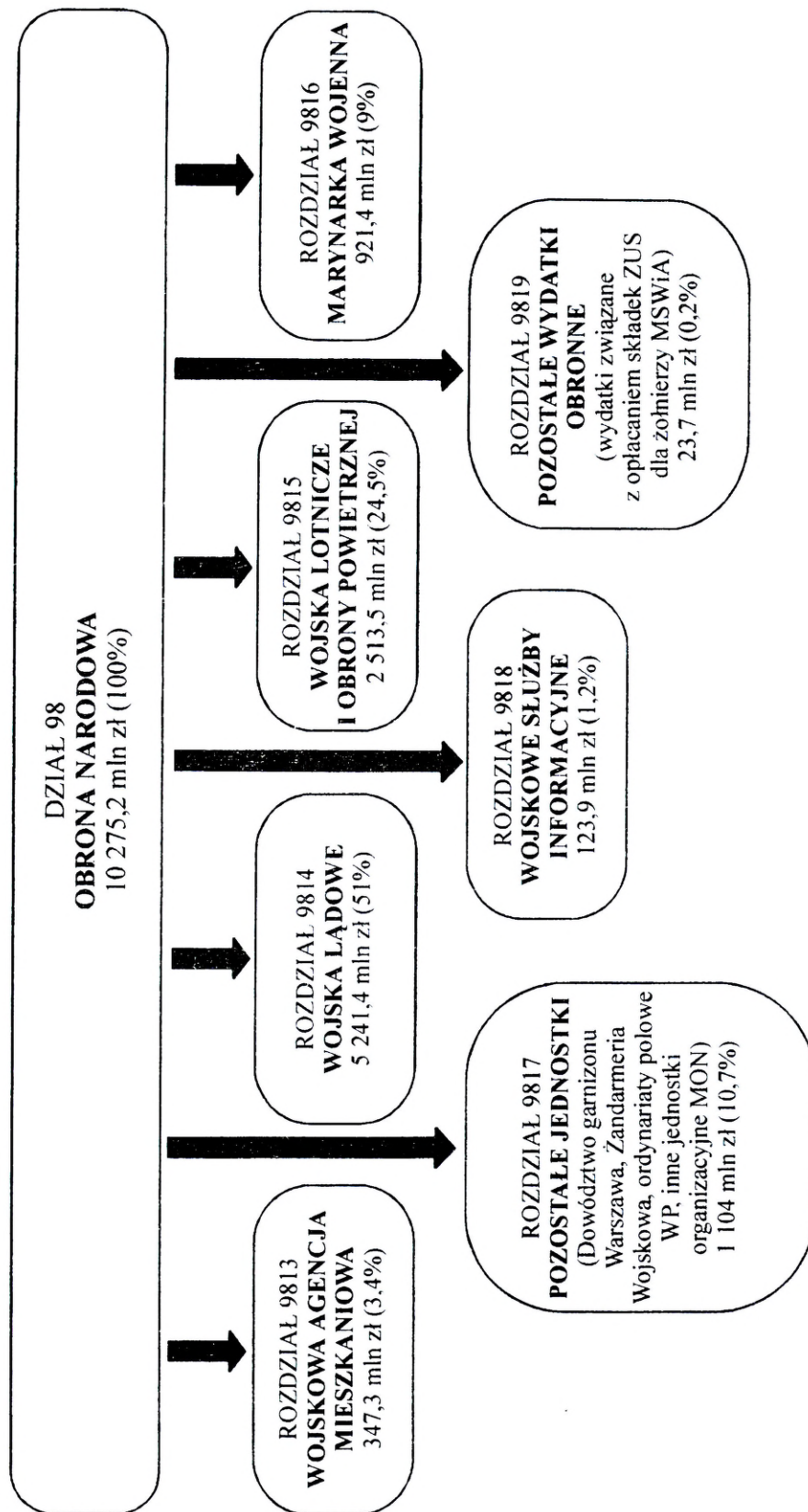
Struktura budżetu MON według rodzajów wydatków w roku 2000 (w%)



Źródło: Materiały z Departamentu Budżetowego MON.

⁶ Dane Departamentu Budżetowego oraz Departamentu Socjalnego MON.

Struktura działu 98 - „OBRONA NARODOWA” w 2000 roku (układ podmiotowy)



Źródło: Materiały Departamentu Budżetowego MON.

W budżecie MON na 2000 rok na zadania bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano środki w kwocie 1879,6 mln zł, z tego na:

| | |
|---|-----------------------------|
| 1) cele SZ RP (dotyczące zobowiązań sojuszniczych wynikających z członkostwa w NATO) | – 1556,6 mln zł; |
| 2) składki do budżetu wojskowego NATO i Programu Inwestycyjnego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) | – 122,0 mln zł; |
| 3) tworzenie i utrzymanie przedstawicielstw wojskowych przy NATO | – 68,6 mln zł; |
| 4) implementację porozumień międzynarodowych (zgodnie z postanowieniami traktatu CFE) | – 8,4 mln zł; |
| 5) polski kontyngent w siłach międzynarodowych w Bośni i Kosowie | – 101,3 mln zł; |
| 6) realizację programu „PdP” i pozostałe działania związane z członkostwem w NATO (konsultacje, praktyki, ćwiczenia, szkolenia oraz inne przedsięwzięcia) | – 19,0 mln zł; |
| 7) składkę na rzecz wielonarodowego korpusu Północ-Wschód oraz remonty obiektów (2,0+1,7 mln zł) | – 3,7 mln zł ⁷ . |

8.3. Prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do 2006 roku

Tempo rozwoju wydatków wojskowych Polski jest uzależnione w głównej mierze od tempa rozwoju ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju na najbliższe lata.

Poziom rozwoju gospodarczego, który osiągnie nasz kraj w najbliższych kilku latach, z pewnością zadecyduje nie tylko o naszej przyszłej pozycji w Unii Europejskiej, ale również będzie miał wpływ na umiejscowienie Polski na rankingach światowych.

Ostatnio w sferach rządowych RP opracowano szereg długo- i średniookresowych koncepcji rozwoju gospodarczego kraju. Jedna z przedmiotowych koncepcji uzyskała rangę dokumentu rządowego i została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 roku, i dotyczy średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku.

„Koncepcja” przedstawia wizję rozwoju gospodarczego kraju w najbliższych latach i odnosi się do wszystkich segmentów gospodarki, uwzględniając już podjęte programy rządowe oraz te, dla których muszą być przygotowane nowe projekty. Zarysowano trzy warianty (aktywny, pożądany i ostrzegawczy) symulacji makroproporcji gospodarczych do 2002 roku, w których wzięto pod uwagę zagrożenia wynikające ze zjawisk kryzysowych występujących w gospodarce światowej

⁷ Dane Departamentu Budżetowego MON oraz Sztabu Generalnego WP.

oraz możliwe zakłócenia związane z szerokim zakresem wprowadzanych w kraju reform.

W wyniku szczegółowego rozpatrzenia wszystkich uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w przedmiotowej koncepcji dokonano symulację podstawowych makropropozycji gospodarczych do 2002 roku w trzech wariantach:

- A – aktywnym,
- B – pożądanym,
- C – ostrzegawczym.

Dla celów niniejszego opracowania zaprezentujemy jedynie dynamikę najbardziej przydatnych, z punktu widzenia rozwoju sił zbrojnych, podstawowych wskaźników makroekonomicznych, a mianowicie:

- 1) tempa wzrostu PKB,
- 2) inflacji – według ujęcia wariantowego (A, B, C).

Tabela 6

Prognoza dynamiki PKB i poziomu inflacji w latach 1998 – 2002

| Dynamika Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|---|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Stopy wzrostu (w %) | | | | |
| PKB | A | 4,8 | 4,0 – 5,1 | 5,1 – 5,8 | 5,9 – 6,3 | 5,7 – 6,8 |
| | B | 4,8 | 4,2 – 5,1 | 6,4 – 6,9 | 6,8 – 7,9 | 7,2 – 9,1 |
| | C | 4,8 | 4,0 – 5,1 | 3,8 – 4,5 | 3,0 – 4,1 | 2,2 – 3,7 |
| Inflacja | A | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 6,5 – 8,4 | 5,5 – 7,8 | 4,0 – 7,1 |
| | B | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 6,1 – 8,4 | 4,8 – 7,6 | 2,9 – 6,0 |
| | C | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 7,1 – 8,4 | 6,9 – 8,0 | 6,5 – 8,0 |

Źródło: Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 r.

Należy jednak mieć na uwadze, że zagrożeniem stabilnego rozwoju gospodarki jest niekorzystny, już od dłuższego czasu w naszym kraju, deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego. Przeprowadzone liczne analizy w tym zakresie, niestety, wskazują na brak możliwości radykalnej poprawy tego stanu rzeczy w najbliższych 2 – 3 latach.

W ślad za rządowymi założeniami koncepcji średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku, również w resorcie obrony narodowej kontynuowano prace nad prognozami finansowymi rozwoju SZ RP na lata 1998 – 2002.

W wyniku powyższego, na podstawie decyzji ministra obrony narodowej, w resorcie ON zostały określone kierunki rozwoju SZ RP, ich przyszły kształt organizacyjny, liczebność stanów osobowych i wyposażenie armii – wraz ze wskazaniem wysokości niezbędnego finansowania wojska na okres 5 lat.

Przy współdziałaniu wszystkich pionów funkcjonalnych resortu ON powstał projekt ustawy o rozwoju sił zbrojnych w latach 1998 – 2002, który zakładał coroczny wzrost środków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej na lata 1998 – 2000 w następującej wysokości:

- 1) w 1998 roku – 10 290 mln zł;
- 2) w 1999 roku – 10 460 mln zł;
- 3) w 2000 roku – 10 630 mln zł;
- 4) w 2001 roku – 10 800 mln zł;
- 5) w 2002 roku – 10 980 mln zł.

Przyjęte kwoty środków budżetowych na poszczególne lata zostały ustalone według średnich cen, kosztów i płac przyjętych w ustawie budżetowej na 1997 rok. Jednocześnie projekt przedmiotowej ustawy nakładał obowiązek corocznego przeliczania ustalonych na dany rok środków budżetowych według warunków cenowo-kosztowo-płacowych, ustalanych dla poszczególnych budżetów rocznych przy uwzględnieniu wprowadzonych zmian systemowych i organizacyjnych.

Wymienione wyżej kwoty środków budżetowych dla resortu ON na lata 1998 – 2002 uwzględniały realizację i sukcesywne wprowadzanie w życie przedsięwzięć dotyczących:

- 1) struktury organizacyjnej, liczebności i wyposażenia SZ RP,
- 2) modernizacji technicznej armii,
- 3) inwestycji budowlanych,
- 4) interoperacyjności, integracji z NATO,
- 5) zmniejszenia zasobu nieruchomości pozostających w zarządzie MON.

Niestety, przedmiotowa ustawa nie została uchwalona przez parlament i budżet resortu ON w zakresie wydatków wojskowych w latach 1998 – 2000 został przyjęty na podstawie rocznej procedury budżetowej, zgodnie z obowiązującym w tym okresie prawem budżetowym w Polsce.

Kolejne próby ustawowego określenia finansowania rozwoju sił zbrojnych, czynione w kolejnych latach, realizowano na podstawie dalszych deklaracji rządu i prezydenta RP o corocznym zwiększaniu budżetu MON w zakresie realnego wzrostu wydatków rzeczowych w stosunku do przyrostu wydatków budżetu państwa oraz corocznego wzrostu produktu krajowego brutto (PKB).

Niestety, wszystkie zalecenia, zapewnienia i przedstawione propozycje dotyczące realnego wzrostu wydatków budżetowych MON w latach 1996 – 2000 nie zostały zarówno przez rząd, parlament jak i prezydenta zrealizowane w całości.

Zapoczątkowane jeszcze w 1995 roku zalecenie, określone uchwałą sejmu z 16 lutego 1995 roku, oraz podjęta deklaracja rządu w dniu 2 października 1995 roku w sprawie określenia wzrostu nakładów obronnych w zakresie wydatków rzeczowych corocznie realnie o 3 punkty procentowe ponad tempo wzrostu budżetu państwa, stało się tylko deklaracją woli zwiększenia tych wydatków, a nie rzeczywistością.

Kolejnym przedsięwzięciem w omawianej problematyce było w resorcie ON opracowanie „Programu Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998 – 2012”.

Przy prognozowaniu wydatków w dziale „Obrona narodowa” przyjęto następujące założenia:

1) zmniejszenie liczebności SZ RP do 180 tys. żołnierzy w 2004 roku, z jednoczesnym uzyskaniem około 47% poziomu uzawodowienia,

2) skierowanie wszystkich środków uzyskanych z działań racjonalizująco-oszczędnościowych do 2012 roku na: zwiększenie nakładów na modernizację techniczną armii, zapewnienie szkolenia żołnierzy zasadniczej służby wojskowej w okresie 12 miesięcy, podniesienie na wyższy poziom gotowości bojowej oraz mobilizacyjnej, przygotowanie infrastruktury wojskowej do współdziałania z NATO, odnowienie zapasów nienaruszalnych, sukcesywną poprawę warunków socjalno-bytowych i sanitarno-higienicznych żołnierzy,

3) zmniejszenie zasobów infrastruktury wojska do 2002 roku o 20% oraz w kolejnych 10 latach o dalsze 15%,

4) w planowaniu wydatków na eksploatację wyposażenia technicznego uwzględniono modernizację i zakup nowego uzbrojenia, poprawę warunków szkolenia wojsk i sprawności sprzętu wojskowego,

5) uwzględniono środki pozabudżetowe uzyskane przez Agencję Mienia Wojskowego ze sprzedaży i dzierżawy zbędnych nieruchomości, z przeznaczeniem na wsparcie modernizacji technicznej armii.

Przybliżoną prognozę wydatków działu „Obrona narodowa” w stosunku do ich udziału w podstawowych kategoriach makroekonomicznych przedstawia tabela 7.

Tabela 7

Prognoza wydatków działu „Obrona narodowa” w Polsce w latach 2000 – 2012 (ceny stałe)

| Lata | Wydatki (w mln zł) | Dynamika wzrostu (rok poprz. = 100) | Udział wydatków w PKB (w %) | Udział wydatków w BP (w %) |
|------|-----------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|
| 2000 | 8 263.2 | 103.2 | 1.68 | 5.88 |
| 2001 | 8 623.2 | 103.3 | 1.65 | 5.87 |
| 2002 | 8 896.4 | 103,3 | 1,63 | 5,87 |
| 2003 | 8 984.3 | 103,3 | 1,59 | 5,81 |
| 2004 | 9 230,5 | 102,0 | 1,56 | 5,73 |
| 2005 | 9 506,4 | 102,7 | 1,54 | 5,64 |
| 2006 | 9 804,3 | 103,0 | 1,50 | 5,56 |
| 2007 | 9 806,8 | 100,0 | 1,50 | 5,56 |
| 2008 | 10 092,2 | 102,9 | 1,48 | 5,49 |
| 2009 | 10 394,0 | 103,0 | 1,46 | 5,42 |
| 2010 | 10 713,5 | 103,1 | 1,44 | 5,35 |
| 2011 | 11 051,6 | 103,2 | 1,43 | 5,28 |
| 2012 | 11 409,7 | 103,2 | 1,41 | 5,22 |

Źródło: Program Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998 – 2012. Sztab Generalny WP 1998.

Również i ten program na lata 2000 – 2012 zarysowujący kształt sił zbrojnych początku XXI wieku, nie zakończył się finalnym rozstrzygnięciem w postaci ustawowego uregulowania przedmiotowych kwestii.

Rozpoczęto zatem dalsze prace nad opracowaniem kolejnego programu modernizacji sił zbrojnych RP.

Przesłankę do rozpoczęcia prac stanowiły:

1) przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,

2) Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku,

3) Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju – POLSKA 2025, opracowana w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (opublikowana w czerwcu 2000 roku),

4) „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000 – 2010”.

W ślad za postanowieniami powyższych dokumentów w Ministerstwie Obrony Narodowej rozpoczęto prace nad programem modernizacji sił zbrojnych w latach 2001 – 2006, przy pełnej świadomości, że realizacja przedmiotowego programu wymaga nie tylko determinacji, ale przede wszystkim przeznaczenia znacznych środków pieniężnych na jego wdrażanie.

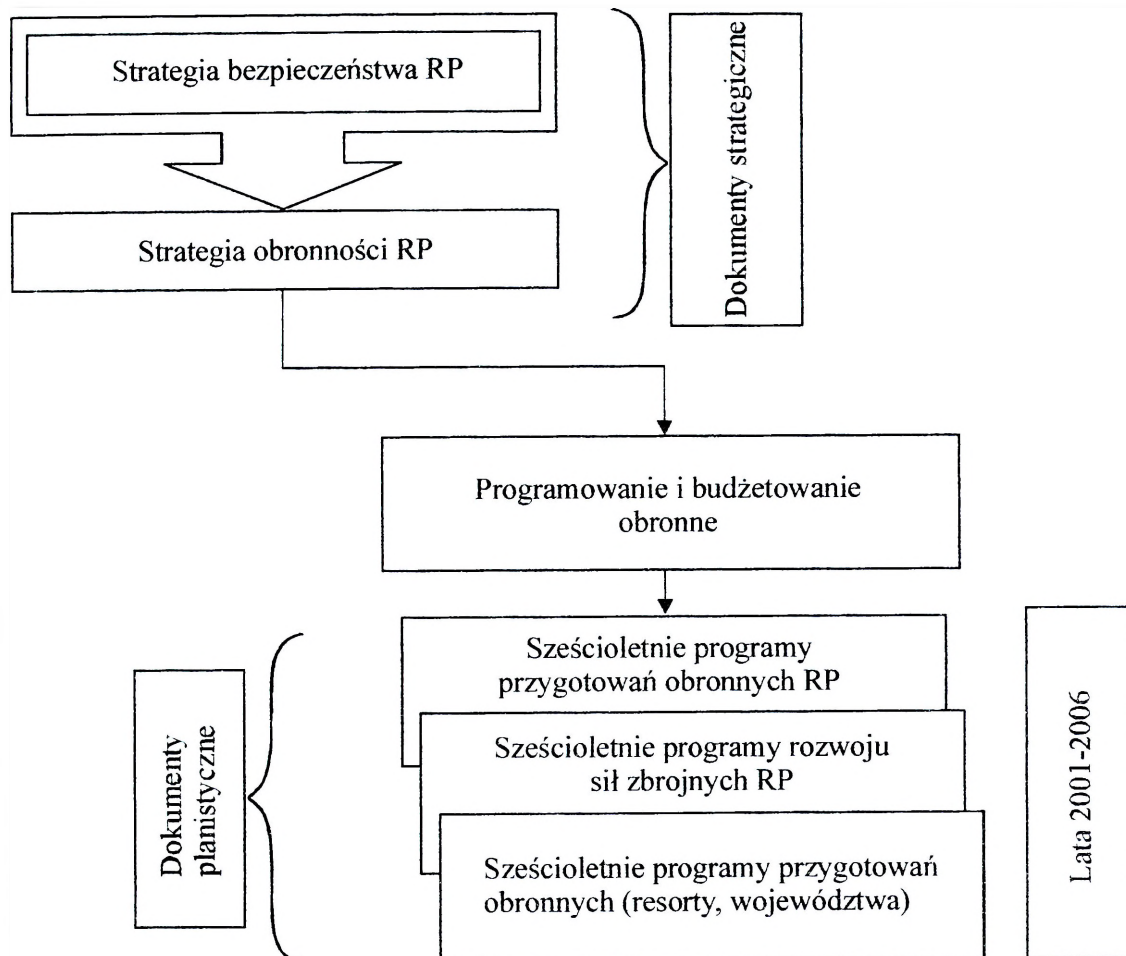
Zakres, szczegółowe harmonogramy wraz z wyliczonymi kosztami w zakresie przedsięwzięć realizacyjnych „Programu” w latach 2001 – 2006 miał zostać opracowany i przedstawiony rządowi RP do końca listopada 2000 roku.

W ramach kontynuacji prac w zakresie stworzenia sześcioletnich programów i planów przygotowań obronnych oraz rozwoju sił zbrojnych RP zostaną zarysowane kierunki finansowania polskich sił zbrojnych zmierzające do utworzenia nowego modelu SZ RP. Nowy kształt struktury wewnętrznej MON zakłada priorytet dla modernizacji technicznej armii, co niewątpliwie musi zmierzać do wzrostu udziału wydatków majątkowych w budżecie MON z 12,6% w 2000 roku do 23,2% w 2006 roku. Łączny średni udział wydatków obronnych Polski w PKB w latach 2001 – 2006 ma wynieść około 2,2%.

Program modernizacji sił zbrojnych 2001 – 2006 skupia w sobie przyjęte przez Radę Ministrów założenie pomniejszenia liczebności sił zbrojnych do 150 tys. żołnierzy do 31 grudnia 2003 roku, program modernizacji technicznej sił zbrojnych do 31 grudnia 2006 roku oraz realizację wymogów sojusznicych NATO planowanych również na 6 najbliższych lat.

Najważniejsze jest jednak że „Program”, aby mógł się stać miarodajny, dający podstawę do zawierania na dużą skalę konkretnych umów na dostawę sprzętu i uzbrojenia w ramach modernizacji technicznej sił zbrojnych, planowania przedsięwzięć w infrastrukturze obronnej, realizację posunięć kadrowych itp. – musi mieć pełną gwarancję pokrycia finansowego na okres obowiązywania programu.

Dokumenty determinujące poziom wydatków obronnych w Polsce w latach 2001 – 2006



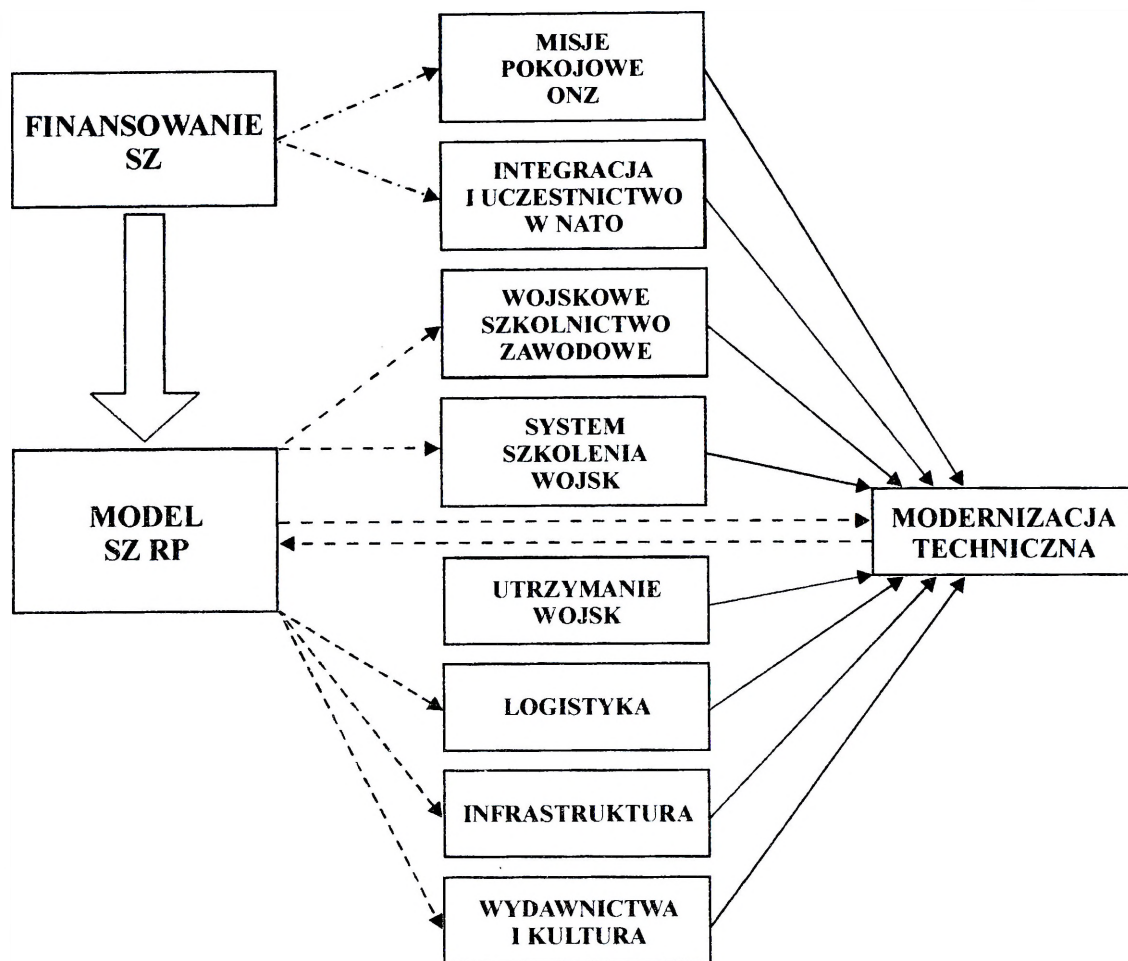
Opracowanie własne.

Taką gwarancję może zapewnić nie tylko deklarowana wola polityczna wszystkich władz państwowych, ale przede wszystkim odpowiednia ustawa określająca poziom finansowania planu, umożliwiającą realizację wydatków wojskowych na lata 2001 – 2006 w pełnym zaplanowanym wymiarze.

Wielkość budżetu wojskowego jest determinowana tempem rozwoju ogólnej sytuacji gospodarczej danego kraju. Poziom oraz tempo wzrostu gospodarczego mają olbrzymi wpływ na wysokość kwot przeznaczanych corocznie na szeroko rozumiane wydatki wojskowe poszczególnych państw.

Dla celów porównawczych przedstawiamy wysiłek militarny państw NATO oraz państw sąsiadujących z Polską w odniesieniu do udziału wydatków obronnych w produkcie krajowym brutto, co ilustruje wykres 4.

Kierunki rozdysponowania środków finansowych SZ RP



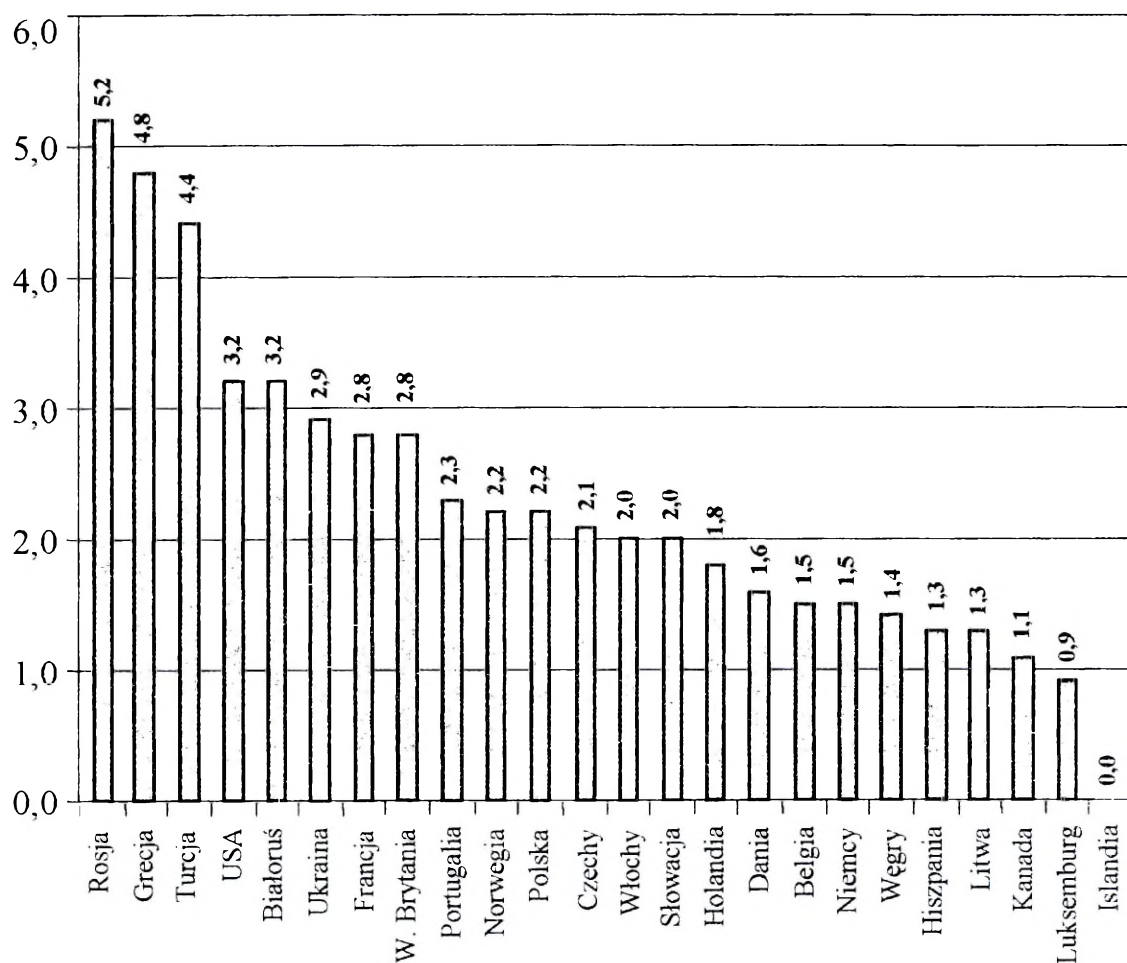
Opracowanie własne.

Podstawowym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych przez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi.

Państwo, chcąc zachować swoją suwerenność, tożsamość i byt narodowy, ma moralny obowiązek wydawania pieniędzy z budżetu centralnego na cele bezpieczeństwa zewnętrznego.

Integracja i nasze uczestnictwo w NATO stanowi jeden z głównych czynników bezpieczeństwa Polski. Bezpieczeństwo nie opiera się jednak tylko na przesłankach zewnętrznych, w tym głównie na sojuszach międzynarodowych, lecz również na przesłankach wewnętrznych, tj. na narodowym systemie obronnym i przeznaczaniu odpowiednich środków finansowych na utrzymanie tego systemu.

Udział wydatków na obronę w PKB w 1998 r. państw NATO i państw graniczących z Polską (w %)



Z punktu widzenia zadań sił zbrojnych i sposobów ich realizacji, szczególnie w kontekście naszego uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, określenie jasnych i przejrzystych zasad finansowania sił zbrojnych RP winno się stać priorytetem narodowej polityki społeczno-gospodarczej w zakresie bezpieczeństwa narodowego – w ramach długookresowej strategii rozwoju Polski.

Obecnie priorytety w dziedzinie obronności nie zmiernają tylko w kierunku przygotowania armii do udziału w działaniach wojennych po ogłoszeniu stanu mobilizacji, lecz również w kierunku wykonywania przez całe siły zbrojne zadań o charakterze militarnym także w okresie pokoju. Dlatego też wydatki na cele wojskowe winny być w sposób jasny i klarowny określone nie tylko na jeden rok bu-

dżetowy, ale na wiele lat naprzód, pomimo że przedsięwzięcia te okażą się kosztowne.

Dalsze ograniczanie wydatków obronnych może doprowadzić nie tylko do zachwiania naszej wiarygodności na forum międzynarodowym, ale również może spowodować ograniczenie naszego uczestnictwa w największym i najpoważniejszym sojuszu militarnym na świecie.

Dobrze by było również pamiętać o tym, że w dziejach narodów często się zdarzało, że naród, który nie szanował i nie troszczył się o własną armię, musiał respektować i łożyć na wojska obce.

9. DZIŚ I JUTRO BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO KRAJU

9.1. Teoretyczne podstawy oceny bezpieczeństwa ekonomicznego kraju

W latach dziewięćdziesiątych ranga bezpieczeństwa ekonomicznego wyraźnie wzrosła, stając się jedną z głównych wartości określających rację stanu państwa. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”¹. Wśród strategicznych celów polskiej polityki bezpieczeństwa wymienia się tworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, a także dobrobytu jego obywateli.

W tym okresie kształtowanie bezpieczeństwa ekonomicznego Polski określiły radykalne zmiany politycznej i gospodarczej mapy świata, a także wewnętrzne procesy zmian ustrojowych i przebudowy powiązań z zagranicą. Natomiast perspektywę tego bezpieczeństwa wyznaczają rosnące współzależności pomiędzy bezpieczeństwem pojedynczego państwa a bezpieczeństwem zbiorowym. Przyszły stan bezpieczeństwa ekonomicznego Polski określą procesy integracji polityczno-militarnej w ramach NATO i gospodarczej, politycznej, prawnej i społecznej w ramach Unii Europejskiej. Towarzyszą temu głębokie przewartościowania w poglądach na bezpieczeństwo państwa.

Bezpieczeństwo jest wartością powszechną i często jako kategoria jest definiowane zarówno w naukach społecznych, jak i naukach ścisłych. Z tych powodów bezpieczeństwo odnoszące się do różnych podmiotów i przedmiotów może być odmiennie interpretowane. Bogata literatura nie pomniejsza jednak problemów z doбором odpowiedniego pojęcia przy podejmowaniu konkretnych analiz².

9.1.1. Bezpieczeństwo państwa w ekonomicznej perspektywie

Nauki społeczne w treści bezpieczeństwa podstawowe znaczenie nadają kwestiom potrzeb, a samo bezpieczeństwo traktują jako dobro o podstawowym znaczeniu dla ludzi i ich zbiorowości. Ta kategoria na gruncie nauk ekonomicznych jest szeroko stosowana w ekonomice obrony, a obecnie zdobywa swoje miejsce w ekonomii (np. bezpieczeństwo socjalne).

Dla potrzeb tego opracowania wykorzystywać będziemy następującą definicję:

„Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność

¹ *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku).

² Por. np.: J. Staićzyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.

do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych³”.

Przyjmując te poglądy, bezpieczeństwo ekonomiczne rozpatrywać trzeba na dwóch zasadniczych, nakładających się płaszczyznach: ogólnoekonomicznej (społeczno-ekonomicznej); ekonomiczno-obronnej (lub wężiej: obronno-ekonomicznej)⁴:

1. Płaszczyzna społeczno-gospodarcza (ogólnoekonomiczna) w wymiarze państwowym wyraża jako cel rozwój gospodarki i powiązań międzynarodowych, gwarantujący stabilność funkcjonowania i odporność na zagrożenia, destabilizację systemu społeczno-politycznego oraz osłabienie zdolności obronnej.

2. Na płaszczyźnie ekonomiczno-obronnej, w wymiarze pojedynczego państwa, oznacza zdolność systemu gospodarczego państwa do efektywnego przeciwstawiania się zewnętrznej ingerencji ekonomicznej oraz w miarę niezagrożonego rozwoju potencjału obronno-ekonomicznego i funkcjonowania różnych modeli gospodarki obronnej.

Bezpieczeństwo państwa jest kategorią wielowymiarową i dlatego nie może być realizowane tylko na jednej płaszczyźnie. Z tego powodu współcześnie obszar pojęcia bezpieczeństwa państwa jest rozszerzany poza tradycyjną sferę polityczno-militarną, szerszy jest bowiem zakres wartości podlegających ochronie. Najważniejsze spośród nich mieszczą się w sferach: politycznej, militarnej i ekonomicznej.

Są to najczęściej wymieniane obszary bezpieczeństwa państwa. Sąd też jasno wynika, że bezpieczeństwo ekonomiczne wyrasta z pojęć bezpieczeństwa ogólnego i bezpieczeństwa państwa, i w jakimś stopniu dziedziczy ich wady⁵.

Stan bezpieczeństwa państwa i jego istotnej części – bezpieczeństwa ekonomicznego – jest następstwem zróżnicowania sytuacji w wielu sferach, a zwłaszcza:

- a) sytuacji politycznej;
- b) sytuacji gospodarczej;
- c) wielkości państw i ich położenia geopolitycznego.

Podlegają one ciągłym zmianom pod wpływem przemian i przekształceń gospodarczych, politycznych, militarnych i cywilizacyjnych w poszczególnych krajach, regionach i w całym świecie. Zmieniają one:

- a) wagę czynników określających rację stanu;
- b) warunki umożliwiające osiągnięcie lub zachowanie bezpieczeństwa ekonomicznego i innych segmentów bezpieczeństwa państwa.

³ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 189.

⁴ Tamże, s. 189 – 200.

⁵ Por. E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 8.

9.1.2. Kryteria oceny bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Po to, aby podejmować trafne decyzje w sprawie kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, należy posiadać odpowiednie narzędzia jego oceny, czyli kryteria.

Bezpieczeństwo traktuje się zazwyczaj jako nadrzędną potrzebę człowieka (grup społecznych) i jako priorytetowy cel egzystencjalny⁶. W teorii ekonomii bezpieczeństwo państwa zalicza się do „czystych dóbr publicznych” – czyli do środków zaspokajania potrzeb społecznych. To na podstawie oceny stopnia zaspokojenia potrzeb, służących realizacji różnorodnie uszeregowanych preferencji, czyli wartości w sferze gospodarczej – można orzekać o stanie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, które sprowadza się do dwóch poziomów:

- 1) pewnego minimum, którym jest fizyczne istnienie państwa i przetrwanie narodu;
- 2) ochrony już istniejącego stanu i możliwości rozwoju, które mogą być włączane po zaspokojeniu potrzeb podstawowych (np. rozwój, prestiż, dominacja, którym odpowiada pojęcie dóbr wyższego rzędu).

Ważną część tych wartości wyrażonych racją stanu, interesami stanowią potrzeby należące do sfery gospodarczej. Można na tej podstawie zbudować taki ich zestaw, który będzie stanowił „wzorzec”, do którego można będzie odnosić (przymierzać) parametry charakteryzujące stan sytuacji gospodarczej kraju i kierunki dokonujących się zmian. Taki zestaw może służyć jako kryteria oceny stanu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Naczelne i w zasadzie uniwersalne wartości gospodarcze dla państwa można pogrupować w trzech powiązanych ze sobą segmentach. Dla takiego kraju jak Polska naczelnymi wartościami w sferze ekonomicznej (interesami) będą:

- 1) dobrobyt dla społeczeństwa odpowiadający współczesnym standardom cywilizacyjnym i wewnętrzna stabilność społeczno-gospodarcza i polityczna wynikająca z negocjacyjnego sposobu rozwiązywania wewnętrznych sprzeczności gospodarczych;
- 2) odpowiednia ranga krajowej gospodarki w społeczności międzynarodowej;
- 3) zapewnienie materialnych podstaw bezpieczeństwu państwa w jego różnych wymiarach.

Zaproponowany zestaw kryteriów oceny bezpieczeństwa ekonomicznego ujmuje i porządkuje wartości ekonomiczne wyznaczające w tej dziedzinie rację stanu państwa. Powinny one być realizowane i podlegają ochronie. Te wartości wyznaczają także zakres zainteresowań badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa gospodarczego.

⁶ Por. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa...* s. 18.

Stan bezpieczeństwa państwa jest zawsze albo wypadkową, albo kompromisem pomiędzy potrzebami związanymi z kształtowaniem pożądanego stanu a możliwościami ich zaspokojenia.

Z tych powodów bezpieczeństwo ekonomiczne państwa określane jest przez⁷:

a) możliwości systemu gospodarczego realizacji zadań gospodarczych, politycznych i militarnych zgodnych z interesami narodowymi danego kraju;

b) podatności gospodarki na oddziaływania (naciski) zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne.

Jak słusznie zauważa A. Lubbe, te dwie strony nie muszą być względem siebie ani substytucyjne, ani komplementarne⁸ (gospodarka umożliwiająca osiągnięcie celów politycznych może być wrażliwa na wpływy otoczenia).

9.1.3. Potencjał gospodarczy w systemie bezpieczeństwa państwa

Za podstawowy warunek osiągnięcia określonych celów często uważa się posiadanie odpowiedniego potencjału gospodarczego (Potencjał najczęściej jest rozumiany jako zasób możliwości). Ujmowanie „gospodarczych aspektów bezpieczeństwa” poprzez możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego⁹ jest najczęściej stosowaną koncepcją z punktu widzenia nauk politycznych (przez rozpatrujących pozaekonomiczne kwestie bezpieczeństwa państwa). W odniesieniu do gospodarki może się wyrażać wysokim poziomem ilościowym zasobów produkcyjnych (czynników produkcji). Rozmiary tak pojętego potencjału gospodarczego mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ tworzą możliwości osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego. Duży potencjał oznacza także możliwości oddziaływania na otoczenie i mniejszą podatność na wpływy zewnętrzne. Tymi względami (np. łączeniem potencjałów) kierują się między innymi kraje dążące do integracji z Unią Europejską.

Jednak samo ich posiadanie nie określa wagi gospodarki w układzie regionalnym i światowym ani poziomu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Ważniejsze znaczenie ma jednak struktura i konkurencyjność gospodarki. W tym ujęciu duży potencjał oznacza wysoką sprawność i wydajność gospodarki. O możliwości kształtowania otoczenia współcześnie decyduje udział i struktura uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy oraz zależności i współzależności partnerów gospodarczych. To kraje mające dużą przewagę mogą dyktować warunki uzależnionemu od siebie gospodarczo partnerowi. Gospodarka sprawna i efektywna tworzy także warunki do pełniejszego zaspokajania różnorodnych aspiracji własnego społeczeństwa.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego istotne znaczenie ma zdolność gospodarki do trwania i rozwoju w zmieniającym się otoczeniu, czyli adapta-

⁷ Por: A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 4.

⁸ Tamże, s. 64.

⁹ Tamże, s. 63.

cyjność potencjału gospodarczego. Spośród współczesnych gospodarek sukces osiągnęły tylko te, które nadążały najszybciej za zmianami struktury wewnętrznej i procesów internacjonalizacji życia gospodarczego oraz wchłaniały nowinki techniczne i organizacyjne. Kraje tak postępujące korzystały z dostępu do rynków międzynarodowych, czerpały korzyści z rosnącej skali wymiany międzynarodowej i zapewniły zdrowie swoim gospodarkom dzięki poddaniu się regułom międzynarodowej konkurencji. Natomiast kraje, które opierały się tym zmianom dyktowanym przez otoczenie traciły konkurencyjność i zdolności rozwojowe, redukując tym samym własne bezpieczeństwo ekonomiczne. Takimi były kraje Europy Środkowo-Wschodniej i największe kraje Ameryki Południowej, chociaż każda z tych grup z innych względów.

9.2. Ocena bezpieczeństwa ekonomicznego Polski na płaszczyźnie ogólnoeconomicznej

Poziom bezpieczeństwa Polski ze względu na możliwości rozwojowe najlepiej odzwierciedla analiza tego problemu oparta na syntetycznym wskaźniku opisującym stan gospodarki, którym jest produkt krajowy brutto ogółem i per capita (tabela 1). Jego wielkość oraz tendencje kształtowania wstępnie charakteryzują ogólną zdolność do zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa. Jest on więc pierwszym sygnalizatorem bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

Tabela 1

Produkt krajowy brutto w Polsce w latach 1993 – 1999

| PKB | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------|
| ceny bieżące (w mld zł) | 155,8 | 210,4 | 306,3 | 385,4 | 469,4 | 551,1 | 611,6 |
| | rok poprzedni = 100 | | | | | 1990 = 100 | |
| ceny stałe | 103,8 | 105,2 | 107,0 | 106,0 | 106,8 | 104,8 | 114,1 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Rocznik Statystyczny 1998*, GUS, Warszawa 1998, s. 492; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2000*, GUS, s. 419.

Analiza procesu kształtowania się PKB w latach dziewięćdziesiątych dowodzi, iż po wyjściu gospodarki narodowej z załamania w 1993 roku, w kolejnych latach utrwały tendencje wzrostowe (tabela 2). Były to jedne z najwyższych wskaźników spośród wszystkich krajów posocjalistycznych i krajów europejskich. Po 9 latach transformacji PKB w Polsce był większy o około 17% niż w roku 1989 – ostatnim roku poprzedniego systemu.

Relacja poziomu PKB per capita do średniego poziomu Unii Europejskiej
oraz dynamika PKB w latach 1995 – 1998

| Wyszczególnienie | PKB <i>per capita</i> według PSNW UE = 100 | | Dynamika PKB | | | | dynamika 1997/1993 |
|------------------|--|-------------|--|------------|------------|------------|-----------------------|
| | 1996 | 1997 | Zmiana w stosunku do poprzedniego roku | | | | |
| | | | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | |
| Polska | 36,2 | 37,7 | 7,0 | 6,1 | 6,9 | 4,8 | 127,7 |
| UE ogółem | 100,0 | 100,0 | 2,5 | 1,8 | 2,6 | 2,7 | 109,8 |
| Austria | 110,9 | 110,4 | 1,8 | 1,6 | 2,1 | 3,3 | 108,4 |
| Belgia | 113,5 | 113,3 | 2,1 | 1,5 | 2,4 | 2,9 | 108,7 |
| Dania | 116,1 | 117,0 | 2,6 | 2,7 | 3,4 | 2,6 | 113,6 |
| Finlandia | 97,9 | 99,8 | 5,1 | 3,3 | 4,6 | 5,6 | 118,7 |
| Francja | 106,2 | 106,0 | 2,1 | 1,5 | 2,4 | 3,4 | 109,0 |
| Grecja | 65,8 | 66,3 | 2,0 | 2,6 | 3,4 | 3,7 | 110,1 |
| Hiszpania | 77,7 | 78,3 | 2,7 | 2,3 | 3,4 | 4,0 | 111,0 |
| Holandia | 108,3 | 108,9 | 2,3 | 3,3 | 3,2 | 3,7 | 112,5 |
| Irlandia | 98,4 | 103,1 | 9,8 | 7,9 | 7,5 | 8,9 | 136,2 |
| Luksemburg | 168,4 | 170,0 | 3,8 | 3,0 | 3,6 | 5,7 | 115,5 |
| Niemcy | 109,8 | 109,5 | 1,9 | 1,4 | 2,3 | 2,2 | 108,6 |
| Portugalia | 67,9 | 68,4 | 1,9 | 3,0 | 3,4 | 3,5 | 109,4 |
| Szwecja | 100,0 | 99,2 | 3,9 | 1,3 | 1,8 | 2,6 | 110,6 |
| Wielka Brytania | 96,4 | 97,2 | 2,7 | 2,3 | 3,5 | 2,2 | 113,4 |
| Włochy | 103,6 | 102,3 | 2,9 | 0,7 | 1,3 | 1,3 | 107,2 |

Źródło: „Kwartalnik Statystyki Międzynarodowej” 1999 nr 1 i 2, GUS oraz obliczenia własne.

Wzrost PKB Polski w latach dziewięćdziesiątych wykazywał zróżnicowane tempo. W pięcioleciu 1993 – 1997 (średni roczny wzrost PKB o 5,8%) było wyraźnie wyższe niż przeciętny PKB krajów Unii (1,9%) w tym okresie. W najbardziej dynamicznie rozwijającym się kraju Unii, Irlandii, przeciętny roczny wzrost PKB wyniósł w tym okresie 8,0%.

Jednak do niepokojących ocen skłaniają jego słabnące przyrosty w końcu lat dziewięćdziesiątych. Przy wysokim tempie wzrostu gospodarczego, w wielu krajach UE oznacza to, że Polska nie skraca dystansu dzielącego ją od tego obszaru. W 1998 roku i w latach następnych nastąpiło odczuwalne zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Z przytoczonych danych wynika załamanie się silnych tendencji rozwojowych i może świadczyć o tym, że polska gospodarka znajduje się może nie tyle w okresie kryzysu gospodarczego, ile w okresie recesji. Świadczy to o problemach gospodarczych kraju, które wymagają podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Produkt krajowy brutto wybranych krajów europejskich w 1997 roku

| Lp. | Kraj | PKB wg kursów walut | | PKB wg parytetu siły nabywczej | |
|------------|-----------------|---------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| | | Ogółem w mld USD | Na 1 mieszkańca w tys. USD | Ogółem w mld USD | Na 1 mieszkańca w tys. USD |
| 1. | Belgia | 242,5 | 23,2 | 236,6 | 30,3 |
| 2. | Dania | 170,0 | 32,2 | 134,8 | 25,5 |
| 3. | Francja | 1594 | 23,8 | 124,8 | 21,3 |
| 4. | Grecja | 119,9 | 11,4 | 145,9 | 13,9 |
| 5. | Hiszpania | 532,0 | 13,5 | 628,8 | 16,0 |
| 6. | Holandia | 363,3 | 23,3 | 345,6 | 22,1 |
| 7. | Islandia | 7,4 | 27,3 | 6,7 | 24,8 |
| 8. | Luksemburg | 15,8 | 37,3 | 14,0 | 33,3 |
| 9. | Niemcy | 2990 | 25,5 | 1809 | 22,0 |
| 10. | Norwegia | 153,4 | 34,8 | 117,9 | 26,8 |
| 11. | Portugalia | 101,3 | 10,2 | 144,8 | 14,6 |
| 12. | Turcja | 189,9 | 13,0 | 412,0 | 6,5 |
| 13. | Wielka Brytania | 1283 | 21,7 | 1209 | 20,5 |
| 14. | Włochy | 1145 | 19,9 | 1223 | 21,3 |
| 17. | Polska | 143,1 | 3,1 | 289,4 | 6,4 |
| 18. | Czechy | 52 | 4,6 | 134,8 | 9,5 |
| 19. | Węgry | 45,2 | 4,3 | 100,3 | 6,6 |
| 20. | Rosja | 357,6 | 2,5 | 657,2 | 4,4 |
| 21. | Litwa | 7,8 | 2,1 | 19,3 | 4,0 |
| 22. | Białoruś | 19,4 | 1,9 | 76,8 | 4,0 |
| 23. | Ukraina | 44,0 | 0,7 | 146,0 | 2,4 |
| 24. | Słowacja | 18,9 | 3,5 | 42,0 | 7,3 |

Źródło: K. Polarczyk, *Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i Europy*, BSF, Warszawa listopad 1997, s. 32, 33, 38, 39.

