

S/3783



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

Piotr GÓRSKI

PLANOWANIE ZAOPATRYWANIA LUDNOŚCI
W PODSTAWOWE ARTYKUŁY KONSUMPCYJNE
W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I WOJNY



12707

WARSZAWA

1998

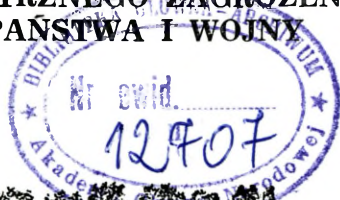


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

Piotr GÖRSKI

**PLANOWANIE ZAOPATRYWANIA LUDNOŚCI
W PODSTAWOWE ARTYKUŁY KONSUMPCYJNE
W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I WOJNY**



WARSZAWA

1998



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Usytuowanie zaopatrywania ludności w kompleksie zadań mobilizacyjnych gospodarki	9
2.1. Stan do roku 1990	9
2.2. Aktualne uwarunkowania prawne	11
2.3. Uwarunkowania ekonomiczne	14
2.4. Organizacja planowania zaopatrzenia ludności na szczeblu wojewódzkim	16
2.4.1. Zasady ogólne	16
2.4.2. Etap opracowywania planu lub jego aktualizacji	19
2.4.3. Aktualizacja i realizacja planu na etapie kryzysu	22
3. Reglamentacja	26
3.1. Dobrowolne ograniczenie zakupów	29
3.2. Administracyjne ograniczenie sprzedaży	30
3.3. Racjonowanie „według ilości”	30
3.4. Sprzedaż zamknięta dla uprzywilejowanych grup konsumentów	30
3.5. Reglamentacja „według wartości”	31
3.6. Reglamentacja „według racji grupowej”	31
3.7. Punktowy system reglamentacji	32
3.8. System różnicowania grup konsumentów	32
4. Zaopatrywanie ludności w warunkach wojennych	34
4.1. Zaopatrywanie w żywność	34
4.2. Zaopatrywanie w wodę pitną	37
4.3. Zaopatrywanie w nośniki energii	39
4.4. Zaopatrywanie w artykuły powszechnego użytku	43
5. Transport	45
6. Podsumowanie	48
Załączniki	51

1. WPROWADZENIE

Podstawowe założenia polskiej polityki bezpieczeństwa¹ stanowią, że: *...współczesna treść pojęcia bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne...* Błędne jest więc rozpatrywanie przygotowań obronnych w państwie wyłącznie z punktu widzenia zaspokajania potrzeb sił zbrojnych oraz systemu kierowania państwem.

Ogromną rolę w **systemie obronnym państwa**, rozumianym jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa, odgrywają pozamilitarne ogniwa obronne.

Pozamilitarne ogniwa obronne² można zdefiniować jako zbiór wzajemnie powiązanych (zarówno formalnie, jak i nieformalnie) ogniw administracyjnych, politycznych, gospodarczych, społecznych, ochrony ludności i struktur państwa, realizujących w okresie pokoju zadania obronne w ramach konstytucyjnych, ustawowych i statutowych kompetencji, zaś w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny ukierunkowujących swoje poczynania przede wszystkim na kreowanie warunków do sprawnego funkcjonowania struktur państwa, wspierania działań sił zbrojnych oraz **stworzenia podstaw godziwej egzystencji i przetrwania ludności w sytuacji kryzysowej**.

¹ Zob.: aktualnie obowiązujące *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* sygnowane przez prezydenta RP dn. 2 listopada 1992 r.

² W literaturze można się spotkać również z określeniem „układ pozamilitarny”.

Do pozamilitarnych ogniw obronnych zaliczamy:

- organy administracji publicznej³;
- państwowe osoby prawne⁴ i inne państwowe jednostki organizacyjne⁵;
- komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne⁶;
- podmioty gospodarcze (niezależnie od formy własności);
- centralny bank państwa⁷;
- organy kontroli⁸;
- niezależne media;
- organizacje obrony cywilnej⁹;
- fundacje¹⁰;
- partie polityczne;
- związki zawodowe;
- inne organizacje społeczne.