Wskaźnikiem pozwalającym ocenić znaczenie i poziom rozwoju gospodarczego, a także pośrednio konkurencyjność, jest wartość PKB i jego wielkość przypadająca na jednego mieszkańca.

Rozmiary wytworzonego w 1997 roku w Polsce PKB wg siły nabywczej USD, wynoszące 289,4 mld USD lokują nasz kraj pomiędzy Holandią (345,6 mld USD, liczącą 15,6 mln ludności) a Belgią (236,6 mld USD przy 10,2 mln ludności). Są one zdecydowanie mniejsze od PKB Niemiec (63 razy) i Rosji (2,7 razy), a więk-

sze od Ukrainy (2 razy), Czech (2,15 razy), Słowacji (przeszło 6,3 razy), Litwy (16,6 razy)¹⁰.

W nieco innych relacjach pozostają natomiast rozmiary wytworzonego PKB wg kursów walutowych. W 1995 roku kształtował się on na poziomie 119,1 mld USD, wobec 125 mld USD w Finlandii, 146 mld USD w Norwegii i 169 mld USD w Turcji, to jest państw których poziom PKB jest zbliżony do poziomu PKB w naszym kraju. Zbliżone są natomiast relacje kształtowania się PKB wg kursów walutowych do krajów bezpośredniego otoczenia Polski, podobnie jak przy PKB wg siły nabywczej pieniądza¹¹.

Różnicę poziomów w rozwoju gospodarczym Polski w stosunku do Europy Zachodniej potwierdza także kształtowanie się wielkości PKB per capita. Uzyskany u nas (wg siły nabywczej) poziom 7500 USD stanowi zaledwie około 22,6% poziomu osiągniętego w Luksemburgu czy 34,1% w Niemczech. Osiągnięty przez nasz kraj poziom PKB per capita wg kursów walut 3,7 tys USD stanowi zaledwie 10,1% poziomu osiągniętego w Szwajcarii i 14,5% w Niemczech.

Osiągnięty poziom PKB ogółem i per capita wskazują na olbrzymi dystans cywilizacyjny, którego odrobienie przez Polskę w okresie kilku lub kilkunastu lat nie jest możliwe, pomimo objawów w miarę trwałego ożywienia. Jego utrzymanie wymaga jednak kontynuacji trendów wzrostowych gospodarki narodowej. Dla Polski pożądane jest długoletnie tempo wzrostu rzędu 5 – 6% rocznie, podczas gdy dla większości gospodarek zachodnioeuropejskich jest to tempo rzędu około 2 – 3%¹².

Jednak ważne jest, że PKB Polski utrzymał, mimo problemów w otoczeniu, tendencję wzrostową. Jest to pozytywny sygnał, który świadczy o poziomie rozwoju i elastyczności naszej gospodarki. Aby osiągnąć poziom rozwoju najuboższych państw UE, np. Grecji czy Portugalii, potrzeba od 15 do 20 lat wzrostu gospodarczego na poziomie 6 – 8% rocznie. Zapewne celem kolejnych rządów będzie, aby osiągnąć i utrzymać tak wysoki rozwój gospodarczy.

Kontynuacja wzrostu gospodarczego z dynamiką popytu finalnego (zwłaszcza konsumpcyjnego) wyższą od dynamiki PKB oraz z pogłębiającym się deficytem obrotów handlowych jest w dłuższym okresie niemożliwa do utrzymania i prowadzi do destabilizacji makroekonomicznej. Realizacja w ten sposób w Polsce względnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego powoduje (co pokazują także przykłady z innych krajów) napięcia gospodarcze, przejawiające się m.in.: podwyższeniem poziomu inflacji i napięciami w bilansie płatniczym.

Uniknięcie tych negatywnych zjawisk wymagać będzie równości tempa wzrostu konsumpcji, inwestycji i dochodu narodowego.

¹⁰ Por. K. Polarczyk, *Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i Europy*, BSE, Warszawa listopad 1997, s. 33.

¹¹ Tamże, s. 32.

¹² Por. A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa...* s. 67.

Wydłuży to okres dochodzenia Polski do poziomu gospodarczego krajów unijnych, ale będzie zapewniać bezpieczeństwo w zakresie równowagi makroekonomicznej.

Stąd też długofalowy wzrost gospodarczy musi być dostosowany do:

a) działania długookresowych czynników podażowych równoważących wzrost popytu krajowego;

b) wzrostu eksportu (potrzeba ograniczania deficytu płatniczego).

Bez przeprowadzenia radykalnych reform restrukturyzacyjnych i dokończenia prywatyzacji, zwiększających konkurencyjność polskiej gospodarki, istnieje niebezpieczeństwo jej niezdolności do utrzymania wysokiego tempa wzrostu.

Obniżenie tempa wzrostu niekorzystnie wpłynęło na wiele wskaźników charakteryzujących sytuację gospodarczą kraju, w tym na poziom bezrobocia, oszczędności, wydatków na bezpieczeństwo i inne.

W 1998 i 1999 roku pogorszyła się sytuacja na rynku pracy. Przeciętna liczba zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw zmniejsza się w stosunku do poprzedniego roku. Zmniejszenie zatrudnienia wynikało przede wszystkim z obniżenia aktywności gospodarczej jednostek, ale również było spowodowane zwolnieniami m.in. w służbie zdrowia, szkolnictwie, restrukturyzowanych dziedzinach przemysłu oraz administracji.

Poziom bezrobocia po wielu latach systematycznego spadku, w ostatnich latach odnotowuje systematyczny wzrost.

Tabela 4

Bezrobocie rejestrowane w Polsce w latach 1990 – 1999

| Wyszczególnienie | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stopa bezrobocia (w%) | 6,5 | 12,2 | 14,3 | 16,4 | 16,0 | 14,9 | 13,2 | 10,3 | 10,4 | 13,0 |
| Liczba bezrobotnych (w mln) | 1,1 | 2,1 | 2,5 | 2,9 | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 1,8 | 1,8 | 2,3 |

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, 28.01.2000, s. 4.

Latem 1998 roku udało się stopę bezrobocia obniżyć do 9,5%, ale od września zaczęła ponownie rosnać. W grudniu tego roku stopa bezrobocia wzrosła do 10,4%, czyli do poziomu z grudnia 1997 roku (10,5%), a liczba bezrobotnych ponownie przekroczyła 2 mln osób. W końcu 1999 roku liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła do około 2,4 mln osób, co stanowi około 13,0% ludności aktywnej zawodowo. Zwiększyła się liczba osób pozostających bez pracy dłużej niż jeden rok i bez prawa do zasiłku.

W tym okresie przeciętna stopa bezrobocia dla krajów Unii nie ulegała większym zmianom i wahała się w granicach od 10,7% do 11,2%. Prognozy dla krajów Unii przewidują spadek stopy bezrobocia w ciągu najbliższych dwu lat do około

9,8%, przy czym stopa ta będzie nadal znacznie się różnić pomiędzy poszczególnymi krajami Unii.

Długotrwałe utrzymanie dużego tempa wzrostu wymaga wysokiej stopy oszczędności. Porównywalne w skali międzynarodowej dane Banku Światowego za rok 1997 nie kształtują się dla Polski zbyt pomyślnie (tabela 5).

Tabela 5

Stopa oszczędności oraz inwestycji w krajach Europy Środkowej w latach 1995 i 1997

| Kraj | Oszczędności (% PKB) | | Inwestycje (% PKB) | |
|----------|----------------------|------|--------------------|------|
| | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 |
| Bułgaria | 25 | 17 | 21 | 14 |
| Czechy | 20 | 27 | 25 | 35 |
| Polska | 19 | 18 | 17 | 22 |
| Rumunia | 21 | 19 | 26 | 25 |
| Słowacja | 30 | 27 | 28 | 38 |
| Słowenia | 21 | 22 | 22 | 23 |
| Węgry | 21 | 26 | 23 | 27 |

Źródło: *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską. EU-monitoring III*, red. J. Hausner i M. Marody, wyd. Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji Friedricha Eberta, s. 34.

Nie tylko nie udało się zwiększyć stopy oszczędności, ale w stosunku do roku 1995 doszło nawet do jej obniżenia o jeden punkt procentowy. W 1998 roku tempo wzrostu inwestycji spadło, a stopa oszczędności przypuszczalnie się obniżyła. Według wstępnych danych udział przyrostu oszczędności przeciętnego gospodarstwa domowego w dochodzie rozporządzalnym tegoż gospodarstwa wyniósł 3,5% (5% w 1997 roku).

Teoria i praktyka życia gospodarczego dowodzi, że warunkiem nadszycia za postępem cywilizacyjno-gospodarczym jest przeznaczanie odpowiedniej części dochodu narodowego na cele rozwojowe. Od 1995 roku wzrosła rola nakładów inwestycyjnych w rozwoju kraju. W 1997 roku nakłady inwestycyjne w cenach stałych w Polsce wzrosły w przybliżeniu o 20% w porównaniu z rokiem poprzednim, osiągając najwyższy poziom w całym okresie transformacji. Od roku następnego tendencja się odwróciła. W tym okresie przeciętne nakłady inwestycyjne w krajach Unii Europejskiej łącznie wzrosły o 2,3%. Skala wzrostu nakładów inwestycyjnych w krajach Unii wahała się od 0,2% w Niemczech oraz Francji do 16,0% w Irlandii.

Pomimo znacznej dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych w Polsce, zdaniem wielu ekonomistów wzrost ten ciągle jeszcze jest poniżej potrzeb kraju przechodzącego proces głębokiej transformacji, dla którego tempo to powinno się kształtować na poziomie nie niższym niż 25%. Taki poziom osiągają inne trans-

formujące się kraje Europy. Inwestycje w Polsce poprzez mechanizm mnożnika przekładają się na dwukrotnie wyższy wartościowo wzrost PKB. Różnicę pomiędzy pożądanym poziomem a rzeczywistymi nakładami należy więc potraktować jako gospodarczy potencjał zagrożeń.

Tabela 6

Dynamika nakładów brutto na środki trwałe (ceny stałe) w wybranych krajach w latach 1995 – 1998

| Kraj | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | |
|-----------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | rok poprzedni=100 | | | 1994=100 | |
| OECD - ogółem | 103,4 | 106,8 | 105,4 | 104,6 | 121,8 |
| Czechy | 121,0 | 108,2 | 95,7 | 96,2 | 120,5 |
| Japonia | 101,7 | 111,1 | 98,1 | 91,2 | 101,1 |
| Korea | 113,5 | 116,2 | 117,4 | 116,8 | 180,9 |
| Meksyk | 71,0 | 116,4 | 121,0 | 110,7 | 110,6 |
| Norwegia | 103,4 | 109,9 | 115,1 | 108,1 | 141,4 |
| Polska | 116,9 | 119,7 | 121,7 | 114,2 | 194,5 |
| Stany Zjednoczone | 105,0 | 107,8 | 107,1 | 109,6 | 132,8 |
| Szwajcaria | 101,8 | 97,6 | 101,5 | 104,4 | 105,3 |
| Turecja | 109,1 | 114,1 | 114,8 | 97,6 | 139,5 |
| Węgry | 95,7 | 106,7 | 109,2 | 111,4 | 124,2 |
| w tym Unia Europejska | 103,6 | 102,1 | 103,3 | 105,5 | 115,3 |
| Dania | 113,6 | 104,8 | 110,4 | 106,9 | 140,5 |
| Finlandia | 110,8 | 108,4 | 111,7 | 109,0 | 146,3 |
| Francja | 102,0 | 100,0 | 100,5 | 105,7 | 108,3 |
| Grecja | 104,2 | 108,8 | 109,6 | 109,8 | 136,5 |
| Hiszpania | 108,2 | 102,0 | 105,1 | 109,2 | 126,7 |
| Irlandia | 114,1 | 116,3 | 117,3 | 115,9 | 180,5 |
| Niemcy | 99,3 | 98,9 | 100,5 | 101,4 | 100,1 |
| Portugalia | 104,8 | 105,7 | 111,3 | 109,7 | 135,3 |
| Wielka Brytania | 102,9 | 104,9 | 107,5 | 109,9 | 127,5 |
| Włochy | 106,0 | 102,3 | 100,9 | 103,5 | 113,2 |

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, 28.01.2000, s. 93.

Tabela 7

Szacowany niedobór środków na rozwój dla różnych poziomów inwestowania

| Udział inwestycji w PKB Polski (w%) | Niedobór (w mld. USD / rok) |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| 25 | 13 – 15 |
| 30 i < | 20 – 25 |

Źródło: Opracowanie własne.

Szacowana na około 30 mld USD wartość inwestycji w polskiej gospodarce okazuje się być dalece niewystarczająca. Przy założeniu, że istotne ożywienie gospodarki następuje przy stopie inwestycji rzędu 27 – 30% a zdolności absorpcyjne¹³ polskiej gospodarki sięgają 30 – 35% PKB, rozmiary inwestycji w Polsce mogą zostać powiększone o 50 – 75%. Oznacza to niedobór środków w stosunku do potrzeb na poziomie około 22 mld USD¹⁴.

Wzrost nakładów inwestycyjnych, związany z przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego, w ostatnich latach pozwolił na zdecydowane obniżenie poziomu bezrobocia.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych podstawowe wskaźniki, szczególnie istotne dla konwergencji nominalnej, kształtowały się w Polsce korzystnie. Inflacja z poziomu hiper- w 1990 roku na koniec 1998 roku spadła do poziomu jednocyfrowego. Jednak od tego czasu nie tylko nie ma zadowalającego postępu, ale nawet się powiększa.

Tabela 8

Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce w latach 1990 – 1999

| Inflacja (% PCI) | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (rok/rok) | 685,8 | 170,3 | 143,0 | 135,3 | 132,2 | 127,8 | 119,9 | 114,9 | 111,8 | 107,3 |
| XII/XII | 349,3 | 160,4 | 144,3 | 137,6 | 129,5 | 121,6 | 118,5 | 113,2 | 108,6 | 109,8 |

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, 28.01.2000, s. 93.

Mimo stałego postępu w stabilizacji polskiej gospodarki charakteryzuje się ona wciąż znacznie wyższą inflacją niż gospodarki UE. Spadek rocznej stopy inflacji w Polsce w 1998 roku poniżej 10,0% był spowodowany głównie radykalnym spadkiem cen płaconych rolnikom, wymuszonym importem tanich i dotowanych produktów rolnych. Taki zabieg nie miał podstaw ekonomicznych i okazał się skuteczny jedynie na krótki okres. Protesty rolników wymusiły pewien zakres interwencji na rynku rolnym, co z kolei obok innych czynników wpłynęło na wzrost inflacji w następnym roku. Poziom inflacji w Polsce znacznie przewyższa zarówno przeciętną stopę inflacji dla krajów UE łącznie (2,0%), jak i poszczególnych krajów członkowskich Unii. Wśród krajów członkowskich Unii najwyższą stopę inflacji w 1997 roku miała Grecja (5,6%).

¹³ W byłej NRD na początku lat 90. wartość inwestycji rocznie wynosiła około 100 mld. USD.

¹⁴ Por. S. Kurek, *Sytuacja gospodarcza Polski i jej wpływ na funkcjonowanie gospodarczych podstaw obronności państwa*, [w:] *Ocena współczesnych i perspektywicznych warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa i logistyki*, red. Z. Stachowiak, cz. 2, *Diagnoza funkcjonowania gospodarczych podstaw systemu obronnego kraju*, AON, Warszawa 1994, s. 77 – 78.

W jeszcze większym stopniu niż w przypadku produktu krajowego brutto tempo wzrostu produkcji przemysłowej w Polsce przewyższa średnie obserwowane w krajach UE. Zarówno w 1997 roku, jak i średnio w latach 1994 – 1996 tempo to było trzykrotnie wyższe niż Unii. Jedynym krajem tego ugrupowania o wyższej dynamice produkcji niż w Polsce jest Irlandia. Z kolei niskim tempem wzrostu produkcji przemysłowej charakteryzują się zwłaszcza Grecja, Holandia i Wielka Brytania. Z uwagi na niższy poziom rozwoju gospodarczego naszego kraju przemysł w Polsce pełni większą rolę we wzroście gospodarczym niż w krajach Unii.

Tabela 9

Dynamika produkcji przemysłowej w Polsce i krajach UE w latach 1995 – 1998

| Wyszczególnienie | Zmiana w% w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku | | | | |
|------------------|--|------------|-------------|------------|-------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1994 = 100 |
| Polska | 9,7 | 8,3 | 11,5 | 3,5 | 37,1 |
| UE ogółem | 3,8 | 0,4 | 3,9 | 3,5 | 11,8 |
| Austria | 5,4 | 1,6 | 5,9 | 8,3 | 21,4 |
| Belgia | 6,4 | 0,9 | 4,3 | 3,4 | 15,8 |
| Dania | 4,5 | 1,7 | 5,9 | 1,9 | 15,1 |
| Finlandia | 7,8 | 3,8 | 10,1 | 7,0 | 30,9 |
| Francja | 2,0 | 0,4 | 3,8 | 4,4 | 10,9 |
| Grecja | 1,9 | 1,1 | 1,3 | 7,1 | 4,6 |
| Hiszpania | 4,7 | -0,7 | 7,0 | 5,5 | 16,7 |
| Holandia | 2,0 | 4,3 | 12,6 | 1,1 | 12,8 |
| Irlandia | 18,8 | 8,0 | 15,4 | 15,7 | 171,2 |
| Niemcy | 2,2 | 0,4 | 3,5 | 4,2 | 9,8 |
| Portugalia | 4,6 | 5,3 | 2,6 | 5,6 | 27,4 |
| Szwecja | 11,7 | 2,3 | 6,5 | 4,6 | 23,5 |
| Wielka Brytania | 2,1 | 1,2 | 1,2 | 0,5 | 4,4 |
| Włochy | 6,1 | -2,9 | 3,8 | 1,1 | 8,1 |

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, 28.01.2000, s. 94.

Wzrost produkcji przemysłowej w Polsce wynikał przede wszystkim z poprawy wykorzystania zdolności produkcyjnych. Mimo szczególnie szybkiego wzrostu produkcji przemysłowej, nie ta gałąź kreuje miejsca pracy, lecz usługi. Jednak dynamiczny wzrost produkcji przemysłowej pośrednio wpływa na zmniejszenie bezrobocia, stymulując ogólny wzrost gospodarczy, wzrost realnych dochodów ludności, a więc i popyt na usługi.

Rolnictwo należy do tzw. sektorów problemowych. Dlatego ważne jest odpowiednie oddziaływanie na niego. Rolnictwo wymaga bardzo gruntownej restruktury-

ryzacji, która będzie bardzo kosztowna. W rolnictwie pracuje 27% ogółu zatrudnionych, którzy wytwarzają jedynie około 7,0% PKB. Problem sprowadza się więc do wzrostu wydajności, z czym musi się wiązać redukcja zatrudnienia. Środki na ten cel muszą być albo dostarczone z zewnątrz, albo obciążą Polską gospodarkę. W związku z tym, w odniesieniu do tego sektora, musi być prowadzona bardzo rozsądna polityka, która powinna wspierać przemiany i podmioty zapoczątkowujące powstawanie właściwej struktury i alokacji odpowiednich zasobów. Nie może być ta polityka nastawiona jedynie na ograniczanie produkcji i wychodzenie ludzi z zatrudnienia w rolnictwie bez przygotowania alternatywnych miejsc pracy.

Tabela 10

Dynamika globalnej produkcji rolnej w Polsce w latach 1990 – 1999

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------|------|------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|
| Ceny stałe | 97,8 | 98,4 | 87,3 | 106,8 | 90,7 | 110,7 | 100,7 | 99,8 | 105,9 | 94,4 |

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, 28.01.2000, s. 4.

Globalna produkcja rolnicza wykazywała bardzo dużą niestabilność. W ostatnim okresie, po bardzo wysokim wzroście w 1998 roku (o 5,9%), zmniejszyła się o 5,6% w 1999 roku. W mniejszym stopniu, o około 2,1% obniżyła się produkcja zwierzęca, w większym, bo o 7,5% globalna produkcja rolnicza. Te niekorzystne zjawiska w produkcji rolniczej wynikały przede wszystkim z mniejszego eksportu produktów rolnych przy jednoczesnym utrzymywaniu się nadwyżki podaży nad popytem, a to z kolei wpływało na spadkową tendencję cen i zmniejszenie opłacalności produkcji. Jednak w dłuższym okresie tak głębokie wahania świadczą – obok popytu zagranicznego i warunków przyrodniczych – o braku spójnej i przemysłowej polityki wobec rolnictwa. Brak odpowiedniej polityki i wizji sposobów przeprowadzenia potrzebnych przekształceń powoduje, że problemy związane z tym sektorem narastają. Godzi to bezpośrednio w bezpieczeństwo żywnościowe kraju i utrudnia przebieg procesów akcesyjnych do Unii Europejskiej. Przy bardzo niskich relacjach dochodów w rolnictwie, w stosunku do innych sektorów gospodarki, nie można liczyć na to, że środki na przekształcenia zostaną wytworzone w tej dziedzinie wytwórczości.

O znaczeniu subwencji dla dochodów rolniczych oraz wynikających z nich różnic w sytuacji dochodowej rolników w Polsce i w UE informuje wydany niedawno raport Komisji Europejskiej o polskim rolnictwie¹⁵. Znaleźć tam można zaskakujące zestawienie, oparte na danych rachunkowości rolnej w Polsce i w Unii (tabela 11).

¹⁵Por. *Raport o stanie gospodarki w 1997 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999, s. 88–92.

**Porównanie produkcji i dochodów rolniczych w Polsce i w Unii Europejskiej
(Polska – 1996 roku, UE – 1995 roku)**

| Wyszczególnienie | Polska | UE |
|---|--------|--------|
| Obszar użytków rolnych w ha na 1 gospodarstwo | 8,7 | 32,1 |
| Produkcja globalna gospodarstwa (w ecu) | 8,247 | 65,227 |
| Dochód rolniczy gospodarstwa (w ecu) | 2,506 | 17,414 |
| Dochód rolniczy z wyłączeniem subsydiów (w ecu) | 2,479 | 9,018 |
| Dochód rolniczy na 1 ha użytków rolnych (w ecu) | 288 | 542 |
| Dochód rolniczy na 1 ha użytków z wyłączeniem subsydiów (w ecu) | 285 | 281 |

Źródło: *Agricultural 1998*, s. 56, za: *Raport o stanie gospodarki w 1997 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.

Z przedstawionego zestawienia wynika relatywnie wysoki dochód rolniczy w polskich gospodarstwach w przeliczeniu na hektar użytków rolnych oraz jego bliskość do przeciętnego dochodu rolniczego UE, a także ogromna dochodowa waga unijnych subsydiów¹⁶. Taką sytuację należy interpretować jako faktyczną zdolność polskiego rolnictwa do sprostania wymogom unijnej konkurencji. Obecna konkurencyjność produktów rolnych z UE na Polskim rynku i na rynkach zagranicznych wynika głównie z olbrzymich subsydiów, a w związku z tym powinny być objęte postępowaniem antydumpingowym. Ta nieuczciwa konkurencja prowadzi do nadmiernego ograniczania zdolności wytwórczych w polskiej gospodarce żywnościowej.

Jednym z elementów tworzących bezpieczeństwo reprodukcyjne, jest będący w dyspozycji państwa majątek trwały oraz efektywne jego wykorzystanie. Stanowią go zasoby aparatu wytwórczego państwa. W Polsce, mimo iż podlegał on ciągłemu procesowi wartościowego wzrostu, jego ocena pod koniec lat dziewięćdziesiątych nie jest pozytywna. Decyduje o tym przede wszystkim poziom techniczno-technologiczny produkcyjnego majątku trwałego i stopień jego wykorzystania.

W przemyśle stopień wykorzystania tych mocy w latach 1991 – 1995 jest szacowany na poziomie 50 – 60%. Poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych w przemyśle zbrojeniowym jest bardzo niski, szacuje się go na kilkanaście procent. Wiąże się to z radykalnym ograniczeniem popytu na wyroby tego przemysłu zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym. Środki, które obecnie i w najbliższej przyszłości może pozyskać krajowy przemysł obronny, nie są wystarczające do jego przetrwania.

Szczególnie wysoki stopień zużycia maszyn i urządzeń ma miejsce (stan na koniec 1998 roku): w przemyśle (53,9%), w tym: zaopatrywanie w energię wodę i gaz (57,1%), w produkcji maszyn i urządzeń (60,1%), w hutnictwie żelaza

¹⁶ Gospodarstwa objęte badaniami IERiGZ dostarczają około 80% produkcji rolnej w Polsce.

(64,6%), w górnictwie (64,5%), w przemyśle chemicznym (75,0%), metali nieżelaznych (64,8%); w rolnictwie (62,4%)¹⁷.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo-energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki społeczeństwa¹⁸. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców, np. węgla kamiennego i brunatnego, siarki, rud miedzi i cynku lokuje nasz kraj w czołówce światowej i europejskiej¹⁹. Te surowce pokrywają zapotrzebowanie krajowe i popyt zagraniczny.

Największe uzależnienie od dostaw z zagranicy jest w odniesieniu do ropy naftowej, gazu ziemnego, rud żelaza i boksytów. Uzależnienia te stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski (tabela 12).

Zużycie w kraju ropy naftowej i produktów ropopochodnych (głównie paliw płynnych) średniorocznie w ostatnich latach przekracza 15 – 16 mln ton, to jest 13 – 14%

Tabela 12

Bilans wybranych surowców energetycznych w Polsce w latach 1996 – 2010

| Wyszczególnienie | 1997 | | 2000* | | 2010* | |
|--|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| | Ropa naftowa (mln ton) | Gaz (mld m ³) | Ropa naftowa (mln ton) | Gaz (mld m ³) | Ropa naftowa (mln ton) | Gaz (mld m ³) |
| PRZYCHÓD | 15,0 | 13,4 | | | | |
| Wydobycie (produkcja) | 0,3 | 5,6 | | | | |
| Import | 14,7 | 8,2 | 20 | 6-11 | 25 – 26 | 20 – 22 |
| Zmniejszenie (zwiększenie) zapasów | +0,11 | +0,4 | | | | |
| POTRZEBY | 18,5 | 15,5 | 20,5 | 14,7 | 26,5 | 27,5 |

* prognoza.

Opracowano na podstawie: P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2000 – 2010*, Key Tex, Warszawa 1997, s. 199 – 256; *Rocznik Statystyczny 1998 ...* s. 370 – 372, 380.

¹⁷ Por. *Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 596 – 597.

¹⁸ W. Herer, W. Sadowski, *Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990 – 1993 na surowcowo-energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce*, Prace ZBS-E, zes. 219, ZBS-E GUS i PAN, Warszawa 1994.

¹⁹ Por. P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, cyt. wyd., s. 199 – 256.

zużycia paliw pierwotnych. Wymusza ono import ropy naftowej wielkości tego samego rzędu²⁰.

W celu ograniczenia skali zagrożeń zakupy ropy naftowej i paliw płynnych są zróżnicowane pod względem geograficznym: z WNP około 65%, z Norwegii około 6,5% oraz z Iranu około 15%. Dominującą rolę w tym imporcie nadal zajmuje WNP, a zwłaszcza Rosja. W zakupach paliw płynnych i wyrobów ropopochodnych ważną pozycję uzyskał natomiast import z krajów Europy Zachodniej.

Bezpieczniejsza sytuacja panuje w odniesieniu do gazu ziemnego. Zużycie tego paliwa w ostatnich latach ustabilizowało się na poziomie 10–12 mld m³ i znajduje ono pokrycie ze źródeł krajowych w wysokości około 30%²¹. Powiększenie tego udziału jest możliwe, ale wymaga znacznych nakładów.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego bardzo niekorzystne jest to, że w dalszym ciągu olbrzymia większość importu pochodzi z Rosji. W najbliższych latach nie można liczyć na zmianę tej sytuacji. Projekty zmian pewnego osłabienia uzależnienia dopiero się przygotowuje (gazociągi z Norwegii i Wielkiej Brytanii). Należy liczyć się jednak z jego pogłębieniem, ze względu na decyzje o rozbudowie sieci dostaw z Rosji poprzez gazociąg łączący ten kraj z Europą Zachodnią.

Całkowite zapotrzebowanie na gaz zależy od tempa wzrostu PKB. Szacuje się je na około 15 mln m³ w 2000 roku i 27 mld m³ w roku 2010. Przy niższym tempie zostanie ono zweryfikowane w dół. Wobec krajowego wydobycia gazu rzędu 3 mln m³ w 2000 roku, szacunkowe potrzeby importowe wyniosą około 7 mln m³. Istniejący gazociąg z Rosji przez Ukrainę może przesyłać do Polski około 6,5 mln m³ rocznie. Dominujący będzie jednak import gazu, z tzw. grubej rury. W sumie import z Rosji będzie wynosił od 66 do 76% krajowego zużycia gazu, co może zostać wykorzystane do dyktatu cenowego i politycznego.

Budowa wielkich rezerwowych podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie²², jest kosztowna i nie zmieni monopolistycznego uzależnienia. Przełamanie tej bariery wymaga systemowych połączeń z zachodnioeuropejskim systemem sieci gazociągów.

²⁰ Tamże, s.371.

²¹ Tamże.

²² Por. W. Bojarski, J. Filipowicz, Z. Kolenda, J. Siemek, *Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski*. „Rzeczpospolita” 1996, nr 27.

9.3. Wybrane zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski wynikające z międzynarodowych stosunków gospodarczych

9.3.1. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski wynikające z deficytu bilansu płatniczego

Zewnętrzny potencjał zagrożeń gospodarczych może być określany na różnych poziomach, a także w różnych układach podmiotowych i przedmiotowych. Najbardziej ogólnym sygnałem pojawienia się źródeł i potencjału istotnych zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego Polski jest brak równowagi w wymianie gospodarczej z zagranicą (deficyt), a także jej struktura.

Powstanie i utrzymywanie się tego deficytu na poziomie uznanym za niebezpieczny jest najczęściej rezultatem nieodpowiedniego przebiegu wewnętrznych procesów rozwojowych i sytuacji gospodarczej, a także przejawem niewłaściwego bądź nieskutecznego kształtowania stosunków gospodarczych z zagranicą.

Kwestie deficytu obrotów bieżących stały się przedmiotem zainteresowania współczesnej teorii ekonomii i praktyki polityki gospodarczej, ze względu na skutki, jakie wywołuje. Przekroczenie bezpiecznych wielkości deficytu obrotów bieżących uważa się za jedną z przyczyn kryzysów finansowo-walutowych²³. Dlatego długookresowe przekroczenie bezpiecznej wielkości deficytu obrotów bieżących może być groźne dla gospodarki.

Negatywne skutki utrzymywania na wysokim poziomie deficytu obrotów bieżących można prześledzić na przykładach analizy kryzysów i wskaźników makroekonomicznych Meksyku, Czech i Węgier oraz krajów azjatyckich (tabela 13).

W krajach dotkniętych kryzysem, wysoki deficyt obrotów bieżących (4%–8% PKB) spowodował wycofywanie się inwestorów zagranicznych i gwałtowną deprecjację waluty.

Tabela 13

Skutki gospodarcze kryzysów walutowych w wybranych krajach w latach 1994 – 1998
Dynamika PKB (ceny stałe, rok poprzedni = 100)

| Kraj | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------|------|------|------|------|------|
| Czechy | 103 | 106 | 104 | 100 | 98 |
| Węgry | 103 | 102 | 101 | 105 | 105 |
| Meksyk | 105 | 94 | 105 | 107 | 105 |

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999*, GUS, Warszawa 1999, Tablica 96 (673), s. 706.

²³ Kryzysy o takim charakterze wystąpiły w krajach Azji Południowo-Wschodniej, w niektórych krajach Ameryki i Rosji.

Wysoka konkurencyjność gospodarki nie jest gwarancją, że nie dojdzie do deficytu handlowego²⁴ i jego negatywnych następstw.

Powstaje zatem pytanie: jaki poziom długookresowego deficytu bilansu obrotów bieżących należy przyjąć za wielkość progową, by można było zidentyfikować zagrożenie? Potrzebne miary można odszukać w kilku źródłach. Generalnie mają one charakter empiryczny i są wyprowadzane z przebiegu zdarzeń realnych. Za poziom niebezpieczny w przywoływanym opracowaniu RCSS uważa się jego wielkość rzędu 6 – 8% PKB²⁵. Za obniżeniem tego proggu przemawiają przykłady, które przytacza W. M. Orłowski. Inny autor w odniesieniu do współczesnej polskiej gospodarki podaje: „Za poziom niebezpieczny uważa się obecnie przekroczenie 5% PKB. Tak więc poziom 4,9% PKB oznacza już wchodzenie do strefy niebezpiecznej”²⁶.

Biorąc pod uwagę przytoczone opinie i dane empiryczne przyjmujemy, że krytyczny próg bezpieczeństwa deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w dłuższym przedziale czasu (ponad 3 lata) **wynosi do 4,5% wartości PKB**. Do tego poziomu będzie odnoszony szacunek gospodarczego potencjału zagrożeń.

W Polsce w okresie przemian systemowych deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego pojawił się w 1996 roku, stanowiąc wówczas około 1% PKB. Jego rozmiary wzrosły w następnych latach, sięgając około 4% PKB w 1998 roku. W 1999 roku ten deficyt wyniósł około 11,5 mld USD²⁷, przekraczając poziom około 7,5% PKB.

Tabela 14

**Saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski i jego udział w PKB
w latach 1995 – 1999**

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* |
|------------------|------|--------|--------|--------|--------|
| Obroty bieżące: | | | | | |
| w mln USD | 5454 | - 1352 | - 4268 | - 6858 | -11500 |
| w% PKB | 4,6 | 1 | 3,2 | 4,3 | 7,5 |

* Wstępne szacunki.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS; *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, Warszawa 28.01. 2000 roku

²⁴ W. M. Orłowski, *Makroekonomiczne przyczyny deficytów obrotów bieżących* „*Ekonomista*” 1999 nr 1 – 2, s. 19. Podobny jest przykład wielu krajów o bezdyskusyjnie niskiej konkurencyjności, które utrzymują jednak nadwyżkę handlową (przypomnijmy, że w latach osiemdziesiątych nadwyżkę w handlu z krajami o gospodarce rynkowej osiągała również Polska, choć poziom jej konkurencyjności, jakkolwiek zdefiniowany, był zdecydowanie niższy niż dziś).

²⁵ *Rozwój handlu zagranicznego Polski w okresie transformacji i zarys perspektyw na przyszłość*, RCSS, Warszawa 1997.

²⁶ Z. Sadowski, *Kapitał zagraniczny, deficyt płatniczy i modernizacja gospodarki*, „*Ekonomista*” 1999, nr 1 – 2, s. 109.

²⁷ W okresie I – XI 1999 r. saldo wyniosło 9991 mln USD. Zob. *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, Warszawa 28.01. 2000 r., s. 87.

Zarysowaną sytuację należy interpretować jako pojawienie się w 1999 roku gospodarczego potencjału zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, wynikającego z deficytu obrotów bieżących (Pz_{BOB}). Jeżeli omawiany deficyt będzie się utrzymywał na podobnym lub wyższym poziomie (przy innych czynnikach i warunkach niezmiennych), to należy oczekiwać, że ten potencjał może się przekształcić w destrukcyjne oddziaływania (skutki) po upływie 2 – 3 kolejnych lat. Szacunek gospodarczego potencjału zagrożeń, wynikający z deficytu obrotów bieżących, zawiera tabela 15.

Tabela 15

Oszacowanie wielkości gospodarczego potencjału zagrożeń wynikającego z deficytu obrotów bieżących (w mld USD)

| Wyszczególnienie | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------|
| Bezpieczne rozmiary deficytu obrotów bieżących (do 4,5% PKB) w mld USD | -5,9 | -6,5 | -7,1 | -7,3 |
| Deficyt faktyczny mld USD | - 1,3 | - 4,3 | - 6, 9 | - 11,5 |
| Wielkość gospodarczego potencjału zagrożeń (Pz_{BOB}) | +4,6 brak | +2,2 brak | +0,2 brak | - 4,2 |

Źródło: Opracowanie własne.

Wielkość deficytu obrotów bieżących powinna być ze względu bezpieczeństwa ograniczona, jeśli nie chce się dopuścić do bardzo negatywnych zjawisk w przyszłości. Ważne jest zatem wyjaśnienie mechanizmu, który prowadzi do takich niebezpiecznych sytuacji.

W sytuacji, kiedy zagranicznego kapitału napływa mniej niż go potrzebuje gospodarka pojawia się niebezpieczeństwo, polegające na nadmiernym wzroście stóp procentowych i aprecjacji złotego – ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla eksportu. Ponadto pojawia się możliwość zaistnienia innych zagrożeń. W. M. Orłowski charakteryzuje je następująco: „*Jeśli zaufanie inwestorów międzynarodowych do danego kraju jest słabe, to nawet wyśrubowane stopy procentowe nie są w stanie ich zachęcić do inwestowania. Wtedy kraj ma do wyboru dwie opcje: albo nadal poszukiwać pożyczki z zagranicy, oferując coraz wyższe dochody i zwiększając strumień odsetek płaconych właścicielom kapitału, albo zgodzić się na taką korektę krajowych stóp procentowych, która zrównoważy rynek przez obniżkę skłonności do inwestowania. Pierwsza z tych dróg prowadzi prosto do kryzysu zadłużenia (coraz większe pożyczki nie są przeznaczane na rzeczywiste inwestycje, przyczyniające się do wzrostu gospodarczego, lecz są niezbędne do obsługi zadłużenia). Druga droga to po prostu ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego do*

poziomu, który można sfinansować za pomocą ograniczonych oszczędności krajowych”²⁸.

Jeśli się weźmie pod uwagę skalę potrzeb modernizacyjnych i rozwojowych polskiej gospodarki, to jasne się staje, że oba cytowane przypadki mogą zaistnieć w polskiej gospodarce. Oba także posiadają cechy zagrożeń dla zdolności rozwojowych i samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych.

Podstawowe zewnętrzne źródła zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego Polski tkwią w wymianie gospodarczej z zagranicą. Ich potencjał przejawiający się rozmiarami deficytu obrotów bieżących jest upatrywany przede wszystkim w nadmiernym imporcie i w niedorozwoju eksportu. Określa to dalsze próby zidentyfikowania i oszacowania wynikających stąd zagrożeń.

9.3.2. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski związane z importem

Import realizowany u progu lat dziewięćdziesiątych warunkował sprawność przebiegu transformacji wprowadzając konkurencję i stanowiąc środek usuwania niedoborów, równoważenia rynków i stabilizacji gospodarki. Działał on jednocześnie prorecesyjnie, ograniczając produkcję krajową. Część realizowanego w okresie transformacji importu nie jest wynikiem koniecznego uzupełniania niedoboru podaży produkcji krajowej (struktury, ilości i jakości) do zmieniającego się popytu. Ten niekonieczny (zbędny) import pojawia się wtedy, kiedy wskutek realizowanej w ramach transformacji szokowej polityki stabilizacji gospodarki, spadek produkcji jest wyższy niż wynikałoby to z załamania zagregowanego popytu²⁹. W tej sytuacji produkcja krajowa jest zastępowana przez produkcję obcą. Krajowe firmy transformujących się gospodarerek z reguły nie są w stanie sprostać zagranicznej konkurencji i wypadają z rynku. Często tracą też szanse powrotu na segmenty rynku zajęte już przez silnych zagranicznych konkurentów³⁰. Jednak ze względu na trudności z oszacowaniem produktu potencjalnego Polski³¹, nie da się oszacować także wynikłych z tego tytułu strat. W tym kontekście jest niezwykle ważne przeprowadzenie analizy struktury rozdysponowania importu pod kątem poszukiwania wynikających stąd zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Z punktu widzenia długookresowego rozwoju gospodarczego i kształtowania się międzynarodowej zdolności kraju do konkurowania, istotne znaczenie ma struktura przywozu, a zwłaszcza struktura jego rozdysponowania. Zgodnie z przeznaczeniem ogół przywozu z zagranicy może być podzielony na:

²⁸ W. M. Orłowski, *Makroekonomiczne przyczyny deficytów obrotów bieżących*, „*Ekonomista*” 1999, nr 1 – 2, s. 28.

²⁹ Zob. G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 94.

³⁰ Por. Tamże.

³¹ Zob. A. Welfe, W. Welfe, *Mechanizmy ekonomiczne okresu transformacji (analiza na podstawie ekonomicznego modelu gospodarki narodowej Polski WK98)*, „*Ekonomista*” 1999, nr 3, s. 227.

- a) import towarów konsumpcyjnych;
- b) import towarów zaopatrzeniowych;
- c) import towarów inwestycyjnych.

Nadmierny import towarów konsumpcyjnych może powodować np. nieopłacalność rodzimej produkcji, odpływ kapitału z kraju, zwiększanie zadłużenia ludności i tzw. życie na kredyt. Negatywne następstwa takiej sytuacji dla gospodarki narodowej są znane. Mogą prowadzić m.in. do zatorów płatniczych, pułapki zadłużenia, a nawet do sytuacji kryzysowej w gospodarce narodowej. Natomiast import zaopatrzeniowy i inwestycyjny nie zawsze powoduje pozytywne skutki w gospodarce. Problem tkwi przede wszystkim w strukturze rzeczowej przeznaczonego na te cele importu, który może być substytucyjny lub komplementarny w stosunku do produkcji krajowej. Jeżeli import inwestycyjny obejmuje sprowadzanie maszyn, urządzeń i materiałów, które mogą być zakupione w kraju, to ten import staje się zjawiskiem niekorzystnym dla polskiej gospodarki. Równie negatywnym zjawiskiem jest import środków inwestycyjnych, które nie wnoszą do produkcji krajowej nowych technologii (czasem są one wręcz przestarzałe, łatwe do imitowania). Sprowadzanie z zagranicy dóbr, które nie są konkurencyjne w stosunku do możliwej produkcji w kraju, ogranicza produkcję wewnętrzną i poziom zatrudnienia. W ten sposób utrzymuje się miejsca pracy za granicą, a nie u siebie.

Ponadto taki import, realizowany przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne, może być wygodnym sposobem przerzucania kosztów z firm macierzystych na filie zagraniczne, a także kanałem niekontrolowanego transferowania zysków do kraju eksportującego.

W relatywnie szybko rozwijającej się gospodarce zapotrzebowanie na import inwestycyjny i zaopatrzeniowy jest duże. Taką właściwość przejawia gospodarka Polski.

W ostatnich latach w strukturze rozdysponowania importu zaszły niewielkie zmiany. Ponad 80% przywozu przypadło na import zaopatrzeniowy i inwestycyjny. Dominującą pozycję (prawie 2/3 całego importu) zajmuje jednak import zaopatrzeniowy.

Tabela 16

Struktura rozdysponowania importu Polski w latach 1990-1998 (w%)

| Wyszczególnienie | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Import zaopatrzeniowy | 57,3 | 45,6 | 53,0 | 64,8 | 66,4 | 68,4 | 67,1 | 65,5 | 63,5 |
| Import konsumpcyjny | 18,5 | 32,7 | 23,3 | 19,9 | 19,0 | 17,8 | 18,5 | 18,9 | 19,5 |
| Import inwestycyjny | 15,1 | 17,0 | 17,4 | 14,7 | 14,1 | 13,0 | 14,0 | 15,3 | 16,8 |
| Import nie klasyfikowany | 9,1 | 4,7 | 6,3 | 0,6 | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |

Źródło: Handel Zagraniczny – zeszyty GUS, wybrane numery; Raporty o stanie handlu zagranicznego 1997 i 1998, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz.

Bliższa analiza przeprowadzona w RCSS wskazuje, iż 30% importu zaopatrzeniowego stanowią towary lepsze jakościowo od krajowych, a połowę tego importu – towary nie produkowane w kraju³².

Z przedstawionego szacunku wynika, że w ujęciu wartościowym około 20% dóbr importowanych w celach zaopatrzeniowych może być zastąpione produkcją krajową, ponieważ ta część importu nie jest lepsza jakościowo od porównywalnych dóbr krajowych i może być wytwarzana w kraju na bazie już istniejącej produkcji. Zastępując np. w 1999 roku omawianą tu część importu zaopatrzeniowego produkcją krajową, można zmniejszyć ogólne rozmiary importu przyczyniając się do wydatnego spadku deficytu salda handlowego (z poziomu około 19 – 20 mld USD do 13 – 14 mld USD) i salda obrotów bieżących (z poziomu około 11,5 mld USD w 1999 roku do około 7,0 mld USD³³). Rezultatem byłby jego spadek poniżej poziomu krytycznego.

Negatywne skutki zbędnego importu zaopatrzeniowego w gospodarce będą się wyrażać – przez mechanizm mnożnika w warunkach istnienia niewykorzystanych zdolności produkcyjnych – utratą produkcji i zatrudnienia, a także niekorzystnymi zmianami innych wskaźników sytuacji gospodarczej.

Na taki rachunek i ocenę hipotetycznych skutków pozwala wykorzystanie „mechanizmu mnożnika” i elastyczności³⁴.

Jednocześnie zakładamy, że nie cała wartość zbędnego importu zaopatrzeniowego przełoży się na produkcję krajową, chociażby ze względu na potrzebę zapewnienia cenowej konkurencyjności³⁵. Ten czynnik musi być na tyle silny, by skłonić zagranicznych inwestorów do ograniczenia importu materiałów z zagranicy, a przez to do ograniczenia ich produkcji w kraju macierzystym, albo przeniesienia jej do Polski. Na tej podstawie przyjmujemy do obliczeń 80% tej wartości. Stąd wartość tego dodatkowego „wewnętrznego eksportu” mogłaby wynieść około 4,5 mld USD. Ta kwota stanowi około 16% eksportu zrealizowanego w 1998 roku.

Jeżeli założyć, że oszacowane skutki możliwego spadku importu zaopatrzeniowego są zbyt radykalne (jak dla mnożnika eksportu), to można się posłużyć innymi wyliczeniami, odzwierciedlającymi wpływ spadku importochłonności produkcji na różne wielkości charakteryzujące polską gospodarkę³⁶. Jest to podstawa do przeprowadzenia drugiej próby oszacowania strat będących przedmiotem zainteresowania.

³² Deficyt obrotów bieżących Polski, RCSS, Warszawa, maj 1998, s. 19.

³³ Szacunki różnic występujących pomiędzy danymi w ujęciu celnym i rachunków narodowych przeprowadzili M. Lubiński, K. Marczewski w opracowaniu: *Handel zagraniczny...* s. 45. Odnosząc je do szacunków NBP należy wydatki na import zmniejszyć o ok. 20% w stosunku do danych GUS (z 6,1 do 4,5 mld USD).

³⁴ A. Welfe, W. Welfe, *Mechanizmy ekonomiczne...* s. 223 – 247.

³⁵ Cenowa elastyczność importu zaopatrzeniowego jest bardzo wysoka i wynosi – 4,36, tamże, s. 230.

³⁶ Model i skutki zmian różnych parametrów na wyniki makro gospodarce zawiera praca: *Symulacyjny model gospodarki Polski*, red. J. Gutenbaum i M. Inkielman, wyd. IBS PAN, Warszawa 1998.

Szacunek strat w z tytułu nie podjętej produkcji zastąpionej importem zaopatrzeniowym
(dla efektów mnożnika eksportu) w Polsce

| Założenia | Model WK98 | | Substytucja importu produkcją krajową (dolne granice) |
|---|-------------------------|--------------|---|
| Impuls | Przyrost eksportu o 10% | Elastyczność | Wzrost „eksportu wewnętrznego” o 16% |
| Efekty mnożnika (przyrosty po 3 latach) | | | |
| Produkcja przemysłowa | 15 – 20% | 1,5 – 2,0 | 24% |
| PKB | 10 – 15% | 1,0 – 1,5 | 16% |
| Nakłady inwestycyjne | 20 – 30% | 2,0 – 3,0 | 32% |
| Zatrudnienie | 1,5 – 2% | 0,15 – 0,2 | 2,4% |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Mnożniki modelu WK98; w: A. Welfe, W. Welfe, Mechanizmy ekonomiczne okresu transformacji (analiza na podstawie ekonometrycznego modelu gospodarki narodowej Polski WK98), „Ekonomista” 1999, nr 3, s. 239.

Oceniając otrzymane wyniki należy stwierdzić, że straty w gospodarce, wynikłe z nadmiernej importochłonności zaopatrzeniowej, są bardzo wysokie nawet w niezbyt długiej perspektywie. Gdyby w imię realizmu przyjąć skalę negatywnych skutków według najniższych wyliczeń i założyć, że na skutek inercji możliwe byłoby zrealizowanie założonego zmniejszenia importu zaopatrzeniowego tylko w około 50%, to i tak w dużym przybliżeniu w skali roku PKB jest niższy co najmniej o około 1,5%, nakłady inwestycyjne o około 2,0%, a zatrudnienie o około 3,0%.

9.3.3. Zagrożenia wynikające z lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Jedną z podstawowych przyczyn wysokiego deficytu w handlu zagranicznym zaliczonego do zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego jest import realizowany przez ulokowane w Polsce bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Udział spółek z kapitałem zagranicznym w globalnym imporcie Polski rośnie systematycznie od 1990 roku. Rośnie także, choć wolniej, udział tych spółek w polskim eksporcie. O ile ich udział w imporcie ogółem wzrósł w latach 1990–1998 z 2,7% do 53,4%, to w eksporcie zwiększył się w tym okresie z 6% do 47,9%³⁷ (tabela 18).

³⁷ *Rozwój handlu zagranicznego Polski w okresie transformacji i zarys perspektyw na przyszłość*, RCSS, Warszawa 1997.

Tabela 18

**Udział spółek z kapitałem zagranicznym w handlu zagranicznym Polski
(lata 1990 – 1998 w%)**

| Wyszczególnienie | 1990 | 1998 |
|------------------|------|------|
| Eksport | 6 | 47,9 |
| Import | 2,7 | 53,4 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w biuletynach GUS.

Spółki z udziałem kapitału zagranicznego odnotowują bardzo wysokie ujemne saldo w obrotach z zagranicą. W 1995 roku wynosiło ono 4,3 mld USD (co stanowiło ponad 70% ogólnego deficytu bilansu handlowego Polski), w 1996 roku wzrosło do 8,4 mld USD (66,2% ogólnego deficytu obrotów handlu zagranicznego), aby w 1997 roku osiągnąć wartość około 10,0 mld USD (60,7%), a w 1998 roku około 11,6 mld USD, (61,6% deficytu).

Tabela 19

**Udział spółek z kapitałem zagranicznym w wynikach handlu zagranicznego Polski
w latach 1995 i 1998**

| Wyszczególnienie | Miary | 1995 | 1998 |
|--------------------------------------|---------|------|------|
| Eksport | mld USD | 8,0 | 13,5 |
| Import | mld USD | 12,3 | 25,1 |
| Saldo | mld USD | 4,3 | 11,6 |
| Udział w wynikach ogółem | | | |
| Deficyt obrotów handlu zagranicznego | % | 70,0 | 61,6 |
| Import inwestycyjny | % | 13,1 | 15,7 |
| Import zaopatrzeniowy | % | 65,0 | 62,9 |
| Import konsumpcyjny | % | 21,5 | 21,3 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rocznikach i biuletynach GUS.

W strukturze importu spółek z udziałem kapitału zagranicznego dominuje import zaopatrzeniowy. Stanowił on w 1995 roku około 65%, a w 1998 roku około 62,9% całkowitego importu tych spółek. Import inwestycyjny realizowany przez spółki zagraniczne stanowił w 1998 roku 15,7% ich importu ogółem. Był to udział nieco wyższy niż w poprzednich latach (w roku 1995 – 13,1%). Udział importu konsumpcyjnego w imporcie spółek z kapitałem zagranicznym od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie (21,5% w 1995 roku, i 21,3% w 1998 roku).

Ponadto z otwarciem gospodarki na napływ kapitału zagranicznego wiąże się ryzyko, które G. Kołodko nazywa dylematem budowy „kapitalizmu zależnego”³⁸.

³⁸ G. W. Kołodko, *Od szoku do terapii...* s. 289 – 290.

Polega on na możliwości wprowadzenia gospodarki przechodzącej transformację w stan zależności przez przekazywanie majątku krajowego obcokrajowcom. Taka możliwość odnosi się do polskiej gospodarki, ponieważ istnieje przepaść pomiędzy napływem inwestycji i stanem posiadania kapitału zagranicznego w Polsce, a tym co polscy obywatele i inne podmioty posiadają za granicą. Ta głęboka asymetria rodzi stan nierównorzędności pomiędzy partnerem słabszym, poszukującym kapitału, a silnym – wnoszącym ten kapitał. Niebezpieczeństwo polega tu na tym, że zagraniczny kapitał może przejmować niektóre gałęzie czy branże gospodarki po to, aby poprzez ich opanowanie zlikwidować konkurencję i wejść na rynek z własnymi wyrobami powstałymi za granicą. Skutkiem może być zahamowanie restrukturyzacji i utrata miejsc pracy w kraju.

9.3.4. Zagrożenia wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej

Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, wynikające z akcesji Polski do UE, można pogrupować na dwóch płaszczyznach. Pierwsza płaszczyzna zagrożeń zawiera presję konkurencyjną na niektóre działy i sektory gospodarki, które nie są odpowiednio do niej przygotowane. Druga płaszczyzna zagrożeń wynika z niedoboru środków, ponieważ przemiany i dostosowania gospodarki polskiej do struktur i reguł Unii wymagają poniesienia znacznych kosztów.

Wprowadzając strategię integracji europejskiej należy pamiętać o tym, że w procesie integracji mogą się pojawiać pewne zagrożenia lub problemy wymagające rozwiązania. Jednak teraz, w okresie dochodzenia do uzgodnień warunków przyjęcia Polski do UE, trudno jest określić z dużym prawdopodobieństwem listę zagrożeń dla polskiej gospodarki wynikających z procesów integracyjnych. Pomimo tego można wymienić przynajmniej niektóre, takie jak:

1) Liberalizacja wymiany z UE zwiększy presję na restrukturyzację tych działów i gałęzi polskiej gospodarki, które nie są konkurencyjne na rynkach światowych i które charakteryzują się ograniczonymi możliwościami wzrostu wydajności pracy. Ta restrukturyzacja jest w dłuższym czasie korzystna dla gospodarki i w każdym przypadku nieunikniona (członkostwo w UE może wywoływać nacisk na jej przyspieszenie);

2) Zwiększony napływ kapitału zagranicznego może wywrzeć presję na realną aprecjację złotego;

3) Przyjęcie norm i standardów UE wiąże się ze wzrostem kosztów siły roboczej i produkcji;

4) Negatywnym zjawiskiem może być regionalny lub sektorowy wzrost bezrobocia spowodowany potrzebą restrukturyzacji gospodarki;

5) Część rozwiązań prawnych UE, które rząd będzie wprowadzał do systemu prawnego, może spowodować konieczność poniesienia znacznych wydatków (dotyczy to szczególnie standardów w dziedzinie ochrony środowiska, rozwiązań socjalnych itp.).

W związku z przewidywanym uczestnictwem w unii walutowej powstaje też szereg zagrożeń:

a) warunki konwergencji, których spełnienie jest niezbędnym warunkiem uczestnictwa w unii walutowej są trudne do wypełnienia dla wielu krajów; spełnienie może się odbyć kosztem ograniczenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, co może stać się źródłem niezadowolenia społecznego;

b) już obecnie wiadomo, że do unii walutowej przystąpiły tylko niektóre kraje, a więc korzyści z tego wynikające również mogą być ograniczone;

c) unia walutowa wymaga zrezygnowania z suwerenności w zakresie polityki pieniężnej na rzecz Europejskiego Banku Centralnego – jest to wyeliminowanie podstawowego narzędzia polityki makroekonomicznej kraju;

d) uczestnictwo w unii walutowej wiąże się także z wyeliminowaniem spośród instrumentów krajowej polityki ważnego narzędzia, jakim jest kurs walutowy;

e) formalne spełnienie przez kraje członkowskie kryteriów konwergencji i wejścia do unii walutowej nie jest gwarancją, że kryteria będą nadal spełniane przez te kraje.

9.4. Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

Perspektywy bezpieczeństwa ekonomicznego Polski na okres przynajmniej dziesięciolecia określą procesy postępującej globalizacji, procesy rzeczywistej integracji militarnej w ramach NATO i ekonomicznej w ramach Unii Europejskiej. Będą one warunkowane sytuacją polityczną, militarną, ekonomiczną i społeczną w skali świata, regionów i najbliższego otoczenia Polski. Obszary i główne kierunki działań na rzecz bezpieczeństwa Polski określa „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”, (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku). Obejmują one:

1. Odpowiednie kształtowanie potencjału gospodarczego państwa, jego stabilności makroekonomicznej i finansowej, jak i ilości środków przeznaczanych na obronność oraz na utrzymanie przemysłu obronnego, uwzględniającego w dobie globalizacji duży stopień wzajemnych powiązań ekonomicznych.

2. Wpływanie na stabilność i przewidywalność środowiska gospodarczego państw sąsiadujących z Polską, a także głównych partnerów handlowych i finansowych Polski, jest czynnikiem bezpośrednio wpływającym na bezpieczeństwo Polski. W związku z powyższym Polska będzie wspierać, w miarę swoich możliwości, procesy transformacji gospodarczej oraz demokratycznych przemian politycznych w regionie. Dąży też do utrzymania stabilności i przejrzystości w międzynarodowych stosunkach finansowych.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga dywersyfikacji i ochrony źródeł i kanałów zaopatrzenia kraju w najważniejsze importowane nośniki

energii, takie jak ropa naftowa i gaz ziemny. Niezbędne jest zarówno zapewnienie gwarantowanych, wieloletnich dostaw surowców energetycznych dla naszego kraju, jak i poszukiwanie ich w państwach sojuszniczych oraz równoległe u innych partnerów. Podjęte zostaną również działania mające na celu stworzenie zdolności do magazynowania paliw płynnych i gazu ziemnego na poziomie określonym normami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

4. Zagwarantowanie świadczeń obronnych ze strony prywatnych przedsiębiorców prowadzących swoją działalność na terytorium Polski jest konieczne jako czynnik stanowiący m.in. o zapleczu logistycznym operacji wojskowych prowadzonych przez stronę polską zarówno w zakresie cywilnych, jak i wojskowych aspektów zarządzania kryzysowego, a także w przypadku zagrożenia suwerenności Polski.

Powyższe zjawiska nie wyczerpują całej gamy działań (i sytuacji), które mogą wystąpić w rozpatrywanych obszarach. Polska nadal będzie musiała radzić sobie z możliwością wykorzystywania zależności i współzależności do wywierania presji skłaniających do działań sprzecznych z naszą racją stanu. Współczesna polityka i ekonomia charakteryzują się wielopłaszczyznowymi powiązaniem międzynarodowymi. Ekonomia jest też doskonałym instrumentem realizacji celów przez kraje dominujące gospodarczo w swoim otoczeniu. Spektrum celowych działań, jakie w tym obszarze mogą być podjęte, stając się narzędziem presji, faworyzowania bądź wymuszania, jest bardzo szerokie i trudne do precyzyjnego zidentyfikowania. Takich działań można się obawiać zarówno ze strony najsilniejszych krajów, jak i podporządkowanych im organizacji międzynarodowych.

Ekonomiczne uwarunkowania bezpieczeństwa gospodarczego Polski można sprowadzić do pewnych dających się zidentyfikować obszarów. Nie pretendując do wyczerpania zagadnienia można wymienić takie, jak:

1. Oddziaływanie zjawisk i procesów gospodarczych w różnych regionach świata, koniunktury ugrupowań gospodarczych, poszczególnych krajów i ich wpływ na niekorzystną dla Polski wymianę międzynarodową, tempo wzrostu i strukturę gospodarki.

2. Umiedzynarodowienie rynków finansowych i globalna kontrola przepływów pieniężnych, które mogą prowadzić do kryzysów finansowych lub uzależnienia.

3. Wyzwaniem dla działań na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego Polski jest i pozostanie kształtowanie zdolności konkurencyjnej.

4. Pogłębiające i rozszerzające się procesy regionalnej integracji gospodarczej, które nie w każdym przypadku przyniosą korzyści, a pociągną wielkie koszty ekonomiczne i społeczne.

5. Zdolności obronne na pożądanym poziomie wymagają wielkich nakładów na utrzymanie odpowiedniego potencjału gospodarczo-obronnego i stworzenie odpowiedniej infrastruktury, także dla współdziałania w ramach sojuszy.

6. Istnieje problem powołania odpowiedniego systemu monitorującego stan bezpieczeństwa, w tym ekonomicznego.

7. Na płaszczyźnie wewnętrznej będą nabierały znaczenia kwestie określenia, przygotowania i przeprowadzenia potrzebnych reform i zmian strukturalnych. Problemem będzie uzyskanie zgody społecznej na ich przeprowadzenie, znalezienie odpowiednich środków i rozłożenie kosztów.

8. Zjawisko globalizacji i integracji prowadzi do stopniowego ograniczenia autonomii poszczególnych państw, wymuszając na rządach podejmowanie pewnych działań w sferze polityki podatkowej, ubezpieczeń społecznych, ochrony środowiska naturalnego, polityki wobec zagranicznych inwestorów, zgodnych z wymaganiami określonymi na globalnych rynkach towarowych i kapitałowych. Należy przy tym zauważyć, że globalizacja nie zmniejszyła jeszcze w znaczącym stopniu możliwości podejmowania suwerennych decyzji przez wielkie mocarstwa, lecz ograniczyła już takie możliwości większości państw średnich i małych.

9. Pojęcie globalizacji oznacza także wzrost różnego rodzaju powiązań między różnymi podmiotami życia międzynarodowego oraz wzajemne, najczęściej asymetryczne oddziaływania we wszystkich sferach życia społeczeństwa, od umiędzynarodowienia rynków i kapitału po kulturę masową, migracje, finanse i zapewnienie pokoju³⁹. Najbardziej widocznymi efektami globalizacji było znaczne zwiększenie handlu światowego i przepływów kapitału.

10. Proces globalizacji wywiera istotny wpływ na reformowanie gospodarek, a zwłaszcza na gospodarki przechodzące transformację ustrojową, takie jak gospodarka polska. Rozpoczynając procesy reform gospodarczych, rządy poszczególnych państw zostały z mniejszą władzą w rękach niż w okresie przed rozpoczęciem tych reform. Okazało się też, że rządy te nie mają obecnie już pełnej kontroli nad procesem reform w skali własnego kraju (ani tym bardziej nad postępującą globalizacją w skali regionalnej i całej gospodarki światowej). Staje się to często podstawą usprawiedliwiania błędów popełnianych w polityce rządu i zarządzaniu państwem nie dającym się rzekomo kontrolować procesem globalizacji, który „wymusza” na rządzie takie, czy inne kroki⁴⁰.

Reakcją na postępującą globalizację było nasilenie procesów regionalizacji współpracy gospodarczej. Jest to także próba dostosowania się do nowych warunków działania na rynku globalnym, jakie stwarza globalizacja, a jednocześnie próba obrony własnej tożsamości, przynależności do określonego kręgu kulturowego, tradycji i wspólnoty. Regionalizacja współpracy gospodarczej jest tendencją w dużym stopniu wymuszoną i zdominowaną przez współczesną globalizację. Stanowi też stosunkowo wygodną formę przystosowania się wielu krajów i społeczeństw do globalizacji.

³⁹ Por. A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*. Wyd. A. Marszałek, Toruń 1998. s. 9 – 10.

⁴⁰ Por. tamże, s. 18.

czeństw do warunków życia w erze globalizacji. Jednak należy mieć na względzie pozytywne i negatywne skutki, jakie niosą te procesy dla polskiej gospodarki.

Bezpieczeństwo państwa może być rozpatrywane z różnych punktów widzenia, jak np.:

- a) jednostkowego interesu państwa;
- b) interesu wkomponowanego (podporządkowanego) w szerszy układ stosunków międzynarodowych.

Pierwszy punkt widzenia wynika z tego, że Polska jeszcze nie jest zintegrowana ekonomicznie z żadnym z istniejących ugrupowań, a jedynie dąży do takich powiązań. Przed osiągnięciem tego celu Polska musi samodzielnie zatroszczyć się o własne bezpieczeństwo (jako suwerenny podmiot międzynarodowy), uwzględniając wszystkie już istniejące i potencjalne źródła zagrożeń. Związana jest z tym potrzeba ponoszenia ciężaru nakładów na utrzymanie zdolności do przeciwstawienia się tym zagrożeniom.

Ponadto na drodze do integracji, i po przyjęciu do tych struktur, Polska nadal będzie miała swoje własne specyficzne interesy także w sferze ekonomicznej, które powinny być chronione, a niekiedy nawet rozwijane wbrew (czy też pomimo) interesom partnerów z ugrupowań.

Celem przystąpienia do UE czy NATO jest przede wszystkim pełniejsza lub mniej kosztowna realizacja głównych interesów, naczelnych wartości Polski i Polaków. Wejście w skład tych ugrupowań ma ułatwić osiąganie tych celów przede wszystkim nam, a także ułatwić realizację lub zmniejszyć koszty osiągania niektórych istotnych dla partnerów wartości, jeżeli nie są one sprzeczne z naszymi.

Drugi punkt widzenia zakłada integrację i współpracę lub co najmniej negocjacyjny sposób rozwiązywania sprzeczności w stosunkach wzajemnych grupy państw. Podstawę ku temu daje zbieżność interesów (dążeń) w realizacji i ochronie pewnych wartości. Korzyści są oczywiście i polegają na:

- 1) wyeliminowaniu (ograniczeniu) zagrożeń, a często także na konsumowaniu swoistych „korzyści skali” w osiąganiu celów określających bezpieczeństwo (np. łączenie potencjałów),

- 2) korzystaniu z różnic kosztów komparatywnych w wytwarzaniu bezpieczeństwa i dóbr służących bezpieczeństwu, a także z dostępu do rynków i nowoczesnych technologii.

Z reguły wiąże się to z alternatywnymi lub łącznymi korzyściami polegającymi na:

- a) zmniejszeniu obciążeń świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa,
- b) poszerzeniu możliwości urzeczywistniania chronionych wartości (interesów) i wprowadzania nowych.

Natomiast kosztem takiej sytuacji najczęściej jest:

- a) zrzeczenie się (utrata) części suwerennych praw państwa,

b) rezygnacja z części własnych interesów (coś za coś) pod warunkiem, że rachunek korzyści i kosztów będzie dodatni.

W ostatecznym rachunku nadal chodzi o ochronę indywidualnych interesów państwa, realizowanych jednak w inny sposób⁴¹ – w ramach szerszego systemu podmiotów.

Kwestie integracji Polski z Unią Europejską powinny być oceniane (mierzone) także przez pryzmat ich wpływu na możliwości realizacji naszych narodowych interesów. Takie badania pozwolą określać szanse i zagrożenia na drodze do integracji gospodarczej z UE.

Przekształcenia sfery regulacyjnej wymagają zmian legislacyjnych harmonizujących polski system prawny z UE, jak również wspierania tworzenia struktur instytucjonalnych zgodnych ze strukturami funkcjonującymi w UE.

Przekształcenia sfery realnej wymagają zmian strukturalnych na poziomie makroekonomicznym i odpowiednich dostosowań podmiotów gospodarczych do przetrwania i funkcjonowania w strukturach rynków unijnych.

Liberalizacja handlu i usług z Unią przyniesie szanse wzrostu polskiego eksportu, a wzrastająca konkurencja będzie wymuszała postęp techniczny i efektywnościowy.

Wdrażanie zasad pełnej swobody przepływu czynników wytwórczych w ramach ugrupowania tworzy nowe warunki kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Swobodny przepływ kapitału z jednej strony ułatwi modernizację przemysłu, wzbogacając potencjał inwestycyjny kraju. Z drugiej strony może to spowodować w wielu przypadkach trudności w funkcjonowaniu przedsiębiorstw i wzrost bezrobocia, zwłaszcza w pierwszych latach członkostwa.

Natomiast swoboda przepływu osób może wpłynąć na procesy migracyjne, w tym również pewien odpływ wysoko kwalifikowanej siły roboczej do wyżej rozwiniętych krajów Unii.

Odpowiednie przygotowanie do integracji wymaga działań na dwóch płaszczyznach:

1. Kształtowania odpowiedniej struktury gospodarki zdolnej do sprostania konkurencji przed i po przyjęciu do UE.

2. Uzyskanie dostępu do unijnych funduszy strukturalnych (nawet w długim okresie – powyżej 15 lat), warunkujących i wspierających rozwiązywanie problemów strukturalnych.

W opracowaniach wyróżnia się trzy zasadnicze wymiary konwergencji ekonomicznej⁴²:

⁴¹ Por: S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...* s. 21 – 22.

⁴² Zob. *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską, EU-monitoring III*, red. J. Hausner i M. Marody, wyd. Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji Friedricha Eberta, 1999, s. 9 – 10.

1. Harmonizację, czyli adaptację określonych standardów do krajowego systemu prawnego.

2. Mikroekonomiczne dostosowanie strukturalne, określające zdolność sprostania konkurencji i korzystania z kooperacji.

3. Makroekonomiczną konwergencję nominalną, odnoszącą się przede wszystkim do kryteriów Maastricht dotyczących parametrów fiskalnych i monetarnych, których spełnienie warunkuje przynależność do Unii Ekonomicznej i Walutowej.

Jednak pomiędzy działaniami ukierunkowanymi na osiągnięcie celów, w każdym z tych wymiarów występują w krótkim i średnim okresie wyraźne sprzeczności i szczególne zależności⁴³. W tych sprzecznościach należy upatrywać powstawanie gospodarczego potencjału zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Dają się one ująć w postaci następujących tez:

1) zbyt szybka harmonizacja może być przeszkodą dla strukturalnego dostosowania;

2) zbyt radykalna konwergencja nominalna może także blokować strukturalne dostosowanie;

3) bez strukturalnego dostosowania korzyści z harmonizacji będą ograniczone, a jej koszty wysokie;

4) bez strukturalnego dostosowania szanse na pełną i trwałą konwergencję, a więc przynależność do bloku krajów stanowiących trzon i centralny obszar Unii Europejskiej, będą nikłe.

Te, a także nie ujęte tu uwarunkowania, w istotny sposób rzutują na kształt bezpieczeństwa ogólnego i ekonomicznego Polski. Są one przedmiotem współcześnie prowadzonych ocen i analiz.

Wszelkie prognozy dotyczące przyszłego rozwoju gospodarczego Polski mogą ujawniać pewne odchylenia od rzeczywistości, co jest wynikiem tego, iż dzisiaj także perspektywy rozwojowe gospodarki światowej są obciążone dużym współczynnikiem niepewności.

Przeprowadzone rozważania skłaniają do zróżnicowanych ocen stanu bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Obok korzystnych zjawisk i tendencji, takich jak utrzymywanie dość wysokiego tempa wzrostu i dość skutecznego wprowadzenia systemu rynkowego w gospodarce, występuje szereg zjawisk niekorzystnych i niepokojących. W procesie zmian kwestie bezpieczeństwa nie uzyskały odpowiedniego miejsca w polityce gospodarczej. Wyrazem tego jest brak odpowiednich regulacji i nakładów na te cele. Gospodarka polska nie uzyskała jeszcze zdolności do skutecznego radzenia sobie z międzynarodową konkurencją zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym. Skutkiem są konkretne straty.

W wielu dziedzinach gospodarowania, wobec których nie buduje się odpowiednich zabezpieczeń i alternatyw utrzymuje się jednostronne uzależnienie. Kwe-

⁴³ Tamże.

stie związane z kształtowaniem bezpieczeństwa pogłębia słabnące tempo rozwoju i wynikający stąd niedobór środków na potrzebne przekształcenia i elementy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Integracja w ramach NATO i dążenie do przyjęcia w skład Unii Europejskiej poprawia uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, jednak ich wykorzystanie w interesie naszego kraju określi własny wysiłek gospodarczy i odpowiednia polityka.

10. KIEROWANIE GOSPODARKĄ OBRONĄ PAŃSTWA. STAN AKTUALNY I KIERUNKI ROZWOJU

10.1. Przedmiot i podmiot oddziaływania podsystemu kierowania systemu obronnego państwa

W klasycznym ujęciu kierowanie określa się jako sztukę realizowania (osiągnięcia) czegoś za pośrednictwem innych ludzi. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmujemy, iż kierowanie jest to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów.

Kierowanie gospodarką obroną państwa w czasie pokoju wydaje się być problematyką wysoce złożoną. Złożoność ta wynika głównie z faktu, iż mamy do czynienia z procesami i procedurami typowymi dla sfery regulacyjnej, rzutującymi na sferę realną, zdeterminowanymi określonymi warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Trudno bowiem wyobrazić sobie sprawne kierowanie gospodarką obroną bez umiejętnego skoordynowania i współdziałania mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz bezpieczeństwa narodowego.

Przyjęcie szerokiej opcji kierowania gospodarką obroną (kierowanie + koordynacja) umiejscawia tę problematykę na poziomie polityki, przy czym przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczego do potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa. Polityka gospodarczo-obronna – będąc częścią wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej – musi zapewniać równowagę pomiędzy potrzebami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa. Sytuację powyższą ułatwia nieco fakt, iż polityki te realizują w praktyce te same organy: parlament, prezydent, prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów.

Makroodwzorowanie gospodarki obronnej w układzie informacyjno-decyzyjnym pozwala precyzyjnie określić warunki niezbędne do sprawnego kierowania i podejmowania optymalnych decyzji, niezależnie od charakteru i stopnia nasilenia pojawiających się zagrożeń. Przy określeniu hierarchii zadań obronnych, realizowanych na skutek podejmowania określonych decyzji, możemy na dzień dzisiejszy wyróżnić dwa zasadnicze szczeble.

Pierwszy szczebel tworzą centralne organy władzy i administracji publicznej, które odpowiadają za modelowanie systemu obronnego (obronności) państwa na podstawie zapisów Konstytucji RP oraz zadań wynikających ze „Strategii Bezpieczeństwa RP” i „Strategii Obronności RP”. Należy podkreślić, że ogólne wskazania i zapisy muszą znaleźć szczegółowe rozwinięcie w ustawie „*O powszechnym*

obowiązku obrony RP” oraz innych aktach normatywnych (ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów). Na szczeblu centralnym szczególna rola w realizacji polityki gospodarczo-obronnej przypisana jest premierowi i Radzie Ministrów.

Drugi szczebel tworzą terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, które odpowiadają za transformację zadań obronnych na dany obszar odpowiedzialności oraz efektywnie rozdzielają posiadane zasoby do ich realizacji.

Uregulowanie kwestii kompetencji i zadań przewidzianych dla organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, wymaga umiejętnego wykorzystania doświadczeń wielu nauk i dyscyplin naukowych, takich m.in., jak: teorii organizacji i kierowania, prawa, nauk wojskowych, ekonomii (w tym szczególnie ekonomiki obrony).

Na wstępie możemy postawić tezę roboczą, że problemy związane z kompetencjami i zadaniami przewidzianymi dla organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, dotyczą w głównej mierze kierowania, koordynowania, planowania, przygotowania propozycji stosownych rozwiązań legislacyjnych oraz przygotowania projektów decyzji. Przyjęcie tak znacznego uproszczenia wymaga od nas jednak wyraźnego wskazania:

- kto jest odpowiedzialny za realizację powyższych przedsięwzięć – czyli podmiotu;
- czego wyżej przytoczone przedsięwzięcia dotyczą – czyli przedmiotu (obiektu) oddziaływania.

Jeżeli się zgodzimy, że podmiotem będą organy władzy i administracji publicznej odpowiedzialne z mocy prawa za stan obronności i bezpieczeństwa państwa, to przedmiotem oddziaływania będzie tzw. sfera pozamilitarna systemu obronnego państwa, czyli inaczej mówiąc gospodarka obronna.

W tym miejscu wyraźnie pragniemy zaznaczyć, że rozważania będą dotyczyły głównie podsystemu kierowania systemem obronnego państwa, w aspekcie jego oddziaływania na tzw. podsystem pozamilitarny. Nie oznacza to jednak, że nie będziemy odwoływać się do związków i przepływów informacyjnych pomiędzy poszczególnymi elementami systemu obronnego państwa.

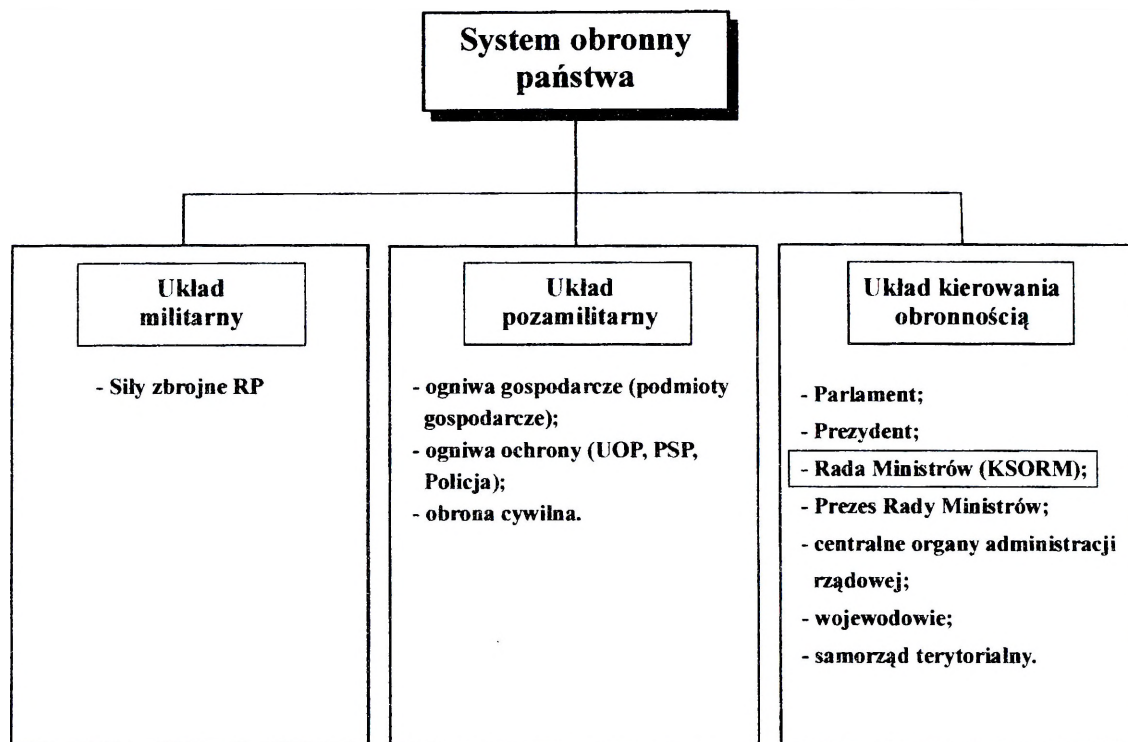
Gospodarka obronna jest składową systemu obronnego państwa. Przenika praktycznie wszystkie działy gospodarki narodowej stanowiąc ich część, nie zawsze dającą się statystycznie wyliczyć czy wyodrębnić. Obecne uwarunkowania sprawiają, że trudno byłoby wskazać taką dziedzinę gospodarki, która w sposób bezpośredni lub pośredni nie ma związku z szeroko pojętym bezpieczeństwem i obronnością państwa.

Gospodarka narodowa jest zasadniczym źródłem zaopatrywania państwa i społeczeństwa w produkty lub usługi. Ze względu na występujące powiązania i współzależności jej potencjał determinuje możliwości tworzenia siły obronnej państwa i stwarza warunki dla zaspokojenia przyszłych potrzeb obronnych. W zależności od wielkości wysiłku obronnego, celów strategii i charakteru zagrożenia,

gospodarka w różnym stopniu i zakresie spełnia swoje funkcje. Zależność ta ma charakter liniowy: wzrost zagrożenia powoduje wzrost zakresu wykonywanych zadań przez każdego uczestnika tego procesu, w wyniku czego gospodarka przechodzi na coraz wyższe szczeble gotowości obronnej.

Schemat I

Struktura systemu obronnego RP



Sfera pozamilitarna systemu obronnego państwa (gospodarka obronna) charakteryzuje się następującymi cechami:

a) względną autonomicznością, gdyż funkcjonuje w określonym otoczeniu bliższym i dalszym, a kierunek i siła związków pomiędzy systemem a otoczeniem wywierają znaczący wpływ na charakter jej działań;

b) wpływem obowiązującej strategii i doktryny na kształt i wielkość jej zadań;

c) zdeterminowaniem jej charakteru i struktury z jednej strony potencjałem gospodarczo-obronnym państwa, a z drugiej – wielkością potrzeb obronnych;

d) kreatywnością zakresu i kształtu zadań, w zależności od przebiegu procesów transformacyjnych.

Prawdopodobieństwo zaistnienia ewentualnego konfliktu zbrojnego uzasadnia konieczność wcześniejszego podejmowania określonych przedsięwzięć zarówno w systemie kierowania (sferze regulacyjnej), jak i w systemie kierowanym (sferze

realnej). W systemie kierowania mamy do czynienia głównie z podejmowaniem decyzji, koordynacją działań i przepływem informacji, natomiast domeną systemu kierowanego są przepływy rzeczowo-energetyczne. Wcześniejsze podejmowanie przedsięwzięć bezpośrednio i pośrednio wpływających na bezpieczeństwo i obronność państwa wynika również stąd, że zarówno siły zbrojne, jak i cała gospodarka narodowa, powinny być zawsze przygotowane do działania w warunkach zagrożenia czy konfliktu zbrojnego.

Diagnozę stanu gospodarki obronnej charakteryzuje jej kondycja, którą rozumiemy jako stan sprawności funkcjonowania i rozwoju gospodarczych podstaw obronności państwa. Ważność tego elementu jest oczywista – od stwierdzenia bowiem aktualnego stanu gospodarki obronnej państwa, będzie zależeć zakres i głębookość działań podejmowanych przez państwo, a szczególnie przez jego organy ustawodawcze i wykonawcze.

Powszechnie obowiązującym parametrem charakteryzującym stan systemu pozamilitarnego państwa jest **potencjał gospodarczo-obronny**, który obejmuje zasoby ludzkie, zasoby rzeczowe oraz niezbędną infrastrukturę (np. aparat wytwórczy). Innymi słowy, mamy tutaj na myśli zdolność sił ekonomicznych państwa, które mogą być wykorzystywane do zapewnienia produkcji i usług obronnych w czasie mobilizacji gospodarczej i konfliktu zbrojnego.

Ze względu na to, że trudno jest przedstawić w formie zagregowanej zbior podstawowych, reprezentacyjnych wskaźników opisujących poziom rozwoju gospodarki obronnej, należy poddać analizie wskaźniki makro, opisujące całą gospodarkę narodową. Podejście takie wydaje się uzasadnione, gdyż już wcześniej stwierdziliśmy, że gospodarka obronna przeplata się z gospodarką narodową. **Do najważniejszych wskaźników opisujących gospodarkę narodową możemy zaliczyć:**

- a) poziom i dynamikę wzrostu gospodarczego;
- b) stan finansów państwa;
- c) poziom i dynamikę produkcji przemysłowej i rolniczej;
- d) poziom i dynamikę nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej (w tym ich strukturę branżową);
- e) stan rozwoju infrastruktury techniczno-ekonomicznej (np. transport, łączność, energetykę, gospodarkę wodną) oraz infrastruktury społecznej kraju (np. służbę zdrowia, szkolnictwo);
- f) poziom i dynamikę eksportu i importu z podziałem na kierunki geograficzne i asortyment;
- g) poziom i dynamikę wydatków obronnych z uwzględnieniem ich struktury;
- h) wielkość produkcji i eksportu wyrobów przemysłu obronnego;
- i) poziom, dynamikę i strukturę rzeczową rezerw strategicznych państwa;
- j) poziom i zmiany w zatrudnieniu.

Każdy z przytoczonych wcześniej parametrów opisuje w sposób mniej lub bardziej ogólny dział czy też zjawisko mające związek z tworzeniem gospodarczych podstaw obronności państwa.

Przygotowania gospodarczo-obronne prowadzi w myśl jednolitej koncepcji aparat państwowy, wyposażony w niezbędne uprawnienia wobec podmiotów życia gospodarczego. Zadania gospodarczo-obronne realizowane we wszystkich sferach gospodarki, przygotowujące potencjał ekonomiczno-obronny do funkcjonowania w czasie podwyższonej gotowości obronnej oraz podczas wojny, obejmują w szczególności:

- a) tworzenie warunków do powiększenia możliwości wytwórczych przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego w okresie zagrożenia i wojny, zaspokajających potrzeby podsystemu militarnego i pozamilitarnego;
- b) przygotowanie wybranych elementów infrastruktury kraju (np. łączność, transport, energetyka) do funkcjonowania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- c) tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych;
- d) tworzenie warunków umożliwiających ludności przetrwanie w sytuacjach spowodowanych zagrożeniami o charakterze militarnym i niemilitarnym;
- e) podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych służących ochronie załóg pracowniczych przed skutkami czynników rażących;
- f) organizowanie i utrzymywanie systemów ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach oraz usuwania ich skutków;
- g) budowanie, modernizowanie i utrzymywanie stanowisk kierowania;
- h) inne przedsięwzięcia.

10.2. Kompetencje organów władzy i administracji publicznej w kierowaniu obronnością państwa

W systemie kierowania obronnością państwa mają swój udział wszystkie organy władzy i administracji państwowej oraz samorządowej, stosownie do kompetencji i zadań obronnych przypisanych im w konstytucji oraz innych aktach prawnych. Ich wspólnym celem jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronno-ekonomicznego państwa w czasie pokoju oraz sprawne i skuteczne jego uruchomienie wraz z całym systemem kierowania w przypadku zagrożenia lub wojny.

Obecnie zakres kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych organów władzy w zakresie obronności określają przepisy, m.in.:

- a) ustawy konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- b) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*,

c) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów,

d) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie,

e) ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz akty wykonawcze do tej ustawy,

f) ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

g) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym,

h) ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym.

Powyższe ustawy wymagają nowelizacji, w świetle przepisów ustawy konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997.

Zasadnicze funkcje w systemie kierowania obronnością państwa w czasie pokoju określa *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Realizują je: Parlament, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów (rząd), prezes Rady Ministrów, ministrowie, a także pośrednio na podstawie innych przepisów prawnych – organy kolegialne: Komitet Obrony Kraju i Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów.

Powiązania pomiędzy najwyższymi organami w państwie zajmującymi się problematyką obronności i bezpieczeństwa państwa ilustruje schemat 2.

Parlament jako organ ustawodawczy ma istotny wpływ na politykę obronną państwa, gdyż:

1) uchwała ustawy, a zatem również te, mające związek z obronnością państwa,

2) uchwalając ustawę budżetową wpływa na wysokość środków finansowych przewidzianych na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa,

3) podejmuje decyzje w imieniu Rzeczypospolitej o stanie wojny w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdyby zaistniały określone warunki do przeciwdziałania się agresji na inne państwa,

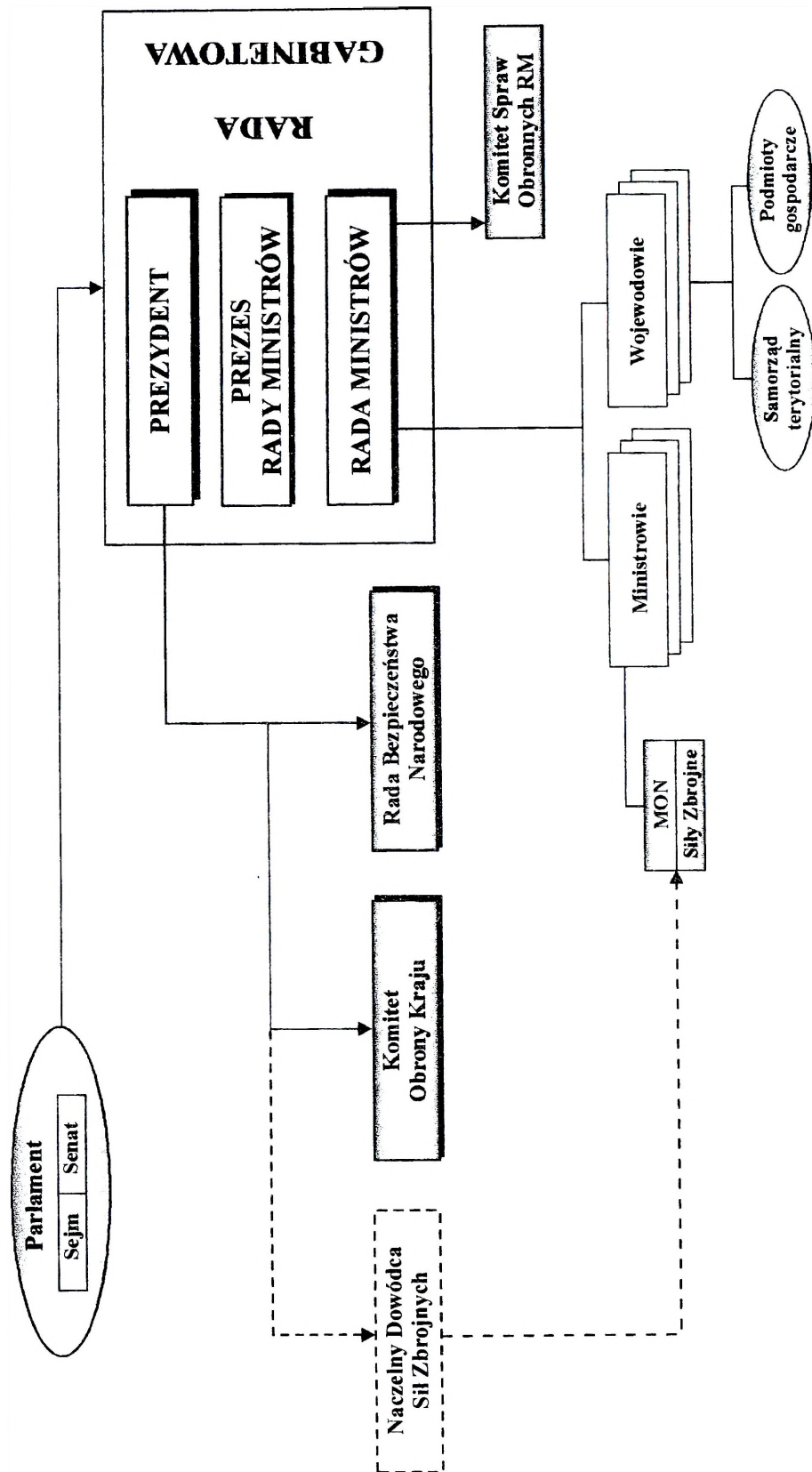
4) rozpatruje warunki wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego przez prezydenta,

5) decyduje o przedłużeniu stanu klęski żywiołowej wprowadzonego przez Radę Ministrów na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Ponadto parlament sprawuje nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów wchodzących w jej skład.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje najwyższy urząd w państwie i jest gwarantem ciągłości władzy państwowej. Konstytucja nakłada na niego szczególne obowiązki w zakresie obronności oraz przyznaje mu znaczne uprawnienia. Świadczą o tym następujące zapisy:

Powiązania pomiędzy najwyższymi organami w państwie zajmującymi się problematyką obronności i bezpieczeństwa państwa



- „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodległości jego terytorium”,

- „jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Swoje zwierzchnictwo sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”,

- decyduje o obsadzie najwyższych stanowisk w systemie dowodzenia armią, a mianowicie:

- a) mianuje szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, zaś na czas wojny – na wniosek prezesa Rady Ministrów – Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych,

- b) na wniosek ministra obrony narodowej, nadaje stopnie wojskowe,

- „powołuje i odwołuje członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego”,

- „w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (m.in. Sejm nie może zebrać się na posiedzenie) na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny”,

- w sprawach szczególnej wagi może zwoływać Radę Gabinetową, która obraduje pod jego przewodnictwem”,

- „na wniosek Prezesa Rady Ministrów – zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej”.

Swoje konstytucyjne obowiązki i upoważnienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa prezydent realizuje za pomocą organu doradczego – Rady Bezpieczeństwa Narodowego i poprzez Komitet Obrony Kraju, którego jest przewodniczącym. W sprawach szczególnej wagi może zwoływać Radę Ministrów, która obraduje wówczas pod jego przewodnictwem.

Doradcza funkcja Rady Bezpieczeństwa Narodowego winna być rozumiana szeroko, tzn. nie ograniczać się wyłącznie do sytuacji, w której prezydent zwróci się do niej w konkretnej sprawie o radę. Przyjęta praktyka lub szczegółowe przepisy dotyczące jej uprawnień mogą jej nadać także uprawnienia prowadzenia samodzielnych analiz i samodzielnego występowania do prezydenta z odpowiednimi sugestiami czy inspiracjami. Z uwagi na jej konstytucjonalne zakotwiczenie, należy również przyjąć dopuszczalność jej uprawnień do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych, oczywiście w zakresie jej działania i przy opracowywaniu konkretnej sprawy (wyłączyć należy natomiast sprawy objęte tajemnicą państwową).

W świetle ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP:

Komitet Obrony Kraju jest organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Podkreślić należy, że wprowadzie ustawa konstytucyjna z 2 kwietnia 1997 roku nie przewiduje KOK w strukturze organów podległych prezydentowi RP, to jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 6 – 11 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*) KOK będzie funkcjonował do czasu uregulowania tej kwestii w ustawie kompetencyjnej.

W maju 1998 roku Rząd skierował do sejmu projekt ustawy o zmianie *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw*. Celem projektowanej regulacji było zniesienie instytucji Komitetu Obrony Kraju oraz wojewódzkich komitetów obrony, które utraciły swój byt konstytucyjny. Zważywszy, że konstytucyjne kompetencje w zakresie spraw obronnych należą do Rady Ministrów, nie jest celowe dalsze utrzymywanie w przepisach istnienia KOK. Projekt przewidywał, że dotychczasowe kompetencje znoszonego KOK przejmie Rada Ministrów, a kompetencje wojewódzkiego komitetu obrony – wojewoda.

Jednak w obecnej sytuacji nadal funkcjonuje Komitet Obrony Kraju, a jego zasady i tryb działania określił prezydent w porozumieniu z Radą Ministrów (art. 10. cyt. *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*). Zadania Komitetu Obrony Kraju w zakresie obronności określa art. 6. ustawy, przy czym wykonuje je „w zgodności z ustaleniami Rady Ministrów, podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”.

Prezes Rady Ministrów za pomocą Kancelarii Prezesa Rady Ministrów realizuje w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa następujące zadania:

- kieruje pracami Rady Ministrów,
- zapewnia wykonanie polityki obronnej RP i określa sposoby jej wykonania,
- wnioskuje powołanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych,
- kieruje działalnością wojewody i ocenia jego pracę,
- wnioskuje zarządzenie przez prezydenta powszechnej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP.

Rada Ministrów podejmuje decyzje we wszystkich sprawach polityki państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegła dla prezydenta albo innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

W szczególności Rada Ministrów:

- zapewnia wykonanie ustaw,
- uchwała projekt budżetu państwa i kieruje jego wykonaniem,
- zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- występuje z wnioskiem do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego,
- w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej oraz w celu usunięcia jej skutków – może wprowadzić na czas oznaczony (nie dłużej niż 30 dni) stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa,
- w sytuacjach szczególnych występuje do prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy wprowadzającego stany nadzwyczajne oraz określającego zasady działania organów władzy publicznej z nimi związane.

Zasady określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* wynikają z przepisów konstytucji RP i są zgodne z zasadami funkcjonowania rządu przyjmowanymi w wysoko rozwiniętych państwach demokratycznych.

Rada Ministrów, w granicach swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, rozpatruje sprawy kierowane pod jej obrady w trybie zapewniającym kolegialne podejmowanie rozstrzygnięć z możliwością uzgodnienia stanowisk w drodze obiegowej. Pracami rządu kieruje prezes Rady Ministrów, zwołuje posiedzenia, ustala ich porządek oraz im przewodniczy. Zasadą jest, że Rada Ministrów obraduje w składzie konstytucyjnym (członkowie Rady Ministrów, których udział w posiedzeniu jest obowiązkowy) z dodatkowym uczestnictwem osób, których upoważniają do tego przepisy tej ustawy bądź odrębne, przy czym tylko członkom Rady Ministrów przysługuje prawo głosu stanowiącego. Posiedzenia rządu odbywają się przy obecności większości członków, a rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia, a nie głosowania, jako metody podejmowania rozstrzygnięć.

Posiedzenia mają charakter poufny, a ze względu na ochronę wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową premier może zarządzić tajność całości lub części posiedzenia. Każdorazowo z posiedzenia Rady Ministrów sporządza się protokół ustaleń. Podkreślić należy, iż ustawową podstawę działania służącą wykonaniu przez rząd jego zadań mają najważniejsze organy i ciała (komitety Rady Ministrów, w tym Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów, Rada Legislacyjna, pełnomocnicy rządu).