Jednym z najważniejszych (jeśli nie najważniejszym) zadaniem pozamilitarnych ogniw obronnych jest organizacja systemu zaopatrywania i ochro-

³ Do organów administracji publicznej zaliczamy naczelne organy administracji państwowej: prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów, organy kolegalne (komisje i komitety - np.: Komitet Badań Naukowych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), centralne organy administracji państwowej (podległe Radzie Ministrów i przewodniczącemu Rady Ministrów, np.: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Urząd Ochrony Państwa oraz podległe ministrom, np.: komendant główny Policji, prezes Głównego Urzędu Cei), terenowe organy rządowej administracji ogólnej (województwie i kierownicy urzędów rejonowych), organy rządowej administracji specjalnej (np.: szef Regionalnego Sztabu Wojskowego, komendant wojewódzki Straży Pożarnej) oraz organy samorządu terytorialnego (zarząd gminy, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast).

⁴ Np.: Polska Akademia Nauk, Agencja Prywatyzacji, i inne.

⁵ Np.: Polski Komitet Normalizacyjny, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, i inne.

⁶ Podległe lub nadzorowane przez organy samorządu terytorialnego.

⁷ Narodowy Bank Polski.

⁸ Np.: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Pracy.

⁹ Np.: Polski Czerwony Krzyż.

¹⁰ Instytucje ustanowione przez osoby fizyczne bądź prawne dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków.

ny ludności w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, zapewniającego godziwą egzystencję ludności cywilnej.

Założenia strategii obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ stanowią, że: *...dla zapewnienia funkcjonowania państwa i życia narodu w warunkach wojny konieczna będzie realizacja trzech grup zadań:*

- *ochrona ludności i struktur państwa;*
- *organizowanie i uzupełnianie wsparcia logistycznego sił zbrojnych;*
- *organizowanie i zaspokajanie materialnych i duchowych potrzeb ludności.*

Wśród podstawowych potrzeb ludności, warunkujących jej godziwą egzystencję w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, na szczególną uwagę zasługują te, których zaspokajanie zapewnia biologiczne przetrwanie. Śledząc przebieg współczesnych konfliktów zbrojnych, jak również katastrofalne skutki klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych, nie trudno te potrzeby określić. W takich przypadkach ludność cywilna jest narażona na niedobory żywności (zwłaszcza dla niemowląt), wody pitnej, środków higieny osobistej, ciepłej odzieży, środków farmaceutycznych i materiałów medycznych oraz paliw: stałych (węgiel, drewno opałowe), ciekłych (paliwa samochodowe, olej opałowy) i gazowych. Pochodną braku dostaw energii elektrycznej, ciepłej i gazu stają się niedobory piecyków ogrzewczych „na każde paliwo”. Utrata dachu nad głową, często wraz z dorobkiem życia, rodzi potrzeby w zakresie podstawowych artykułów gospodarstwa domowego, a niezbędne - zwłaszcza w warunkach niskich temperatur otoczenia - stają się m.in.: namioty, koce, pledy oraz ciepła odzież i obuwie.

Zadania w zakresie zaopatrywania ludności w artykuły konsumpcyjne (zarówno spożywcze jak i pozostałe), spoczywają głównie na wojewodach

¹¹ Zob.: przyjęty jednomyślnie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r. dokument pn. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej.*

jako przewodniczących Wojewódzkich Komitetów Obrony, a jednocześnie szefach obrony cywilnej województw oraz na ministrach w sferze ich właściwości kompetencyjnych.