W związku z przepisami ustawy konstytucyjnej i na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* został opracowany i przyjęty w drodze uchwały rządu z dnia 25 lutego 1997 roku „Regulamin pracy Rady Ministrów” zapewniający efektywną pracę rządu nad projektami dokumentów rządowych, ich właściwy poziom merytoryczny oraz poprawność formalną. W regulaminie, po zamieszczonych przepisach ogólnych, unormowano m.in.:

- tryb opracowania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych, ze wskazaniem właściwych organów wnioskujących,
- tryb wyjaśniania i usuwania rozbieżności stanowisk oraz rozstrzygnięcia sporów, przewidując w tym zakresie między innymi konferencje uzgodnieniowe oraz usuwanie rozbieżności w toku prac właściwych stałych komitetów Rady Ministrów, w tym Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów,
- wymóg opiniowania projektów aktów normatywnych przez Radę Legislacyjną przy prezesie Rady Ministrów,
- wymóg opiniowania aktów prawnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem Unii Europejskiej (opinia Komitetu Integracji Europejskiej),

- tryb zwoływania i odbywania posiedzeń Rady Ministrów, ustalania porządków obrad oraz tryb podejmowania rozstrzygnięć, w tym w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów (tryb obiegowy),
- problematykę realizacji obowiązków rządu wobec sejmu i senatu,
- zakres i dopuszczalne formy postępowania członków Rady Ministrów przy publicznym prezentowaniu ustaleń Rady Ministrów,
- tryb działania organów wewnętrznych Rady Ministrów.

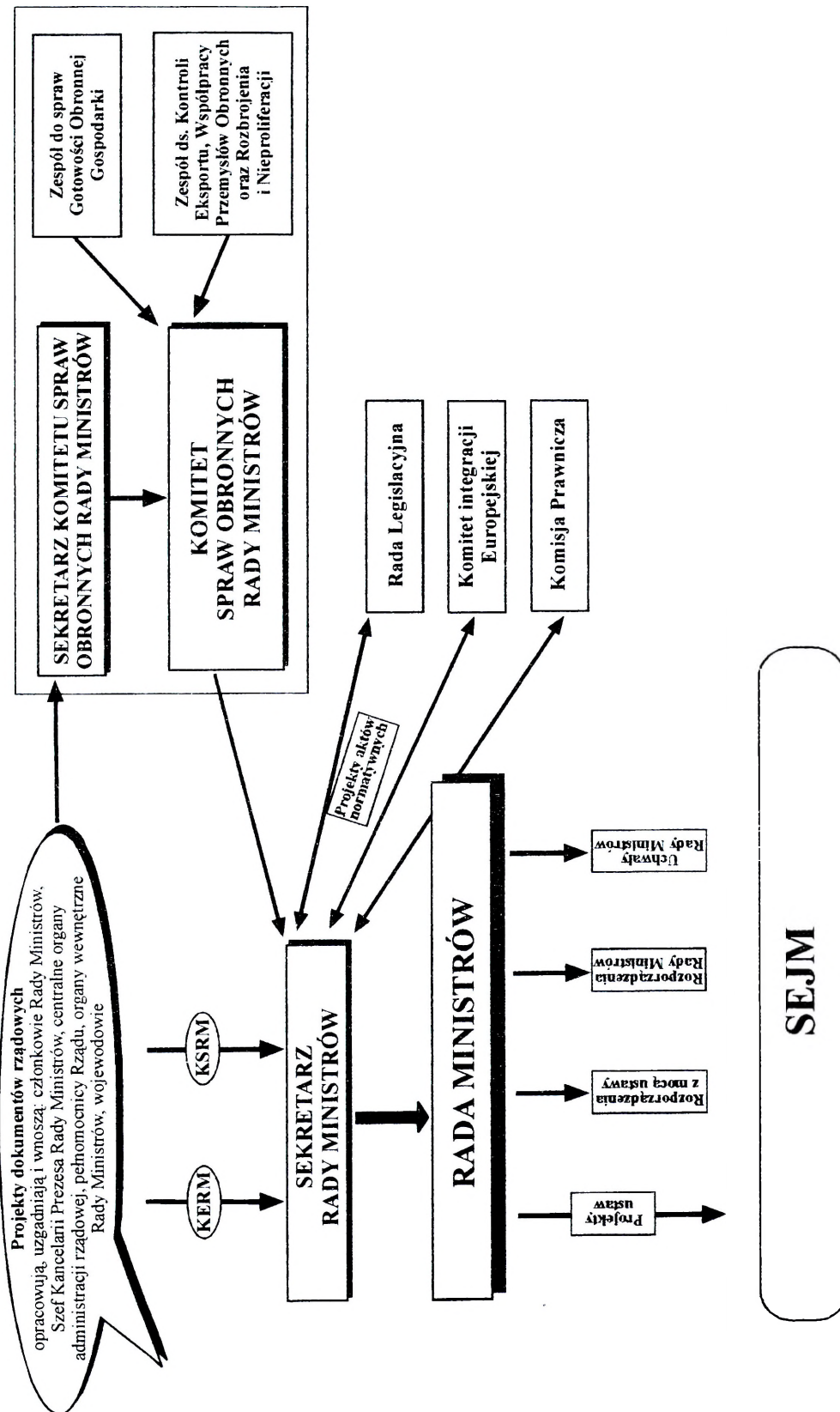
Rada Ministrów działa na podstawie programów prac rządu przyjmowanych na okres jednego roku lub krótszy, ze szczególnym uwzględnieniem programu prac legislacyjnych.

Projekty dokumentów rządowych, a w tym projekty aktów normatywnych, programy, sprawozdania, informacje, stanowiska i rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jak również projekty rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa – opracowują w ramach swoich właściwości i po uzgodnieniu wnoszą pod obrady Rady Ministrów: członkowie Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych) za pośrednictwem ministra sprawującego nad nimi nadzór, wojewodowie za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz pełnomocnicy rządu. Kolegialnym organem pomocniczo-opiniodawczym zapewniającym realizację zadań rządu i innych organów administracji rządowej w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów.

Projekty dokumentów rządowych przed wniesieniem do rozpatrzenia Radzie Ministrów są poddawane przez organ wnioskujący uzgodnieniom. Postępowaniem uzgadniającym w zakresie prawnym i formalnym powinny być objęte właściwe w sprawach legislacji komórki organizacyjne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a w odniesieniu do dokumentów rządowych w sprawach obronnych – Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Procedury uzgodnieniowe i obieg dokumentów rządowych przedstawia schemat 3.

Biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne projektu oraz stopień jego złożoności, może on być skierowany do zaopiniowania przez inne organy administracji publicznej, organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty i instytucje. Organy, do których skierowano projekt dokumentu rządowego w celu uzgodnienia są zobowiązane zająć stanowisko w wyznaczonym terminie, zgłaszając uwagi lub opinię na piśmie albo zawiadamiając o braku uwag. Termin, w którym należy ustosunkować się do projektu, ustala organ uzgadniający, biorąc pod uwagę rodzaj i przedmiot dokumentu, a także pilność sprawy. Termin ten jednak nie powinien w zasadzie przekraczać 30 dni, natomiast wyznaczenie terminu krótszego niż 7 dni, wymaga uzgodnienia i porozumienia z szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Obieg dokumentów rządowych



Rozbieżności powstałe w trakcie postępowania uzgadniającego wyjaśnia się w toku organizowanych przez organ wnioskujący międzyministerialnych konferencji uzgodnieniowych. Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych w czasie konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek, opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego lub sporządza protokół rozbieżności. Jeżeli nie jest możliwe usunięcie rozbieżności w trakcie postępowania uzgodnieniowego, w tym wypadku organ właściwy w sprawach obronności kieruje projekt do rozpatrzenia przez Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów.

W przypadku gdy w toku prac Komitetu nie udało się usunąć rozbieżności stanowisk, o wniesieniu projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów decyduje przewodniczący KSORM. W takich wypadkach wniosek przewodniczącego o rozpatrzenie projektu przez rząd wymaga szczegółowego omówienia nie usuniętych rozbieżności, wskazania ich przyczyn, przedstawienia stanowisk członków Komitetu oraz sformułowania jednoznacznej propozycji rozstrzygnięcia sprawy przez Radę Ministrów.

Po przeprowadzeniu uzgodnień, a przed wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, projekty aktów normatywnych są rozpatrywane pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Komisja Prawnicza bada i ocenia projekt aktu normatywnego, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej oraz poprawność językową przepisów projektu.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o *urzędzie Ministra Obrony Narodowej* w sposób ramowy określa kompetencje szefa tego resortu jako naczelnego organu administracji rządowej w zakresie obronności. Jej zasadnicza rola polega na tym, że w sposób jednoznaczny rozstrzyga wieloletni spór o władzę nad wojskiem. Z treści przepisów tej ustawy wynika, że siłami zbrojnymi w czasie pokoju kieruje cywilny minister obrony narodowej. Akt wykonawczy do tej ustawy – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w *sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, zawiera swego rodzaju wykładnię ustawowych obowiązków ministra, do których należy w szczególności:

- 1) przygotowanie założeń obronnych państwa,
- 2) realizacja decyzji, wytycznych rządu dotyczących obronności i koordynowania realizacji wynikających z nich zadań,
- 3) ogólny nadzór nad wykonaniem zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, podmioty gospodarcze i inne podmioty – w zakresie przewidzianym przez Radę Ministrów,
- 4) ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony.

W tym miejscu należałoby wspomnieć, że aktualnie w Ministerstwie Obrony Narodowej trwają prace nad projektem *ustawy o kompetencjach organów władzy publicznej w zakresie obronności Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*. Celem

projektowanej regulacji było określenie kompetencji i zadań organów władzy publicznej RP w zakresie obronności państwa od prezydenta poprzez Radę Ministrów, premiera oraz ministrów i wojewodów do organów samorządu terytorialnego. Projekt ustawy m.in. przewiduje, iż Rada Ministrów realizując zadania wynikające z konstytucji, w szczególności ustala strategię obrony narodowej i wieloletnie programy rozwoju i budżetowania systemu obrony RP, występuje z wnioskami o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych i ogłoszenie mobilizacji, określa ogólne założenia organizacyjne sił zbrojnych, szczegółowe zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony dla organów władzy publicznej i innych podmiotów życia społecznego, zasady i zadania dotyczące utrzymywania i podwyższania gotowości obronnej państwa oraz zasady przygotowania organów władzy publicznej do funkcjonowania w okresie zagrożenia i w czasie wojny. Przewiduje się również, iż Rada Ministrów ustala program mobilizacji gospodarki.

Wspomnieć należy także, że w czerwcu 1996 roku parlament uchwalił m.in. ustawę o *Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*, która wskazuje, że minister spraw wewnętrznych i administracji wykonuje m.in. zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, do których zaliczamy m.in.:

- sprawy w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego,
- koordynowanie działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu,
- sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny,
- sprawy związane z zapewnieniem funkcjonowania administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, podkreślić należy, że zgodnie z zarządzeniem nr 27 prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 roku został powołany pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji Komitet Rady Ministrów do spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, a do jego zakresu działania należy:

- 1) przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych,
- 2) koordynacja działania organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych,
- 3) koordynacja działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą,
- 4) przedstawianie wniosków i typowanie jednostek wojskowych przeznaczonych do działań w sytuacjach kryzysowych w kraju i za granicą,
- 5) nadzór nad szacowaniem strat i szkód powstałych w wyniku sytuacji kryzysowej.

Z przedstawionymi powyżej regulacjami prawnymi jest również związana ustawa o *administracji rządowej w województwie*, która stanowi m.in., że wojewo-

da jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad jednostkami samorządu. W nowej sytuacji prawnej wojewodowie otrzymali kluczową pozycję jako przedstawiciele Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów. Wojewoda, jako organ administracji rządowej, zapewnia i koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, m.in. w zakresie:

- zapobiegania zagrożenia życia i zdrowia ludzi,
- zagrożenia środowiska,
- utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa,
- ochrony praw obywatelskich,
- zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków (konstytucja RP przewiduje takie stany zagrożenia, jak: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej).

Na podstawie przepisów omawianej ustawy wojewoda ma prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych – w sprawach zagrożeń i zapobiegania klęskom – również organom samorządu terytorialnego.

Na terenie województwa wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również organizuje wykonywanie zadań przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, (wojewódzkie, powiatowe i gminne) organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne prowadzące działalność na obszarze województwa. Szczegółową organizację wykonywania zadań przewiduje się w opracowywanym przez resort obrony projekcie *ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych (Dział V)*.

Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów – zgodnie z art. 11, ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów – Rada Ministrów utworzyła w drodze rozporządzenia z dnia 25 listopada 1997 r. stałe komitety Rady Ministrów jako jej organy pomocnicze i opiniodawcze. Powołanie czterech komitetów Rady Ministrów w drodze jednego aktu prawnego (ekonomicznego, społecznego, spraw obronnych do spraw polityki regionalnej i zrównoważonego rozwoju) pozwoliło na ujednoczenie przepisów o tworzeniu komitetów odpowiednio do ich charakteru i wspólnego celu tworzenia.

Dziedziny działania komitetów obejmują podstawowe zagadnienia rozwoju gospodarczego kraju i rozwoju regionalnego, najistotniejsze zagadnienia społeczno-polityczne oraz związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Stosownie do przepisów art. 11, ust. 4 cyt. wyżej ustawy, prezes Rady Ministrów wyznacza skład komitetów złożony wyłącznie z członków Rady Ministrów, wskazując swego reprezentanta w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa

Rady Ministrów, a obsługę komitetów zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącymi stałych komitetów Rady Ministrów powołuje i odwołuje premier spośród członków Komitetu. Funkcje sekretarza Komitetu pełni wyznaczony przez przewodniczącego Komitetu dyrektor odpowiedniego departamentu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Celem działania utworzonych organów wewnętrznych Rady Ministrów jest uzgadnianie stanowisk członków Rady Ministrów, inicjowanie i przygotowywanie rozstrzygnięć oraz analizowanie sytuacji w poszczególnych dziedzinach polityki rządu.

Rada Ministrów wykonując ustanowione dla niej w konstytucji i ustawach zadania w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jak również w celu uzgodnienia stanowisk jej członków, inicjowania i przygotowania projektów rozstrzygnięć w tym zakresie – przed posiedzeniem rządu – powołała w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów: Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Komitet obejmuje swoim działaniem m.in.:

1) sprawy projektów aktów normatywnych i projektów programów oraz analizy i sprawozdania dotyczące zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa w zakresie:

a) systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania,

b) przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem specjalnym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa,

c) uwzględnienia wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym w zakresie transportu, energetyki i łączności,

d) nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, a także koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków,

2) realizacji innych spraw zleconych przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów.

W skład Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, któremu przewodniczy minister obrony narodowej, wchodzi członkowie Rady Ministrów – szefowie resortów mających szczególnie duży wpływ na stan obronności i bezpieczeństwa państwa: spraw zagranicznych, finansów, gospodarki, spraw wewnętrznych i administracji, łączności, skarbu państwa, transportu i gospodarki morskiej, szef KPRM, przewodniczący KBN i prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.

Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów – zgodnie z przyjętym harmonogramem prac Rady Ministrów – pracuje na podstawie rocznego planu pracy, w którym ujmuje się tematy i propozycje zgłaszane przez członków Rady Ministrów. Komitet w ramach posiadanych kompetencji rozpatruje na swych posiedzeniach projekty dokumentów rządowych, w tym projekty normatywnych aktów prawnych dotyczące spraw z zakresu zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, wypracowuje stanowisko, rekomendację lub opinię, którą z kolei przedstawia Radzie Ministrów.

Do organizacji i trybu pracy Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów stosuje się odpowiednio przepisy zawarte w *ustawie o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów* oraz Regulaminie pracy Rady Ministrów, z tym, że określone w nich upoważnienia prezesa Rady Ministrów przysługują przewodniczącemu Komitetu, a sekretarza Rady Ministrów – sekretarzowi KSORM.

Przewodniczący Komitetu zwołuje posiedzenia KSORM, które odbywają się przy obecności większości jego członków. Uczestnictwo członków na posiedzeniach jest obowiązkowe, tylko w wyjątkowych przypadkach za zgodą przewodniczącego może uczestniczyć wskazany przez ministra sekretarz lub podsekretarz stanu – jednak bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć.

Zaznaczyć należy, że przewodniczący może zapraszać do udziału w pracach Komitetu również inne osoby, jeśli wymaga tego omawiana sprawa. Rozstrzygnięcia Komitetu, tak jak i rządu, zapadają w drodze uzgodnienia, jednak w odniesieniu do projektu dokumentu rządowego będącego przedmiotem prac Komitetu, co do którego w postępowaniu uzgadniającym (mimo odbycia konferencji uzgodnieniowych) nie zostały usunięte rozbieżności stanowisk – o wniesieniu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów tego projektu decyduje przewodniczący Komitetu. Wniosek przewodniczącego wymaga omówienia nie usuniętych rozbieżności, ze wskazaniem ich przyczyny, dokładnego przedstawienia stanowiska członków Komitetu oraz sformułowania jednoznacznej propozycji rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż przewodniczący może z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Komitetu – zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcia sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Komitetu (w trybie obiegowym). Projekt taki lub rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte, jeżeli wszyscy członkowie Komitetu wyrazili pisemną zgodę na przyjęcie dokumentu lub do proponowanej treści rozstrzygnięcia nie wnieśli zastrzeżeń.

Z posiedzenia KSORM sporządza się pełny zapis jego przebiegu oraz protokół ustaleń, który podpisuje przewodniczący oraz sekretarz Komitetu.

Posiedzenia KSORM mają charakter poufny, a ze względu na ochronę wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową – przewodniczący osobiście zarządza tajność całości lub części posiedzenia. Przewodniczący może infor-

mować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych ustaleniach, jednak nie może przekazywać wiadomości, które stanowiłyby tajemnicę obrad. Jeżeli sprawa wniesiona pod obrady nie wymaga zajęcia stanowiska przez Komitet w pełnym składzie, przewodniczącego może spośród członków Komitetu utworzyć zespół, któremu powierza rozpatrzenie tej sprawy. Rozstrzygnięcia uzgodnione przez członków zespołu traktuje się jako stanowisko lub rekomendacja Komitetu.

Korzystając z uprawnienia zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów „w sprawie utworzenia stałych komitetów...”, w ramach Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów funkcjonują dwa stałe zespoły:

1. Zespół KSORM do spraw Gotowości Obronnej Gospodarki,
2. Zespół KSORM do spraw Kontroli Eksportu, Współpracy Przemysłów Obronnych oraz Rozbrojenia i Nieproliferaacji.

Zespół Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do spraw Gotowości Obronnej Gospodarki został powołany decyzją nr 2/98 Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1998 roku. Cel i zadania wynikają bezpośrednio z zadań Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów. Głównym zadaniem Zespołu jest projektowanie oraz przedstawienie KSORM-owi propozycji rozwiązań prawno-organizacyjnych i ekonomicznych mających na celu tworzenie warunków zapewniających realizację zadań zawartych przede wszystkim w „Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki” (CPMG). Zgodnie z decyzją nr 2/98 do zadań Zespołu należy:

- 1) koordynacja zadań CPMG oraz analiza i bieżąca ocena gotowości obronnej gospodarki z punktu widzenia programowania procesów wzrostu gotowości obronnej gospodarki;
- 2) ocena przebiegu procesów dostosowawczych gospodarki polskiej do UZE i NATO w zakresie wymagań organizacyjno-mobilizacyjnych;
- 3) inicjowanie przedsięwzięć rozwojowych i uzgadnianie stanowisk w kwestiach o znaczeniu organizacyjno-mobilizacyjnym dla Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów;
- 4) analizowanie i monitorowanie stanu gotowości obronnej gospodarki.

Zespołowi przewodniczy wiceprezes Rady Ministrów – minister gospodarki, a w jego skład wchodzi przedstawiciele w randze sekretarza lub podsekretarza stanu następujących resortów: obrony narodowej, finansów, spraw wewnętrznych i administracji, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, skarbu państwa, łączności, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, transportu i gospodarki morskiej, zdrowia i opieki społecznej, przedstawiciel Kancelarii Premiera, UOP i Sztabu Generalnego WP.

Zespół Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do spraw Kontroli Eksportu, Współpracy Przemysłów Obronnych i Nieproliferaacji powołano 2 listopada 1999 roku. (Protokół ustaleń KSORM nr 20/99). Cel i zadania wynikają – podobnie jak poprzednio – bezpośrednio z zadań Komitetu Spraw Obronnych

Rady Ministrów. Do zadań szczegółowych należy przygotowanie koncepcji i projektów rozwiązań programowych, projektów rozstrzygnięć, opiniowanie w sprawach zgłaszanych przez organy administracji rządowej, a także opracowywanie analiz, prognoz, ekspertyz, z inicjatywy i na wniosek organów ustawowo do tego powołanych, w sprawach dotyczących:

a) współpracy przemysłów obronnych, a także obrotu bronią, uzbrojeniem, usługami oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania;

b) działań promocyjnych w dziedzinie obrotu bronią, uzbrojeniem, usługami oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania;

c) efektywności obrotu bronią, uzbrojeniem, usługami oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania;

d) prac naukowo-badawczych na potrzeby obronności państwa;

e) funkcjonowania sankcji międzynarodowych i innych ograniczeń w obrocie bronią, uzbrojeniem, usługami oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania;

f) efektywności działań Polski na forum międzynarodowych organizacji nieproliferacyjnych przy stosowaniu określonych reżimów kontrolnych;

g) działań w dziedzinie nieproliferacji, rozbrojenia kontroli eksportu i współpracy przemysłów obronnych;

h) zgodności działań w dziedzinie nieproliferacji, rozbrojenia, kontroli eksportu i współpracy przemysłów obronnych z założeniami polityki bezpieczeństwa państwa.

Obecnie Zespołowi temu przewodniczy wiceprezes Rady Ministrów – minister gospodarki. Zespół kieruje się w swoich pracach przepisami „Regulaminu Pracy Rady Ministrów” i ustaleniami Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów.

10.3. Kierunki rozwoju podsystemu kierowania gospodarką obronną

Wspominaliśmy już wcześniej, że kierowanie gospodarką obronną jest immanentną częścią podsystemu kierowania systemu obronnego (obronności) państwa. System obronny państwa (lub system obrony narodowej) to całość sił i środków przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane.

Trudno obecnie pokusić się o zbudowanie modelu docelowego podsystemu kierowania obronnością państwa w warunkach jego ograniczonej autonomiczności czy też trwających nadal procesów transformacji w gospodarce narodowej. Aby jednak system gospodarki obronnej mógł bezkonfliktowo wypełniać przypisane mu zadania, powinniśmy dążyć do urzeczywistnienia następujących podstawowych warunków:

1) opracować i wdrożyć przepisy warunkujące realizację zadań obronnych przez poszczególne podmioty gospodarcze niezależnie od ich form własności;

2) określić wielkość potrzeb obronnych oraz zapewnić ścieżkę ich finansowania, zwłaszcza w dziedzinie przygotowania gospodarki obronnej do działania w warunkach zagrożenia;

3) monitorować i analizować nowe zjawiska występujące w gospodarce obronnej, a wnioski uwzględniać w działalności legislacyjnej i w polityce gospodarczo-obronnej.

Przedłużający się proces transformacji systemowej w gospodarce narodowej nie sprzyja wprost kondycji gospodarki obronnej. Niedocenianie lub wręcz pomijanie w decyzjach gospodarczych uwarunkowań obronnych, wynikających m.in. z konieczności rozbudowy infrastruktury obronnej zgodnie z nowymi uwarunkowaniami geopolitycznymi, tworzenia rezerw i zapasów czy zagospodarowania wolnych mocy produkcyjnych zakładów przemysłu zbrojeniowego, nie wpływa pozytywnie na poziom gotowości obronnej państwa. Z tego tytułu niezmiernie ważne jest dążenie do ostatecznego ukształtowania się organów decyzyjnych i wykonawczych wyposażonych w jednorodną koncepcję bezpieczeństwa państwa oraz w zestaw niezbędnych procedur i rozwiązań legislacyjnych.

Mając powyższe na względzie w 1998 roku w MON powołano do życia Zespół do Opracowania Założeń do Kompleksowej Przebudowy Systemu Obronnego Państwa oraz do Systemu Strategicznego Programowania Społeczno-Gospodarczo-Obronnego. Efektem prac zespołu były „Założenia do Kompleksowej Przebudowy, Utrzymania oraz Doskonalenia Systemu Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęte w dniu 17 listopada 1999 roku przez Radę Ministrów. Założenia powyższe opracowano w celu ukierunkowania prac nad programem przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności RP w latach 2001 – 2006 i obejmują w szczególności:

1) sprecyzowanie strategicznych zadań państwa w dziedzinie obronności w celu sprostania zagrożeniom i wyzwaniom wymienionym w „Strategii Bezpieczeństwa RP” przyjętej przez Radę Ministrów w styczniu 2000 roku;

2) skład i strukturę SOP oraz głównych kierunków i podstawowych zadań w dziedzinie przygotowań obronnych w latach 2001 – 2006 w odniesieniu do sfery militarnej i pozamilitarnej;

3) możliwości finansowania przygotowań obronnych w latach 2001 – 2006.

Główne zadania w dziedzinie przebudowy, utrzymania i doskonalenia podsystemu kierowania obronnością państwa sprowadzają się do:

1) dostosowania regulacji prawnych do nowej konstytucji RP w zakresie kierowania przygotowaniem obronnym, reagowania na zagrożenia kryzysowe oraz obrony państwa oraz wymogów wynikających z członkostwa w NATO;

2) reorganizacji systemu stanowisk kierowania naczelnymi organami państwa;

3) doskonalenia sprawności organów kierujących.

Podstawowe zadanie organów kierowania sprowadza się do realizacji przedsięwzięć planowania obronnego, szkolenia obronnego oraz utrzymania materiałowo-organizacyjnej bazy SOP. Zasadnicze działania w sferze gospodarczo-obronnej w latach 2001 – 2006 polegały na doskonaleniu systemu gospodarczo-obronnego poprzez zapewnienie sprawnego funkcjonowania gospodarki w warunkach prognozowanych zagrożeń. Szczególne znaczenie będą więc miały następujące przedsięwzięcia:

a) przygotowanie rozwiązań systemowych poprawiających konkurencyjność przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego wynikających z przyjętego przez Radę Ministrów 9 lutego 1999 roku „Programu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Wsparcia w Zakresie Modernizacji Technicznej SZ RP”;

b) opracowanie, wdrożenie i aktualizację „Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki”;

c) realizacja gospodarczych celów sił zbrojnych RP w ramach zadań „Wsparcia państwa-gospodarza” (HNS);

d) aktywizacja uczestnictwa polskich przedsiębiorców w urzeczywistnianiu „Programu NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa” (NSiP);

e) usprawnienie procesu tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych i gospodarowania nimi;

f) uwzględnienie aspektów obronnych w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju;

g) zwiększenie efektywności prac badawczo-rozwojowych na potrzeby obronności (szczególna rola strategicznych programów rządowych);

h) przygotowanie i uruchomienie Krajowego Systemu Łączności, zapewnienie zgodności rozwiązań w nim zawartych z prawem międzynarodowym;

i) przygotowanie potencjału przewozowego i środków transportowych do funkcjonowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa;

j) wykonywanie przedsięwzięć dostosowawczych w dziedzinie przygotowania transportu kolejowego, samochodowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej i infrastruktury drogowej do standardów NATO i UE.

Dopóki zespół międzyresortowy nie zakończy prac i nie przedłoży Radzie Ministrów „Programu Kompleksowej Przebudowy, Utrzymania oraz Doskonalenia Systemu Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” trudno jednoznacznie określić, kto (jaki organ państwowy), jak usytuowany oraz z jakim zakresem kompetencji powinien w przyszłości kierować sferą pozamilitarną (gospodarką obronną).

W dającej się przewidzieć przyszłości możemy więc przedstawić jedynie ideę budowania podsystemu kierowania SOP. Podejście takie jest uzasadnione aktualnym stanem legislacji obronnej oraz politycznymi ograniczeniami możliwości jej zmiany. Nie rozwijając szerzej tego wątku należy stwierdzić, że trudno będzie wypełnić konkretną treścią poszczególne moduły schematu ideowego bez uchwalenia przez parlament następujących aktów prawnych:

– rządowego projektu ustawy *o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* – wniesiony do sejm 12.10.1999 r.;

– rządowego projektu ustawy *o kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* – wniesiony do sejm 12.10.1999 r.;

– rządowego projektu ustawy *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw* – wniesiony do sejm 17.04.2000 r.;

– rządowego projektu ustawy *o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju* – wniesiony do sejm 18.04.2000 r.;

– prezydenckiego projektu ustawy *o stanie wojennym* – wniesiony do sejm 22.10.1997 r.;

– prezydenckiego projektu ustawy *o stanie wyjątkowym* – wniesiony do sejm 22.10.1997 r.;

prezydenckiego projektu ustawy *o stanie klęski żywiołowej* – wniesiony do sejm 22.10.1997 r.

Tak silne uwarunkowanie zbudowania modelu docelowego podsystemu kierowania SOP, którego integralną częścią pozostanie podsystem kierowania gospodarką obronną, rozwiązaniami wynikającymi ze stanu tzw. legislacji obronnej, wynika stąd, że w kraju mamy do czynienia z dwuszczeblową władzą wykonawczą na poziomie centralnym:

- 1) szczebel prezydenta RP,
- 2) szczebel premiera i Rady Ministrów.

Bez rozwiązań ustawowych trudno zatem jednoznacznie określić, kto będzie wypełniał funkcje decydenta, organu doradczego oraz organu sztabowego.

Ze względu na zmieniające się jakościowo możliwe zagrożenia, warto również rozważyć w podsystemie kierowania SOP niezwykle ważny problem reagowania kryzysowego. Prace legislacyjne nad projektem ustawy *o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju* obejmują swym zasięgiem reagowanie na zagrożenia o charakterze niemilitarnym, pomijając kwestie reagowania na kryzysy o charakterze polityczno-militarnym.

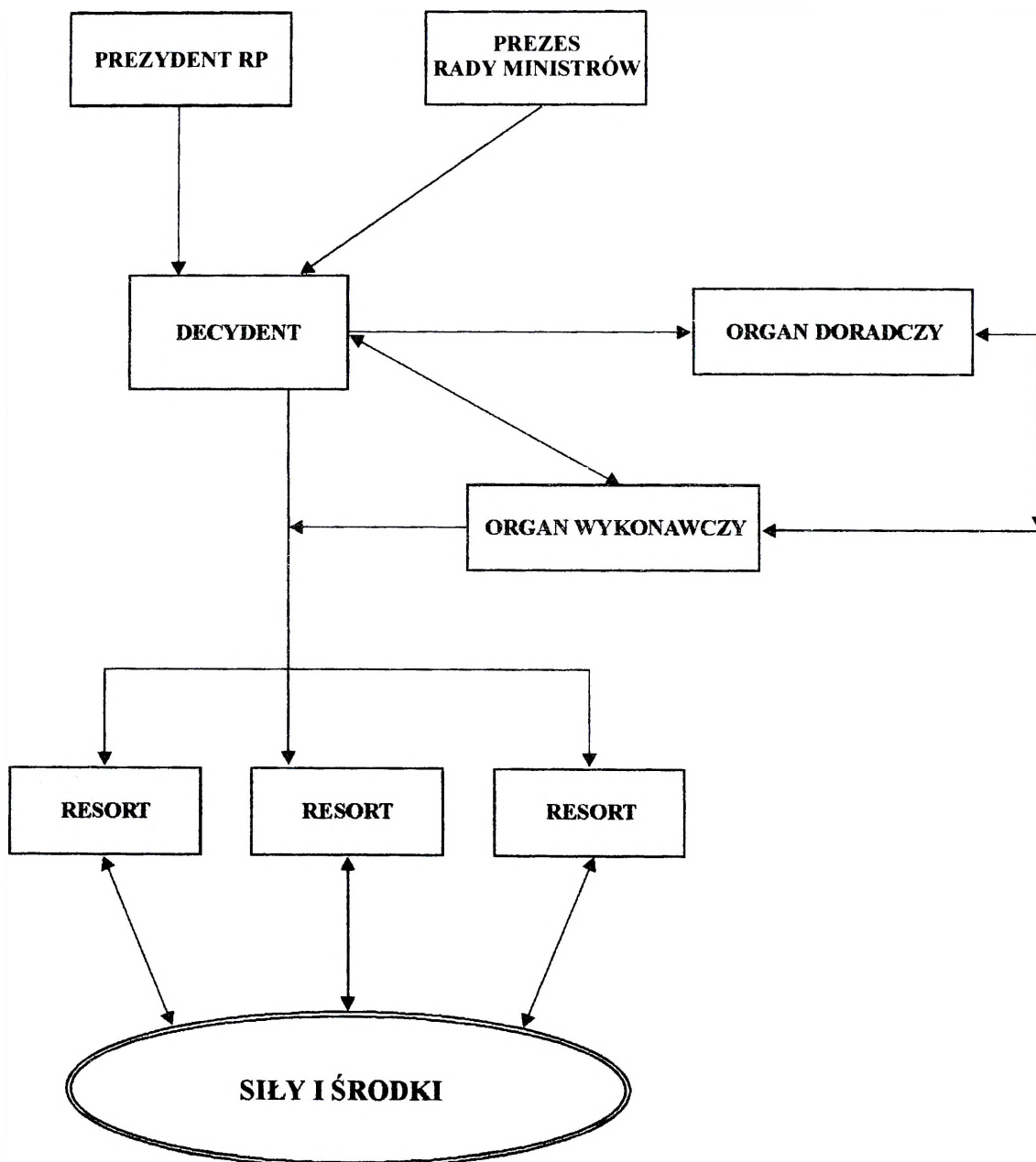
Próbę rozwiązania w zakresie reagowania i zarządzania w przypadku wystąpienia kryzysów w czasie pokoju przedstawia schemat 5.

Najpoważniejszym niedociągnięciem przedstawionego rozwiązania jest to, iż projektodawca nie uwzględnił możliwości występowania kryzysów o charakterze polityczno-militarnym – czyli ustawa nie rozwiązuje całości problematyki reagowania kryzysowego w państwie. Ponadto proponowane rozwiązanie:

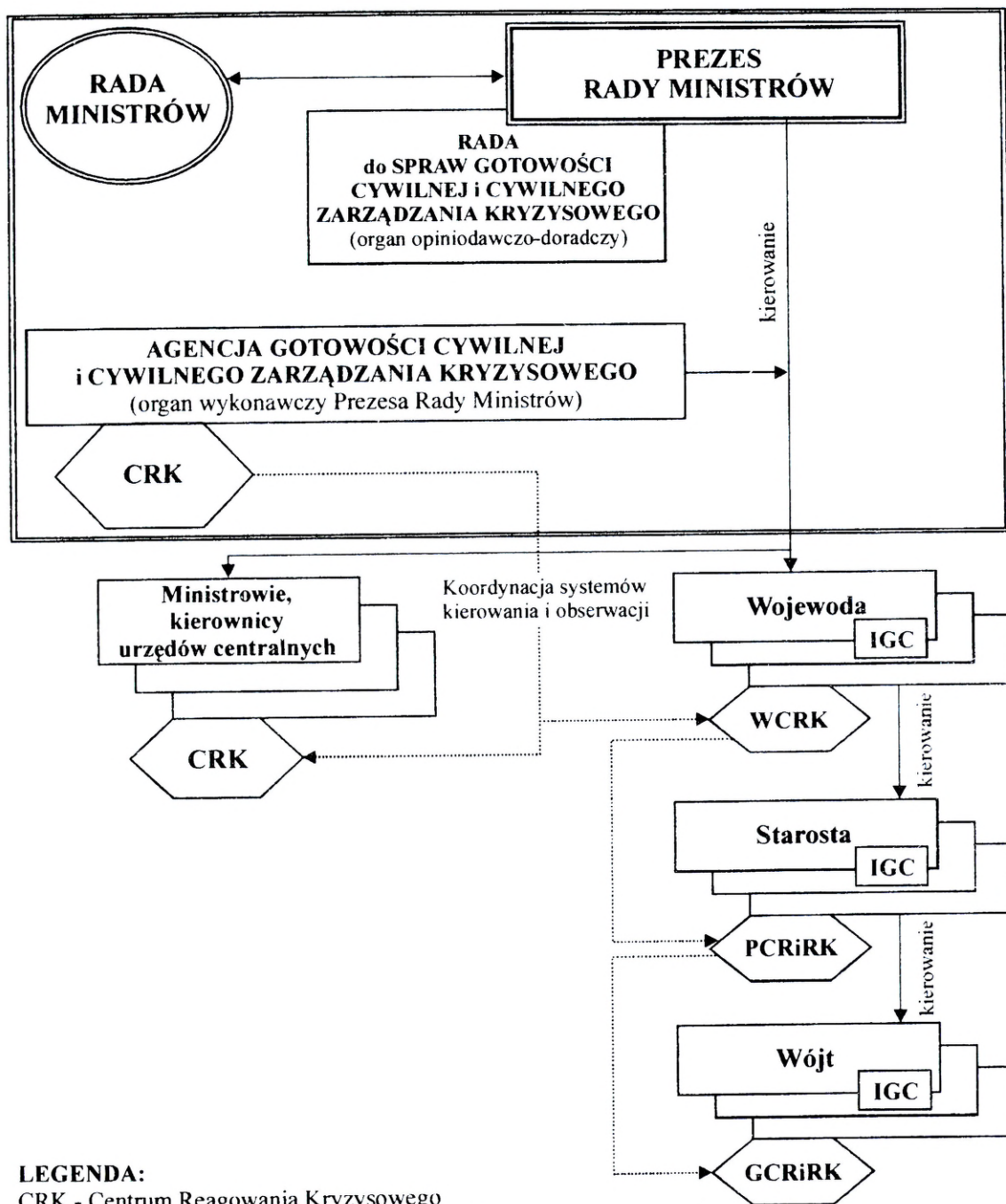
**Idea podsystemu kierowania systemu obronnego
(obronności) państwa**

KONSTITUCJA RP + UMOWY MIĘDZYNARODOWE

LEGISLACJA OBRONNA + STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA RP + STRATEGIA OBRONNOŚCI RP



Idea zarządzania kryzysowego
(wg projektu ustawy)

**LEGENDA:**

CRK - Centrum Reagowania Kryzysowego

WCRK - Wojewódzkie Centrum Reagowania Kryzysowego

PCRiRK - Powiatowe Centrum Ratownictwa i Reagowania Kryzysowego

GCR i RK - Gminne Centrum Ratownictwa i Reagowania Kryzysowego

IGC - Inspektorat Gotowości Cywilnej

- a) nie określa precyzyjnie krajowego koordynatora zarządzania kryzysowego;
- b) stwarza przesłanki do tworzenia nowych struktur organizacyjnych na wszystkich szczeblach kierowania przy jednoczesnym dublowaniu niektórych instytucji i organów;
- c) generuje trudne do oszacowania koszty wprowadzenia w życie tej koncepcji przy braku jasności co do zasad jej finansowania;
- d) nie obejmuje swoim zakresem zasad szkolenia, w tym również prowadzenia gier strategicznych i ćwiczeń o zasięgu krajowym i międzynarodowym.

Konkludując rozważania dotyczące kierowania w systemie obronnym (obronności) państwa, w tym szczególnie w dziedzinie kierowania gospodarką obronną, można stwierdzić, że zmiany i przeobrażenia ustrojowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne. Sytuacja taka jest bardzo niekorzystna i nie sprzyja dążeniom do efektywnego rozwiązywania wielu problemów z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Nie popełnimy zatem większego błędu jeśli stwierdzimy, że w najbliższych latach czeka nas wyczerpana praca zmierzająca do szybkiego dostosowania aktów prawnych i wynikających z nich rozwiązań do zapisów wynikających z konstytucji RP oraz umów międzynarodowych (NATO+UE).

Przedstawione kwestie kierowania gospodarką obronną stanowią ważny element programu działalności gospodarczej państwa. Koncepcje dotyczące kierowania gospodarką obronną będą, jak sądzimy, formułowane w zależności od problemu w sposób mniej lub bardziej zdeterminowany. Nie możemy jednak zapomnieć o podstawowym wymogu nakazującym rozwiązywanie tych problemów przy uwzględnieniu realiów wolnej gospodarki rynkowej.

11. WSPOMAGANIE PROCESU ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ OBRONĄ POLSKI

11.1. Uwarunkowania cywilizacyjnego rozwoju społeczeństw końca lat dziewięćdziesiątych

Koniec lat dziewięćdziesiątych charakteryzuje niezwykle silna ekspansja technologii teleinformatycznych przy jednoczesnym doskonaleniu metod przechowywania, przetwarzania i analizowania informacji. Wyrazem tego jest gwałtowny rozwój Internetu – medium umożliwiającego swobodny dostęp do informacji niezależnie od lokalizacji źródła jej powstawania. Informacja staje się – obok surowców, wyposażenia technicznego, pracy i kapitału – podstawowym zasobem produkcyjnym, a techniki informatyczne pełnią przy tym rolę narzędzi.

Obserwowane przemiany powodują rozległe skutki cywilizacyjne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Łatwość komunikowania się osiągnęła taki poziom, że dotychczasowe bariery czasu i przestrzeni przestały być przeszkodą w realizacji przedsięwzięć gospodarczych – nawet w skali globalnej. Przetwarzanie informacji, jej jakość oraz szybkość przekazywania umożliwia rozwój ekonomiczny gospodarki dzięki bardziej skutecznemu zarządzaniu, lepszemu wykorzystaniu zasobów ludzkich i materiałowych. Szybsze docieranie do pełniejszych, bardziej wiarygodnych informacji ułatwia podejmowanie optymalnych decyzji oraz szersze zaspokajanie zarówno potrzeb społecznych, jak i podmiotów gospodarczych.

Dzięki rozwojowi zaawansowanych technologii przekazywania danych jest możliwe coraz sprawniejsze wykorzystywanie zasadniczych usług w kreowaniu i wykorzystywaniu wiedzy. Należą do nich:

- a) *elektroniczna wymiana danych* (określana mianem EDI),
- b) *poczta elektroniczna* – szybka i łatwa metoda komunikowania się zarówno między środowiskiem zewnętrznym, jak i wewnątrz przedsiębiorstwa,
- c) *dostęp do serwisów informacyjnych i baz danych z poziomu Internetu* – zapewnia korzystanie z najnowszych danych z całego świata, a jednocześnie jest narzędziem niezwykle efektywnego marketingu,
- d) *InternetPhone* – usługa polegająca na wykorzystaniu sieci internetowej jako medium do przekazywania rozmów telefonicznych,
- e) *wideokonferencje* – pozwalają na znaczne obniżenie kosztów spotkań przy zachowaniu tej samej skuteczności.

Szczególne znaczenie ma stosowanie teleinformatycznych technologii do wspierania funkcji zarządzania przedsiębiorstwami. Wykorzystywane systemy informacyjne wspierają pracę menedżerów. Zapewniają dostęp do ścisłych oraz aktualnych informacji i umożliwiają podejmowanie skuteczniejszych działań. Ze

względu na określone sposoby wypracowywania potrzebnych informacji rozwija się różne klasy informatycznych systemów wspomaganie zarządzania, wśród których najbardziej znanymi są:

- 1) systemy transakcyjne,
- 2) systemy informowania kierownictwa (MIS – Management Information System),
- 3) systemy wspomaganie decyzji (DSS – Decision Support System),
- 4) systemy doradcze, ekspertowe (DES – Decision Expert System).

Postęp w dziedzinie technologii informatycznej powoduje, iż korzystanie z różnego rodzaju, nawet bardzo wyrafinowanych, modeli i systemów wspomaganie procesu zarządzania staje się coraz łatwiejsze. Wydajność obliczeniowa współczesnych komputerów oraz szczególne osiągnięcia w modelowaniu danych umożliwiają tworzenie użytkowego oprogramowania realizującego zaawansowane analizy złożonych baz danych w technice interaktywnego modelowania. Celem tych rozwiązań jest ułatwienie decydom zrozumienia komputerowych modeli i technik optymalizacyjnych i symulacyjnych. Zastosowanie możliwej i właściwej, a opartej na komputerze technologii wspomagającej podnoszenie skuteczności decyzji menedżerskich, realizuje się dzięki zastosowaniu intelektualnych i opartych na wykorzystaniu usług teleinformatycznych technologii do wspomaganie podnoszenia kreatywności i ulepszenia uczenia się w procesie podejmowania decyzji rzeczywiście ważnych. Współcześni menedżerowie mogą wykorzystywać symboliczny język opisu rzeczywistości na komputerze, który umożliwia im wizualizację ich szybko zmieniającego się środowiska, uporządkowanie jego złożoności, interaktywne działanie w czasie rzeczywistym i dzięki temu podejmowanie właściwych działań.

Powszechnie uważa się, że dopiero połączenie z jednej strony nowych rozwiązań organizacyjnych z wykorzystaniem nowoczesnych usług teleinformatycznych umożliwi wzrost skuteczności metod zarządzania, a tym samym przyczyni się do zwiększenia ekonomicznej efektywności zorganizowanego działania. Wiąże się to z możliwością swobodnego przepływu informacji za pomocą globalnych sieci teleinformatycznych. Można mówić o swoistym sprzężeniu zwrotnym w tej dziedzinie – z jednej strony technologie teleinformatyczne umożliwiają wykorzystanie pewniejszych metod zarządzania funkcjonujących na coraz wyższym poziomie skomplikowania otoczenia gospodarczego, z drugiej jednak strony postępujące procesy globalizacji generują potrzeby nowych rozwiązań technologicznych. Przejście od tradycyjnych form zarządzania na rzecz „wirtualizacji” działań organizacyjnych, zapewnia redukcję kosztów organizowania przedsięwzięć gospodarczych i jednocześnie powoduje wzrost znaczenia mniejszych organizacji, które do niedawna nie mogły sprostać wymaganiom określanym przez bariery silnej konkurencji. Wydaje się także, że organizacje wykorzystujące technologie teleinformatyczne

są szansą aktywacji całych obszarów i ich społeczności, które w normalnych warunkach nie mają możliwości udziału w funkcjonowaniu gospodarczym.

Globalizacja, nieznaną dotąd łatwość przetwarzania informacji, komunikowania się i organizacji działań, tworzą nowe, niezwykle dynamicznie rozwijające się rynki. Nowe układy dominacji ekonomicznej tworzą sprawniejsze działania administracyjne. Jednocześnie rodzi to zjawiska stratyfikacji i zagrożeń, powstają trudne problemy adaptacyjne dla osób, instytucji i organizacji, grup, regionów i krajów. Procesy te dzieją się w dużym stopniu samoistnie i jako takie wymagają monitoringu i działań ukierunkowujących, w interesie bowiem tych osób, instytucji i organizacji, grup, regionów, krajów leży współtworzenie nowego układu, posiadanie wpływu na wypracowywany kształt przyszłości tak, by nie pozostać na marginesie zachodzących przeobrażeń.

Stopniowe upowszechnianie technologii teleinformatycznych i perspektywa upowszechnienia dostępności usług z nimi związanych, pozwala przewidywać wpływ obserwowanych procesów na gospodarkę. Należy się spodziewać, iż rozwój technologii teleinformatycznych w coraz większym stopniu będzie kształtować relacje pomiędzy ludźmi i przedsiębiorstwami, odmieni niektóre obyczaje i metody współpracy, i w konsekwencji spowoduje zmiany, które można będzie określić jako systemowe, a więc pośrednio wpłynie na gospodarkę jako całość i tempo wzrostu gospodarczego. Zmieniają się oczekiwania w odniesieniu do kwalifikacji pracowników i stosunki na rynku pracy. Przewiduje się również wzrost znaczenia rynku usług związanych z przechowywaniem i przesyłaniem szeroko rozumianej informacji.

Mimo że w Polsce wykorzystanie technologii teleinformatycznych nie jest powszechne (spotykane są jedynie wycinkowe zastosowania pewnych rozwiązań), to należy przypuszczać, że w najbliższych latach, wraz z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej, podejście do zarządzania ludzką pracą, oparte na tych technologiach, zacznie dominować i na naszym rynku. Przewiduje się także, że w najbliższej przyszłości nowoczesnie zarządzane organizacje opanują wszystkie dziedziny życia, a w największym stopniu działalność użyteczności instytucji publicznej. Szybki rozwój cywilizacyjny, wywołany wzrostem zastosowań technologii teleinformatycznych, już powoduje podejmowanie przez państwo przedsięwzięć w celu jego kształtowania. Za podstawowe, krytyczne czynniki uznaje się:

- 1) przyjęcie zasady konstruowania planów rozwojowych z uwzględnieniem perspektyw i potrzeb tzw. społeczeństwa informacyjnego,
- 2) podnoszenie jakości i unowocześnianie kształcenia i badań,
- 3) promocję nowoczesnych technik informacyjnych przez ich sterowane stosowanie w administracji, nauce, usługach i życiu codziennym.