Włączenie organów samorządu terytorialnego w proces tych przygotowań jest oczywiste. Wymaga to jednak stosownych uregulowań prawnych, określających zarówno zakres zadań realizowanych na tym szczeblu, jak i zasady współpracy z terenowymi organami administracji państwowej (relacje wójt, burmistrz, prezydent miasta - wojewoda) oraz uprawnienia organów samorządu terytorialnego w stosunku do podmiotów gospodarczych (niezależnie od formy ich własności) w sytuacjach kryzysowych.

Do 1989 r. istniały przesłanki zaistnienia globalnego konfliktu zbrojnego, stąd też przygotowania obronne w państwie były ukierunkowane przede wszystkim na tzw. „wojnę totalną”. Obecnie za najbardziej prawdopodobne uważa się zaistnienie kryzysu polityczno - militarnego w otoczeniu Polski, które może (choć nie musi) przerodzić się w określonych warunkach w lokalny konflikt zbrojny. Nic nie wskazuje na to, aby w dobie odprężenia w stosunkach międzynarodowych mogło dojść do wojny powszechnej. Tego typu rozumowanie ma znaczący wpływ na reorientację przygotowań obronnych państwa na pokojowe rozwiązywanie sytuacji kryzysowych i przeciwdziałanie skutkom ewentualnych klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych, z zachowaniem przede wszystkim tych elementów przygotowań do mniej prawdopodobnej wojny powszechnej, które można zastosować w fazie kryzysu oraz początkowym okresie lokalnego konfliktu zbrojnego.

W obecnej sytuacji planowanie zaopatrywania i ochrony ludności musi więc być ukierunkowane na stosowanie takich rozwiązań, które pozwolą na niesienie pomocy materialnej i duchowej ludności zarówno w przypadku zagrożeń o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym.

2. USYTUOWANIE ZAOPATRYWANIA LUDNOŚCI W KOMPLEKSIE ZADAŃ MOBILIZACYJNYCH GOSPODARKI

2.1. Stan do roku 1990

W warunkach gospodarki centralnie sterowanej, kiedy mechanizmy rynkowe były podporządkowane ustaleniom planistów, organizacja zaopatrzenia i ochrony ludności na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny była znacznie łatwiejsza niż w warunkach gospodarki rynkowej. Nie bez przyczyny, gospodarkę socjalistyczną nazywa się często gospodarką wojenną realizowaną w okresie pokoju. Posiadała ona bowiem wiele cech charakterystycznych dla gospodarki wojennej, jak np.:

- centralne rozdzielnictwo pełnego asortymentu wyrobów, w tym paliw i artykułów pierwszej potrzeby (spożywczych i pozostałych);
- scentralizowany system transportowy (niemalże 100% taboru transportowego do przewozu towarów w dyspozycji państwa);
- scentralizowany handel hurtowy i znacząca większość handlu detalicznego;
- możliwość obligatoryjnego nakładania zadań produkcyjnych na podmioty gospodarcze.

Przedsięwzięcia w zakresie przygotowań obronnych w sferze gospodarki, były koordynowane na szczeblu centralnym przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów (KPpRM), natomiast na szczeblu wojewódzkim przez Wojewódzkie Komisje Planowania (WKP). Plany na Rok Obliczeniowy (RO) były skorelowane z Centralnymi Planami Rocznymi (CPR) realizowanymi w okresie pokoju. Ściśle określone zasady współpracy międzynarodowej w ramach RWPG oraz Układu Warszawskiego, obejmowały również wymianę towarową pomiędzy państwami członkowskimi na wypadek wojny.

Państwo było wówczas dysponentem wszelkich sił i środków, niezbędnych do organizacji zaopatrzenia zarówno sił zbrojnych jak i pozamilitar-

nych ogniów obronnych. System nakazowo - rozdzielczy tak bardzo „pasował” do wojennego systemu zaopatrzenia, że kiedy na początku lat siedemdziesiątych podjęto próby utworzenia na szczeblu wojewódzkim jednolitej struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich na czas wojny - różniącej się od obowiązującej w czasie pokoju - to okazało się, że podczas ćwiczeń obrony cywilnej system ten nie zdał egzaminu. W materiałach szkoleniowych KPPRM z 1975 roku¹² stwierdza się, że struktury organizacyjne urzędów wojewódzkich funkcjonujące w czasie pokoju są w stanie w pełni zrealizować zadania spoczywające na nich w okresie wojny, a wszelkie próby ich zmiany (na okres wojny), powodują jedynie dezorganizację sprawnie działającego systemu.

Nic w tym dziwnego, ponieważ wojenny system zaopatrzenia w owym czasie różnił się od pokojowego (oczywiście przyjmując pewne uproszczenia) jedynie tym, iż do podziału przewidywano mniejszą ilość dóbr konsumpcyjnych oraz mniej urozmaicony ich asortyment. Zarówno kanały dystrybucji artykułów konsumpcyjnych, jak i ośrodek decyzyjny (zarówno w sferze ich produkcji jak i podziału), pozostawały nie zmienione. Utrzymywane pod pełną kontrolą centrum: baza hurtowo - detaliczna i „nerw” systemu - transport, pozwalały na optymalne przygotowanie systemu zaopatrzenia ludności na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W gospodarce nakazowo-rozdzielczej, nie stwarzało problemów regulowanie cen artykułów konsumpcyjnych w celu zapobiegnięcia ich gwałtownemu wzrostowi oraz utrzymania stałego poziomu podaży. Manewr ten staje się bowiem konieczny wówczas, gdy wzrost cen artykułów konsumpcyjnych powoduje naciski na wzrost płac. W warunkach kryzysowych, kiedy brak

¹² Zob.: *Ogólne kierunki działalności gospodarczo-obronnej w systemie obronnym państwa*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1975.

jest możliwości zwiększenia podaży, konsekwencją będzie wzrost kosztów produkcji, co z kolei spowoduje nakręcanie spirali inflacji.

Zamrożenie cen bez jednoczesnego wprowadzenia racjonowania konsumpcji, może spowodować rozwój „czarnego rynku”. Niezbędne staje się zatem wprowadzenie w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza w czasie wojny, reglamentacji niektórych artykułów konsumpcyjnych. W owym czasie był przygotowany system reglamentacji na okres wojny. W urzędach wojewódzkich były zdeponowane karty zaopatrzeniowe przygotowane do natychmiastowego użycia. Ówczesny polski model reglamentacji ziścił się w pamiętnych latach 1981+1983.

2.2. Aktualne uwarunkowania prawne

Transformacja ustrojowa oraz reguły gospodarki rynkowej spowodowały, że nałożenie obowiązku świadczeń na rzecz obronności państwa, rodzi obowiązek zapewnienia przez organ zlecający zadanie - środków finansowych na ich realizację. Ponadto, według obowiązujących reguł prawnych, tylko postanowienia ustawowe dają podstawę do nakładania takich zadań oraz określania zasad i trybu ich realizacji.

Regulacje prawne dotyczące przygotowań obronnych występują w dwu płaszczyznach i odnoszą się do:

- obowiązku wykonywania zadań obronnych i ich finansowania;
- kompetencji naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego w sprawach nakładania zadań obronnych.

Postanowienia dotyczące obowiązku wykonywania zadań obronnych zawarte są w ustawie z dnia 21. 11. 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 - tekst jednolity,

z późniejszymi zmianami), w ustawach o urzędach poszczególnych ministrów oraz w ustawach:

- z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 - tekst jednolity, z późniejszymi zmianami);

- z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561, Nr 156, poz. 775);

- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, z późniejszymi zmianami).

Regulacje prawne w przedmiocie kompetencji organów w zakresie obronności zawarte są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz w ustawach:

- z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 - tekst jednolity, z późniejszymi zmianami),

- z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, Nr 102, poz. 474).