Do analizy możliwych scenariuszy rozwoju, w kontekście nowych uwarunkowań wpływających na ten rozwój, właściwe jest określenie generalnych trendów ekonomiczno-społecznych i implikacji z nich wynikających. Wśród nich w pierw-

szym rządzie wymienić można zjawiska będące swego rodzaju wyznacznikami nowoczesności społeczności lokalnych, które w dużej mierze są wynikiem informatyzacji życia a mianowicie:

- a) zmiana metod zarządzania ludzką pracą,
- b) zmniejszanie się zatrudnienia w sferze wytwórczości materialnej, a jednocześnie jego wzrost w usługach,
- c) wzrost zatrudnienia częściowego,
- d) rozwój przedsiębiorczości indywidualnej z własnym wkładem pracy,
- e) zmniejszanie się powszechności związków zawodowych,
- f) prywatyzacja gospodarki,
- g) zwiększający się udział handlu w tworzeniu produktu narodowego,
- h) wzrost nakładów na badania i rozwój w inwestycjach prywatnych.

Ważne jest jednak przede wszystkim uświadomienie sobie znaczenia niektórych konsekwencji tego rozwoju i podjęcie starań o maksymalne dostosowanie się do nich. Techniki informacyjne i telekomunikacyjne oparte na nowym zasobie produkcyjnym – informacji – wytworzyły nową sytuację społeczno-ekonomiczną. Rozwinięte kraje świata, uznając wagę pojawiających się problemów i ich znaczenie dla przyszłości, podejmują szerokie programy określane jako budowa globalnej infrastruktury informacyjnej lub kształtowanie społeczeństwa informacyjnego. Kraje UE podjęły w tym obszarze wiele działań wewnętrznych, które zostały ukierunkowane tzw. raportem Bangemanna, przygotowanym na zlecenie komisji europejskiej. W tym raporcie sprecyzowano wstępne założenia polityki państwa w dziedzinie tworzenia społeczeństwa informacyjnego, poświęcając wiele uwagi takim zagadnieniom, jak uwarunkowania prawne, rozwój usług i infrastruktury informatycznej, ochrona praw autorskich, a także rodzącym się na tym tle problemom społecznym, gospodarczym, oświatowym i kulturowym. Wyznacza on zasadnicze perspektywy i kierunki działania Europy. Proponuje, by głównymi obszarami zastosowań zaawansowanych narzędzi teleinformatycznych w najbliższym okresie były:

- 1) systemy zdalnej pracy – eliminujące konieczność przemieszczania się pracowników z miejsca zamieszkania do miejsca pracy. W pierwszym rządzie dotyczy to pracowników umysłowych, a w perspektywie, wraz z postępami robotyki, personelu nadzoru procesów wytwórczych, usługowych i innych, gdzie, niezależnie od systemu i środowiska pracy, obecność fizyczna nie jest wymagana w sposób konieczny;

- 2) systemy kształcenia na odległość – umożliwiające dostarczanie materiałów i środków szkoleniowych, zdalny udział w zajęciach dydaktycznych, dopasowywanie szkolenia stosownie do potrzeb organizatora szkolenia, tj. szkoły, przedsiębiorstwa, administracji czy uniwersytetu; sieci instytucji badawczych i uniwersyteckich – umożliwiające za pośrednictwem interaktywnych, szerokopasmowych, multimedialnych usług dostęp do bibliotek oraz wymianę wiedzy i danych, a także

prowadzenie współpracy z efektywnością nieosiągalną przy tradycyjnych środkach;

3) systemy usług telematycznych – takich jak elektroniczna poczta, transmisja plików, elektroniczna obróbka danych, wideokonferencje – na potrzeby administracji, przedsiębiorców, rynku i służb; sterowanie i zarządzanie rozgałęzionymi systemami infrastrukturalnymi, takimi jak systemy transportowe, energetyka, opieka zdrowotna itp.

Ze względu na potrzebę instytucjonalizacji podjętych działań w 1998 roku utworzono Information Society Forum, którego zadania określono jako budowę europejskiego społeczeństwa informacyjnego. Forum to przyjęło jako zasadę powszechny udział osób, instytucji i administracji w procesie kształtowania społeczeństwa informacyjnego zorientowanego na interes obywateli, postanawiając ukierunkować działania ze szczególną orientacją na:

- a) ustawiczne kształcenie,
- b) samopodtrzymujący się rozwój,
- c) wzmacnianie demokracji i praw indywidualnych,
- d) wyposażenie administracji publicznej w środki usług on-line,
- e) tworzenie nowych miejsc pracy,
- f) przygotowywanie warunków do zdalnej pracy,
- g) rozwijanie rynków teleusług,
- h) integrację edukacji i przedsiębiorczości.

Z kolei Grupa G-7 – śladem amerykańskiego programu infostrad – przyjęła za cel wspólnych działań tworzenie krajowych i międzynarodowej infrastruktury informatycznych, opartych na następujących zasadach:

a) powszechnym dostępie do podstawowego zakresu narzędzi i usług komunikacyjnych, informatycznych i informacyjnych;

b) otwartości sieci, czyli dostępie do sieci bez dyskryminacji wszystkich operatorów i usługodawców w dziedzinie łączności, informacji i masowej komunikacji;

c) kompatybilności i możliwości współpracy sprzętu i systemów komunikacyjnych oraz informatycznych, umożliwiających przekaz informacji między ludźmi niezależnie od tego, gdzie się znajdują i jakimi dysponują środkami łączności;

d) rozwoju konkurencji i udziału kapitału prywatnego w tworzeniu infrastruktury na zasadach rynkowych przy ograniczeniu interwencjonizmu państwowego.

Przedstawione zagadnienia dotyczące rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw, spowodowanego szerokim stosowaniem technologii teleinformatycznych uzasadniają poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania: *Jak wykorzystać dokonujące się procesy rozwoju cywilizacyjnego naszego społeczeństwa w doskonaleniu funkcji obronnych państwa? Jak wspomagać procesy zarządzania gospodarką obronną Polski?*

11.2. Wpływ przemian cywilizacyjnych na proces zarządzania gospodarką obronną Polski

Funkcjonowanie gospodarki obronnej opisują określone zależności i prawidłowości. Stanowią one o możliwości wykorzystania potencjału ekonomicznego państwa w tworzeniu jego siły obronnej. Zdolność gospodarki narodowej do zaspokajania potrzeb obronnych wyraża się nie tylko w przeznaczaniu na te potrzeby części dochodu narodowego, ale także w uwzględnianiu postulatów obronności w ramach realizacji programów ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego zgodnie z polityką ekonomiczną państwa. Wiąże się to z koniecznością przystosowania wybranych dziedzin gospodarki narodowej do wymogów współczesnej obronności. Poszukiwane są w tym zakresie rozwiązania kwestii optymalnego organizowania i wykorzystywania dla potrzeb obronnych istniejącego potencjału ekonomicznego kraju, jego bazy produkcyjnej, zasobów surowcowych, nagromadzonych rezerw materiałowych, osiągnięć nauki i techniki, środków transportu, sieci komunikacyjnej, łączności itp. Ujęta rządowymi planami realizacja zadań kształtowania tych dziedzin wiąże się ze znacznymi nakładami, których wydatkowanie wymaga aprobaty gremiów politycznych. W sytuacji, gdy wiele dziedzin odczuwa brak środków na bieżącą działalność, wydzielenie środków na cele gospodarczo-obronne musi być poprzedzone szczegółową analizą ich niezbędności i skuteczności. Istniejący sposób finansowania i realizacji zadań obronnych w gospodarce narodowej, często nie pozwala w sposób efektywny umacniać zdolność obronną państwa.

Zmiany jakie się dokonały i nadal dokonują się w naszym kraju, zmuszają do nowego spojrzenia na ekonomiczne aspekty obronności. Wymaga to w chwili obecnej uporządkowania spraw związanych z planowaniem, finansowaniem i realizacją zadań gospodarczo-obronnych, ujmując szerzej, zarządzaniem gospodarką obronną, co przyczyniłoby się do racjonalizacji nakładów na ten cel.

Formułowane cele rządu w tym zakresie i podejmowane sposoby ich realizacji kształtują zasadniczo rozważania nad zarządzaniem gospodarką obronną Polski. Dokładna analiza cywilizacyjnych wyzwań stojących przed współczesnymi instytucjami rządowymi oraz możliwe konsekwencje podejmowania (lub zaniechania) określonych działań wspomagających ich funkcjonowanie, mogą zasadniczo wpłynąć na skuteczność przyszłego funkcjonowania systemu obronności państwa. Zasadnicze kwestie wymagające rozwiązania obejmują zagadnienia związane z procesem zarządzania na najwyższych szczeblach państwa, obejmując praktycznie wszystkie dziedziny gospodarki narodowej.

11.2.1. Wyzwania dla współczesnych naczelných organów zarządzania w państwie

Chociaż trudno jest przewidzieć skutki rewolucji technologii teleinformatycznych, ich wpływu na struktury i cele rządu, to działania pozostają oczywiste:

- 1) utrzymywanie zbiorowego bezpieczeństwa,
- 2) administrowanie wymiarem sprawiedliwości,
- 3) dostarczanie instytucjonalnej infrastruktury gospodarki,
- 4) zapewnienie wzrostu żywotności kapitału społecznego przez poprawę opieki zdrowotnej, edukacji oraz wspieranie polityki prorodzinnej i społeczności lokalnych.

Rola współczesnego rządu, jako organu zarządzającego wytwarzaniem i dostarczaniem dóbr i usług publicznych, wymaga pełnej zdolności rządu do podejmowania wysokiej jakości, efektywnych ekonomicznie działań, na które naród może sobie pozwolić. Obszary funkcjonowania, w których rząd sam w sobie nie jest dostatecznie sprawnym organizmem, np. realizacja celów obrony narodowej, wymagają szczególnie elastycznej postawy rządu, umożliwiającej powołanie określonych instytucji, które w jego imieniu będą realizować funkcje zarządzania. Technologie informacyjne, obejmujące zasadniczą część rządowego działania, mogą pełnić wówczas bardzo istotną rolę w procesach wspierania decyzji i bezpośredniej realizacji zadań. Mogą jednocześnie stanowić zasadniczy środek w rozwoju wzajemnych relacji pomiędzy rządem i organizacjami wspomagającymi oraz pomiędzy rządem a obywatelami.

Rząd końca lat dziewięćdziesiątych jest uwikłany licznymi uwarunkowaniami. Z jednej strony wymagane jest, aby był tak zorganizowany, by móc skutecznie działać zarówno samodzielnie, jak i zgodnie z przyjętymi rygorystycznymi zasadami. Na jego funkcjonowanie często wpływają złożone wzory zachowań określonych współzależności. Wobec tego tradycyjne metody zarządzania publicznego, oparte na hierarchicznych zasadach, zaczynają być zastępowane elastycznym podejściem na rzecz współpracy, dobra negocjacji, tworzenia zachęt i bodźców między partnerami. Uzasadnieniem tych procesów staje się potrzeba wspomaganie w coraz większym stopniu działań rządu w rozwiązywaniu złożonych problemów i celów państwa.

Z drugiej strony obywatele coraz częściej spodziewają się często diametralnie różnych działań rządu. Są oni mało zainteresowani tym, który szczebel administracji, jakimi siłami lub organizacjami rząd zabezpieczy określone usługi, a w coraz większym stopniu koncentrują się na tym, czy te usługi będą praktyczne, efektywne ekonomicznie, dogodne, i czy będą wysokiej jakości. Rząd został postawiony wobec problemów, których rozwiązanie wiąże się z koniecznością radzenia sobie z rosnącą złożonością uwarunkowań, które wymagają stosowania wspomagających technologii informacyjnych. Już teraz przyznaje się, że wiele tradycyjnych funkcji rządu, takich jak bezpieczeństwo publiczne czy obrona narodowa, nie funkcjono-

wałyby bez tych technologii. Jednak dzisiejsze narzędzia technologiczne, włączając cyfrowe komunikowanie się i zaawansowane sieci komputerowe, zdają się oferować możliwości wartościowych przemian w wielu innych obszarach. Jest także oczywiste, że żadna pojedyncza dyscyplina naukowa nie będzie wystarczająca, aby wytyczyć metody pokonywania napotykaných wyzwań. Konieczne jest współdziałanie różnych dyscyplin nauki i praktyki, które na gruncie organizacji i zarządzania pokonają bariery społecznego rozwoju.

Dzięki zwróceniu szczególnej uwagi na potrzeby zarządzania na najwyższym szczeblu organizacyjnym państwa i obserwacji światowych trendów transformacji rządów najlepiej rozwiniętych krajów świata, można sprecyzować osiem pojawiających się potrzeb naczelných instytucji państwowych.

Systemy koordynacji (pewne i bezpieczne). Obecne metody rozwoju systemów nie potrafią zająć się rozmiarem i różnorodnością użytkowników, organizacjami współpracującymi, które współuczestniczą w rządowych systemach informacyjnych. Niezbędne staje się zrozumienie potencjalnych ograniczeń integracji systemów i ich skalowalności w technologicznych, organizacyjnych i politycznych warunkach.

Metody pomiaru uczestnictwa obywateli w procesach demokratyzacji. Technologie internetowe mogą ułatwiać udział osobisty w życiu instytucji i procesach rządowych. Łatwy społeczny dostęp do informacji, elektroniczne głosowanie, chwilowe badanie opinii publicznej i inne możliwości podnoszą ważne pytanie o naturę przyszłego społeczeństwa obywatelskiego, roli elit politycznych i ograniczeń zmian demokratycznych instytucji.

Modele elektronicznych transakcji w sektorze usług publicznych i systemach udostępniania tych usług. Wraz z rozprzestrzenianiem się Internetu wśród rządowych instytucji i organizacji obywatelskich, jest możliwe oferowanie nowych usług, usług zintegrowanych i usług wspomagających działalność w sposób i w miejscu nigdy dotąd nie spotykanym. Nowe metody ustalania autentyczności osób, utrzymywania dokumentów, bezpieczeństwo i dostęp są tak samo potrzebne, jak opracowanie nowych metod pomiaru kosztów i korzyści.

Nowe modele współpracy sektora publicznego i prywatnego i innych form organizacyjnych. Dana różnorodność partnerów związanych z funkcjonowaniem rządu, skuteczne rozwijanie systemów IT (Information Technology) często wymaga nowych układów partnerskich na wszystkich poziomach administracyjnych pomiędzy rządem i sektorem prywatnym i non profit. Złożoność organizacyjnych wyników i relacji technologicznych jest ogromna. Ważne problemy natury prawnej, gospodarczej, etycznej, politycznej i technologicznej muszą być rozwiązane, aby umożliwić rozwój nowych rozwiązań organizacyjnych.

Narzędzia intuicyjnego wspomaganie decyzji podejmowanie przez dla urzędników państwowych. Technologie i standardy danych wykorzystywane w odszukiwaniu danych, wyborach, analizach i współużytkowaniu mogą silnie wpłynąć na

naturę i skuteczność podejmowania decyzji przez wybranych urzędników, pracowników administracyjnych, menedżerów sektora publicznego. Użycie nowych narzędzi przez decydentów może również wywoływać korzystny wpływ na proces społecznego zaangażowania i otwartości rządu.

Archiwizacja i zarządzanie elektronicznymi dokumentami. Coraz więcej informacji jest dostępnych w postaci elektronicznej. Wzrasta znaczenie opracowywanych zasad dotyczących sposobu tworzenia i przechowywania dokumentów, ich kontrolowania, społecznego dostępu, procedur przekazywania.

Metody zarządzania IT. Menedżerowie publiczni potrzebują sposobów projektowania i bardziej skutecznego utrzymywania, elastycznego i odpowiadającego potrzebom wykorzystywanych systemów zarządzania. Planowanie procesów, projektów i zarządzanie kontraktami, modele współpracy, strategia koniecznego radzenia sobie wobec braku profesjonalistów są zasadniczymi problemami w tym zakresie.

Podporządkowanie programów badań potrzebom rządu. Odpowiednie badania zwykle nie są dostatecznie promowane w akademickim systemie wartościowania. W konsekwencji badania dotyczą teoretycznych poszukiwań zamiast obszarów realnego działania. Praktycy nie mogą lub nie będą oczekiwać na wyniki tradycyjnych badań mających wpływ na ich decyzje i dlatego rzadko wykorzystują wyniki badań. Wykorzystywanie wyników badań do zastosowań rządowych wiąże się z przewyciężeniem tych przeszkód i wprowadzeniem mechanizmów łatwego stosowania wiedzy.

Napotymane cele programowe rządu wymagają badań, które obejmą wybrane dziedziny polityki, zarządzania i technologii. Wymagane jest interdyscyplinarne podejście nakierowane na zrozumienie współzależności między wyróżnionymi czynnikami tych dziedzin. Aby to osiągnąć, konieczne są zmiany w sposobie prowadzenia badań, ich finansowania i realizacji, a także w sposobach opracowywania wyników ich upowszechniania i wykorzystania.

11.2.2. Identyfikacja zarządzania gospodarką obronną

Potrzeba identyfikacji kategorii zarządzania gospodarką obronną wynika z potrzeb naukowego ujęcia nowych wyzwań, jakie stanęły przed polską nauką i systemem kształcenia, wraz ze zmianą roli i ustroju administracji publicznej oraz systemu zarządzania sprawami obronnymi państwa. Daje też wyraz zrozumienia dla specyfiki zarządzania w sektorze obronnym oraz jest odpowiedzią na zapotrzebowanie kadr administracji państwowej w zakresie kształcenia menedżerów dla sektora publicznego oraz prowadzenia działalności w dziedzinie obronności państwa.

Pierwszym z tych wyzwań jest brak profesjonalnej kadry z zakresu zarządzania w sektorze publicznym w ogóle, a szczególnie w sektorze obronnym oraz brak zrozumienia konieczności i specyfiki zarządzania w tym sektorze. Rodzi to konieczność zbudowania zaplecza naukowo-badawczego celem krzewienia idei pro-

fesjonalnego zarządzania obronnością, doskonalenia metod i technik w tej dziedzinie, analizy stosowanych procesów zarządzania, a przede wszystkim kształcenia kadr. W okresie powojennym administracja publiczna była narzędziem do rządzenia obywatelami. Obecnie stała się podmiotem służącym obywatelom, działającym na podstawie mandatu społecznego, podejmującym decyzje i wykonującym je samodzielnie, w sposób uznany za właściwy, oraz odpowiadającym za podejmowane decyzje przed prawem i obywatelami.

Drugim z wyzwań jest zauważalna rozbieżność między teorią a praktyką obejmującą poruszane obszary funkcjonowania państwa. Wielu zarządzających, zwłaszcza regionami, poszczególnymi gałęziami gospodarki, organizacjami pozarządowymi posiada – dzięki zdobytym doświadczeniom oraz kontaktom ze swoimi odpowiednikami w innych krajach – znaczną, choć nieuporządkowaną wiedzę o obecnie stosowanych, sprawdzonych w krajach wysoko rozwiniętych procesach, metodach i technikach zarządzania w sektorze obronnym. Na tej podstawie próbują oni budować całościowe systemy zarządzania sprawami związanymi z bezpieczeństwem. Ich decyzje często poprzedzają ekspertyzy zachodnioeuropejskich i amerykańskich naukowców i praktyków. W tym samym czasie w wojskowych środowiskach naukowych funkcjonują pojedyncze osoby, które specjalizowały się w zarządzaniu w administracji, ale ich dorobek i doświadczenia dotyczyły w większości zupełnie innego systemu. Przystawienie się wymaga czasu, zarządzanie bowiem nie jest nauką tylko teoretyczną. Proponowanie usprawnienia procesu zarządzania obronnością wymaga najpierw zrozumienia istoty podsystemów obronnych, ich zewnętrznych i wewnętrznych możliwości, wymagań i ograniczeń. Przenoszenie koncepcji teoretycznych bez ich zweryfikowania w rzeczywistym działaniu jest jałowe. Jednocześnie eksperymentowanie w systemie obronnym państwa, gdy za błędną decyzję płaci się destabilizowaniem struktur państwa bądź ryzykuje publiczne pieniądze, jest niedopuszczalne. W efekcie obserwujemy, że innowacje w zarządzaniu w sektorze obronnym są wypracowywane w praktyce, a nie w nauce.

Trzecie wyzwanie wiąże się z bardzo dużą dynamiką przemian i trwającą transformacją ustroju administracji publicznej w Polsce. Ustrój ten zmienia się głównie w celu usprawnienia systemu zarządzania sprawami publicznymi, uczynienia go bardziej przejrzystym dla obywateli i dyspozycyjnym wobec ich potrzeb, a także wydajniej i skuteczniej wykonującym szczególne zadania publiczne państwa, obrony i bezpieczeństwa. Nasz kraj musi znacznie szybciej niż państwa wysoko rozwinięte przejść proces racjonalizowania wydatków obronnych, otwarcia procesu zarządzania systemem obronności na obywateli oraz włączenia w wykonywanie zadań obronnych sektora biznesu i pozarządowego. Konieczne jest zatem wsparcie transformacji ustroju administracji publicznej oraz metod zarządzania przedsięwzięciami o znaczeniu obronnym.

Kolejnym wyzwaniem, będącym konsekwencją powyższych stwierdzeń, jest bardzo duża dynamika przemian zarządzania w sektorze obronnym, jaka miała

miejsce w krajach wysoko rozwiniętych w ostatnich dwóch dziesięcioleciach i nadal się utrzymuje. Oznacza to, że budując w Polsce system zarządzania w administracji publicznej i w sektorze obronnym, aby ustrzec się błędów, które popełniano w krajach wysoko rozwiniętych, należy badać najlepsze rozwiązania i możliwości ich adaptacji oraz wypracowywać wraz z praktykami propozycje rozwiązań najlepiej dostosowanych do polskich realiów prawnych i kulturowych. Znaczenie wiedzy menedżera dla skuteczności zarządzania stale rośnie. Ma to związek z coraz większą złożonością procesów technicznych, ekonomicznych i społecznych zachodzących w gospodarce. Wraz z przesuwaniami się w górę hierarchii organizacyjnej wzrasta relatywnie rola wiedzy ogólnej, obejmującej swym zakresem wiele dziedzin związanych z funkcjonowaniem świata biznesu i administracji, w stosunku do konkretnej wiedzy technicznej. To samo dotyczy proporcji pomiędzy zdolnościami (umiejętnościami) kierowniczymi (menedżerskimi) oraz technicznymi.

Współczesne, najbardziej preferowane trendy w zarządzaniu dowodzą konieczności traktowania organizacji społecznych, w tym też instytucji systemu gospodarczo-obronnego, jako przedsiębiorstwa. Podstawową kwestią jest jednak zrozumienie specyfiki uwarunkowań funkcjonowania tych instytucji w sektorze publicznym, aby przenosząc idee z biznesu nie naruszyć podstawowych celów, które one realizują. Trzeba zwłaszcza pamiętać, że zasadnicze decyzje w sektorze publicznym mają charakter decyzji politycznych. Uprawianie polityki odbywa się przy tym w procesie demokratycznym, otwartym na uczestnictwo różnych grup społecznych w funkcjonowaniu zarówno administracji publicznej, jak i organizacji społecznych. Równie ważne jak profesjonalizm funkcjonowania administracji publicznej są jawność i przejrzystość procesów podejmowania decyzji. Ten fakt, podobnie jak dyspozycyjność wobec potrzeb społecznych czy służenie wartościom, stawia określone wymagania metodom i technikom zarządzania gospodarką obronną. Ponadto decydenci pracujący w tym obszarze funkcjonują w warunkach szczególnie silnego nacisku zewnętrznego i wewnętrznego, który nie jest tolerowany np. w sektorze biznesu.

11.2.3. Potrzeba ciągłego doskonalenia procesu zarządzania gospodarką obronną

Prowadzenie działalności badawczej zarówno specyfiki zarządzania w sektorze obronnym, jak i wyzwań stojących przed tym sektorem w Polsce, stawia sobie za cel badanie i doskonalenie procesu, organizacji oraz metod i technik zarządzania w tym sektorze, a także analizowanie uwarunkowań zachodzących w nim zjawisk i procesów. Podstawową kwestią staje się właściwe postrzeganie uwarunkowań zarządzania gospodarką obronną jako zmieniających się uwarunkowań ustrojowych i konieczność ich łącznego rozpatrywania z zaszłościami historycznymi i tendencjami rozwojowymi.

Zmiany ustrojowe zachodzące w Polsce po 1989 roku, wywołane wolnym rynkiem i demokratyzacją życia publicznego, wymagają prowadzenia badań dotyczących zmian w zakresie organizacji państwa – urzędów publicznych i systemów prawa, w odniesieniu do zmieniających się stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Powinny koncentrować się na opisie i ocenie polskich przemian ustrojowych i ich porównaniu z doświadczeniami innych państw. Uwarunkowania związane z czynnikami ekonomicznymi wymagają badań obejmujących zwłaszcza problematykę polityki pieniężnej i sposobu pomiaru społecznych kosztów monopolu. Studia nad zarządzaniem gospodarką obronną są możliwe poprzez badanie procesów przemian zarządzania gospodarką obronną w krajach wysoko rozwiniętych i analizę ich uwarunkowań oraz badanie możliwości adaptowania tych systemów, metod i technik do realiów naszego kraju. Badania powinny również zostać objęte polskie doświadczenia – sposób formułowania i realizacji planów strategicznych, zarządzanie zasobami obronnymi, metody zarządzania zasobami ludzkimi w odniesieniu do pracowników sektora obronnego oraz zarządzania właściwymi finansami, a także zarządzanie poszczególnymi obszarami działalności.

Kolejny etap badań powinien koncentrować się na zagadnieniach współpracy służb publicznych w rozwiązywaniu problemów ogólnospołecznych oraz współpracy sektorów gospodarczego, publicznego i pozarządowego w realizacji przedsięwzięć obronnych. Jak dowodzą doświadczenia zachodnioeuropejskie i amerykańskie, przemiany, które są udziałem naszego kraju, są bardzo silnie uwarunkowane kulturowo. Dlatego szczególne miejsce w badaniach zajmują kulturowe uwarunkowania przemian, postaw obywatelskich oraz percepcji różnych zjawisk. Na uwagę zasługuje problematyka zarządzania oświatą na wszystkich jej poziomach, rozumiejąc, że jest to dziedzina kluczowa dla odbudowy tożsamości państwowej, regionalnej, lokalnej oraz postaw obywatelskich. Jakość kształcenia będzie decydować o przyszłym miejscu Polski w Europie i świecie. Właściwa oświata stanowić może podstawę powodzenia programów związanych z analizą potrzeb, wypracowaniem narzędzi i doskonaleniem procesu zarządzania gospodarką obronną ujmowanego w ramy profesjonalizmu zarządzania sprawami publicznymi jako narzędzia demokracji.

Właściwe funkcjonowanie systemu obronności w warunkach kryzysów polityczno-militarnych i wojny jest możliwe jedynie wówczas, gdy wszystkie jego podsystemy i elementy mają jasno określone zadania przewidziane do realizacji w tym okresie. Zadania te muszą wynikać z obowiązujących obecnie uregulowań prawnych, a także określonych na ich podstawie procedur działania poszczególnych podsystemów obronnych i elementów systemu obronności. Organa decyzyjne państwa powinny przewidywać i uwzględnić w swoich decyzjach przyszłe zmiany potrzeb społecznych w zakresie bezpieczeństwa, kosztów możliwych rozwiązań w tym zakresie, wymagań stron sojuszu, kreując zmiany polityki gospodarczo-

-obronnej. Właściwa polityka gospodarczo-obronna umożliwi desygnowanie przejrzystych zadań dla ogniw gospodarczych systemu obronności. Wówczas, wykorzystując sformułowane prawne zasady współdziałania, instytucjonalne organy zarządzania gospodarką obronną zapewniają stosowne funkcjonowanie systemu gospodarki obronnej zarówno w czasie pokoju (przygotowania obronne), jak i w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzys). Zadania w sferze gospodarczej są realizowane przez organy administracji publicznej, jednostki organizacyjne im podporządkowane oraz bezpośrednio przez właściwych przedsiębiorców oraz sztaby wojskowe. Zadania ministrów i kierowników urzędów centralnych polegają przede wszystkim na kreowaniu polityki rządu w sferze kształtowania ich właściwości kompetencyjnych, z przesunięciem funkcji wykonawczych przede wszystkim bezpośrednio na przedsiębiorców reprezentujących różne formy własności, a pośrednio na wojewodów, jako organizatorów wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

Działania właściwe dla procesu zarządzania gospodarką obronną są realizowane m.in. przez ministrów właściwych do spraw: gospodarki, skarbu państwa, budżetu, finansów publicznych, rolnictwa, transportu, łączności, środowiska, a także Narodowy Bank Polski, Komitet Badań Naukowych, Agencję Rynku Rolnego oraz szereg organów administracji rządowej, państwowych jednostek organizacyjnych i państwowych osób prawnych podległych lub nadzorowanych przez właściwych ministrów, jak np.: Agencja Rezerw Materiałowych czy Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych.

Poznanie procesu zarządzania gospodarką obronną obejmuje problemy realizacji zadań obronnych, wśród których można wymienić m.in.:

a) przygotowania w okresie pokoju wybranych elementów infrastruktury gospodarczej dla potrzeb obronnych, w tym głównie utrzymanie nieczynnych mocy produkcyjnych przemysłu obronnego w celu realizacji zadań w czasie kryzysu i wojny, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych mających zastosowanie obronne;

b) przygotowania wybranych przedsiębiorców do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych ujętych w programie mobilizacji gospodarki oraz do pełnego uruchomienia tego programu w zakresie zadań produkcyjno-usługowych i remontowych;

c) tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych;

d) przygotowanie do funkcjonowania obiektów i infrastruktury gospodarczej w warunkach ograniczonych dostaw i wymiany handlowej z zagranicą;

e) przygotowanie do selektywnych przejść gospodarki do funkcjonowania w warunkach wojennych (ograniczeń, reglamentacji);

f) uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych niezbędnych do rozwinięcia sił zbrojnych i wojennego systemu kierowania państwem;

g) realizację zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki w zakresie dostaw i usług na rzecz sił zbrojnych i elementów podsystemu niemilitarnego, a także ludności;

h) militaryzację wybranych jednostek wykonujących zadania o szczególnym znaczeniu dla obrony narodowej;

i) wzmożoną ochronę obiektów i urządzeń na terenie całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem przeznaczonych do realizacji zadań programu mobilizacji gospodarki, mobilizacyjnego rozwinięcia określonych jednostek sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;

j) przygotowania do ewakuacji zakładów rezerw państwowych, bazy szpitalnej, ludności z prawdopodobnych rejonów zagrożeń;

k) organizację zabezpieczenia i przyspieszonego zakończenia strategicznie ważnych inwestycji;

l) przygotowania środków i systemów łączności na potrzeby powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz bazy szpitalnej do przyjmowania rannych i chorych;

ł) wprowadzenie ograniczeń na rzecz potrzeb wojennych w komunikacji, łączności, środkach farmaceutycznych i artykułach medycznych, żywności;

m) odtwarzanie niezbędnej infrastruktury zniszczonej na skutek działań wojennych;

n) priorytetowe uzupełnianie zasobami ludzkimi oraz wspieranie logistyczne sił zbrojnych;

o) zabezpieczenie potrzeb ochrony cywilnej w zakresie sprzętu, materiałów i środków ochrony;

p) zaopatrywanie ludności w podstawowe produkty żywnościowe, nośniki energii, wodę, lekarstwa, usługi medyczne i komunikacyjne, a także zakwaterowanie;

r) monitorowanie potencjału obronno-ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia;

s) monitorowanie potrzeb i możliwości ich zaspokojenia dotyczące zaopatrzenia ludności w artykuły konsumpcyjne zarówno spożywcze, jak i pozostałe (np.: środki higieny osobistej, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego) oraz podstawowe usługi, w tym usługi medyczne.

Problem zarządzania poszczególnymi zadaniami obronnymi wymienionych obszarów, wiąże się z właściwym planowaniem realizacji przyjętych celów, opracowaniem i doбором najlepszych sposobów i środków ich realizacji, określaniem skutecznych programów działania, grupowaniem przedsięwzięć i ich przekazywaniem do wykonania, stosowaniem różnych środków i mechanizmów wymuszania wzajemnej współpracy wykonawców w interesie nadrzędnych interesów oraz kontrolą osiągania przyjętych celów.

11.3. Kreowanie korzystnego środowiska zarządzania organizacjami o znaczeniu obronnym

Z gospodarką obronną bezpośrednio się wiąże niemilitarny podsystem obronności. Instytucje i organizacje tego podsystemu, widziane z poziomu zarządzania systemem obronnym państwa, są przeznaczone do tworzenia niezbędnych warunków przygotowywania i działania sił zbrojnych, funkcjonowania struktur państwa, a także zapewnienia ochrony materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w czasie kryzysu i wojny. W ramach zarządzania ogniwami niemilitarnymi dokonują się istotne procesy restrukturyzacji i unowocześniania przemysłu obronnego. Dąży się do utrzymania potencjału przemysłu obronnego na takim poziomie, który zapewniałby realizację podstawowych zadań modernizacji naszych sił zbrojnych wysiłkiem narodowym. Poszukuje się rozwiązań spełnienia warunków rozwoju przemysłu obronnego na drodze jego ścisłej współpracy z przemysłem obronnym państw sojusznicznych.

W doskonaleniu systemu obronności państwa podstawową rolę spełnia edukacja obronna. Sejm planuje rozwój edukacji obronnej, przyjmując jako główny cel programowy przygotowanie cywilnych struktur kierowania obronnością, układu niemilitarnych ogniw oraz całego społeczeństwa do sprawnego wykonywania zadań obronnych i samoobrony w warunkach zagrożenia (kryzysu) i wojny. Szczególny akcent w szkoleniu obronnym kładzie się na szkolenie kadr kierowniczych administracji rządowej i samorządowej, w tym zwłaszcza ze szczebla powiatu.

Wyzwania cywilizacyjne i procesy gwałtownego rozwoju gospodarczego państw wymagają weryfikacji dotychczasowych poglądów na zagadnienia dotyczące polityki gospodarczo-obronnej oraz precyzowania właściwych wymagań obronności kierowanych do gospodarki. Analiza tak rozległej problematyki musi z konieczności ograniczyć się do ogólnych sformułowań w obszarze wybranych tematów, które wydają się być sednem rozważań. Dokładne komentarze są możliwe jedynie przy rozpatrywaniu poszczególnych aspektów funkcjonowania gospodarki obronnej, uwzględniających specyfikę danego sektora gospodarczego i odpowiadających mu potrzeb obronnych państwa.

11.3.1. Problemy zarządzania organizacjami o znaczeniu obronnym

Powszechne stało się sugerowanie konieczności klarownego rozróżniania pomiędzy realizacją zadań polityki przemysłowej a realizacją zadań gospodarczo-obronnych. Bezspornie punkt widzenia tych problemów jest uzależniony od identyfikowanych struktur systemów zarządzania. Jednakże oczywiste jest wymaganie, aby zarządzanie gospodarką obronną, zmierzające do osiągania celów gospodarczo obronnych, było realizowane jako nieustający proces, podobnie jak to ma miejsce w przypadku zarządzania przemysłem, przy czym zasadniczym problemem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: Czy jest potrzebna specjalna

polityka dla przemysłu obronnego? Czy jest potrzebne specjalne zarządzanie gospodarką obronną.

Praktyka rozwiniętych krajów świata przyjmuje, że zasadnicze relacje pomiędzy rządem i przemysłem obronnym powinny być praktycznie takie same, jak pomiędzy rządem a przemysłem traktowanym ogólnie. Relacje te powinny być kształtowane przez otwartą i skuteczną konkurencję, która wspiera uzasadnione dążenie do najlepszego wydawania publicznych pieniędzy. Znane są poglądy argumentujące konieczność układania relacji rząd – przemysł lub precyzowania wymagań szczególnego zarządzania w zakresie realizacji zadań obronnych.

Pojawiają się argumenty, że rolą rządu powinno być zmniejszanie prawdopodobieństwa popełniania błędów gospodarczych w tym sektorze. Zapominane są jednak fakty, że ze znacznie mniejszym prawdopodobieństwem rząd popełnia pomyłki w wybieraniu właściwego kontrahenta, a konsekwencje błędnego ingerowania w funkcjonowanie organizacji gospodarczych często powodują dużo bardziej poważne skutki.

Funkcjonuje również pogląd, że zarządzanie gospodarką obronną oparte na świadczeniu za utrzymywanie zasadniczych możliwości w przemyśle, realizowane metodą specjalnych zachęt kierowanych do przedsiębiorstw lub przez przyznawanie głównych kontraktów, powinno stale wspierać i kontynuować takie rozwiązania. Ten argument może wprowadzać przeświadczenie, że poszczególne przedsięwzięcia gospodarczo-obronne powinny być stale rozwijane i nigdy nie zamykane. Zamknięcie według tego sposobu rozumowania może spowodować zmiany, w których następstwie, w niedalekiej przyszłości zaistnieje potrzeba powołania alternatywnego rozwiązania i wynikną z tego nowe, większe koszty realizacji określonych zadań gospodarczo-obronnych. Taka linia myślenia może wprowadzać możliwość powoływania nieekonomicznych monopolii skłaniających do ponoszenia niewspółmiernych kosztów do dostarczanych dóbr i usług o znaczeniu obronnym.

Jedyny wyjątek w tym zakresie może stanowić strategia komercyjnego utrzymywania nierentownych nadwyżek mocy produkcyjnych przedsiębiorstw. W tym przypadku rząd płaci za odpowiedni nadmiar zdolności produkcyjnych niezbędnych z przyczyn strategicznych. Można się spierać czy podejmowane rozwiązania organizowania i zabezpieczania określonych zdolności są optymalne, lecz przyjęte zasady w tym zakresie są oczywiste:

1) utrzymywanie nadmiaru mocy produkcyjnych nie jest rentowne, ponieważ popyt na nie jest zbyt niski;

2) utrzymanie takich zasobów ma określoną wartość ze strategicznego punktu widzenia obronności;

3) zatem obronność powinna zawierać realne umowy z przedsiębiorstwami dotyczące bądź zwiększonego zakupu, bądź eliminowania kosztów związanych z utrzymywaniem zwiększonych mocy produkcyjnych.

Wówczas płatność nie jest subsydiowaniem, lecz zapłatą za określoną wartość usługi, jaką jest utrzymywanie wymaganej zdolności na wypadek ewentualnego zagrożenia lub wojny. Co więcej, takie wydatki powinny być podporządkowane ścisłym, przejrzystym regułom, ściśle związanym z bieżącymi obrotami, wynikającymi z umów z tymi przedsiębiorstwami.

Zapłata za dostarczane dobra i usługi obronne, powinna obejmować element zysku o określonej wielkości, bezpośrednio związanej z wartością tych dóbr czy usług dla systemu obronnego.

Często przywoływany jest argument – „kluczowy przemysł” – zwykle jako usprawiedliwienie konieczności ochrony określonych przedsiębiorstw przed mechanizmami konkurencji. Rząd powinien nieufnie podchodzić do tego typu argumentów i dążeń, traktując je z podobnym sceptycyzmem, jak wówczas, gdyby sprawa rozchodziła się o powodujące w zasadzie ten sam wynik wyższe taryfy celne.

Ekonomiczne aspekty problemu zarządzania podmiotami utrzymującymi określoną zdolność na rzecz obronności państwa, skłaniają do rygorystycznego przestrzegania następujących kryteriów:

- a) rentowności,
- b) unikalności,
- c) zdolności strategicznej niezbędnej z punktu widzenia obronności.

11.3.2. Skuteczne zarządzanie organizacjami o znaczeniu obronnym

Ważnym elementem zarządzania gospodarką obronną jest popieranie otwartej konkurencyjnej gospodarki, aspirującej do międzynarodowych rynków. Ograny zarządzania systemem obronnym muszą współpracować z realnym środowiskiem gospodarki rynkowej. Zatem muszą być uwzględniane charakterystyczne cechy zdrowego środowiska gospodarki rynkowej, a mianowicie:

- 1) gwałtowny wzrost;
- 2) zredukowane bariery dla handlu, postęp w sprawności, rosnąca wydajność, szukanie konkurencyjności i wzrost znaczenia integracji globalnej gospodarki;
- 3) globalne przepływy kapitału i technologii, które nie mogą być zatrzymane;
- 4) zwiększona rywalizacja w inwestowaniu kapitału;
- 5) rosnący wpływ procesów gospodarki międzynarodowej.

Popieranie otwartej i skutecznej rywalizacji wiąże się z niekwestionowaną potrzebą lokowania publicznych pieniędzy w przedsięwzięcia o najwyższej wartości. Aby to spełnić, w procesie przyznawania kontraktów dla przemysłu, należy wypracować przejrzyste kryteria oceny ofert i wyboru konkurentów, dla których te kryteria będą stosowane. Gruntownie i profesjonalnie przeprowadzane, umożliwiają obiektywny wybór z wielu zróżnicowanych ofert.

Szczególną troską organów rządowych powinno być wykorzystanie otwartej i skutecznej rywalizacji jako kluczowego elementu trwających poszukiwań rozwią-

zań alokowania publicznych pieniędzy w rozwiązanie o najwyższej wartości. Nie ma miejsca na specjalne zajmowanie się dostawcami dóbr i usług o znaczeniu obronnym, którzy znajdują się pod naciskiem wywołanym zmianami na rynku. Troszczenie się o poszczególne przedsiębiorstwa lub grupy tych przedsiębiorstw może spowodować ryzyko pogłębiania niezdolności systemu obronnego do sprostanania wymagań na arenie międzynarodowej. Specjalne traktowanie rodzimego przemysłu i wybierania zwycięzców mogłoby stanowić zgodę na powrót mechanizmów prowadzących do niewydolności potencjału gospodarczego. Wiele dzisiejszych trosk rządu w tej dziedzinie ma źródła w tego typu prowadzenia polityki gospodarczo-obronnej.

Inny istotny punkt widzenia tego zagadnienia polega na postrzeganiu, że niewiele jest elementów obronności, które nie podlegają zmianom w czasie. Wymogi obronności zmieniają się nadążając za zmianami potrzeb strategii. Dzisiejsze wydatki obronne wymagają większych pieniędzy na złożone systemy i związane z nimi wymagania technologiczne i będą ulegać coraz gwałtowniejszym zmianom. Potrzeby obronności w zakresie utrzymywania elastyczności finansowej umożliwiającej właściwe reagowanie na zmieniające się wymagania wykluczają możliwość blokowania pieniędzy na długi okres związany z chęcią specjalnego traktowania określonych gałęzi rodzimej gospodarki. Często pojawiające się argumenty za takim działaniem są uzasadnione w dniu zawarcia kontraktu, ale szybko tracą znaczenie wraz z upływem czasu. Rozwiązaniem w tym zakresie staje się umożliwienie działania sił rynkowych i minimalizowanie tzw. żądań zarządzania. Realizacja praktycznych działań w tym obszarze jest pełna niebezpieczeństw. Na przykład stosowana technika odwlekania działań może niekorzystnie kształtować siły obronne, wprowadzać zmiany do planów rozwoju i programów ich modernizacji. Może wystąpić również zagrożenie stosowania mechanizmów żądań zarządzania, tj. specjalnych zabiegów nakłaniania stosowanych przez przedsiębiorstwa, w których interesie leży opóźnienie realizacji projektów. Poszukiwanie opóźnienia w realizacji projektu przez niektórych zleceńbiorców może się stawać przyczyną nadzwyczajnych strat dla innych. Żądanie zarządzania, które jest zbawieniem dla jednego przedsiębiorstwa, może doprowadzić inne do bankructwa.

Jednym z powodów żądań zarządzania jawi się pogląd u niektórych producentów zasadniczego wyposażenia obronnego, że gdy ich zasadniczy kontrakt dobiega końca, organy rządowe są zobligowane do zabiegów na rzecz utrzymania ich zasobu produkcyjnego. Jednak wiodący na światowym rynku producenci, produkujący na potrzeby obronne, akceptują fakt, że specjalistyczna produkcja, uruchomiona dla określonych potrzeb, ma ograniczoną żywotność, daną naturalnym odpływem i przyptywem określonych wymagań na rynkach dóbr i usług obronnych. Dlatego też w przypadku, gdy jakieś kompetentne przedsiębiorstwo poszukuje możliwości eksportowych na naszym rynku, organy zarządzania systemem gospodarczo-obronnym i przemysłem powinny unikać wydawania znaczących sum na próby

zakończenia trwającej rodzimej produkcji, zanim nie wygasną podjęte wcześniej umowy.

Planowanie zamknięcia specjalizowanych przedsiębiorstw powinno stanowić centralną część planowania wszystkich sił odpowiadających za rozwój systemu obronności, a zasadnicze zrozumienie związanych z tym procesów powinno określać podstawowe uwarunkowania polityczne zarządzania gospodarką obronną. Zrozumiałe jest, że wtedy zawsze pojawia się niechęć zleceniodawców i polityków rozważających wprowadzanie tego typu projektów, które wiążą się z rzekomym niebezpieczeństwem marnowania pieniędzy podatników. Takie problemy wystąpiły w naszej historii, ale wówczas zarządzanie stało wobec problemów natury emocjonalnej.

Wyzwania współczesności wymagają precyzowania wskazówek dla przedsiębiorstw w zakresie wprowadzania i uzasadniania podstawowych przesłanek i ograniczeń ich istnienia, gdyż określone projekty nie będą trwały wiecznie. Zarządzanie systemem gospodarki obronnej powinno móc wykorzystywać możliwości takiego postrzegania przemysłu. Większość, jeśli nie wszystkie, z żądań kierowanych wobec organów zarządzania gospodarką obronną pochodzi od przedsiębiorstw, które próbują stawiać opór nieuchronnym zmianom.

11.3.3. Problem przemysłu obronnego

Kolejna kwestia zawiera się w pytaniu: Czy rodzimy przemysł obronny powinien być chroniony przed zagranicznymi inwestycjami? Niewątpliwie istnieją elementy stanowiące podstawę przemysłu obronnego, które muszą pozostawać pod kontrolą rządu. Lecz pojawia się tu wiele argumentów wywołanych silnymi emocjami, jak ten, aby kierować ogólnym przemysłem przeciw zagranicznym inwestycjom, chroniąc w ten sposób rodzimy przemysł obronny. Nasz kraj nie może kontrolować konsekwencji procesów wywołanych globalizacją gospodarki. Polska nie jest wystarczająco dużą gospodarką, żeby przyjmować protekcyjnistyczne podejście do swojego przemysłu obronnego. Przemysł obronny w globalnym przemyśle czy nam się podoba, czy nie, zważywszy na wielkość naszego kraju, skłania do odgrywania jedynie roli klienta na otwartym rynku obronnym. Polska nie ma dostatecznych atutów nacisku, aby dyktować warunki w tym zakresie. Jest pewne, że w krótkim czasie nie będziemy potęgą technologiczną w produkcji obronnej. Z punktu widzenia rozwoju większy sens ma poszukiwanie dróg włączania się w procesy globalnych przepływów technologii obronnych, niż kultywowanie podejrzliwych postaw. Rząd powinien zacząć wierzyć, że najważniejszymi zagadnieniami są przedstawiane zobowiązania zagranicznych firm w stosunku do Polski, które powinny być sprawdzone wg następujących zasad:

- 1) znacząca lokalizacja przedsięwzięć i produkcji, które pociągałyby inwestowanie w długim okresie,

2) znaczące zatrudnienie polskich obywateli, traktowane jako dowód zobowiązania wobec narodu polskiego,

3) pomyślne uczestnictwo w głównych kontraktach obronnych, jako dowód zdolności do wydajnej pracy na rzecz polskiego systemu obronności na drodze osiągania wspólnych celów,

4) pożądaną poziom rozwoju badań w Polsce, które pomogą zapewnić, że innowacyjne dobra i usługi dobrze służą Polsce,

5) wspieranie zaangażowania małych i średnich przedsiębiorstw w podejmowanych przez nie projektach na rzecz obrony.

Ważne jest, aby postrzegać konieczność formułowania właściwych celów zarządzania gospodarką obronną, w tym przemysłem obronnym, i zachęcania przedsiębiorstw do łączenia się w rywalizacji międzynarodowej. Zdolność do rywalizacji międzynarodowej nie jest warunkiem koniecznym i nie do pogodzenia z wymaganiami konkurencji na rynku wewnętrznym, lecz jest wysoce prawdopodobne, że przedsiębiorstwo nieaktywne na rodzimym rynku nie sprosta rynek międzynarodowym. Należy jednak zauważyć, że nawet jeśli udałoby się scalić cały przemysł obronny Polski w jedno przedsiębiorstwo, to nie byłoby wystarczająco duże, aby sprostać wyzwaniom światowych czynników konkurencji. Niezbędne staje się w tym zakresie właściwe uświadomienie następujących zagadnień:

1) masa krytyczna w przemyśle jest ważna, ale scalanie niezgodnych przedsiębiorstw w całość, aby osiągnąć konkurencyjną sprawność, może stworzyć wielkie problemy zarządzania;

2) zdolność tworzenia wygodnych warunków do współpracy z wielkimi światowymi przedsiębiorstwami ma znaczenie zasadnicze;

3) powyższy punkt zależy w części od masy krytycznej i częściowo od kompetencji technicznej i fachowości zarządzania rodzimych przedsiębiorstw. Żadne międzynarodowe przedsiębiorstwo nie będzie skłonne ryzykować swoich interesów we współpracy z przedsiębiorstwami drugiego obiegu;

4) wiarygodność techniczna zależy od natury funkcjonowania, tj. czy przedsiębiorstwo wypracowało własną technologię oraz czy posiada zdolności integrowania rozwiązania innych technologii.