W obowiązujących aktach prawnych występują luki i nieścisłości w powiązaniach kompetencyjnych, np. dotyczących relacji pomiędzy Komitetem Obrony Kraju a Radą Ministrów. Autorzy nowej Konstytucji RP pominieli istnienie KOK całkowitym milczeniem, co w powiązaniu z faktem, że nie jest to organ właściwy do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa¹³, stawia pod znakiem zapytania dalszy sens jego istnienia.

W obecnym stanie prawnym - w świetle nowej Konstytucji RP - musi ulec zmianie cały system regulacji prawnych w sferze szeroko pojętej obrony narodowej. Państwo prawa nie może pozwolić na istnienie w systemie prawnym państwa całego pakietu **regulacji prawnych wkraczających głęboko**

¹³ Zob.: rozdział, III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

w sferę zagwarantowanych konstytucyjnie praw wolności osobistej i gospodarczej, nie publikowanych z uwagi na ich niejawny charakter!

Akty prawne wkraczające w sferę wolności osobistej i gospodarczej powinny mieć rangę ustawową, natomiast rozwiązania szczegółowe w sferze obrony narodowej, zawierające wiadomości niejawne, powinny być zawarte w niejawnych aktach prawnych wykonawczych, pod warunkiem, że dotyczyć będą jedynie organów administracji publicznej mających dostęp do dokumentów niejawnych, nie zaś pojedynczego obywatela lub podmiotu gospodarczego.

Atak na tzw. „prawo powielaczowe” jest uzasadniony również z przyczyn praktycznych. Nie publikowane uchwały Rady Ministrów oraz uchwały KOK uległy w znacznym stopniu dezaktualizacji i nie przystają do realiów gospodarki rynkowej oraz obecnych tendencji do decentralizacji władzy, przejawiającej się permanentną prywatyzacją państwowych podmiotów gospodarczych oraz przekazania wielu uprawnień naczelnych i centralnych organów administracji rządowej wojewodom i organom samorządu terytorialnego. Częstokroć zadania przypisane uchwałami KOK ministrom są niewykonalne, bowiem nie dysponują oni narzędziami do realizacji tych zadań, jakimi w przeszłości były przedsiębiorstwa państwowe i jednostki organizacyjne, dla których byli oni organem założycielskim. Obecnie, oprócz ministra Skarbu Państwa tylko nieliczni ministrowie są organami założycielskimi dużych firm, działających na podstawie odrębnych ustaw (np. PKP, Telekomunikacja Polska S.A.), ale i te firmy są przewidziane do prywatyzacji. Stąd w nowych regulacjach prawnych powinno zmienić się podejście do zakresu zadań resortowych. Naczelnym i centralnym organom administracji rządowej należy przypisywać głównie funkcje kreowania polityki obronnej państwa w sferze ich kompetencji, zaś zadania o charakterze wykonawczym przekazać na szczebel wojewódzki, a nawet samorządowy.

W obecnych warunkach, świadczenia na rzecz obronności wymagają pilnych uregulowań ustawowych. Powstała w tym względzie sytuacja nie może jednak powodować wstrzymania przygotowań obronnych w państwie.

2.3. Uwarunkowania ekonomiczne

W okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, mogą wystąpić niekorzystne zjawiska dezorganizujące system zaopatrywania ludności, do których w szczególności można zaliczyć:

- podwyższoną inflację wynikającą ze wzrostu popytu i spadku podaży dóbr konsumpcyjnych;
- wycofywanie wkładów oszczędnościowych z banków;
- wzrost cen oraz powstanie tzw. „czarnego rynku” artykułów pierwszej potrzeby;
- ukrywanie zdolności produkcyjnych przez dostawców artykułów deficytowych;
- likwidację działalności prywatnych podmiotów gospodarczych przez ich właścicieli w obawie przed otrzymaniem niekorzystnych zadań produkcyjnych (usługowych) na potrzeby obronności.