Międzynarodowe przedsiębiorstwa muszą widzieć polskie przedsiębiorstwa jako te, które mają lepszą znajomość wymagań rodzimego rynku obronnego, dostęp do tego rynku w określonym regionie, wiarygodność technologiczną i zdolność działania w coraz bardziej złożonych uwarunkowaniach.

Równie ważne jest właściwe postrzeganie problemów zarządzania gospodarką obronną, polegające na uwzględnianiu prawa małych i średnich przedsiębiorstw do większego udziału w zleceniach obronnych. Rząd musi widzieć znaczenie tych firm oraz ich potrzeby funkcjonowania na rynku. Wiąże się z tym duża odpowiedzialność rządu podczas rozmów z głównymi zleceniobiorcami w zakresie rozwijania dobrych relacji z kręgiem potencjalnych podzleceniobiorców. W przemyśle

obronnym nie może być miejsca na „ekonomiczne przeżucie i wyplucie” często stosowane w innych gałęziach przemysłu, np. w budownictwie. Jest oczywiste, że pierwszoplanowi zleceniobiorcy wezmą odpowiedzialność za mniejsze przedsiębiorstwa tylko wtedy, gdy ich interesy, objęte umową pierwszoplanowego zleceniobiorcy, będą o tym stanowić. Jest to ewidentny przypadek dużego kontraktu, gdzie jedynie pełny zespół zleceniobiorców może osiągnąć pożądaną wynik.

Zarządzanie gospodarką obronną wymaga podejmowania odpowiedzialności za mniejsze firmy, które będą współdzielić zobowiązania kontraktów oraz koszty. Tak uwarunkowany wybór pierwszoplanowego zleceniobiorcy, który wybiera nieodpowiednich podwykonawców, może pociągać również dodatkowe ryzyko.

11.3.4. Czynniki rozwoju metod zarządzania gospodarką obronną

Chęć zwiększenia sprawności przyjmowanych programów rozwoju gospodarczo-obronnego warunkuje potrzebę podejmowania określonych działań. Po pierwsze niezbędne staje się zachowywanie tych trwających procesów, które dowiodły obiektywnych korzyści dla Polski, a mianowicie:

a) uczciwy, otwarty system zarządzania bez politycznych kontaktów lub możliwości korumpowania. Mówienie o tych sprawach bez ogródek jest ważne, ponieważ Polska, generalnie biorąc, nie docenia dostatecznie jakości swojego systemu zmniejszania tendencji społecznych,

b) procesy zarządzania, które wykorzystują mechanizmy konkurencji, dążąc do nieustannego pobudzania przemysłu do opracowywania innowacyjnych rozwiązań, dostarczających dobrych wartości za publiczne pieniądze i zachęcania przedsiębiorstw do nieustannego usprawniania swojej wydajności i działalności finansowej,

c) system zarządzania, w którym ciężka praca zleceniobiorców pozostaje w przemyślanej relacji z wymaganiami ich potrzeb jako użytkowników,

d) rozwój systemu gospodarki obronnej, który nie obawia się wypróbowywania zaawansowanych technologii.

Jeśli powyższe pozytywne cechy działań pozostaną zachowane, realizacja zarządzania gospodarką obronną doprowadzi do:

1) zasadniczych zmian podejścia przez oferujących najwyższe ceny i w konsekwencji progresywnie je wyeliminuje w wyniku ograniczeń kosztów funkcjonowania przemysłu;

2) zbliżenia do praktyki światowej procesów współpracy rządu z przemysłem, dzięki włączeniu przejrzystych reguł współfunkcjonowania z przemysłem i deklarowaniu zaangażowania w definiowanie wymagań współpracy, ugruntowaniu stanowiska rządu, krótkiemu czasowi oceniania i realizacji procedur programowych, których rząd będzie ściśle przestrzegał.

Zarządzanie gospodarką obronną powinno się opierać na schematach ewolucyjnego rozwoju i okresach podejmowanych kontraktów, które najwyraźniej odgrywają kluczową rolę w realizacji programów rozwoju. Chociaż korzyści takiego

procesu zarządzania łączą się z określonym rozmiarem problemów, to pewność, że polityka rządu realizowana pod ograniczeniami surowych wymagań, jest o wiele ważniejsza. Takie uwarunkowane zarządzanie projektami obronności wymaga znaczących, dodatkowych zasobów. Co gorsze, pojawia się ryzyko prowadzenia otwartych i skutecznych kompetencyjnych działań przeciwstawnych. Wówczas bez ostro zdefiniowanych programowych granic współpracy, nie ma sposobu utrzymania przekonania, że przedsiębiorstwo, któremu przypadł kontrakt, rywalizowało zgodnie z przyjętymi zasadami.

W tym świetle rozwijanie partnerskiej współpracy rządu z głównymi dostawcami i podzleceniobiorcami może mieć miejsce, gdy partnerstwo stanowi część siły konkurencyjnej zasadniczego zleceniobiorcy. Jeśli przedsiębiorstwo to wybierze złych partnerów, jego sprawy cierpią pod naciskiem konkurencji. Rząd nie jest podmiotem tej konkurencji i przez to może łatwo wchodzić w partnerskie układy celem zapewnienia zupełnie błędnie rozumianych interesów. Partnerskie relacje rząd – przemysł nie mogą funkcjonować w środowisku, w którym istnieje nacisk na wykonywane przezeń działania i w żadnym wypadku nie mogą mieć miejsca wymuszenia skierowane na procedury rządowe, które w każdym przypadku są bardzo trudne i kosztowne, aby mogły być zmieniane lub zaniechane.

Interesy obronności państwa są najlepiej zapewniane, gdy obsługujące je przedsiębiorstwa uzyskują dostateczne korzyści do refundowania inwestycji, innowacji, modernizacji i zapewniają ogólną zachętę do pozostawania w tym obszarze produkcji. W przeszłości robienie interesów w sektorze usług obronnych dla polskich przedsiębiorców stanowiło powód do dumy, lecz dzień dzisiejszy przyniósł duże zmiany w tym zakresie.

Pożądane procesy gospodarcze przetrwają, jeśli będzie prosperować konkurencja międzynarodowa i swoboda wielu regulatorów i ograniczeń kosztowych. Prawda ta dotyczy całego przemysłu, z przemysłem obronnym włącznie. Nadchodzące wyzwania polityki gospodarczo-obronnej przyczynią się pomyślnie do rozwoju gospodarki obronnej, jeśli centralnie zostanie uruchomiony program oparty na zasadach otwartej i skutecznej konkurencji i poszukiwaniu najwartościowszych systemowych rozwiązań obronnych osiągalnych za określone pieniądze. Pozostałe z wymaganych zmian bardziej zależą od usprawnienia procesu nabywania niż modyfikacji programów polityki. Zasadnicza prawda dotycząca problemów kreowania bardziej przychylnego środowiska dla przemysłu obronnego leży w stwierdzeniu konieczności: zmniejszenia rządowych regulacji, zredukowania skali i kosztów funkcjonowania rządu w tym zakresie, przyszłego zmniejszenia kosztów podatkowych i innych obciążeń tego przemysłu tak, żeby mógł on konkurować na arenie międzynarodowej, silnie wzrastać, zatrudniając obywateli i funkcjonować bardziej stabilnie i pewnie.

Przeobrażenia cywilizacyjne społeczeństw przekonują, że osiągnięcia technologii teleinformatycznych i jej szerokie stosowanie w globalnej gospodarce umożliwią jakościowo nowe wykorzystanie zasobów gospodarczo-obronnych, bardziej dostosowane do zmieniających się wymagań bezpieczeństwa międzynarodowego i systemu obronnego państwa. Dostęp do światowych informacji, wnikliwa ocena zachodzących globalnych procesów wspomagana międzynarodową współpracą gospodarczą na rzecz utrzymywania międzynarodowego pokoju, umożliwi prowadzenie optymalnej, ekonomicznie uzasadnionej praktyki zarządzania gospodarką obronną skierowaną na zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb obronności państwa.

Ujawnione nowe możliwości współpracy międzynarodowej (organizacyjnej, politycznej, gospodarczej i technologicznej) pozwalają na zmianę w traktowaniu problemów gospodarczo-obronnych. Stwarzają przesłanki budowy wspólnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, na bazie którego powstają autonomiczne systemy obronności poszczególnych państw. Zaawansowane technologie teleinformatyczne zasadniczo wpływają na sposób, w jaki społeczeństwa oddziałują na siebie i swoje gospodarki. Świadome tego narody na całym świecie przystosowują się i próbują kształtować pojawiające się osiągnięcia technologii teleinformatycznych dla dobra ich rozwoju. Można stwierdzić, że możliwość stosowania nowych technologii już w najbliższej przyszłości przeobrazi sposoby zaspokajania potrzeb utrzymywania bezpieczeństwa międzynarodowego i związane z tym metody rozwiązywania problemów zarządzania gospodarką obronną. Mimo że poznanie tych zagadnień wymaga jeszcze obszernych badań, to już dzisiaj można wykazać, że wykorzystanie technologii teleinformatycznych w zarządzaniu gospodarką obronną spowoduje przyspieszenie następujących trendów:

- 1) większy nacisk na zleceniobiorców na obniżanie kosztów dostarczanych dóbr i usług o znaczeniu obronnym,
- 2) większy rynek i techniczny podział ryzyka pomiędzy głównymi zleceniobiorcami i podzleceniobiorcami sektora obronnego,
- 3) większa intensywność rywalizacji pomiędzy głównymi zleceniobiorcami, wywołana wzrostem stopnia konsolidacji przemysłu i większym uczestnictwem zagranicznych przedsiębiorstw na wszystkich poziomach łańcucha dostaw,
- 4) większa integracja ogniw systemu obronnego państwa z przedsiębiorstwami zabezpieczającymi ich funkcjonowanie.

Przedstawione w rozdziale zagadnienia nie wyczerpują w pełni problematyki wspierania procesu zarządzania gospodarką obronną Polski, a jedynie ją przybliżają. Ewolucja i unowocześnianie zarządzania w sektorze obronnym, dotyczy bowiem szerokiej gamy zagadnień zarządzania poszczególnymi dziedzinami gospodarki, planowania strategicznego, zagadnień współpracy sektorów publicznego i pozarządowego. Bezpośrednim wsparciem zarządzania gospodarką obronną jest także zarządzanie finansami państwa, zwłaszcza tej części, która jest przeznaczona na realizację zadań obronnych. Ta problematyka nie została przedstawiona, gdyż nie doczekała się jeszcze stosownych badań.

12. PROGRAMOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE W POLSCE NA PRZEŁOMIE WIEKÓW

12.1. Wprowadzenie

Gospodarka obronna w każdym kraju należy do sfery kierowanej przez państwo. Niezależnie więc od stopnia zaufania do mechanizmów rynkowych państwo określa jej ogólne ramy, kierunki rozwoju oraz strukturę i intensywność zapotrzebowania. Czyni to w sposób znany od tysiącleci przy podejmowaniu wszelkich decyzji, czyli planowaniu – określa cele ogólne (funkcjonalne), a następnie sposoby i środki ich realizacji. Według konwencji zaproponowanej swego czasu przez E. Jantscha, mowa tu o trzech szczeblach planowania: planowaniu polityki, planowaniu strategicznym i planowaniu taktycznym.

W tym ujęciu planowanie polityki to formułowanie wariantów przyszłych zespołów celów ogólnych lub celów funkcjonalnych – opierających się na wariantach przyszłego otoczenia lub scenariuszy – w ciągłym procesie porównywania, selekcji i śledzenia sprzężeń zwrotnych. Planowanie strategiczne (lub planowanie przedsięwzięć) to formułowanie zbioru wariantów, dróg lub sposobów osiągnięcia wybranego zbioru (wiązki) celów, łącznie z procedurą systematycznych porównań i ocen. Planowanie taktyczne to wyznaczanie sekwencji czynności potrzebnych do wprowadzenia w życie danej strategii. Główną troską planowania taktycznego jest zapewnienie zasobów potrzebnych do realizacji przyjętego sposobu postępowania¹.

W niniejszym rozdziale nie stosuje się ścisłej definicji programowania. Pomijając duży bałagan terminologiczny można przyjąć, że przedmiotem zainteresowania niniejszego rozdziału jest ogniwo pośrednie łączące cele z zasobami (środkami) w dającym się określić czasie. Ogniwem tym jest programowanie (planowanie przedsięwzięć), które można traktować jako formę planowania strategicznego lub jego konkretyzację. Na przedstawionej wyżej idei opierał się słynny system Planowanie – Programowanie – Budżetowanie (PPBS). *Planowanie* odnosiło się do formułowania ogólnych celów, *programowanie* zapewniało ich realizację poprzez programy, czyli wielkie zespoły przedsięwzięć, natomiast *budżetowanie* zapewniało środki (głównie finansowe) dla realizacji programów (rozpisanych uprzednio na podprogramy i ich elementy, będące nośnikami kosztów i stanowiące podstawę kalkulacji wielkości budżetu).

¹ Por. R. U. Ayres, *Prognozowanie rozwoju techniki i planowanie długookresowe*, PWE, Warszawa 1973, s. 208. Zob. też: M. Sułek, *Podjęcie decyzji gospodarczo-obronnych*, „Materiały i Studia IEO AON” 1993, nr 5(23)

12.2. Instytucjonalno-doktrynalne podstawy programowania gospodarczo-obronnego

Programowanie gospodarczo-obronne rozwija i konkretyzuje politykę gospodarczo-obronną. Główną wytyczną programów gospodarczo-obronnych były i są dokumenty najwyższych władz w sprawach bezpieczeństwa i obrony, których nazwy i usytuowanie w latach dziewięćdziesiątych zmieniły się dość radykalnie. Zmieniały się też nazwy podstawowych dokumentów zawierających analizę i ocenę podstawowych zagrożeń państwa oraz generalne kierunki polityki obronnej.

Na podstawie uchwały Komitetu Obrony Kraju (któremu przewodniczył prezydent RP – gen. armii Wojciech Jaruzelski) z dnia 21 lutego 1990 r. przyjęto została „Doktrynę obronną Rzeczypospolitej Polskiej”. Na samym wstępie czytamy: „*Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej wytycza generalne kierunki polityki obronnej obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela*”.

Doktryna zahaczała również o zagadnienia gospodarczo-obronne, kładąc nacisk na odpowiedni poziom produkcji obronnej i wykonywanie zadań mobilizacyjnych. Wskazano też na potrzebę gromadzenia rezerw państwowych, w tym zapasów materiałowych i sprzętu na potrzeby ludności, sił zbrojnych i zakładów produkcyjnych.

W 1992 roku ukazały się dwa nowe dokumenty – „*Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*” sygnowane przez prezydenta Lecha Wałęsę 2 listopada 1992 r. oraz „*Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*” przyjęta w tym samym dniu przez *Komitet Obrony Kraju*.

Drugi dokument rozwijał i precyzował podstawowe zasady polityki RP w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zawierał zamierzenia i kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski, sprzyjających jej rozwojowi cywilizacyjnemu i pozycji w Europie. Po raz pierwszy – w dokumencie takiej rangi pojawia się stwierdzenie, że Polska dąży do uzyskania członkostwa w NATO.

Bardzo szeroko, jak na dokument dotyczący doktryny bezpieczeństwa, potraktowano zagadnienia gospodarczo-obronne. Cały rozdział 4 „*Polityki bezpieczeństwa...*” nosił tytuł „*Aspekty gospodarczo-obronne*”. Konstatuje się w nim m.in., że z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego podstawowym zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności:

1) zapewnienie optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju;

2) przygotowywanie bazy do wykonywania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;

3) stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych.

W połowie 1993 roku uchwałą Rady Ministrów powołano do życia Radę Gospodarczo-Obronną. Była ona organem Rady Ministrów powołanym do międzyresortowej koordynacji działalności sfery gospodarczo-obronnej.

Wobec nieskuteczności wielu podejmowanych działań i wagi spraw o dużych konsekwencjach społecznych i obronnych, uchwałą Rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 r. powołano, istniejący do dziś, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Jest to organ kolegialny zapewniający realizację i koordynację zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Do zadań Komitetu należy m.in.:

1) wypracowywanie projektów rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania;

2) analizowanie ekonomicznych aspektów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także inspirowanie działań dotyczących przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywanie zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa;

3) zapewnianie uwzględniania wymogów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności na potrzeby obronne.

Wobec daleko idących zmian wewnętrznych (wywołanych np. przyjęciem w 1997 roku nowej konstytucji) i zewnętrznych (wynikających chociażby ze wstąpienia Polski do NATO) na początku 2000 roku opublikowano dwa nowe dokumenty – zastępujące dwa poprzednie – obydwa przyjęte przez Radę Ministrów. Pierwszy – „*Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*” (4 stycznia 2000 r.); drugi – „*Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*” (23 maja 2000 r.). Oba dokumenty zasługują na szczególną uwagę.

W „*Strategii bezpieczeństwa RP*” o zagadnieniach gospodarczo-obronnych mówi się dwukrotnie. Po raz pierwszy w rozdziale o integracji rozpatruje się przemysł obronny w kontekście członkostwa w NATO, UZE i UE. Stwierdza się tam m.in., że utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego stanowi ważną przesłankę realizacji „*Strategii bezpieczeństwa RP*”. Po raz drugi w rozdziale 4. „*Podstawy strategii bezpieczeństwa RP*”, przy omawianiu pozamilitarnych ogniw systemu obronnego. Ogniwa te podzielono na trzy grupy: informacyjne, ochronne i gospodarcze. Te ostatnie mają na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny.

Zagadnienie to zostało rozwinięte w „Strategii obronności RP”. Według niej, do podstawowych zadań ogniw gospodarczych (państwowych i prywatnych) w dziedzinie obronności należą: tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, zapewnienie uwzględnienia wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Do funkcji ogniw gospodarczych będzie też należało wsparcie sił sojuszniczych rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski oraz uczestnictwo w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich NATO.

„Strategia bezpieczeństwa RP” zawiera też nowatorski w naszych warunkach podrozdział „Planowanie, programowanie i finansowanie obronności”. Zapisano w nim, że narodowy system planowania, programowania i finansowania obronności musi być dostosowany do trybu i rytmu planowania w systemie Sojuszu. Rada Ministrów będzie wydawać co dwa lata wytyczne w tej dziedzinie, na których podstawie – i z uwzględnieniem stosownych ustaleń sojuszniczych – będą opracowane:

a) *polityczno-strategiczna dyrektywa obronna*, określająca główne zadania strategiczne podstawowych elementów systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia jej bezpieczeństwa (kryzysu) i wojny;

b) *sześćioletnie programy utrzymywania i doskonalenia systemu obronności*, w tym programy utrzymywania i doskonalenia sił zbrojnych, zapewniające zdolność do realizacji zadań sformułowanych w strategii bezpieczeństwa i obronności oraz skonkretyzowanych w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej.

„Strategia bezpieczeństwa RP” deklaruje, że w ramach opracowanych programów obronnych państwo zapewnia nakłady budżetowe na utrzymanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych, na poziomie gwarantującym niezbędną bieżącą gotowość i zdolność bojową i jak najszybsze osiągnięcie pełnej interoperacyjności wojsk ze strukturami NATO.

Zagadnienia te zostały nieco bardziej skonkretyzowane w „Strategii obronności RP”. Planowanie i programowanie obronne rozpatruje się w ramach przygotowań obronnych (obok utrzymywania i doskonalenia systemu obronności). W dokumencie stwierdza się, że szczegółowe ustalanie sposobów realizacji zadań obronnych oraz niezbędnych do tego sił i środków, stosownie do ustaleń zawartych w strategii obronności, odbywa się w ramach procesu planowania i programowania obronnego. Jego podstawę stanowią decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa.

Dyrektywnym punktem wyjścia będą wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie. W ramach programowania systemu obronności będzie przygotowywana koncepcja długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego, a na jej podstawie sześćioletnie programy przygotowań obronnych wraz z określeniem niezbędnych na ich realizację nakła-

dów obronnych. Nakłady na obronność będą rosły w tempie odpowiednim do tempa wzrostu produktu krajowego brutto, utrzymując je na poziomie nie niższym niż 2,2% PKB.

W planowaniu i programowaniu obronnym uczestniczą wszystkie organy władzy i administracji państwowej. Częścią składową systemu planowania i programowania obronnego RP jest uczestnictwo w sojuszniczym systemie planowania.

Utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności obejmuje przede wszystkim utrzymywanie sił zbrojnych oraz realizację zadań gospodarczo-obronnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania przemysłu obronnego, utrzymywania zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej, utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej.

12.3. Analityczno-metodyczne podstawy programowania gospodarczo-obronnego

W 1996 roku w ramach tzw. reformy centrum gospodarczego rządu, ustawą z 8 sierpnia (DzU nr 106) powołano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), będące *państwową jednostką organizacyjną prowadzącą prace służące Radzie Ministrów do programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju*. Zgodnie z ustawą do zadań Centrum należy m.in. analizowanie stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów strategicznych oraz regionalnych i informowanie Rady Ministrów o stwierdzonych zagrożeniach, a także wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji ustalonych w odrębnych przepisach.

W rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. *w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Kropiwnickiego* przewidziano m.in.:

1) przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów ocen działów gospodarki z punktu widzenia potrzeb obronnych oraz założeń do strategicznych programów rozwoju potencjału obronnego;

2) analizowanie stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów strategicznych oraz regionalnych i informowanie Rady Ministrów o stwierdzonych zagrożeniach;

3) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji ustalonych w odrębnych przepisach.

Powyższe zadania realizuje wyspecjalizowana komórka – Departament Spraw Obronnych (DSO). Bardziej szczegółowo określa je Regulamin Organizacyjny RCSS wprowadzony zarządzeniem nr 4 prezesa RCSS z dnia 3 września 1997 r. Zgodnie z nim DSO prowadzi studia i analizy strategicznych działów gospodarki

narodowej z punktu widzenia potrzeb obronnych państwa oraz opracowuje założenia do projektów strategicznych programów rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa. Do zadań Departamentu zaliczono w szczególności:

1) analizowanie rozwoju stosunków międzynarodowych z punktu widzenia szans i zagrożeń bezpieczeństwa kraju;

2) analizowanie procesów w strategicznych działach gospodarki narodowej z punktu widzenia ich wpływu na potencjał obronny i bezpieczeństwo państwa;

3) opracowywanie założeń do projektów strategicznych programów rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa w zakresie przemysłu obronnego i lotniczego, paliwowo-energetycznego oraz rezerw państwowych, systemu transportowego i łączności;

4) sporządzanie okresowych raportów określających ekonomiczne aspekty obronności.

Pewną rolę w kształtowaniu analitycznych i metodycznych podstaw programowania gospodarczo-obronnego odgrywają pozostałe departamenty (biura) spraw obronnych w resortach i urzędach centralnych, służą one jednak przede wszystkim przedsięwzięciom wdrożeniowym. Poważniejsze znaczenie z tego punktu widzenia ma jedynie duży Departament Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych w Ministerstwie Gospodarki.

Obecnie zarysowuje się tendencja do integracji społecznych, gospodarczych i obronnych segmentów programowania. Za jej przejaw można niewątpliwie uznać Zarządzenie nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie *Zespołu do opracowania założeń do kompleksowej przebudowy systemu obronnego państwa oraz do systemu strategicznego programowania społeczno-gospodarczo-obronnego*.

12.4. Praktyka programowania gospodarczo-obronnego

W Polsce nie występowało programowanie gospodarczo-obronne rozumiane jako zdyscyplinowany metodycznie, proceduralnie i organizacyjnie proces opracowywania ważnych przedsięwzięć gospodarczych ukierunkowanych na realizację zadań obronnych (choćby na wzór amerykańskiego PPBS). Nie oznacza to, że różnorodne zagadnienia obronności (w tym gospodarcze) nie podlegały procesowi szeroko rozumianego planowania i programowania. Był to jednak wysiłek w dużej mierze rozproszony, niespójny organizacyjnie i metodycznie. Programy (choć nie zawsze miały taką nazwę) były dokumentami o różnej wadze i randze prawnej, takimi jak: ustawy, rozporządzenia, uchwały, założenia, koncepcje, raporty. Część z nich miała charakter wdrożeniowy, część koncepcyjny, część intencjonalny.

W niniejszych rozważaniach bazujemy na szerokim rozumieniu programów i programowania. Pozwala to na szerszą prezentację i analizę wysiłku organów

władzy i administracji państwowej, częściowo także samorządowej, oraz podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych.

Plany i programy gospodarczo-obronne realizuje się na dwóch zasadniczych płaszczyznach:

1) uwzględnianie interesów obronnych w rozwoju gospodarczym, wydzielenie części gospodarki służącej obronności w sposób bezpośredni (przemysł zbrojeniowy, obronnie zorientowane badania rozwojowe i wdrożeniowe, infrastruktura obronna) oraz ponoszenie związanych z tym kosztów;

2) planowanie i programowanie mobilizacyjne gospodarki.

12.4.1. Programowanie przekształceń i rozwoju sfery gospodarczo-obronnej

Lata dziewięćdziesiąte były okresem niezwykle trudnym dla wszystkich form decyzji gospodarczo-obronnych (polityki, programowania i planowania). Wobec zmian o charakterze politycznym, ekonomicznym i militarnym, w tym przede wszystkim zmian w systemie gospodarczym oraz w wielkości i strukturze zapotrzebowania kraju i zagranicy na wyroby przemysłu obronnego, konieczne było godzenie wymogów funkcjonowania przemysłu obronnego z jego radykalną przebudową organizacyjną, finansową i techniczną oraz z koniecznością zachowania niezbędnej bazy mobilizacyjnej.

Przymuszony okolicznościami rząd i jego agendy podjęły pewne wysiłki ukierunkowane na zachowanie pewnej kontroli nad procesami przekształceń w wybranych segmentach gospodarki obronnej. Wobec dużej bezradności koncepcyjnej i metodologicznej w październiku 1991 roku Agencja Rozwoju Przemysłu, działając z upoważnienia ministerstwa przekształceń własnościowych, poleciła firmie konsultingowej PROXY Ltd. opracowanie studium sektorowego polskiego przemysłu obronnego².

W grudniu 1991 roku firma ta zaprezentowała koncepcję restrukturyzacji sektora obronnego. Została ona przyjęta przez przedstawicieli MPW, a następnie przedstawiona zainteresowanym podmiotom. Większość przedstawicieli podmiotów poparła zaprezentowaną koncepcję.

Raport wywołał wiele emocji, zarzucano zleceniodawcom marnotrawstwo pieniędzy i przepłacenie świadczonych usług. Według jednej z wyważonych opinii, był to najpełniejszy, przedstawiony w jawnej wersji, obraz stanu naszego przemysłu obronnego, zamiarów wobec jego restrukturyzacji i prywatyzacji³.

Ta sama firma konsultingowa opracowała projekt ustawy o przekształceniu państwowych przedsiębiorstw przemysłu obronnego w spółki akcyjne. Autorzy dowodzili, że wybór formy spółki akcyjnej i reżim kodeksu handlowego mają charakter rozwiązania optymalnego.

² Por. *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 – 1992)*, red. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993, s. 192 i n.

³ Por. tamże, s. 43.

Projekt dzielił przedsiębiorstwa przemysłu obronnego na dwie grupy spółek – 1) o podstawowym znaczeniu dla obronności, w których 100% akcji należy do Skarbu Państwa; 2) o ważnym znaczeniu dla obronności, w których Skarbowi Państwa zapewniono kontrolny pakiet akcji⁴.

Opracowanie firmy PROXY nie dało w efekcie konkretnego programu, ale – jak się wydaje – wywarło duży wpływ na kierunki myślenia o zagadnieniach gospodarczo-obronnych różnych przedstawicieli organów administracji państwowej.

Wobec ciągle pogarszającej się sytuacji przemysłu obronnego, w 1994 roku Ministerstwo Przemysłu i Handlu zorganizowało przetarg wśród firm konsultingowych na przygotowanie koncepcji kompleksowej restrukturyzacji sektora zbrojeniowego. Zlecenie na opracowanie Programu restrukturyzacji sektora obronnego na lata 1995 – 2010, wraz ze szczegółowym projektem przedsięwzięć w latach 1995 – 1996 i odpowiednimi projektami regulacji prawnych otrzymało Centrum Kooperacji Przemysłowej ICC⁵.

Głównym celem przygotowanego programu była analiza sektora obronnego i określenie możliwości jego restrukturyzacji przy uwzględnieniu poziomu zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy podstawowych odbiorców wyrobów specjalnych oraz opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju zapewniającej efektywność ekonomiczną sektora oraz gotowość obronną pozostałego przemysłu⁶.

W kwietniu 1996 roku rząd przyjął opracowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej, Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996 – 2010. Program przewidywał m.in. powołanie Funduszu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego oraz utworzenie czterech holdingów.

Fundusz, który miał być wprowadzony ustawą, miał zapewnić środki finansowe na przeprowadzenie restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, w tym głównie na prace badawczo-rozwojowe.

Holdingi miały być formą konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Pierwszy miał skupić producentów amunicji i materiałów wybuchowych, rakiet i uzbrojenia klasycznego; drugi producentów wyrobów elektronicznych (optoelektronika, radiolokacja i systemy dowodzenia); trzeci byłby lotniczy, natomiast czwarty – pancerny i artylerii samobieżnej.

Zmiana koalicji rządzącej w 1997 roku zaowocowała energicznym podjęciem prac w Ministerstwie Gospodarki nad nowym programem. Trzeba podkreślić, że istniał już w tej dziedzinie spory dorobek poprzedników, nawiązujący ciągle w jakiejś mierze do koncepcji firmy PROXY.

W jednej z końcowych wersji program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia modernizacji technicznej sił zbrojnych przewidywał powołanie Naro-

⁴ Por. tamże, s. 46.

⁵ Por. *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. M. Sulek, AON, Warszawa 1996, s. 143.

⁶ Por. tamże, s. 144.

dowego Funduszu Przemysłu Obronnego (NAFPO) – organizacji grupującej przemysł zbrojeniowy w formie spółki akcyjnej, z zachowaniem 100% udziału Skarbu Państwa. W skład NAFPO miało wejść 25 najważniejszych przedsiębiorstw zbrojeniowych i lotniczych. Dla reszty firm opracowano indywidualne sposoby prywatyzacji. Wojskowe zakłady remontowo-produkcyjne byłyby skomercjalizowane, a jednostki badawczo-rozwojowe, w mniejszej liczbie, przekształcono by w instytuty naukowe.

Kolejnym etapem byłyby etapowa prywatyzacja. Z prywatyzacji miały być wyłączone tylko dwa przedsiębiorstwa z branży amunicyjno-rakietowej, a w 10 – 12 firmach państwo zachowałoby większościowy pakiet akcji.

9 września 1997 roku Rada Ministrów przyjęła Założenia Rządowego Programu Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998 – 2012. Dokument ten, opracowywany jako 15-letni program, ostatecznie został przyjęty w formie założeń, co zdradza jego intencjonalny, a nie wykonawczy charakter. Trzeba jednakże zauważyć, że znalazł on odzwierciedlenie w ustawach budżetowych na rok 1998 i 1999 rok – w załącznikach zawierających „Wykaz programów modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”, wraz z planowanymi nakładami (ujmowanymi w budżecie państwa w części, której dysponentem jest minister obrony narodowej). Ustawa budżetowa na 2000 rok również przeznaczyła określoną kwotę na programy modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dokładnie: 1 459 233 tys. zł).

Celami programu były:

1) stopniowe dostosowanie wielkości i jakości SZ RP do potrzeb obronnych oraz możliwości społeczno-ekonomicznych państwa;

2) przygotowanie SZ RP do włączenia w struktury euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa;

3) zapewnienie stabilizacji procesu rozwoju SZ RP;

4) stworzenie szansy dla przemysłu obronnego na dostosowanie jego potencjału do rzeczywistych potrzeb wojska.

Program określał główne kierunki restrukturyzacji sił zbrojnych, ich docelową strukturę, liczebność i wyposażenie oraz źródła finansowania procesu modernizacji. Zawierał też prognozę budżetową, obejmującą nie cały budżet MON, lecz jego najważniejszy dział – obronę narodową (w 1998 roku dział ten pochłaniał 72,39% budżetu MON). Przedmiotem wydatków w tym dziale uczyniono przede wszystkim:

a) utrzymanie stanów osobowych żołnierzy oraz pracowników wojska;

b) modernizację techniczną sił zbrojnych;

c) szkolnictwo wojskowe (finansowanie działalności 4 akademii, 4 wyższych szkół oficerskich, 10 centrów szkolenia, 2 liceów wojskowych oraz studiów wojskowych przy Wyższej Szkole Morskiej w Gdyni i Szczecinie).

Można stwierdzić, że po prawie dwóch latach prac – mimo iż ostateczna wersja odbiegała od projektów – przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem. 7 października 1999 roku Sejm RP przyjął ustawę *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (z mocą obowiązującą od 30 października). Na początek warto podkreślić, że ustawa nie mówi o restrukturyzacji „przemysłu obronnego”, lecz „przemysłowego potencjału obronnego”, przez który rozumie się *zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy*.

Zgodnie z zapisami ustawy, wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego polega w szczególności na:

1) przeznaczaniu części przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego na:

a) konwersję lub koncentrację produkcji w ramach programów naprawczych lub restrukturyzacyjnych;

b) działalność badawczo-rozwojową na potrzeby przemysłowego potencjału obronnego;

c) promocję eksportu wytworzonego w Polsce uzbrojenia lub sprzętu wojskowego;

d) dofinansowanie, za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, kredytów inwestycyjnych udzielonych spółkom przemysłowego potencjału obronnego;

2) restrukturyzacji finansowej zobowiązań spółek przemysłowego potencjału obronnego;

3) przeznaczaniu, w okresie do 31 grudnia 2002 r., dotacji wypłacanej przedsiębiorcom na dostosowanie mocy produkcyjnych i remontowych w spółkach przemysłowego potencjału obronnego i spółkach zależnych do zadań określonych w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki;

4) przeznaczaniu środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy pieniężne z tytułu zwolnień grupowych.

Wspieranie procesu modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej polega na przeznaczaniu pozostałej części przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego na zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowanego w spółkach przemysłowego potencjału obronnego.

Ustawa stanowi też, że przewidywane kwoty przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego, przeznaczane na wspieranie jego restrukturyzacji oraz modernizacji technicznej sił zbrojnych RP, będą określone co roku w ustawie budżetowej.

Wobec przesądzonego już wejścia Polski do NATO, w październiku 1998 r. rząd przyjął 15-letni „Program Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlan-

tyckiego i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998 – 2012”.

W ścisłym związku z ustawą o wspieraniu... pozostaje, uchwalona nieco wcześniej, ustawa z 10 września 1999 r. *o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*. Ustawa określa zasady oraz prawa i obowiązki stron umowy kompensacyjnej, zwanej umową offsetową, w związku z zawarciem umowy dostawy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, wyprodukowanego lub wytworzonego poza jej terytorium.

Zgodnie z ustawą, umowa offsetowa jest to umowa zawarta między skarbem państwa a zagranicznym dostawcą, określająca zakres i wartość zobowiązania offsetowego, które zagraniczny dostawca ma wykonać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium państw obcych, wspólnie z polskim przedsiębiorcą⁷.

15 grudnia 1999 roku minister obrony narodowej Janusz Onyszkiewicz, na 66 posiedzeniu sejmu RP podczas debaty nad informacją o założeniach polityki obronnej RP, poinformował Wysoką Izbę, iż *zakończyły się prace nad „Założeniami do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej”*. *Przyjęte założenia stanowią w praktyce wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego na nadchodzące lata. Na ich podstawie zostanie w przyszłym roku opracowany konkretny program przygotowań obronnych państwa na lata 2001 – 2006.*

Zgodnie z tą zapowiedzią, 23 maja 2000 roku Rada Ministrów przyjęła „*Założenia do opracowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2001 – 2006*” (przewidujące m.in., że budżet MON będzie w tych latach utrzymany na poziomie 2,1% PKB). Oznacza to poważną próbę wprowadzenia do praktyki planowania obronnego w Polsce planowania średniokresowego stosowanego w państwach NATO. Istnieją jednak poważne obawy o jego realność finansową. Znana jest niezrealizowana uchwała sejmu RP z 1995 roku o przeznaczaniu na obronność 3% PKB oraz bardziej konkretne plany i programy (jak chociażby program „Armia 2012”). Z tego powodu środowiska związane z obronnością wywierają nacisk na to, by programy 6-letnie były przyjmowane w formie ustawy⁸.

⁷ Offset jest to zjawisko ekonomiczne z dziedziny transakcji kompensacyjnych (countertrade), które występuje obok wymiany barterowej (towar za towar o różnych wartościach za dopłatą w gotówce) czy clearing (wymiany towarów rozliczanej przez banki do określonego limitu). Zjawisko to pojawia się też na płaszczyźnie prawnej w postaci umowy offsetowej. (Por. A. Szumański, *Nie tylko w drukarni*, „Rzeczpospolita” z 22 października 1999 r.). Prof. Szumański uczestniczył w pracach legislacyjnych nad powyższą ustawą jako ekspert Ministerstwa Gospodarki. W krajach zachodnich od dawna czyniono wysiłki mające na celu kompensowanie zakupów obronnych za granicą. Zob. w tej sprawie np. K. Hartley, S. Martin, *UK Firms' Experience and Perceptions of Defence Offsets: Survey Results*, „Defence and Peace Economics” 1995, vol. 6. Krótkie omówienie tego zagadnienia zawiera: S. Kurinia, *Brytyjska myśl obronno-ekonomiczna w nowej Europie (1990 – 1997)*, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 1 (34), s. 162 – 165.

⁸ Por. np. R. Polak, *Plany bez gwarancji*, „Polska Zbrojna” 2000, nr 37, s. 7 i 20.

Podczas wspomnianej debaty sejmowej, poseł PSL Lesław Podkański, krytykując przedstawioną przez ministra Onyszkiewicza informację, wezwał rząd, by ponownie usiadł do opracowania podstaw strategii obronności państwa, w której muszą być zawarte m.in. następujące programy:

- 1) klarowny wieloletni program reform armii;
- 2) program budowania zaufania do państwa;
- 3) program kształtowania tożsamości narodowej;
- 4) program kształtowania postaw obywatelskich i patriotycznych;
- 5) program koncepcji wychowawczej rozwijającej troskę o bezpieczeństwo Rzeczypospolitej;
- 6) program zwiększania profesjonalizacji armii;
- 7) program połączenia strategii z restrukturyzacją przemysłu obronnego;
- 8) program ścisłego powiązania problematyki obronności z budżetem państwa, a nie przewidywaniami czy mrzonkami o wzroście gospodarczym;
- 9) zmiana stylu zalewających nas jak powódź rządowych haseł, takich jak: po pierwsze – gospodarka, po pierwsze – samorząd, po pierwsze – deficyt, po pierwsze – bezpieczeństwo jako fundament wszystkiego, co pierwsze.

12.4.2. Programowanie mobilizacji gospodarczej

Przygotowania mobilizacyjne elementów systemu obronnego są warunkiem sine qua non celowości istnienia całego systemu. Dotyczy to również przygotowań gospodarczo-obronnych, które – ogólnie rzecz ujmując – mają na celu stworzenie warunków szybkiego i sprawnego przystosowania gospodarki obronnej, a szczególnie przemysłu zbrojeniowego, do zaspokajania zwiększonych potrzeb systemu obronnego (głównie sił zbrojnych) i zmienionych potrzeb ludności.

Programowanie mobilizacji gospodarczej, mające na celu uruchomienie potencjału mobilizacyjnego gospodarki, powinno realizować grupy zadań, określone w dokumentach, definiujących polską politykę i strategię obronną.

W „Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej” z 1992 roku stwierdzono, że z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego podstawowym zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności:

- a) zapewnianie optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju;
- b) przygotowywanie bazy do wykonania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- c) stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych.

Najistotniejsze w tym punkcie zadanie drugie, polega na: utrzymywaniu możliwości wysokiego poziomu produkcji i usług zorientowanych na zaspokajanie potrzeb obronnych; gromadzeniu i utrzymywaniu rezerw (mocy produkcyjnych, materiałów, surowców); utrzymaniu i rozbudowie infrastruktury technicznej gospo-

darki obronnej (transportu, łączności, systemu energetycznego); utrzymywaniu korzystnych form międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej; prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych.

W celu realizacji powyższych zadań, jak również przygotowania gospodarki do innych nadzwyczajnych zagrożeń, opracowuje się:

- Centralny Program Mobilizacji Gospodarki;
- resortowe programy mobilizacji gospodarki;
- wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki;
- zakładowe programy mobilizacji gospodarki.

Aktualnie jest realizowany, opracowany przez byłego Centralny Urząd Planowania, a wprowadzony w życie uchwałą Rady Ministrów z dnia 31 maja 1995 r., Centralny Program Mobilizacji Gospodarki na lata 1996 – 2000⁹. Był on budowany na podstawie potrzeb zgłaszanych przez: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, w tym Sztab Obrony Cywilnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, ministerstwa i instytucje centralne oraz urzędy wojewódzkie, stosownie do swoich kompetencji i uprawnień.

Resortowe programy mobilizacji gospodarki opracowują właściwi ministrowie (kierownicy centralnych urzędów państwowych) z uwzględnieniem wytycznych ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania.

Wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki opracowują wojewodowie z uwzględnieniem wytycznych ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania.

Zakładowe programy mobilizacji gospodarki opracowują podmioty gospodarcze wskazane przez właściwych ministrów (kierowników centralnych urzędów państwowych) i wojewodów z uwzględnieniem wytycznych ministra przemysłu i handlu.

Programy mobilizacji gospodarczej na wszystkich szczeblach decyzyjnych podlegają corocznej analizie i ewentualnej aktualizacji, co nadaje im charakter planowania kroczącego (o długości kroku równym 1 rok).

Obecnie trwają prace nad dostosowaniem tych programów do zmienionego zakresu zadań gospodarczo-obronnych wynikających ze wstąpienia do NATO, z nowej strategii bezpieczeństwa i strategii obronności oraz nowego podziału kompetencyjnego wynikającego z reformy administracyjnej.

Częścią przygotowań mobilizacyjnych są rezerwy. Sprawy te reguluje ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (DzU nr 90). Konkretyzacją ustawy jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych* (DzU nr 5).

⁹ Na lata 2001 – 2006 prawdopodobnie zostanie opracowany **Program Gotowości Obronnej Gospodarki**.

Ustawa określa zasady:

1) tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa,

2) tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego.

Rezerwy dzieli się na:

1) *rezerwy mobilizacyjne* – służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa¹⁰,

2) *rezerwy gospodarcze* – służące w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki i materiały medyczne oraz artykuły sanitarne w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i podwyższania gotowości obronnej państwa, a także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone dla celów mobilizacyjnych, przez które rozumie się część rezerw gospodarczych, utworzonych i utrzymywanych do celów mobilizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Urzędu Ochrony Państwa.

Zadania w zakresie gospodarowania rezerwami realizują:

- 1) Agencja Rezerw Materiałowych,
- 2) Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych,
- 3) Agencja Rynku Rolnego.

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw gospodarczych są:

- minister gospodarki (w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw),
- minister zdrowia i opieki społecznej (w zakresie rezerw leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych),
- prezes Agencji Rynku Rolnego (w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych).

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw mobilizacyjnych są ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, prezesi agencji i wojewodowie działający każdy

¹⁰ Rezerwy mobilizacyjne są objęte badaniami statystycznymi prowadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (DzU nr 88).

w zakresie swoich uprawnień statutowych, w zakresie rzeczowym i ilościowym niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Dla zaspokojenia paliwowych potrzeb gospodarki narodowej ustawa wprowadza obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Obowiązek dotyczy producentów i importerów, których roczna produkcja lub import przekracza 200 tys. ton. Sprawy te zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu ministra gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w *sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystywania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych* (DzU nr 125)¹¹.

Koszty utrzymywania tych zapasów są częściowo rekompensowane dotacją przedmiotową w ramach środków budżetowych na ten cel w budżecie państwa. Zagadnienie to reguluje rozporządzenie ministra finansów z dnia 7 maja 1998 r. w *sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (DzU nr 60).

Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia wprowadzić obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych węgla kamiennego oraz gazu ziemnego, określając jednocześnie zasady częściowego rekompensowania kosztów z tym związanych.

Wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane ze środków budżetu państwa. Środki te są przeznaczane na pokrycie:

- 1) przyrostu i zmiany struktury rezerw,
- 2) kosztów utrzymywania i magazynowania rezerw,
- 3) kosztów wymiany rezerw,
- 4) nakładów inwestycyjnych związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw państwowych opracowują projekty rocznych planów rzeczowych i finansowych tworzenia rezerw oraz gospodarowania nimi, które następnie są przedstawiane ministrowi gospodarki.

Projekty ustala się w dwóch częściach: rzeczowej (zawierającej listę towarową, grupy asortymentowe, wielkość i zmiany ilościowe poszczególnych rodzajów rezerw) oraz finansowej (przedstawiającej – w układzie rodzajowym – wysokość i źródła środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów tworzenia i gospodarowania rezerwami).

¹¹ Wykonanie ustawy i rozporządzenia napotyka na trudności wynikające z ograniczonej bazy magazynowej. Np. Polski Koncern Naftowy ORLEN nie dysponuje wystarczającą pojemnością magazynową we własnych zbiornikach składowych, jest więc zmuszony do korzystania z usług PERN-u w zakresie magazynowania ropy naftowej oraz usług Naftobaz w zakresie składowania produktów naftowych. Niewystarczająca pojemność magazynowa zmusza do konkurowania o nią z innymi użytkownikami. W ciągu najbliższych kilku lat sytuacja się nie zmieni. (Por. *Skrót prospektu emisyjnego akcji serii D PKN ORLEN S.A.*, „Rzeczpospolita” z 1.08.2000 r.).

Minister gospodarki tworzy system informacyjny o rezerwach państwowych gospodarczych. Tworzenie systemu polega na zbieraniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących stanów i zmian ilościowych rezerw państwowych gospodarczych w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, finansowym i terytorialnym.

Ocenia się, że obecny system gromadzenia i przechowywania rezerw paliw płynnych jest kosztowny i nieskuteczny. Obecnie trwają prace nad nową ustawą. Przyjmuje się, że rezerwy te powinny wystarczyć na 90 dni (standard Unii Europejskiej i NATO), faktycznie wystarczyłoby ich na około 17 dni. Projekt ustawy przewiduje powołanie Polskiej Organizacji Zapasów Paliw Płynnych (POZPP), zajmującej się kupowaniem i sprzedawaniem paliwa oraz wynajmowaniem pojemności magazynowych na zasadach rynkowych.

Każda firma produkująca lub wprowadzająca paliwa na rynek musiałaby odprowadzić do POZPP składkę proporcjonalną do ilości sprzedanego paliwa. W sumie organizacja dysponowałaby co roku ok. 650 mln zł. Tym samym dotacje przedmiotowe straciłyby sens. W 1999 roku wydano na ten cel 11,3 mln zł¹².

12.4.3. Strategiczne programy rządowe

Zgodnie z intencjami rządu strategiczne programy rządowe (SPR) ustanawia się w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć o podstawowym znaczeniu dla różnych dziedzin życia społeczno-ekonomicznego lub gospodarczego. Szczególna rola przypada programom związanym z obronnością państwa.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych rząd RP w coraz większym stopniu usiłował oprzeć funkcjonowanie sektora obronnego na programach rozwojowych wybranych systemów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego. Konkretnie propozycje w tej sprawie zgłaszał m.in. Sztab Generalny WP.

Ogólne ramy dla tego typu przedsięwzięć stwarzały zasady ustanawiania strategicznych programów, zaakceptowane i przyjęte do realizacji przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 1993 roku, skonkretyzowane następnie w uchwale nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych. Zgodnie z uchwałą SPR obejmuje program przygotowania i prowadzenia działań zmierzających do osiągnięcia określonych celów, uznanych przez Radę Ministrów za ważne dla całego kraju, w szczególności związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, zaspokajaniem potrzeb

¹² Krótkie informacje na ten temat zawierają: A. Morka, *Organizator strategicznych magazynów*. „Rzeczpospolita” z 20 kwietnia 2000 r.; Tenże, *Kto zapłaci za magazynowanie*. „Rzeczpospolita” z 8 maja 2000 r. Do zagadnienia tworzenia rezerw paliw płynnych odnosi się również, w sposób bardzo ogólny, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU nr 54 z późn. zmianami). Stanowi ona, że Rada Ministrów, na wniosek ministra gospodarki, określa założenia polityki energetycznej państwa. Powinny one być opracowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać m.in.: ocenę bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz politykę w zakresie obowiązkowych zapasów paliw.

społecznych, rozwojem i racjonalizacją gospodarki oraz postępowaniem naukowo-technicznym.

Wniosek o ustanowienie SPR, spełniający wymagania określone w uchwale, powinien zawierać:

- 1) nazwę SPR;
- 2) dane wnioskodawcy;
- 3) określenie celów SPR i uzasadnienie potrzeby jego ustanowienia;
- 4) założenia wykonawcze;
- 5) harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć;
- 6) opis planowanych wyników poszczególnych etapów realizacyjnych;
- 7) plan zadaniowo-finansowy, z określeniem źródeł finansowania;
- 8) planowaną wysokość środków z budżetu państwa w poszczególnych latach realizacji SPR, z wyszczególnieniem dysponentów tych środków;
- 9) ocenę i analizę wykonalności SPR.

W 1996 roku przystąpiono do rozwijania określonych sektorów przemysłu obronnego związanych z realizacją następujących strategicznych programów rządowych:

- a) budowy zintegrowanego systemu obrony przeciwlotniczej GROM, LOARA;
- b) produkcji wielozadaniowego śmigłowca bojowego HUZAR;
- c) produkcji czołgu nowej generacji GORYL¹³.

Wejście Polski do NATO w 1999 roku znacznie zmieniło warunki realizacji SPR. Ich statut na dzień dzisiejszy nie jest do końca jasny, tym bardziej że bliższe informacje o nich nie mają jawnego charakteru.

Warto wspomnieć jeszcze o jednym specyficznym programie, a mianowicie o Strategicznym Programie Rządowym „Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej”, ustanowionego przez Radę Ministrów 23 maja 1995 r. na lata 1995 – 1999 w celu skoordynowania działań i zintensyfikowania realizacji szczegółowych programów zagospodarowania nieruchomości pozostałych po Armii Radzieckiej¹⁴.

Program przewidywał w szczególności:

- 1) stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych do:
 - a) wykorzystania budynków i obiektów na potrzeby służby zdrowia, pomocy społecznej, oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki, kultury, sportu i turystyki oraz administracji publicznej;
 - b) dostosowania obiektów koszarowych do potrzeb mieszkalnictwa;
 - c) wykorzystania gospodarczego i sportowo-rekreacyjnego lotnisk;
- 2) odtworzenie lub budowa infrastruktury technicznej;

¹³ Por. M. Łuczak, *Zaplecze produkcyjno-remontowe SZ RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. M. Sulek, AON, Warszawa 1996, s. 146.

¹⁴ Problematykę tę regulowała wcześniejsza ustawa z 10 czerwca 1994 r. *o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej* (DzU nr 79), ale nie zwierała ona delegacji dla rządu mającej na celu ustanowienie SPR.

3) wykorzystanie obiektów do celów naukowych, np. jako poligonów doświadczalnych;

4) likwidacja szkód ekologicznych;

5) zapewnienie udziału budżetu państwa w kosztach zagospodarowania przejętego mienia (poprzez dotacje, czyli środki z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin oraz dla wojewodów, ministrów i kierowników centralnych urzędów administracji państwowej na finansowanie zadań wynikających z SPR);

6) likwidacja obiektów nie nadających się do zagospodarowania.

W ostatnim roku obowiązywania programu (tzn. w 1999 roku) pełnomocnik rządu do zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej zwrócił się do rządu o rozważenie możliwości przedłużenia obowiązywania SPR na lata 2000 – 2003.

12.4.4. Program inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa

Polska wraz z uzyskaniem członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim przystąpiła do udziału w Programie inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa (NATO Security Investment Programme – NSIP). Program ma na celu wspólne finansowanie projektów inwestycyjnych wspomagających wojskową strukturę NATO. Projekty NSIP są realizowane w obszarze infrastruktury wojskowej i obejmują instalacje i urządzenia wykraczające zwykle poza to, co jest zapewniane na szczeblu narodowym. Wysokość rocznej składki dla Polski będzie wynosić 2,48% średniorocznego budżetu NSIP, czyli około 30 mln USD.

Priorytetowymi obszarami infrastruktury wojskowej, które będą w pierwszej kolejności dostosowywane do wymagań NATO, są: systemy obrony powietrznej, systemy łączności i informatyki, lotniska, porty morskie oraz instalacje MPS. W następnej kolejności będą dostosowywane te elementy infrastruktury, które będą służyły przyjęciu wsparcia sojuszniczego, a także szkoleniu potencjalnych sił wsparcia na terenie naszego kraju.

Proces podejmowania decyzji w Programie... rozpoczyna się od ustalenia przez władze polityczno-wojskowe kryteriów, wymagań i priorytetów. Właściwe (regionalne) dowództwa NATO, współdziałając z państwami-gospodarzami lub/i odpowiednimi specjalistycznymi agencjami NATO, opracowują propozycje inwestycyjne w formie zwięzłego i spójnego pakietu (*capability package*). Wysokie dowództwa NATO przeglądają te pakiety z wojskowego punktu widzenia, zanim prześlą je do KG NATO.

Sztab Międzynarodowy oraz Międzynarodowy Sztab Wojskowy przygotowują wspólny raport z weryfikacji propozycji zawartych w danym pakiecie. Raport ten jest przekazywany do Komitetu Wojskowego w celu uzyskania potwierdzenia i autoryzacji wymagań i priorytetów wojskowych oraz do Naczelnej Rady Zasobów w celu uzyskania potwierdzenia możliwości wykonania i autoryzacji, z uwzględ-

nieniem aspektów ekonomicznych i politycznych. Ostateczne zatwierdzenie jest dokonywane przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego – w przypadku, gdy Francja nie partycypuje w finansowaniu danego pakietu.

Po zatwierdzeniu danego pakietu rozpisuje się go na pojedyncze projekty i państwo (lub agencja NATO) odpowiedzialne za realizację projektu opracowuje założenia techniczno-ekonomiczne. Dokument ten zawiera: opis zakresu prac i proponowanego rozwiązania technicznego, szczegółowy kosztorys oraz proponowaną metodę zakupu. Stanowi on jednocześnie wniosek o przyznanie funduszy na realizację danego projektu.

W wyniku sprawdzenia tego wniosku przez ekspertów Sztabu Międzynarodowego (pod kątem technicznym i finansowym) powstaje raport, który jest następnie rozpatrywany przez Komitet Infrastruktury. Projekty są wdrażane przez kraje lub specjalistyczne agencje na podstawie szczegółowej aprobaty i uprawomocnienia, udzielonego przez ten komitet.

Oczekuje się, że Polska, uczestnicząc w NSIP, osiągnie daleko idące korzyści. Można je podzielić na trzy kategorie:

1) polityczno-militarną, Polska bowiem wywiązując się z zobowiązań sojuszniczych potwierdzi swoją wiarygodność jako rzetelny członek Sojuszu;

2) materialną, gdyż nastąpi poprawa infrastruktury, zwiększony napływ środków finansowych (Ministerstwo Finansów ocenia, że każda złotówka przekazana przez Polskę w formie składki na NSIP przyniesie inwestycje w znajdującą się w naszym kraju infrastrukturę wojskową w wysokości 2,5 zł), poszerzenie oferty rynku pracy;

3) niematerialną, poprzez uczestnictwo polskich specjalistów cywilnych i wojskowych w przedsięwzięciach z dziedziny międzynarodowego biznesu.

W realizacji NSIP na terenie Polski i innych państw Sojuszu będą mogły brać udział polskie firmy. Wybór wykonawców poszczególnych robót będzie dokonywany na zasadach konkurencyjnych, na podstawie międzynarodowych przetargów¹⁵.

Podsumowując można stwierdzić, że podejmowanie decyzji w sferze gospodarczo-obronnej charakteryzuje się pewnymi swoistymi właściwościami. Trzy z nich zasługują na szczególną uwagę:

1) podmiot decyzyjny jest słabo określony i trudny do identyfikacji;

2) parametry decyzyjne (zasoby – ich wielkość, charakter i przydatność obronna, instytucje, informacje) są wysoce inercyjne;

3) występuje duża niepewność co do charakteru, zasięgu, intensywności i struktury zapotrzebowania ekonomicznego wyróżnionej klasy konfliktów.

¹⁵ Szerzej na temat NSIP zob.: T. Banach, *Program inwestycyjny NATO w dziedzinie Bezpieczeństwa – NSIP*, „Raport – WTO” 1999, nr 6, s. 44; Z. Bugowski, *Zamierzenia inwestycyjne NATO w Polsce w latach 2000 – 2006 w ramach NSIP*, tamże, s. 45; P. Wieczorek, *Jak uczestniczyć w realizacji NSIP*, tamże, s. 46.

Gospodarka obronna, zwłaszcza w czasie pokoju, jest słabo zinstytucjonalizowana. Poszczególne podmioty decyzyjne są rozproszone i trudne do wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Z tego punktu widzenia sceptycznie należy spojrzeć na próby budowy systemu zintegrowanego programowania społeczno-gospodarczo-obronnego.

Autorzy programów gospodarczo-obronnych powinni zdawać sobie sprawę z tego, że decyzje podejmowane przez różne ośrodki można podzielić na dwie grupy:

1) bezpośrednie decyzje gospodarczo-obronne (podejmowane przez określone i wyspecjalizowane instytucje;

2) decyzje o implikacjach gospodarczo-obronnych (podejmowane przez wszelkie inne instytucje zajmujące się odrębnymi zagadnieniami).

Rozróżnienie to jest w dużej mierze umowne. Nabiera ono wyrazistości w procesie wzrostu zagrożenia i uruchomienia procesu mobilizacji. W tym okresie rośnie znaczenie czynników militarnych, ośrodki decyzji gospodarczo-obronnych zostają wzmocnione kadrowo i organizacyjnie, wzrasta ich rola w ogólnym procesie decyzyjnym państwa.

Programowanie gospodarczo-obronne (i w ogóle obronne) w Polsce ma przed sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Można tu liczyć na dużą pomoc sojuszników z NATO, ale wiele spraw szczegółowych trzeba będzie rozwiązywać samodzielnie.

13. WSPÓŁPRACA GOSPODARCZO-OBRONNA POLSKI Z PAŃSTWAMI NATO

13.1. Potrzeby obronne a możliwości gospodarcze państwa

Dużą szansę wzmocnienia obronności kraju dostrzega się we współpracy międzynarodowej w dziedzinie gospodarczo-obronnej. Przyjmuje ona różne formy, od szeroko rozumianej współpracy w całym obszarze gospodarki obronnej po handel zagraniczny sprzętem specjalnym.

W związku z przystąpieniem naszego kraju do NATO oraz nową koncepcją obronności, nastąpiła intensyfikacja współpracy z krajami Zachodu. Wśród zachodnich sojuszników upatruje się teraz głównych partnerów do współpracy gospodarczo-obronnej.

Potrzeby w zakresie obronności państwa określa nowa koncepcja bezpieczeństwa państwa przyjęta na początku 2000 roku¹. Wprowadza ona trzy strategie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwsza, strategia prewencyjno-stabilizacyjna, polega na wczesnym rozpoznaniu wyzwań strategicznych oraz potencjalnych źródeł zagrożeń, podjęciu działań dla sprostania owym wyzwaniom i profilaktycznym likwidowaniu możliwości przerodzenia się potencjalnych zagrożeń w realny konflikt. W ramach tej strategii są realizowane, samodzielnie lub w ramach NATO i innych organizacji, następujące główne zadania strategiczne:

- 1) aktywne kształtowanie bezpieczeństwa środowiska międzynarodowego w otoczeniu Polski,
- 2) budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski,
- 3) wspieranie wysiłków swych partnerów w bliższym i dalszym otoczeniu w bezkonfliktowym przeprowadzeniu transformacji ustrojowych, zwłaszcza w przekształcaniu struktur wojskowych,
- 4) neutralizowanie źródeł potencjalnych zagrożeń w szczególnie konfliktogennych regionach,
- 5) odstraszanie militarne.

Druga, strategia kryzysowa, oznacza gotowość Polski do wnoszenia koniecznego wkładu do międzynarodowych wysiłków w reagowaniu na zagrożenia kryzysowe, a zwłaszcza aktywne uczestnictwo w opanowaniu kryzysów w jej strategicznym otoczeniu. W tym celu należy realizować takie zadania strategiczne, jak:

- 1) lokalizowanie pojawiającego się kryzysu i stymulowanie jego jak najszybszego rozwiązania,

¹ Obronność Rzeczypospolitej Polskiej. MON, www.wp.mil.pl/sysbez.html, 2000 r.

2) wsparcie militarne i pozamilitarne wysiłków stron konfliktu na rzecz jego rozwiązania i utrzymania pokoju,

3) bezpośrednio wymuszanie pokoju,

4) strategiczna osłona przed skutkami kryzysu na dużą skalę (regionalnego lub ponadregionalnego).

Trzecia, strategia wojenna (obronna), obejmuje zarówno odparcie bezpośrednio agresji na terytorium Polski, jak i udział w odparciu agresji na NATO poza terytorium Polski. Na powodzenie tej strategii składa się wykonanie następujących zadań strategicznych:

1) rozpoznanie, zatrzymanie i osłabienie zgrupowania inwazyjnego przeciwnika w celu przejęcia inicjatywy strategicznej,

2) doprowadzenie do uzyskania przewagi strategicznej,

3) rozbicie zgrupowania inwazyjnego i zniszczenie potencjału ofensywnego przeciwnika,

4) wszechstronna (zbrojna i niezbrojna) osłona strategiczna własnego terytorium,

5) udział wydzielonych zgrupowań wojsk operacyjnych w sojuszniczych kampaniach i operacjach militarnych,

6) udział w niemilitarnym (zwłaszcza dyplomatycznym, informacyjnym i ekonomicznym) oddziaływaniu na przeciwnika,

7) wszechstronne wsparcie i zabezpieczenie własnych wojsk operujących na teatrze wojny.

Skuteczne wykonanie wymienionych zadań strategicznych wymaga posiadania doskonale wyszkolonych, w stanie wysokiej gotowości, sił zbrojnych wyposażonych w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, który zapewni możliwość prowadzenia różnorodnych działań (zbrojnych i niezbrojnych) w różnych warunkach atmosferycznych, klimatycznych i topograficznych oraz różnym wymiarze czasowym i przestrzennym. Tak silne akcentowanie uniwersalności i mobilności wyposażenia wojskowego, stawia ogromne wyzwania dla przemysłu obronnego, który dotkliwie odczuł skutki redukcji zamówień wojskowych i zmian systemowych.

Na początku lat dziewięćdziesiątych rozwiązano rządowe organy pośredniego zarządzania branżami przemysłu obronnego, zlikwidowano Komitet Przemysłu Obronnego Rady Ministrów, rozwiązano Komisję Cen Uzbrojenia, zrezygnowano z centralnych planów produkcji i dostaw uzbrojenia, ograniczono wydatki na centralne inwestycje w przemyśle obronnym i zlikwidowano dodatki płacowe pracowników przemysłu obronnego. Do 1995 roku przestawiono część potencjału przemysłu obronnego na produkcję cywilną, skoncentrowano produkcję w podstawowych przedsiębiorstwach zbrojeniowych, zmniejszono zadłużenie przedsiębiorstw zbrojeniowych i przekształcono przedsiębiorstwa przemysłu obronnego w spółki Skarbu Państwa i spółki prywatne. Jednak stan przemysłu zbrojeniowego był bardzo trudny. Charakteryzowały ten stan:

- a) duża liczba przedsiębiorstw o zbliżonym profilu i szeroko rozbudowanej sieci kooperantów,
- b) wykorzystanie mocy produkcyjnych tylko w 15%,
- c) zatrudnienie zmniejszone z ponad 300 tysięcy ludzi do 89 tysięcy ludzi,
- d) wysokie koszty wytwarzania,
- e) niska wydajność,
- f) dwukrotnie niższe dotacje (ok. 10 bln zł),
- g) około siedmiokrotny spadek zamówień (z 21 bln zł w 1989 roku do 3,1 bln zł, w cenach 1994 roku),
- h) sześciokrotny spadek eksportu (z 600 mln USD w 1989 roku do 100 mln USD, w cenach 1994 roku),
- i) wzrosło zadłużenie sektora obronnego.

W tej sytuacji niezbędny stał się dla naszego przemysłu zbrojeniowego, i szerzej obronnego, dopływ kapitałów, projektów i technologii oraz nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i menedżerskich. Jednym z kroków w tym kierunku jest nawiązywanie i umacnianie międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej.

13.2. Międzynarodowe programy gospodarczo-obronne

Po 1989 roku zawarto umowy o współpracy resortów obrony z 23 państwami (stan na 31.08.1994 r.), z których część pośrednio dotyczyła obszaru gospodarczo-obronnego. Zmiany geopolityczne, jakie zaszły w ostatnich latach, zasadniczym kierunkiem tych zainteresowań uczyniły obszar państw NATO. Z nim wiązały się polskie priorytety współpracy oraz przyszłe oczekiwania w tym zakresie. Były one ściśle związane z działaniami podejmowanymi przez Polskę o włączenie naszego kraju do NATO oraz z obowiązkami wynikającymi z programu „Partnerstwo dla Pokoju” oraz innych programów związanych ze statusem „partnera stowarzyszonego” z Unią Zachodnio-Europejską.

Zgodnie z dokumentem ramowym PdP państwa akceptujące ten dokument – w tym Polska – oraz kraje NATO zobowiązały się do wymiany informacji dotyczących kroków podjętych lub podejmowanych w celu zwiększenia przejrzystości planowania obronnego oraz prac nad tworzeniem budżetu².

Obszarem szczególnego zainteresowania uczyniono kooperację w przemyśle zbrojeniowym, wymianę handlową sprzętu i uzbrojenia oraz prowadzenie wspólnych badań naukowych i wdrożeniowych w dziedzinie obronności z państwami NATO, Grupy Wyszehradzkiej i z innymi krajami. Oczekuje się, że rozwój tych obszarów współpracy pozwoli na efektywne wykorzystanie potencjałów przemysłu

² Por.: Dokument ramowy, [w:] *Wojsko Polskie. Informator 95*, Bellona, Warszawa 1995, s. 111.

zbrojeniowego państw współpracujących oraz stanie się czynnikiem sprzyjającym budowaniu wzajemnego zaufania.

Realizacja tych zamierzeń powinna pomóc w rozwiązaniu podstawowego problemu polskiego przemysłu obronnego, jakim jest przestawienie produkcji na technologie zachodnie i poszukiwanie partnerów do współpracy wśród państw zachodnich. Ze względu jednak na głęboką dekoniunkturę na światowym rynku uzbrojenia, nawiązywanie współpracy z partnerami zachodnimi przebiega bardzo powoli. Dostrzec dają się nawet sprzeczności interesów. Przemysł obronny państw zachodnich mając znaczne rezerwy przejawia raczej skłonności do eksportu gotowych wyrobów lub podzespołów niż do współpracy przemysłowej i kooperacji. Polski przemysł obronny, dąży zaś do nawiązania współpracy przemysłowej poszukując na Zachodzie partnerów, którzy byliby gotowi udostępnić swoją technologię, zaangażować kapitał w unowocześnienie wyposażenia produkcyjnego i w kooperacji podjąć produkcję zarówno na rynek wewnętrzny, jak i na rynki innych państw.

Przykładem tego podejścia jest zawarcie przez pion resortu obrony ds. uzbrojenia i infrastruktury wojskowej porozumienia z Sekretariatem NATO na temat: „Praktyczna współpraca między NATO i RP w kierowaniu programem zaopatrzenia obronnego”. W praktyce jednak ogranicza się ona do sondażowych kontaktów pomiędzy przemysłami poszczególnych państw, nie ma bowiem większego poparcia rządowego i gwarancji kredytowych. Wydaje się, że ograniczoność tego typu rozwiązań wynika z faktu niedostatecznej atrakcyjności oferty polskiego przemysłu obronnego dla zagranicznych partnerów. Porozumienie to jest elementem szerszego działania, którego wyrazem jest „Przegląd uzbrojenia NATO” zapoczątkowany w 1997 roku i zakończony na jesieni 1999 roku. W dokumentach Przeglądu definiuje się rolę NATO w dziedzinie uzbrojenia jako pomoc państwom członkowskim poprzez międzynarodową współpracę celem zapewnienia, by ich siły zbrojne zostały odpowiednio wyposażone i posiadały odpowiedni poziom interoperacyjności. Z tego powodu „Przegląd” rekomenduje uczestnictwo członków Sojuszu we wspólnych programach, które są źródłem wydajności. Sprzyja temu tworzenie Grup Projektu NATO i bardziej rozbudowanej instytucji w formie Agencji Zarządzającej NATO. Proponuje się, aby współpraca międzynarodowa została uzupełniona przez skoordynowany mechanizm „szybkiej ścieżki”. Procedura ta pozwoli dwóm lub więcej partnerom Sojuszu połączyć środki w celu bezpośredniego zakupu relatywnie dużej liczby nierozwojowych towarów. Zwiększenie efektywności programów zbrojeniowych będzie wymagać zaangażowania Organizacji NATO do spraw Badań i Technologii we wcześniejszych fazach projektu i bardziej bezpośredniego formułowania opcji dla wspólnych działań. Potrzebne będzie też silniejsze poparcie ze strony przemysłu poprzez Przemysłową Grupę Doradczą NATO.

Pierwszym krokiem stało się zatwierdzenie w listopadzie 1999 roku Strategii Badań i Technologii NATO³.

Zasadą zakupu sprzętu i uzbrojenia za granicą stało się w Polsce wiązanie kontraktu z koniecznością podejmowania produkcji w kooperacji z którymś z krajowych zakładów zbrojeniowych. Najnowsze regulacje ustawowe⁴ przewidują, że z tej zasady mogą być zwolnione tylko te umowy na dostawy z zagranicy, których wartość nie przekracza 5 000 000 euro. W pozostałych przypadkach musi być zawarta umowa kompensacyjna zawierająca bezpośrednie lub pośrednie zobowiązanie zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego. Zobowiązanie offsetowe polega na wniesieniu wkładów do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej lub zawarciu umowy poddostawy z polskim przedsiębiorcą. Zobowiązanie bezpośrednie dotyczy spółek i przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Umowa kompensacyjna powinna zapewniać:

- 1) rozwój polskiego potencjału przemysłu obronnego,
- 2) otwarcie nowych rynków eksportowych lub zwiększenie dotychczasowych,
- 3) przekazanie nowych technologii oraz usprawnień,
- 4) rozwój prac i ośrodków naukowo-badawczych,
- 5) tworzenie nowych miejsc pracy.

Podejmowana w latach 1990 – 1994 współpraca gospodarczo-obronna w obszarze przemysłu obronnego miała przede wszystkim charakter sondażowo-informacyjny i promocyjny. W latach 1990 – 1991 zawarto porozumienie handlowe na wykonanie przez polski przemysł – jednak w niewielkiej skali – części i zespołów do sprzętu wojskowego oraz elementów amunicji. Dopiero jednak później, bo w latach 1993 – 1994, zostały zawarte pierwsze poważniejsze porozumienia z partnerami zachodnimi, obejmujące współpracę produkcyjną opartą na technologiach zachodnich. Pierwszą spółką typu joint venture była spółka Unimor-Ericsson, wytwarzająca nowoczesne środki łączności. W dziedzinie zaś elektroniki została nawiązana współpraca ze znaną francuską firmą Thomson. Jednak w przypadku dużych kontraktów, związanych z zaspokojeniem potrzeb naszych sił zbrojnych w zakresie nowoczesnych śmigłowców bojowych, samolotów wielozadaniowych, rakiet przeciwlotniczych, kołowych transporterów opancerzonych, samobieżnych haubic czy korwet, procedury przetargowe zaczęły się przedłużać i gmatwać, zwiększając koszty i obniżając wiarygodność strony polskiej jako partnera.

Najwięcej zamieszania towarzyszyło współpracy w ramach programu średniego śmigłowca wielozadaniowego HUZAR. Założenia taktyczno-techniczne opracowano już w 1993 roku. Przewidywały one, że śmigłowiec zostanie wyposażony w raketowy system przeciwpancerny dalekiego zasięgu (co najmniej 6 km), głowicę obserwacyjno-celowniczą z czujnikiem termowizyjnym pozwalającym na

³ D. A. R. Palmer, *Przegląd uzbrojenia. Rola NATO w wyposażeniu wojsk Sojuszu*, „Przegląd NATO”, wiosna/lato 2000, s. 18.

⁴ Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, DzU 1999, nr 80, poz. 903.

prorowadzenie walki w dzień i w nocy, działko kierowane ruchami hełmu pilota, system niezależnej nawigacji i system walki radioelektronicznej. Program miało realizować konsorcjum powołane z 10 polskich firm. W skład weszły między innymi: Zakłady Mechaniczne Mesko, Zakłady Mechaniczne Tarnów oraz Przemysłowe Centrum Optoelektroniki. Systemy uzbrojenia i nawigacji mieli zapewnić zagraniczni dostawcy. Do ogłoszonego w 1995 roku przetargu przystąpiły dwa konsorcja: izraelskie (Elbit – awionika, Rafael – ppk NT-D i Lockheed – działko) i francuskie (Sextant – awionika, Thomson – ppk HOT-3 i GIAT – działko). Zbyt późne dostarczenie przez francuskie konsorcjum uszczegółowionej oferty (1,5 miesiąca po terminie) spowodowało, że przetarg wygrali Izraelczycy. Pomimo to jeszcze przez rok trwały dyskusje i spory inspirowane przez lobbystów konsorcjum francuskiego oraz amerykańsko-szwedzkiego (Saab Dynamics – awionika, Rockwell – ppk Hellfire, Finnmeccanika – działko), który swoją ofertę przedstawił w marcu 1996 roku⁵.

Kontrakt na izraelskie pociski przeciwpancerne NT-D miał być realizowany i finansowany oddzielnie od programu HUZAR. Planowano dostawę 5000 pocisków w latach 2000 – 2008. Cena jednostkowa pocisku była szacowana na 135 tys. zł (55 tys. USD). Realizowany przez ZM Mesko program dostaw miał kosztować 870 mln zł. Zakłady miały uruchomić produkcję głowicy bojowej, silników, głowicy samonaprowadzającej, serwomechanizmu, podzespołów elektronicznych i zapalników. Przewidywano transfer technologii na prawie 200 mln zł. Miał on obejmować technologie głowic bojowych i silników.

W 1997 roku podjęto ostateczną decyzję o wyborze pocisku NT-D. Ze względu na zmianę koalicji rządzącej (AWS zastąpił SLD), która nastąpiła krótko potem, ponownie rozgorzały spory wokół kontraktu z Izraelczykami i nowa administracja postanowiła zbadać sprawę. W marcu 1998 roku został zaniechany program HUZAR ze względu na brak perspektyw powodzenia przedsięwzięcia. Zaczęto rozważać sprzedaż inwestorowi zagranicznemu zakładów PZL-Świdnik i montaż jednego z zachodnich śmigłowców szturmowych (Tiger, Cobra, Mangusta). W tej sytuacji uległo rozwiązaniu konsorcjum izraelskie, ponieważ nie ma już zapotrzebowania na oferowane przez prywatną spółkę Elbit systemy elektroniczne i ich integrację w śmigłowcu. Pozostał państwowy Rafael i jego pociski NT-D. Rafael nadal jest zainteresowany rozszerzeniem swojej oferty współpracy o naziemne wyrzutnie pocisków NT-D⁶.

Zaniechanie programu HUZAR wywołało liczne komentarze, również za granicą. Prezes brytyjskiej firmy GEC-Marconi uważa, że program powinien być kontynuowany. GEC-Marconi oferuje pakiet środków samoobrony dla śmigłowca. Zaproponowano urządzenie Sky Guardian 2000 ostrzegające o opromieniowaniu radarem i zarządzające działaniem środków obronnych (flary i dipole) oraz wy-

⁵ T. Hypki, *NT-D dla Huzara*. „Raport” 1997 nr 12, s. 10.

⁶ W. Luczak, *Nowy rozdział polskiej historii pocisków NT-D*. „Raport” 1998, nr 10, s. 28.

rzutnie tych środków. Wartość urządzeń instalowanych na jednym śmigłowcu wyniosłaby około 200 000 USD. Huzar mógłby być również wyposażony dodatkowo za około 50 000 USD w urządzenie Laser Warner ostrzegające o opromieniowaniu laserem oraz urządzenia zakłócające działanie głowic termicznych i środków obserwacji. Współpraca z GEC-Marconi mogłaby stworzyć podstawy do zaproponowania Polsce udziału w programie pocisku przeciwpancernego Brimstone (naprowadzanego radarem milimetrowym)⁷.

Równolegle w Świdniku trwają prace nad śmigłowcem wsparcia bojowego. Miałyby to być wersja śmigłowca Sokół wyposażona w pociski przeciwpancerne Euromissile HOT-3, system obserwacyjno-celowniczy SFIM Viviane i działko 20 mm francuskiej firmy GIAT. Oficjalne porozumienie o współpracy podpisano w październiku 1999 roku. Zakłada się możliwość modyfikacji uzbrojenia i wyposażenia śmigłowca. Powodzenie współpracy PZL Świdnik i Euromissile może zaowocować eksportem śmigłowców. Zainteresowanie okazali już przedstawiciele sił zbrojnych Austrii⁸.

Zainteresowanie zagranicznych przedsiębiorstw lotniczych wykracza poza współpracę w programach nowego śmigłowca bojowego dla naszych sił zbrojnych. Amerykański koncern Boeing zaproponował modernizację śmigłowców Mi-24D/W. Modernizacja miałaby być przeprowadzona pod kątem ujednolicenia wyposażenia śmigłowców HUZAR i Mi-24D/W i ich kompatybilności ze śmigłowcami NATO. Prace modernizacyjne objęłyby nowe radiostacje, celowniki napełniane oraz pociski przeciwpancerne Hellfire lub Brimstone. Koszt prac ocenia się na 1,5 do 2,5 mln USD. Partnerem ze strony polskiej byłyby PZL Świdnik. Prace modernizacyjne mogłyby stanowić także ofertę eksportową⁹.

W marcu 2000 roku z propozycją modernizacji 28, a nawet 40 śmigłowców Mi-24D/W wystąpiła grupa firm związanych z Thomsonem-CSF. Francuskie firmy wspierane przez irlandzki Short Missiles Systems i belgijski Forges de Zeebrugge zaproponowały trzy warianty modernizacji. W pierwszym wariantcie, minimum, proponuje się przygotować śmigłowiec do stosowania gogli noktowizyjnych NVG, wyposażyć w dodatkowe radiostacje VHF i UHF zgodne z radiostacjami taktycznymi wojsk lądowych produkowanymi przez Radmor na licencji Thomsona-CSF, w interogator i system TACAN. Awionika zostałaby wzbogacona o układ zarządzania pracą systemów pokładowych FMS firmy Sextant, układ określania wysokości i kursu AHRS firmy LITEF, odbiornik nawigacji satelitarnej GPS i monitory do prezentacji danych pilotażowych SMD firmy Sextant oraz doplerowski radar pomiaru prędkości DVS firmy Thompson-CSF. Ponadto pilot mógłby mieć układ do obserwacji w podczerwieni Noctua, dodatkowy ekran prezentacji danych i wskaźnik przezierny. Drugi wariant miałby oprócz wymienionych już elementów rozbu-

⁷ *Informacje*, „Raport” 1998, nr 5, s. 44.

⁸ G. Hóldanowicz, *HOT nad Nową Dębą*, „Raport” 1999, nr 4, s. 16.

⁹ *Informacje*, „Raport” 1999, nr 2, s. 48.

dowany układ obserwacji w podczerwieni FLIR oraz systemy ostrzegawcze niezbędne do prowadzenia misji rozpoznawczych i identyfikacji celów. Trzeci wariant dotyczy przygotowania śmigłowca do prowadzenia walki w nocy. Układy obserwacyjne zostałyby uzupełnione o podzespoły celownicze, układy podświetlania celów i pakiet walki elektronicznej SPS firmy Thompson-CSF. Firma Lacroix dostarczyłaby układy pułapek termicznych i dipoli. W zakresie uzbrojenia rozważane są przeciwpancerne pociski kierowane HOT-3, Trigat-LR, Hellfire-2 lub Starstreak i niekierowane rakiety kalibru 70 mm. Na razie jest to tylko możliwość zgłoszona przez Francuzów¹⁰.

Odnosnie samolotów myśliwskich propozycje ma Boeing. W przypadku leasingu bądź zakupu amerykańskich samolotów F/A-18 Boeing deklaruje 100% offset. Rekompensata polegałaby na umieszczeniu w Polsce regionalnego centrum montażu finalnego lub nawet linii produkcyjnej tych samolotów. Boeing będąc głównym udziałowcem w czeskich zakładach Aero Vodochody deklaruje również poparcie w sprawie sprzedaży Polsce samolotów L-159 ALCA. W ramach umowy na dostawy PZL Mielec i PZL Warszawa mogłyby się stać centrami produkcji skrzydeł i elementów kadłuba. Istnieje też możliwość uczestniczenia polskich zakładów w projektowaniu specyficznych (np. morskich) wariantów samolotu L-159¹¹.

Kontraktem na dostawy nowego samolotu wielozadaniowego dla wojsk lotniczych są również zainteresowane koncerny lotnicze Europy Zachodniej. Koncern DASA i inne koncerny realizujące program Eurofighter 2000 wyraziły w 1998 roku gotowość włączenia polskiego przemysłu lotniczego do swojego programu, o ile Polska dokona wyboru tego samolotu jako nowego samolotu wielozadaniowego dla sił powietrznych. DASA zaproponowała również pomoc w modernizacji i dostosowaniu do wymogów operacyjnych NATO samolotów MiG-29. Większość prac modernizacyjnych jest wykonywana w WZL-2 w Bydgoszczy, które kooperują z zakładami na Ukrainie i Białorusi. Najprostszy wariant modernizacyjny obejmuje instalację zachodnich systemów rozpoznania, łączności i nawigacji. Podobny zakres modernizacji jest oferowany dla samolotów Su-22¹².

Duże możliwości współpracy wiążą się z zaspokojeniem potrzeb wojsk lądowych. Siły lądowe zgłaszają chęć zakupu około 1200 kołowych transporterów opancerzonych (KTO). W ostatecznych procedurach przetargowych, które uruchomiono w 1994 roku, pozostały trzy firmy zagraniczne i ich trzech polscy partnerzy. W grę wchodziły trzy KTO: Piranha, Pandur i Panhard. Dostawy Piranhy miałby zapewnić szwajcarski koncern Mowag, we współpracy z gliwicką grupą pancerną OBRUM (Bumar-Labędy). Austriackiego Pandura dostarczyłby Steyr i jego polski partner Huta Stalowa Wola. Francuzi, we współpracy ze Starachowi-

¹⁰ G. Holdanowicz, *Modernizacja Mi-24 – oferta francuska*, „Raport” 2000, nr 4, s. 16–17.

¹¹ G. Holdanowicz, *HOT...* s. 16.

¹² G. Holdanowicz, *Modernizacja MiG-29*, „Raport” 1999, nr 3, s. 30.

cami, dostarczyliby Panharda. Procedurom towarzyszyły różne zabiegi mające pozyskać poparcie dla wyboru konkretnego KTO. Były przypadki przekazywania przez firmy transporterów do długotrwałych prób. Pomimo intensywnej działalności zainteresowanych stron, w 1995 roku minister obrony narodowej przerwał przetarg ze względu na ograniczone możliwości finansowe¹³.

Na tym tle sensacyjnie zabrzmiały pod koniec 1997 roku doniesienia o możliwości przystąpienia Polski do międzynarodowego programu budowy transportera opancerzonego podjętego przez Niemcy, W. Brytanię i Francję. Program był początkowo niemiecki, dopiero w 1993 roku przystąpiła do niego Francja, a w 1996 Wielka Brytania. Do konkursu przystąpiły dwa konsorcja: Arbeitsgemeinschaft GTK (ARGE GTK) z firmą wiodącą Krauss Maffei Wehrtechnik oraz GKN Defence, MaK Systemgesellschaft i Wegmann, i Team International (TEAM) z wiodącym udziałem Henschel Wehrtechnik, Vickers Defence System, Panhard, KUKA i ALVIS. Projekt ARGE GTK zakłada modułową budowę transportera. Na bazie modułu jezdnego byłyby montowane różne moduły użytkowe zależnie od przeznaczenia pojazdu. W projekcie TEAM możliwe jest jedynie stosowanie różnorodnego wyposażenia dla tej samej wersji bazowej. Polska zgłosiła zainteresowanie tym programem, jednocześnie proponując dodatkowe wymaganie pływalności projektowanego KTO. Z polskiej strony w wytwarzaniu pojazdu mogłyby uczestniczyć Huta Stalowa Wola i Bumar-Łabędy. Strona polska rozważa możliwości zarówno udziału w pracach projektowych, jak i produkcji bądź zakupu licencji i montażu z dostarczanych części. Trudno jednak ocenić szanse Polski na współpracę w tym programie¹⁴.

Jednym z niewielu przetargów zakończonych powodzeniem był wybór w 1999 roku brytyjskiej armaty 155 mm AS90, zgodnej ze standardem NATO. Na powodzenie przetargu miało niewątpliwie wpływ nasze wejście do Sojuszu. W ostatecznym przetargu odrzucono ofertę armaty samobieżnej PzH 2000 niemieckiej spółki Krauss-Maffei Wegmann. Spółka proponowała uruchomienie w Polsce produkcji armaty na bazie powołanej w tym celu polsko-niemieckiej spółki typu joint venture. Spółkę tworzyłyby: Huta Stalowa Wola (40% udziałów wniesionych w postaci części bazy produkcyjnej), Krauss-Maffei Wegmann (40% akcji) i Bank Rozwoju Eksportu (20%). Krauss-Maffei Wegmann deklarował chęć zwiększenia swoich udziałów i włączenia również innych polskich spółek. Podwozie mogłoby być modyfikowane przy udziale OBRUM Gliwice. PZL Wola mogłoby dostarczać jednostkę napędową. Cały program dałby bezpośrednio i pośrednio pracę dla 4000 – 5000 ludzi przez kilka lat. Koszt wyprodukowanej w Polsce armaty wynosiłby około 6 mln DM¹⁵.

¹³ W. Łuczak, *Czy program KTO zostanie ożywiony?* „Raport” 1999, nr 2, s. 24.

¹⁴ *Projekt GTK/MRAV/VBCI z polskim udziałem*, „Raport” 1998, nr 2, s. 16.

¹⁵ *Krauss-Maffei Wegmann stawia na Polskę*, „Raport” 1999, nr 4, s. 20.

Umowa podpisana z brytyjskim GEC-Marconi zapewnia transfer technologii budowy wież systemu armaty AS90 Braveheart z lufą o kalibrze 155 mm i długości 52 kalibrów. Wieże będą montowane w Hucie Stalowa Wola na polskich podwoziach Kalina opracowanych w OBRUM Gliwice. Na początku lufy będą dostarczane przez brytyjski Royal Ordnance. Wartość zawartego kontraktu ocenia się na około 200 mln USD do 2012 roku. Za wyborem armaty AS90 przemawiały następujące istotne cechy systemu:

- a) autonomiczna wieża umożliwiająca jej integrację z polskim podwoziem.
- b) AS90 jest systemem sprawdzonym w armii brytyjskiej i posiada opinię najbardziej niezawodnej broni,
- c) brytyjska armata jest lżejsza od niemieckiej PzH 2000 i nie wymaga mostów dla pojazdów 60 tonowych.

Bardzo ważne jest to, że produkcja wszystkich komponentów wieży będzie realizowana w polskich zakładach i będzie można oferować armatę na eksport¹⁶.

Również pozytywnym przykładem współpracy gospodarczo-obronnej jest uruchomienie licencyjnej produkcji radiostacji taktycznych systemu PRG4G: TRC9200-3 i TRC9500-3 francuskiego koncernu Thomson-CSF. Pierwszy etap produkcji obejmuje montaż z elementów, następny opanowanie seryjnej produkcji¹⁷.

Wojsko polskie potrzebuje też nowoczesnych ciężarówek. Dotychczasowe zamówienia były realizowane głównie na podstawie dostaw z zakładów samochodowych Star i Jelcz. Ich ciężarówki są już przestarzałe i niewiele pomoże im zastosowanie silników mercedesa w starach i steyra w jelczach. Aby sprostać współczesnym wymaganiom i zagranicznej konkurencji polskie zakłady samochodowe muszą rozszerzać współpracę gospodarczą z wiodącymi firmami. Potrzebne są silniki wysokiej mocy i układy napędu na wszystkie osie. Zaczątki takiej współpracy już istnieją. Mercedes ma udziały w holdingu Sobiesław Zasada Centrum SA, który jest właścicielem zakładów Star i Jelcz. Volvo wzniosło we Wrocławiu fabrykę podzespołów, a Steyr prowadzi w Poznaniu montaż swoich wyrobów¹⁸.

Współpraca gospodarczo-obronna dotyczy również potrzeb marynarki wojennej. Zobowiązania naszej marynarki w zakresie integracji z NATO wymagają wprowadzenia do eksploatacji 6 nowoczesnych korwet do 2012 roku. Zdecydowano, że będą to korwety produkowane w Stoczni Marynarki Wojennej na podstawie projektu jednostki modułowej MEKO niemieckiego konsorcjum stoczniowego firm Blohm und Voss, Thyssen oraz Howaldtswerke-Deutsche Werft AG. Uważa się, że najpóźniej w 2002 roku zostanie wyprodukowana pierwsza korweta. Koszt budowy korwet, bez kosztów zakupu śmigłowców stacjonujących na ich pokładach, jest szacowany na ponad 300 mln DM¹⁹.

¹⁶ W. Lawrence, *Brytyjska AS90 triumfatorką polskiego przetargu artyleryjskiego*. „Raport” 1999, nr 5, s. 18.

¹⁷ W. Łuczak, *Korwety, miny i... radiostacje*. „Raport” 1999, nr 2, s. 35.

¹⁸ J. Brach, *Ciężarówki dla Wojska Polskiego*. „Raport” 1998, nr 3, s. 14.

¹⁹ W. Łuczak, *Korwety...* s. 34.

W sumie całą dotychczasową współpracę polskiego przemysłu obronnego z przemysłami państw zachodnich należy uznać za incydentalną. Oznacza to potrzebę podejmowania dalszych działań na rzecz jej rozszerzenia i przyspieszenia.

Przyszłościowe kształtowanie międzynarodowej współpracy gospodarczej w obszarze obronności zostanie ukierunkowane na działania sprzyjające technicznej, proceduralnej i strukturalnej modernizacji naszych sił zbrojnych, zgodnie z standardami NATO.

Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna powinna służyć procesowi faktycznej integracji polskich struktur obronnych z odpowiednimi strukturami NATO. W ramach tej współpracy, Polska zainteresowana jest podjęciem wspólnych działań, między innymi w obszarach: planowania obronnego, systemu zakupów i dostaw, standaryzacji, infrastruktury wojskowej, planowania logistycznego, badania i rozwoju techniki wojskowej oraz ochrony środowiska związanego z działalnością wojskową.

Specyficznym obszarem międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej jest także likwidacja uzbrojenia naszej armii zgodnie z ustaleniami rozbrojenio- wymi traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE). Traktat ten przyjęto podczas nadzwyczajnego spotkania odbywającego się w ramach KBWE (OBWE) 19 listopada 1990 roku w Paryżu. Dokument wszedł w życie jednak dopiero 17 lipca 1992 roku. Zgodnie z jego ustaleniami określono limity konwencjonalnego uzbrojenia w pięciu zasadniczych kategoriach. Dla każdej grupy państw, jak również dla każdego państwa z osobna, zostały określone limity uzbrojenia. Pułap narodowy dla Polski przyzwolił dysponować naszym siłom zbrojnym: 1730 czołgami, 2150 bojowymi wozami opancerzonymi, 1610 środkami artyleryjskimi, 460 samolotami bojowymi i 130 śmigłowcami uderzeniowymi oraz dodatkowo 30 samolotami bojowymi bazującymi na lądzie w ramach lotnictwa morskiego wchodzącego w skład marynarki wojennej. Traktat zobowiązał Polskę do redukcji nadwyżek uzbrojenia w ciągu 40 miesięcy – w trzech etapach. Ich wielkość została określona na: 1120 czołgów, 301 bojowych wozów opancerzonych, 741 środków artyleryjskich o kalibrze 100 mm i powyżej, a także 61 samolotów bojowych. W praktyce poza zobowiązaniami traktatowymi zostały zredukowane transportery opancerzone TOPAS i czołgi pływające PT-76 oraz znacznie zmniejszono nie objęty limitem redukcyjnym stan liczebny SKOTÓW. Poza wymaganiami traktatowymi z eksploatacji wyłączono także część samolotów bojowych ze względu na ich zużycie. Całość procesu redukcji odbywa się pod nadzorem międzynarodowych inspekcji. W okresie obowiązywania traktatu w naszym kraju przebywały 42 zespoły inspekcyjne, które skontrolowały 64 obiekty weryfikacyjne, w dotychczasowych zaś redukcjach uczestniczyło około 20 inspekcji. W tym samym czasie polscy inspektorzy przebywali na terenie 60 obiektów weryfikacyjnych (z czego blisko 1/3 znalazła się w państwach byłego ZSRR), natomiast 10 zespołów udało się bezpośrednio do miejsc, w których przeprowadzono redukcję.

13.3. Handel zagraniczny sprzętem specjalnym i jego kontrola

Polski przemysł obronny, dysponujący wysokiej klasy kadrami, technologią i potencjałem, jest zdolny do zaspokojenia w znacznym stopniu potrzeb nie tylko naszej armii, ale również potrzeb kontrahentów zagranicznych. Z roli tej wywiązywał się należycie w praktyce do końca lat osiemdziesiątych. Polską specjalnością były czołgi, broń strzelecka oraz amunicja. Szeroki zbytno za granicą znajdowały urządzenia radiolokacyjne i łączności. Nie było również kłopotów ze zbytem okrętów desantowych i małych okrętów pomocy technicznej. Odbiorcami sprzętu specjalnego były państwa UW oraz państwa Bliskiego i Dalekiego Wschodu.

Przełom lat 80. i 90. przyniósł radykalne zmiany na politycznej i militarnej mapie świata. W ślad za tym zaczął się kurczyć gwałtownie popyt na światowym rynku broni. Jeśli w 1987 roku zakupy na nim wyniosły 45,87 mld USD, to w 1992 roku już tylko 18,2 mld USD (wg cen stałych z roku 1990). Spadkowi popytu na broń towarzyszyło jednocześnie zaostrzenie się konkurencji na rynku międzynarodowym. Powszechne stało się oczekiwanie pozyskania tanich ofert, ale o wysokiej jakości, połączonych z przepływem kapitału i transferem najnowszej technologii. Konsekwencją takiej sytuacji stały się trudności rozwojowe przemysłu zbrojeniowego w wielu krajach na całym świecie²⁰.

Niekorzystna sytuacja w przemyśle zbiegła się z mającym miejsce w tym czasie załamaniem się wewnętrznego rynku zamówień dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Osłabienie wewnętrznych zamówień, będących w istocie wizytówką możliwości eksportowych, wywarło także negatywny wpływ na eksport uzbrojenia. Trudno bowiem wymagać, by zagranica zamawiała polskie uzbrojenie, skoro nie chce go kupować własna armia.

W latach 1989 – 1995 polski przemysł zbrojeniowy utracił wiele rynków zbytu, zwłaszcza w krajach byłego UW i byłego ZSRR oraz na Bliskim i Dalekim Wschodzie. Konsekwencją tego stał się radykalny spadek eksportu uzbrojenia. Wyraźnie ograniczyły zakupy kraje należące do byłego UW i byłego ZSRR, których popyt w polskich zakładach sięgał około 40% ich produkcji. Dla przykładu, jeśli ZSRR jeszcze w 1988 roku zakupił 200 śmigłowców Mi-2 i 300 samolotów AN-2, to w roku 1990 kraj ten zakupił tylko 17 śmigłowców i 19 samolotów. Zaznaczyć trzeba, iż za część odebranego sprzętu wschodni odbiorca w ogóle nie zapłacił. Ogółem w roku 1993 polski eksport był prawie siedmiokrotnie niższy niż 1988 roku. Pozycja naszego kraju jako eksportera broni na świecie została wyraźnie osłabiona i plasowała się poza pierwszą piętnastką. Według danych SIPRI udział Polski w światowym handlu bronią nie przekracza 1%.

Pomimo tak trudnej sytuacji w eksporcie uzbrojenia wydaje się, że dzięki współpracy z partnerami z Sojuszu możemy liczyć na poprawę tego stanu przynajmniej w paru branżach. Wysoce prawdopodobna jest sprzedaż radiostacji tak-

²⁰ Por.: M. Grzybowski, *Wielkie odchudzenie. Trudny handel bronią*, „Życie Gospodarcze” 1995, nr 26.

tycznych produkowanych na licencji Thompsona-CSF. Nie powinno też być kłopotu ze sprzedażą samobieżnej haubicy, która będzie produkowana na licencji brytyjskiej firmy GEC-Marconi. W przyszłości możliwe byłoby przystąpienie do wspólnego sojuszniczego programu opancerzonego transportera kołowego i jego eksport do państw trzecich.

Istotną płaszczyzną integracji gospodarczo-obronnej z państwami NATO jest nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi. Został on również dostrzeżony w polskiej rzeczywistości. W ślad za tym podjęte zostały prace nad krajowym systemem kontroli obrotu z zagranicą zaawansowanymi technologiami przeznaczonymi zarówno dla wojska, jak i do celów cywilnych. Ten kierunek postępowania jest zbieżny ze zmianami w światowym systemie kontroli obrotu sprzętem specjalnym. Wyrazem tego jest rozwiązanie (z dniem 31.03.1994 r.) Komitetu Koordynacyjnego Wielostronnej Kontroli Eksportu (COCOM) i powołanie w to miejsce otwartej dla wszystkich państw organizacji o roboczej nazwie Nowe Forum. Organizacja ta nie obejmuje kontrolą obrotu sprzętem specjalnym, tylko obrót materiałami, urządzeniami i technologiami, które mogą być użyte do produkcji broni masowego rażenia i środków służących do ich przenoszenia. Produkcja i handel tymi artykułami są kontrolowane przez Grupę Dostawców Jądrowych (GDJ), Grupę Australijską (ustalającą zasady i zakres kontroli eksportu substancji i urządzeń chemicznych i biologicznych) oraz przez Reżim Kontrolny Technologii Rakietowej (MTCR). Członkami dwóch pierwszych organizacji jest również Polska. Prócz tego funkcję kontrolną pełni Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej. Wsparciem dla tych działań jest również układ o nie rozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) oraz konwencja o zakazie broni chemicznej. Przynależność Polski do międzynarodowych organizacji kontroli obrotem sprzętem specjalnym, daje naszemu krajowi możliwość wpływu na treść międzynarodowych uregulowań tej problematyki.

Współuczestnictwo w kontroli światowego obrotu bronią sprzyjało również staraniom naszego kraju o przyjęcie do politycznych i ekonomicznych struktur Zachodu – zwłaszcza do Unii Europejskiej i NATO, których to kraje członkowskie mają wspólne uregulowania w dziedzinie eksportowanego sprzętu. Dla Polski praktyczne stosowanie efektywnej kontroli eksportu jest warunkiem dostępu do nowoczesnych towarów i technologii. Skuteczna i odpowiadająca światowym standardom kontrola eksportu produkowanych w naszym kraju towarów i technologii, ułatwi bowiem naszemu krajowi dostęp do najnowocześniejszych zagranicznych towarów, technologii i myśli technicznej, co z kolei przyczyni się do poprawy jakości rodzimych towarów, a tym samym zapewni szerszy dostęp do rynków międzynarodowych. Wszystko to zaś ma ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki naszego kraju i zarazem gwarantuje wiarygodność Polski.

Polski system kontroli obrotu z zagranicą towarów i technologii militarnych²¹ opiera się na:

1) kontroli eksportu, która sprawdza zgodność warunków eksportu i technologii z wymaganiami ustanowionymi w porozumieniach i zobowiązaniach międzynarodowych;

2) kontroli importu, która rejestruje towary i technologie podległe szczególnej kontroli obrotu z zagranicą w związku z umowami międzynarodowymi;

3) kontroli reeksportu, która sprowadza się do sprawdzenia dopuszczalności do eksportu towarów i technologii, na które wydano certyfikat importowy;

4) kontroli tranzytu mającej na celu zapobieżenie nielegalnym transferom towarów i technologii przez terytorium Polski.

Szczególne zaś kontrole obrotu z zagranicą dotyczą:

a) towarów i technologii objętych porozumieniami i zobowiązaniami dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego,

b) substancji chemicznych, mikroorganizmów, wirusów, bakterii i toksyn oraz urządzeń i technologii, które mogą być zastosowane do produkcji broni chemicznej lub biologicznej,

c) towarów i technologii istotnych dla jądrowego cyklu paliwowego oraz służących do wytwarzania jądrowych urządzeń wybuchowych,

d) technologii raketowych,

e) tych towarów i technologii, które są poddane szczególnej kontroli na podstawie zobowiązań międzynarodowych (nie dotyczy to jednak substancji niebezpiecznych i ich odpadów).

Organizacyjnie system kontroli obrotu z zagranicą zaawansowanych towarów i technologii tworzy spójny logiczny układ decyzyjny. Jednostką koordynującą funkcjonowanie tego systemu kontroli obrotu towarami i technologiami militarnymi jest Departament Kontroli Eksportu Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (DKE MWGzZ). Do jego obowiązków należy: kontrola eksportu i importu towarów i technologii, wydawanie certyfikatów i pozwoleń na obrót tymi artykułami, tworzenie banku danych o tym obrocie, kierowanie zespołami kontrolnymi, współpraca z biurami kontroli eksportu w innych krajach oraz działalność szkoleniowa. W tych dziedzinach z MWGzZ współpracują resorty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, przemysłu i handlu, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna, Główny Urząd Cel oraz Państwowa Agencja Atomistyki.

Jedną z zasad funkcjonowania narodowego systemu kontroli jest współpraca administracji państwowej z producentami, eksporterami i importerami towarów. We wspólnym interesie państwo realizuje założenia polityki zagranicznej i strategii gospodarczej, a przedsiębiorstwa i firmy otrzymują dostęp do nowoczesnych tech-

²¹ Por. *Nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi* (Informacja Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), „Przegląd Rządowy” 1995, nr 7 – 8, s. 145.

nologii, zachodniego kapitału i mogą rozwijać eksport swoich produktów. Taki układ zależności powoduje, że zamiast zagranicznych ekspertów, kontrola będzie wykonywana wewnętrznie przez podmioty gospodarcze pod nadzorem administracji państwowej.

W przedsiębiorstwach zasady systemu kontroli muszą być wpisane do statusu przedsiębiorstwa. Odrębnie i bardzo szczegółowo muszą być także określone prawa i obowiązki poszczególnych pracowników w zakresie kontroli oraz organizacja i sposób działania zespołu kontroli. Odpowiedzialnym zaś za przestrzeganie zasad kontroli obrotu artykułami „wrażliwymi” jest dyrektor lub prezes (w przypadku spółki).

Polski system kontroli obrotu sprzętem specjalnym nie określa natomiast kierunków geograficznych, dokąd wysyłka towarów i technologii jest poddana dodatkowej kontroli. Podporządkowuje się w tym względzie zasadom zawartym w międzynarodowych porozumieniach precyzujących sytuacje i warunki, w których zakłada się odmowę dostaw. Porozumienia te zakładają także wymianę informacji na temat krajów i obiektów szczególnego ryzyka.

Kontrolę obrotu sprzętem specjalnym prowadzi się za pomocą szeregu dokumentów, odrębnych dla jego przywozu i wywozu. W odniesieniu do importu pierwszym jest wniosek o wydanie pozwolenia na przywóz lub certyfikatu importowego (wraz z załącznikami), który jest składany przez podmiot ubiegający się o pozwolenie lub certyfikat w DKE MWGzZ. Na jego podstawie jest wydawane pozwolenie na przywóz, certyfikat urzędowy oraz certyfikat weryfikacji dostawcy. Pierwszy z tych dokumentów jest urzędową decyzją DKE, przeznaczoną dla polskich służb celnych, które wpuszczają dany towar na polski obszar celny. Drugi certyfikat urzędowy – jest urzędowym zapewnieniem dla zagranicznych urzędów do spraw kontroli eksportu, że dokładnie opisana w nim partia towaru lub technologia jest przeznaczona do importu na teren Polski, a jej przywóz jest urzędowo kontrolowany oraz że reeksport może być jedynie dokonany za zgodą DKE. Natomiast certyfikat weryfikacji dostawcy jest urzędowym potwierdzeniem, wydawanym przez urzędy celne, że importer przedłożył wiarygodne dowody dostarczenia i wprowadzenia opisanych w certyfikacie importowanych towarów lub technologii na polskie terytorium. Z kolei, jeśli chodzi o eksport sprzętu specjalnego, podstawowym dokumentem jest wniosek o wydanie pozwolenia na wywóz, składany przez przedsiębiorstwo (przedsiębiorcę) w DKE MWGzZ. Na jego podstawie DKE wydaje pozwolenie na wywóz, które trafia do polskich służb celnych i upoważnia eksportera do wywozu poza terytorium Polski towarów i technologii opisanych w pozwoleniu.

Dokumentów uprawniających do importu i eksportu towarów i technologii nie wydaje się osobom fizycznym i prawnym nie mającym uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, osobom skazanym przez sąd za naruszenie przepisów ustawy o zasadach szczególnej kontroli obrotu, a także podmiotom, u których na-

ruszenie przepisów umowy zostało stwierdzone przez kontrolę. Odmowa wydania lub cofnięcie już wydanych dokumentów może również nastąpić ze względu na interes gospodarki narodowej, względy bezpieczeństwa i obronności państwa lub z powodu ograniczeń wynikających z zobowiązań międzynarodowych.

Mankamentem istniejących uregulowań prawnych krajowego systemu kontroli obrotu zaawansowanych towarów i technologii jest również fakt ich wielości. Podstawami prawnymi kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami są:

1. Ustawa z 2 grudnia 1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi [DzU 1993, nr 129, poz. 598].

2. Zarządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 23 marca 1994 r. w sprawie ustalenia wykazów towarów i technologii, objętych szczegółową kontrolą obrotu z zagranicą [M.P. 1994, nr 19 wraz z załącznikiem, poz. 148].

3. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 5 sierpnia 1994 r. w sprawie określania wzorów upoważnień do przeprowadzenia kontroli przestrzegania warunków obrotu towarami i technologiami, objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi [DzU 1994, nr 95, poz. 460].

4. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie określenia wzorów wniosków o wydanie certyfikatu importowego, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, dokumentów, które powinny być dołączone do tych wniosków oraz wzorów certyfikatu importowego, certyfikatu weryfikacji dostawy, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, objętych szczególną kontrolą obrotu w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi [DzU 1994, nr 9, poz. 463 oraz DzU 1994, nr 131, poz. 668].

5. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji obrotu z zagranicą towarami i technologiami objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi [DzU 1994, nr 95, poz. 462].

Próba uporządkowania tej kwestii są prace nad ustawą o obrocie bronią²², która ma być jedynym i jednolitym dokumentem prawnym, regulującym handel bronią z zagranicą. Jej rozwiązania są wzorowane na doświadczeniach sojuszniczych.

Do najważniejszych regulacji tej ustawy zaliczyć trzeba: wprowadzenie instytucji polskiej kontroli nad tranzytem broni przez nasze terytorium; udzielanie koncesji (przez MWGzZ) na wyłączność obrotu tego typu towarami w określonym rejonie świata; prowadzenie rejestru wszystkich transakcji handlu bronią.

Ustawa dla osiągnięcia celów będących przedmiotem jej regulacji nakłada szereg zadań na MWGzZ, MON i MSW. Spośród urzędników tych instytucji mają

²² Por. *Informacja o lipcowych posiedzeniach i pracach Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów*, „Przebieg Rzeczypospolitej” 1995, nr 7 – 8, s. 65 – 66.

zostać powołane specjalne zespoły kontrolne. Ustawa nakłada również na służby celne obowiązek bezzwłocznego informowania MWGzZ o dokonaniu odprawy sprzętu wojskowego. Przewiduje ona również sankcje karne za naruszenie obowiązującego prawa (do 5 lat pozbawienia wolności lub 5 mln złotych grzywny).

Podsumowując można stwierdzić, że współpracę gospodarczą polskiego przemysłu obronnego z przemysłem obronnym państw NATO charakteryzuje wielość propozycji, ale mała liczba kontraktów. Są trzy przyczyny tego stanu rzeczy.

Po pierwsze jesteśmy w Sojuszu od niedawna. Jest to zbyt krótki czas, aby Polska i inne kraje mogły zapoznać się z możliwościami partnerów i nabrały do siebie zaufania.

Po drugie stan naszego przemysłu zbrojeniowego jest katastrofalny. Do końca września 1998 roku przychody 31 przedsiębiorstw osiągnęły poziom 2,8 mld zł (o 8,7% mniej niż w 1997 roku). Straty spółek wzrosły o 45,8 mln zł i osiągnęły poziom 149 mln zł. Rentowność brutto branży z 1,1% w 1997 roku spadła do – 2,8% w 1998 roku. Zapasy utrzymują się na rekordowym poziomie 1,2 mld zł, co stanowi 55% majątku obrotowego. Wzrosło zadłużenie sektora obronnego o kolejne 5% do poziomu 2,0 mld zł²³.

Po trzecie brak woli politycznej do przyśpieszenia procesu restrukturyzacji przemysłu obronnego. Program restrukturyzacji przygotowywany był o 5 – 6 lat za późno (od marca 1998 roku do lutego 1999 roku). Jego opracowywaniu towarzyszyły rozbieżności rządzących partii co do instytucjonalnych form restrukturyzacji, stopnia integracji przemysłu, zakresu osłony socjalnej, liczby przedsiębiorstw, nad którymi nadzór sprawować ma Skarb Państwa i sposobu sprawowania tej kontroli²⁴.

W konsekwencji program nie jest spójny. Jego ostateczny kształt będzie jeszcze zależał od ustaw, które nadadzą restrukturyzacji formę prawną, i od przyszłych opcji politycznych rządu. To dopiero zdecyduje o ostatecznych warunkach kształtujących współpracę gospodarczo-obronną Polski z jej sojusznikami z NATO.

²³ W. Łuczak, *Koło ratunkowe dla zbrojeniówki*, „Raport” 1998, nr 12, s. 4.

²⁴ T. Hypki, *Program zwolnień i wyprzedaży?* „Raport” 1999, nr 3, s. 4.

ZAKOŃCZENIE

Podjęty w tytule opracowania temat okazał się złożonym zagadnieniem natury merytorycznej i metodologicznej. Trudności tkwiły w samym wygenerowaniu jednoznacznych obszarów gospodarki obronnej, ich retrospektywnego ujęcia oraz nakreślenia w tym względzie rozwoju zjawiska na okres najbliższych trzech lat. Również, jak bywa w pracy zespołowej, wystąpił problem korelacji omawianych zagadnień, jak również sekwencji ich wykładu. Niedogodnością okazało się także poruszanie się w obszarze dociekań na granicy informacji zastrzeżonej klauzulą tajności. Wymierny wpływ na całość opracowania miał dodatkowo fakt ciągłej płynności charakteryzowanej materii i różnych koncepcji, argumentów wskazujących na przewidywane trendy rozwojowe gospodarki obronnej Polski, jej szans i zagrożeń.

Uważamy, że założony cel pracy został zrealizowany. Udało się w sposób syntetyczny opisać główne obszary gospodarki obronnej.

Zasoby ludzkie naszego kraju ustabilizowały się na poziomie 38,6 mln osób. Ze względu na stan finansów naszego państwa i przechodzenia ze stanu ilościowego na jakościowy sił zbrojnych RP, ilość osób zatrudnionych w armii, jak również w gospodarce obronnej w latach dziewięćdziesiątych wyraźnie zmalała. Obserwuje się coraz większe zainteresowanie pracą w tym sektorze, ale względy finansowe zmierzają w innym kierunku.

Szczególne miejsce w tej charakterystyce zajmuje przemysł obronny ze swoimi kłopotami restrukturyzacyjnymi i finansowymi. W dotychczasowej historii tak się składało, że opracowane programy sanacji tego przemysłu nie zostały w pełni wdrożone, nie znalazły się bowiem środki finansowe na ten cel. W sposób wyczerpujący ujęto stan infrastruktury technicznej, która wspiera gospodarkę obronną. W tym zakresie zwrócono uwagę na dynamiczny rozwój łączności bezprzewodowej przy lawinowo narastającej niedrożności systemu transportu kołowego i możliwości powstrzymania regresu na kolei. W sposób adekwatny do rzeczywistości opisano stan funkcjonowania wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych, ich trudności natury finansowej, zabieganie o rozwój i środki z KBN, a przede wszystkim starania o nowe zamówienia. Przedstawiliśmy trudną sytuację w zakresie funkcjonowania naszych rezerw państwowych. Ich ilość (szczególnie chodzi tu o ropę naftową i gaz ziemny) odbiega w sposób znaczący od poziomu przyjętego w państwach Unii Europejskiej.

Konkluzja z analizy dotychczasowego finansowania wydatków obronnych zmierza do stwierdzenia o zaledwie dostatecznym stopniu łożenia środków przez państwo na ten cel. Odbija się to niekorzystnie na poziomie wyszkolenia sił zbrojnych i ich wyposażenia. Natomiast sfera finansowania obrony cywilnej, mobiliza-

cji procesów gospodarczych w państwie jest zaledwie zauważalna i od lat schodzi na dalszy plan wśród bieżących potrzeb. Widzimy potrzebę systemowego podejścia do wydatkowania ograniczonych środków finansowych biorąc, pod uwagę z jednej strony kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, z drugiej zaś potrzeby własnego systemu obronności.

Oceniając stan bezpieczeństwa ekonomicznego naszego państwa pod koniec lat dziewięćdziesiątych można stwierdzić, że jest on zaledwie dostateczny. Wynika to z pogarszania parametrów charakteryzujących stan kondycji gospodarczej, wyzwań wynikających z globalizacji i procesów integracyjnych, które wymuszają kosztowne restrukturyzacje. Pogłębia się jednocześnie jednostronne uzależnienie Polski od zagranicznych środków finansowych i środków produkcji. Jak na razie gospodarka naszego kraju nie jest przygotowana do sprostania współczesnej konkurencji międzynarodowej.

System kierowania gospodarką obronną jest według nas trudny do sprawnego zarządzania. Wynika to z rozproszenia i zasad funkcjonowania wielu agend rządowych oraz występujących ułomności prawnych. Instytucja KSORM nie jest w pełni odpowiednim organem spajającym ten system, a urząd premiera RP nie może być ciągle absorbowany tymi sprawami. Podniesiony problem udziału Polski we współpracy gospodarczo-obronnej z sojusznikami NATO można ocenić zaledwie dostatecznie. Daleka jest w tym względzie jeszcze droga do integracji, a występujące obecnie przykłady tej współpracy są namiastką możliwości drzemających w tym obszarze. Nakreślone w rozdziale dwunastym zagadnienia związane z rozwojem programowania gospodarczo-obronnego w Polsce stanowią nowe ujęcie. Naświetlona teoria i praktyka programowania w naszym kraju, świadczy o stopniowym wdrażaniu tego systemu w wyniku przynależności do NATO. Początki w tym względzie są jednak trudne i mają charakter metodyczny, informacyjny oraz instytucjonalny. Opisując stan gospodarki obronnej nie mogło zabraknąć ukazania wpływu dokonujących się przemian cywilizacyjnych na proces zarządzania tą sferą gospodarki. Chodzi nam przede wszystkim o wykorzystanie technologii teleinformatycznych. Twierdzimy, że stosowanie nowych osiągnięć technicznych już w najbliższej przyszłości przeobrazi sposoby zaspokajania potrzeb utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego, a tym samym i systemu gospodarczo-obronnego.

Uogólniając stwierdzamy, że ocena gospodarki obronnej Polski na koniec dekady lat dziewięćdziesiątych zasługuje na stopień zaledwie dostateczny. Złożyło się na nią szereg ocen częściowych i przedział rozpatrywania zjawiska kilku lat. Transformacja społeczno-gospodarcza odcisnęła swoje piętno na systemie obronnym państwa, a w tym na gospodarczych jego podstawach. Gospodarka rynkowa, jak również system demokratyczny nie wyzwoliły – jak do tej pory – elementów poprawy sytuacji w tym względzie. Problemy bezpieczeństwa zewnętrznego pań-

stwa w minionym okresie były odkładane na dalszy plan, czego wyrazem może być malejący poziom wydatków obronnych w PKB.

Przystąpienie w marcu 1999 roku Polski do NATO narzuciło szereg zadań, z których jako wiarygodny partner musimy się wywiązać. Stąd wypływają obowiązki, które kosztują. Niektórzy politycy przy uchwalaniu budżetu MON nie są w pełni przekonani o potrzebie łożenia na ten cel, nie mówiąc już o wydatkach sfery pozamilitarnej, ale wzmacniającej system bezpieczeństwa RP.

Polska gospodarka obronna stoi aktualnie przed koniecznością dostosowania swego ilościowego i jakościowego potencjału do potrzeb narodowych i koalicyjnych. Również musi być spójna z wymaganiami Unii Europejskiej. Stąd oczekują ją dalsze zmiany, idące w następujących kierunkach:

- 1) większego uzawodowienia sił zbrojnych;
- 2) prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego;
- 3) przekształceń scalających wojskowe jednostki badawczo-rozwojowe;
- 4) unowocześnienia i dostosowania wybranych portów i lotnisk wojskowych do potrzeb sojusznicznych;
- 5) zwiększenia rezerw strategicznych państwa, w szczególności paliw płynnych i gazu ziemnego;
- 6) pełnego wykorzystania procedur programowania i finansowania w zakresie obronnym;
- 7) poszerzenia współpracy gospodarczo-obronnej w ramach NATO;
- 8) szerszego i szybszego wdrożenia technik teleinformatycznych w zarządzaniu gospodarką obronną.

Kierunki są znane, a przyjęty trend jest dobry. Jedynie tempo postępujących zmian, jak również sfera legislacyjna są zbyt wolne do kreślonych potrzeb. Daje się odczuć ogólny brak środków finansowych na realizację podstawowych zadań. Twierdzimy więc, że ekonomiści powinni w większym stopniu uczestniczyć w planowaniu obronnym, aby przedłożone cele rozpatrywać w relacji koszt-efekt. Uważamy też, że istnieje potrzeba osiągnięcia ugody przez główne polskie ugrupowania polityczne w sprawie finansowania potrzeb obronnych. Ta swoista „biała księga” pozwoliłaby na określenie stałej kwoty na wydatki obronne niezależnie od opcji politycznej, która sprawowałaby władzę. Również sejm RP mógłby ustalić w drodze uchwały stały poziom wydatków na najbliższe trzy lata. Konieczna jest więc dobra wola osób kierujących państwem w tym zakresie. Należy szerzej informować społeczeństwo o stanie kondycji naszej gospodarki obronnej, w tym o siłach zbrojnych oraz ich funkcjonowaniu.

W dającej się przewidzieć przyszłości wojna konwencjonalna tradycyjnego typu, jako zagrożenie dla Polski, wydaje się mało prawdopodobna, tym bardziej jako członka sojuszu NATO, to jednak możliwość konfliktów lokalnych i konieczność uczestniczenia w akcjach pokojowych w ramach zobowiązań koalicyjnych wskazuje, że konieczne będzie utrzymanie wydatków na obronność kraju na poziomie

odpowiadającym realnym zagrożeniom bezpieczeństwa. Stąd też zachowanie bezpieczeństwa będzie wymagało ciągłej troski zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i wewnętrznym.

W celu zwiększenia elastyczności finansowania sektora obronnego i lepszego dostosowania do cyklu wymiany sprzętu, istotne znaczenie miałyby zmniejszenie nadmiernego uzależnienia wydatków na obronę od budżetu. Kluczowe znaczenie z tego punktu widzenia miałyby zwiększenie roli pozabudżetowych źródeł finansowania. Chodzi tu o utworzenie pozabudżetowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych opartego na dotacjach budżetowych i zasilaniu z zewnątrz przez jednostki prawne i fizyczne (zwolnienie z opodatkowania). Uzyskane środki z prywatyzacji i sprzedaży obiektów majątkowych, podobnie jak i sprzedaży zużytego sprzętu wojskowego, powinny być zaliczone do przychodów tego funduszu.

Ze względu na warunki silnych ograniczeń importowych, w jakich Polska będzie się znajdować w ciągu najbliższych lat, możliwość zwiększenia wydatków obronnych będzie w bardzo dużym stopniu zależała od tego, czy się uda oprzeć realizację tych wydatków na produkcji w kraju. Stąd kluczowe znaczenie dla zapewnienia obronności Polski ma utrzymanie i rozwój własnego przemysłu obronnego oraz maksymalne zwiększenie eksportu sprzętu celem zrekomensowania kosztów nieuchronnych dostaw sprzętu i wyposażenia z importu. Ale dla ratowania naszego przemysłu obronnego import powinien dotyczyć elementów i części sprzętu wojskowego, a nie gotowego sprzętu. Przyszłość polskiego przemysłu obronnego zależy będzie od rozwoju kooperacji z firmami zagranicznymi, zwłaszcza z krajów należących do NATO oraz przez podpisanie wieloletnich kontraktów. W tym zakresie konieczna jest stymulowana polityka państwa polegająca na:

- 1) preferencjach podatkowych lub celowych;
- 2) organizowaniu targów, wystaw, konferencji, które ułatwiają kontakty z zagranicznymi kontrahentami;
- 3) lokowaniu produkcji w kraju w przypadku złożenia zamówień przez MON za granicą (offset).

Istnieje także pilna potrzeba konsolidacji polskiego sektora obronnego. W tym zakresie polityka państwa powinna popierać formy holdingowe, konsorcja celowe, zwłaszcza z włączeniem placówek naukowych przez odpowiednie zachęty finansowe.

Odczuwamy także potrzebę doskonalszego rozpatrywania gospodarki obronnej z potrzebami systemu obronnego Polski i NATO, a w tym sił zbrojnych RP. Jednocześnie uważamy, że bez wszechstronnego rozwoju gospodarki narodowej nie można rozwijać tego systemu obronnego. W tym zakresie występuje ścisła korelacja zjawisk.

Ponadto uważamy za konieczne organizowanie corocznie konferencji na temat sytuacji w zakresie kształtowania się polskiej gospodarki obronnej. Wejście Polski do NATO powoduje, że problemom tym musi być nadana większa niż do tej pory ranga, a zatem potrzeba ciągłego analizowania szans i zagrożeń tego ważnego filaru obronności.

SPIS TABEL, SCHEMATÓW, WYKRESÓW, MAP I RYSUNKÓW

TABELE:

| | |
|--|-----|
| Struktura ludności Polski według grup wieku w latach 1990 – 1999..... | 48 |
| Prognoza ludności Polski według wieku do 2020 roku..... | 51 |
| Przykłady praktycznej realizacji konwersji w wybranych przedsiębiorstwach przemysłu zbrojeniowego w Polsce..... | 60 |
| Zakres restrukturyzacji polskiego przemysłu zbrojeniowego po 1998 roku..... | 65 |
| Dynamika wzrostu ilości pojazdów samochodowych w Polsce w latach 1991 – 1998..... | 75 |
| Wysokość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę transportu lądowego w latach 1985 – 1995, w mln ECU (ceny stałe 1995 r.)..... | 76 |
| Dynamika i struktura przewozu ładunków i pracy przewozowej w Polsce w latach 1996 – 1998..... | 79 |
| Liczba samochodów w wybranych krajach europejskich..... | 79 |
| Drogi kołowe w wybranych krajach europejskich w 1996 r. | 80 |
| Linie kolejowe eksploatowane w wybranych krajach europejskich w 1996 r. | 82 |
| Podstawowe urządzenia komunalne gospodarki wojskowej w Polsce w wybranych latach dziesięciolecia 1990 – 1999..... | 93 |
| Porównanie stanu nauki polskiej z wybranymi państwami NATO..... | 97 |
| Dotacja podmiotowa na dofinansowanie działalności statutowej zespołów KBN w 2000 roku, (w zł)..... | 101 |
| Charakterystyka wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych..... | 103 |
| Pracownicy naukowcy wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych (stan na koniec 1999 r.)..... | 106 |
| Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacjami aparaturowymi Komitetu Badań Naukowych w roku 2000. (w zł)..... | 106 |

| | |
|---|-----|
| Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacjami w zakresie inwestycji budowlanych Komitetu Badań Naukowych w roku 2000, (w zł)..... | 107 |
| Wykaz wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych objętych dotacją podmiotową Komitetu Badań Naukowych na dofinansowanie działalności statutowej w 2000 roku, (w zł)..... | 107 |
| Klasyfikacja rezerw państwowych w ujęciu syntetycznym w latach 1970 – 1996..... | 126 |
| Wydobycie węgla kamiennego w Polsce w wybranych latach 1985 – 1995, oraz jego rozchód..... | 131 |
| Zapasy węgla kamiennego w Polsce w wybranych latach 1985 – 1995, (w mln ton)..... | 131 |
| Bilans wybranych produktów naftowych w Polsce w wybranych latach 1990 – 1999, (w tys. ton)..... | 132 |
| Zapasy ropy naftowej w Polsce w latach 1990 – 1995, (w tys. ton)..... | 133 |
| Wydatki na obronę na 1 mieszkańca i 1 żołnierza oraz liczebność sił zbrojnych Polski w porównaniu z 18. wybranymi krajami, w 1997 roku | 143 |
| Udział wydatków budżetowych MON w PKB i Budżecie Państwa, w latach 1991 – 2000..... | 148 |
| Wydatki MON w latach 1990 – 1999, w cenach stałych..... | 150 |
| Dynamika PKB i poziom inflacji w latach 1996 – 1999 | 150 |
| Plan wydatków MON na 2000 rok według ich przeznaczenia, (w tys. zł i w %)..... | 155 |
| Prognoza dynamiki PKB i poziomu inflacji w latach 1998 – 2002 | 159 |
| Prognoza wydatków działu obrona narodowa w Polsce w latach 2000 – 2012, (ceny stałe) | 161 |
| Produkt krajowy brutto w Polsce w latach 1993 – 1999..... | 171 |
| Relacja poziomu PKB per capita do średniego poziomu Unii Europejskiej oraz dynamika PKB w latach 1995 – 1998 | 172 |
| Produkt krajowy brutto wybranych krajów europejskich w 1997 r. | 173 |
| Bezrobocie rejestrowane w Polsce w latach 1990 – 1999 | 175 |
| Stopa oszczędności oraz inwestycji w krajach Europy Środkowej w latach 1995 i 1997..... | 176 |

| | |
|---|-----|
| Dynamika nakładów brutto na środki trwałe (ceny stałe) w wybranych krajach w latach 1995 – 1998..... | 177 |
| Szacowany niedobór środków na rozwój dla różnych poziomów inwestowania..... | 177 |
| Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce w latach 1990 – 1999..... | 178 |
| Dynamika produkcji przemysłowej w Polsce i krajach UE w latach 1995 – 1998..... | 179 |
| Dynamika globalnej produkcji rolnej w Polsce w latach 1990 – 1999..... | 180 |
| Porównanie produkcji i dochodów rolniczych w Polsce i w Unii Europejskiej (Polska – 1996 r., UE – 1995 r.)..... | 181 |
| Bilans wybranych surowców energetycznych w Polsce w latach 1996 – 2010..... | 182 |
| Skutki gospodarcze kryzysów walutowych w wybranych krajach w latach 1994 – 1998..... | 184 |
| Saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski i jego udział w PKB w latach 1995 – 1999.... | 185 |
| Oszacowanie wielkości gospodarczego potencjału zagrożeń wynikających z deficytu obrotów bieżących (w mld USD)..... | 186 |
| Struktura rozdysponowania importu Polski w latach 1990 – 1998 (w %)..... | 188 |
| Szacunek strat z tytułu nie podjętej produkcji zastąpionej importem zaopatrzeniowym (dla efektów mnożnika eksportu) w Polsce..... | 190 |
| Udział spółek z kapitałem zagranicznym w handlu zagranicznym Polski (lata 1990 – 1998 w %)..... | 191 |
| Udział spółek z kapitałem zagranicznym w wynikach handlu zagranicznego Polski w latach 1995 i 1998..... | 191 |
| SCHEMATY: | |
| Struktura budżetu MON w 2000 roku według działów..... | 146 |
| Struktura działu 98 „Obrona narodowa” w 2000 roku (układ podmiotowy)..... | 157 |
| Dokumenty determinujące poziom wydatków obronnych w Polsce w latach 2001 – 2006..... | 163 |
| Kierunki rozdysponowania środków finansowych SZ RP..... | 164 |
| Struktura systemu obronnego RP..... | 202 |
| | 291 |

| | |
|--|-----|
| Pozwiązania pomiędzy najwyższymi organami w państwie zajmującymi się problematyką obronności i bezpieczeństwem państwa | 206 |
| Obieg dokumentów rządowych | 211 |
| Idea podsystemu kierowania systemu obronnego (obronności) państwa..... | 222 |
| Idea zarządzania kryzysowego (wg projektu ustawy)..... | 223 |

WYKRESY:

| | |
|--|-----|
| Wyniki finansowe polskiego przemysłu zbrojeniowego w latach 1995 – 1999 (w mln zł, ceny stałe z 1998 r.)..... | 61 |
| Nakłady inwestycyjne na infrastrukturę transportu lądowego wybranych krajów Europy, w latach 1985 – 1995 (w ECU per capita)..... | 77 |
| Struktura wydatków na naukę w Polsce w 1999 r., (w %)...... | 100 |
| Wydatki wojskowe per capita wybranych państw świata w 1998 roku, (w USD)..... | 144 |
| Udział wydatków budżetowych MON w PKB i BP, w latach 1991 – 2000, (w %)..... | 149 |
| Struktura budżetu MON według rodzajów wydatków w roku 2000, (w %)...... | 156 |
| Udział wydatków na obronę w PKB w 1998 r. państw NATO i państw graniczących z Polską, (w %)...... | 165 |

MAPA:

| | |
|---|----|
| Przyrost naturalny ludności Polski w latach 1990 – 1998 (na 1000 ludności)..... | 50 |
|---|----|

RYSUNKI:

| | |
|---|-----|
| Propozycje zmian w funkcjonowaniu wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych | 112 |
|---|-----|

BIBLIOGRAFIA

A. OPRACOWANIA ZWARTE

- Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989 – 1997)*, red. M. Daniluk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999.
- Ayres R. U., *Prognozowanie rozwoju techniki i planowanie długookresowe*, PWE, Warszawa 1973.
- Beczkwicz Z., *Szkice z ekonomiki wojennej*, MON, Warszawa 1965.
- Bilans gospodarowania surowcami mineralnymi Polski i świata*, PWN, Kraków 2000.
- Bolkowska Z., Skowronek C., *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, Warszawa 1997.
- Deficyt obrotów bieżących Polski*, RCSS, Warszawa, maj 1998.
- Długookresowa Strategia Rozwoju*, Raport nr 32, Warszawa 1998, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Polska 2010.
- Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1992.
- Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994.
- Fałkowski A., *Pecunia Nervus Belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Bellona, Warszawa 1998.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996.
- Getka H., *Organizacja i przygotowanie żołnierzy rezerwy na potrzeby Sił Zbrojnych „Rezerwy -2”*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 1993.
- Giermakowski L., *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju*, AON, Warszawa 1994.
- Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2000 – 2010*, Key Tex, Warszawa 1997.
- Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne*, „Materiały i Studia” 1993, nr 6 (24), AON, Warszawa 1993.
- Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 – 1992)*, red. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993.
- Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, red. M. Sulek, AON, Warszawa 1995.
- Gospodarka Polska 1998*, GUS, Warszawa 1998.

- Grabowski T., Leszczyński J., Stankiewicz W., *Historia wojenno-gospodarcza*, WAP, Warszawa 1970.
- Grzywacz W., *Infrastruktura transportu*, PWE, Warszawa 1972.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 1998.
- Herer W., Sadowski W., *Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990 – 1993 na surowcowo-energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce*, Prace ZBS-E, zeszyt 219, ZBS-E GUS i PAN, Warszawa 1994.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, Warszawa 28.01.2000 r.
- Karst Z., *Techniczno-ekonomiczna infrastruktura gospodarki narodowej*, PWN, Warszawa 1989.
- Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 1999.
- Koch M., *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987.
- Kołodko G.W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Kołtonowski S., *Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych*, AON, Warszawa 1998.
- Korzon T., *Historia nowożytna*, tom 2, Kraków 1903.
- Kurowski J., Malisz B., *Problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju*, PWE, Warszawa 1979.
- Kuźma T., *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, AON, Warszawa 2000.
- Łączność w 1998 (wyniki działalności)*, GUS, Warszawa 1999.
- Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Stosunków Społecznych MON, Warszawa 1998.
- Malisz B., *Problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju*, PWE, Warszawa 1979.
- Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.
- Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2000.
- Molek W., *Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych)*, AON, Warszawa 1996.
- Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000 – 2006*, przyjęta przez Radę Ministrów w styczniu 2000 roku.
- O sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – Rok 1999*, GUS, Warszawa 2000.
- Orłowski M., *Gospodarka obronna w Niemczech*, TWT, Warszawa 1939.

- Płaczek J., *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995.
- Polarczyk K., *Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i Europy*, BSE, Warszawa, listopad 1997.
- Polska 2025 – długookresowa strategia rozwoju*, KERM, Warszawa 2000.
- Raport o stanie gospodarki w 1997 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.
- Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE w Poznaniu, WAP Warszawa, WSOSK Poznań, Poznań 1989.
- Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999.
- Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 1999*, GUS, Warszawa 1999.
- Rozwój handlu zagranicznego Polski w okresie transformacji i zarys perspektyw na przyszłość*, RCSS, Warszawa 1997.
- Rutkowski W., Sadowska-Cieślak E., *Niekonwencjonalne metody finansowania handlu zagranicznego*, Centrum Doskonalenia Kadr Handlu Zagranicznego, Warszawa 1988.
- Rymarczyk J., *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996.
- Secomski K., *Polityka społeczno-ekonomiczna, zarys teorii*, PWE, Warszawa 1979.
- Stachowiak Z., *Polityka gospodarczo-obronna*, AON, Warszawa 1996.
- Stankiewicz W., *Konwersja zbrojeń. Oczekiwania i fakty*, Bellona, Warszawa 1999.
- Stankiewicz W., *Amerykańska ekonomika wojenna*, MON, Warszawa 1986.
- Stankiewicz W., *Planowanie obronne*, MON, Warszawa 1977.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
- Sulek M., *Podjęmowanie decyzji gospodarczo-obronnych*, „Materiały i Studia” 1993, nr 5 (23).
- Symulacyjny model gospodarki Polski*, red. J. Gutenbaum i M. Inkielman, IBS PAN, Warszawa 1998.
- Military Balance 1996/97*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press IISS, London, 1997.
- Transport w 1998 (wyniki działalności)*, GUS, Warszawa 1999.
- Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską, EU-monitoring III*, red. J. Hausner i M. Marody, Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji Friedricha Eberta, 1999.
- Wojnarowski J., *Przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia systemu obronnego państwa „MOB-SOP-2”*, AON, Warszawa 1997.
- Wojsko Polskie. Informator 95*, Bellona, Warszawa 1995.
- Wybrane zagadnienia ekonomii wojennej, cz. 1*, MON, Warszawa 1961.

Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, red. M. Sułek, AON, Warszawa 1996.

Żyromski S., *Mobilizacja i wykorzystanie zasobów wojennej siły roboczej w wojnach światowych*, WAP, Warszawa 1983.

B. ARTYKUŁY

Banach T., *Program inwestycyjny NATO w dziedzinie bezpieczeństwa – NSIP*, „Raport – WTO” 1999.

Bednarski R., *Gaz i energetyka*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 17.

Berman C., *Potencjał ludzki w wojnie współczesnej*, „Myśl Wojskowa” 1961, nr 9.

Berżowski A., *Wojenna rezerwa siły roboczej*, [w:] *Rezerwy, konflikty, obrona*, AE Poznań, WSOSK Poznań, WAP Warszawa, Poznań 1989.

Bielecki J., *Wydatki wyniosą 36 mld euro*, „Rzeczpospolita”, 1999, nr 172.

Bojarski W., Filipowicz J., Kolenda Z., Siemek J., *Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 27.

Brach J., *Ciążarówka dla Wojska Polskiego*, „Raport” 1998, nr 3.

Bugowski Z., *Zamierzenia inwestycyjne NATO w Polsce w latach 2000 – 2006 w ramach NSIP*, „Raport – WTO” 1999, nr 6.

Ciastoń S., *Ekonomika obrony (pokojowa) i jej miejsce w ekonomice obrony kraju*, „Wojskowy Przegląd Ekonomiczny” 1976, nr 2.

Daniluk M., *Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990 – 1994*, „Myśl Wojskowa” 1994.

Grzybowski M., *Wielkie odchudzanie. Trudny handel bronią*, „Życie Gospodarcze” 1995, nr 26.

Hartley K., Martin S., *UK firms' experience and perceptions of defence offsets: survey results*, „Defence and Peace Economics” 1995, vol. 6.

Hołdanowicz G., *HOT nad Nową Dębą*, „Raport” 1999, nr 4.

Hołdanowicz G., *Modernizacja Mi-24 – oferta francuska*, „Raport” 2000, nr 4.

Hołdanowicz G., *Modernizacja MiG-29*, „Raport” 1999, nr 3.

Hypki T., *NT-D dla Huzara*, „Raport” 1997, nr 12.

Hypki T., *Program zwolnień i wyprzedaży?* „Raport” 1999, nr 3.

Informacja o lipcowych posiedzeniach i pracach Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, „Przegląd Rządowy” 1995, nr 7 – 8.

Informacje, „Raport” 1999, nr 2.

Informacje, „Raport” 1998, nr 5.

- Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku, http://www.cup.gov.pl/struktur/DSG/dsg_pl/2002char.
- Kowalski M., *Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat* [w:] *Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarze – Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998.
- Krauss-Maffei Wegmann stawia na Polskę*, „Raport” 1999, nr 4.
- Kurek S., *Sytuacja gospodarcza Polski i jej wpływ na funkcjonowanie gospodarczych podstaw obronności państwa*, [w:] *Ocena współczesnych i perspektywicznych warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa i logistyki, cz. 2. Diagnoza funkcjonowania gospodarczych podstaw systemu obronnego kraju*, AON Warszawa 1994.
- Kurinia S., *Brytyjska myśl obronno-ekonomiczna w nowej Europie (1990 – 1997)*, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 1 (34).
- Kurowski J., *Kierunki przeobrażeń w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej gospodarki narodowej*, [w:] *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 – 1992)*, red. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993.
- Lawrence W., *Brytyjska AS90 triumfatorką polskiego przetargu artyleryjskiego*, „Raport” 1999, nr 5.
- Lubbe A., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1997, nr 4.
- Łuczak M., *Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w przemyśle obronnym Polski*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
- Łuczak M., *Zaplecze produkcyjno-reмонтowe SZ RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. M. Sulek, AON, Warszawa 1996.
- Łuczak W., *Czy program KTO zostanie ożywiony?* „Raport” 1999, nr 2.
- Łuczak W., *Koło ratunkowe dla zbrojeniówki*, „Raport” 1998, nr 12.
- Łuczak W., *Korwety, miny i... radiostacje*, „Raport” 1999, nr 2.
- Łuczak W., *Nowy rozdział polskiej historii pocisków NT-D*, „Raport” 1998, nr 10.
- Makowski F., *Polska zbrojeniówka poszukuje inwestorów*, „Wojsko i Wychowanie” 2000, nr 2.
- Mikielewicz G., *Głos w dyskusji*, [w:] *Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej*, CUP, Warszawa 1993.
- Morka A., *Kto zapłaci za magazynowanie*, „Rzeczpospolita” z 8 maja 2000 r.
- Morka A., *Organizator strategicznych magazynów*, „Rzeczpospolita” z 20 kwietnia 2000 r.
- Nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi* (Informacja Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), „Przegląd Rządowy” 1995, nr 7 – 8.
- O Komitecie Badań Naukowych*, <http://www.kbn.gov.pl/pub/kbn/sklady/okbn.html>.
- Obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, www.wp.mil.pl/sysbez.html 2000 r.

- Orłowski W. M., *Makroekonomiczne przyczyny deficytów obrotów bieżących*, „*Ekonomista*” 1999.
- Palmer D. A. R., *Przegląd uzbrojenia. Rola NATO w wyposażeniu wojsk Sojuszu*, „*Przegląd NATO*”, wiosna/lato 2000.
- PKP '99, „*Nowe Życie Gospodarcze*” nr 22 z 30 maja 1999 r.
- Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015*, MTiGM, www.mtigm.gov.pl.
- Polak R., *Plany bez gwarancji*, „*Polska Zbrojna*” 2000, nr 37.
- Projekt GTK/MRAV/VBCI z polskim udziałem*, „*Raport*” 1998, nr 2.
- Raport o stanie dróg krajowych*, GDDP, Warszawa 1999 (raport dostępny jest m.in. na stronie internetowej MTiGM).
- Reformy sektora nauki i techniki w Polsce*, <http://www.kbn.gov.pl/analizy/reformy>.
- Rogucki A., *Gospodarka obronna jako system*, [w:] *Ekonomika obrony. Materiały do wykładów*, AE Poznań, Poznań 1976.
- Sadowski Z., *Kapitał zagraniczny, deficyt płatniczy i modernizacja gospodarki*, „*Ekonomista*” 1999, nr 1 – 2.
- Skrót prospektu emisyjnego akcji serii D PKN ORLEN S.A.*, „*Rzeczpospolita*” z 1 sierpnia 2000 r.
- Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994.
- Stan nauki i techniki w Polsce*, red. M. Wanke-Jakubowska i M. Wanke-Jerie, KBN, Warszawa 1999, <http://www.kbn.gov.pl/analizy/raport.html>.
- Stankiewicz W., *Dzieje i perspektywy wojskowej myśli ekonomicznej*, „*Wojsko Ludowe*” 1986, nr 4.
- Stankiewicz W., *Ewolucja gospodarki obronnej PRL i jej teoretyczne odzwierciedlenie*, „*Zeszyty Naukowe WAP*” 1984, nr 119.
- Stankiewicz W., *Geneza systemu gospodarki zagrożenia wojennego*, [w:] *Gospodarka zagrożenia wojennego*, WAP, Warszawa 1983.
- Strategia obronności RP*, zał. do „*Myśli Wojskowej*” 2000, nr 5.
- Sulek M., *Planowanie gospodarczo-obronne i jego obiekt*, „*Zeszyty Naukowe WAP*” 1985, nr 5.
- Sulek M., Płaczek J., *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „*Zeszyty Naukowe AON*” 1994, nr 3.
- Szumański A., *Nie tylko w drukarni*, „*Rzeczpospolita*” z 22 października 1999.
- Urbański L., Płaczek J., *Zadania, cechy i pomiar gospodarki obronnej RP*, [w:] *System gospodarki obronnej. Studium Teoretyczne*, AON, VA, Warszawa-Brno, 1996.
- Welfe W., *Mechanizmy ekonomiczne okresu transformacji (analiza na podstawie ekonometrycznego modelu gospodarki narodowej Polski WK98)*, „*Ekonomista*” 1999.

Wieczorek P., *Jak uczestniczyć w realizacji NSIP*, „Raport – WTO” 1999, nr 6.

Zaborowski A., *Dwa giganty i Polska*, „Polska Zbrojna” 2000, nr 35.

Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku, <http://www.kbn.gov.pl/analizy>.

C. AKTY PRAWNE

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, RCSS, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 5.10.1999 r.

Narodowa strategia rozwoju regionalnego – projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.

Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000 – 2006, MPiPS, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4.01.2000 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, 2000, druk sejmowy nr 1706.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, 1999, druk sejmowy nr 1479.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych ustaw, 1998, druk sejmowy 1466.

Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu nadawania i pozbawiania jednostki organizacyjnej statusu jednostki badawczo-rozwojowej, 2000, druk sejmowy 1706.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych, [DzU 1991, nr 72, poz. 318].

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego, [DzU 1999, nr 98, poz. 1148].

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych, [DzU 1986, nr 26, poz. 132].

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów z dnia 25.11.1997 r., [DzU 1997, nr 143, poz. 953].

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, [DzU 1999, nr 95, poz. 1102].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet umowy offsetowej i wielkości mnożników dla zobowiązań offsetowych bezpośrednich i pośrednich, [DzU 2000, nr 66, poz. 792].

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, [DzU 1999, nr 38, poz. 363].*
- Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 roku).*
- Strategia Finansów Publicznych i Rozwoju Gospodarczego Polska 2000 – 2010, Rada Ministrów, Ministerstwo Finansów, czerwiec 1999.*
- Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi (2000 – 2004), Ministerstwo Łączności, Warszawa wrzesień 1999, (Projekt).*
- Uchwała w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami, (Monitor Polski 1989, nr 41 poz. 239).*
- Ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych, [DzU 1991, nr 44, poz. 194].*
- Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.12.1995 r., [DzU 1996, nr 10, poz. 56].*
- Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, [DzU 1994, nr 79].*
- Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, [DzU 1999, nr 80, poz. 903].*
- Ustawa z 30.05.1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, [DzU 1996, nr 90, poz. 404].*
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, [DzU 1997, nr 54 z późn. zm.].*
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, [DzU 1999, nr 80, poz. 903].*
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, [DzU 1993, nr 129, poz. 598, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 88, poz. 554 i nr 157, poz. 1026 oraz z 1999 r., nr 70, poz. 775].*
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, [DzU 1995, nr 34 poz. 163 z późn. zm.].*
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, [DzU 1999, nr 83, poz. 932].*
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, [DzU 1995, nr 88].*
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, 1999, druk sejmowy 1706.*

ISBN 83-88062-71-9

AON WYDZIAŁ
WYDAWNICZY