Znaczącą pozycję zarówno w produkcji jak i dystrybucji podstawowych artykułów konsumpcyjnych „pierwszej potrzeby”¹⁴, stanowią dziś podmioty gospodarcze sektora prywatnego, często ze znaczącym, bądź przeważającym udziałem kapitału zagranicznego. Równocześnie udział tego sektora w realizacji zadań obronnych pozostaje nadal nieuregulowany.

¹⁴ Tu: zarówno artykuły spożywcze, jak i podstawowe artykuły gospodarstwa domowego, środki higieny, odzież, itp.

Obowiązek realizacji zadań obronnych musi spoczywać na wszystkich podmiotach gospodarczych bez względu na ich formę własności. Zróżnicowany natomiast może być zarówno sposób określania zadań¹⁵, jak i ich finansowanie¹⁶. Odczuwalny jest również problem zakwalifikowania przedsięwzięć o charakterze planistyczno - organizacyjnym w zakresie przygotowań obronnych realizowanych przez organy samorządu terytorialnego i podmioty gospodarcze, jako ich zadań własnych.

Sporządzenie bilansu możliwości produkcyjnych i usługowych napotyka na bariery spowodowane brakiem spójnej komputerowej bazy danych w zakresie asortymentu wyrobów i usług niezbędnych do funkcjonowania państwa w okresach szczególnych. Duże rozdrobnienie podmiotów gospodarczych prowadzących działalność handlową, a także permanentna restrukturyzacja oraz częste zmiany profilu produkcji, są głównym powodem braku możliwości jednoznacznie określenia wielkości produkcji i zbilansowania potrzeb artykułów konsumpcyjnych dla ludności. Częste przypadki likwidacji istniejących podmiotów gospodarczych prowadzących działalność o charakterze handlowo - usługowym, powstawanie w to miejsce innych - sprawiają, że dokonanie konkretnych ustaleń co do możliwości magazynowania, przechowywania oraz dystrybucji artykułów konsumpcyjnych dla ludności jest znacznie utrudnione.

Ponieważ organizacja zaopatrywania ludności w okresach szczególnych spoczywa na barkach wojewodów, niezbędne jest wyposażenie ich w szeroki zakres uprawnień w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych, organów samorządu terytorialnego, a także organów rządowej administracji specjalnej - działających na administrowanym terenie. Jest to niezbędne, bowiem większość sił i środków do realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia

¹⁵ Tu: obligatoryjny - poprzez nakaz administracyjny lub na zasadzie umowy.

¹⁶ Tu: bezpośrednia zapłata, ulgi, odpisy, dotacje, itp.

i ochrony ludności, znajduje się w gestii tych podmiotów. Regulacje prawne, zawarte w pakiecie ustaw wprowadzających reformę centrum administracyjnego i gospodarczego, stanowią tu niewątpliwie „krok we właściwym kierunku”¹⁷.

2.4. Organizacja planowania zaopatrzenia ludności na szczeblu wojewódzkim

2.4.1. Zasady ogólne

Większość zadań o charakterze planistyczno - organizacyjnym dotyczących zaopatrzenia ludności w sytuacjach kryzysowych, jest realizowana na szczeblu wojewódzkim. Funkcję koordynacyjną w sferze wszelkich przedsięwzięć gospodarczo-obronnych realizowanych na administrowanym przez siebie terenie, spełniają wojewodowie.

Sterowanie najważniejszymi dziedzinami życia i działalności gospodarczej w okresie kryzysu i wojny, umożliwia wojewodzie baza danych zawierająca szczegółowe analizy możliwości zaopatrzenia ludności, uwzględniająca warunki lokalne, współdziałanie z organami rządowej administracji specjalnej i organami samorządu terytorialnego, a także sąsiednimi wojewodami utworzona w procesie planowania obronnego. Materiał analityczno-informacyjny, jakim dysponuje wojewoda zawiera dane określające możliwości produkcyjne podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie województwa, a także możliwości organizacyjne terenowych organów administracji rządowej w zakresie zaopatrzenia ludności województwa w artykuły konsumpcyjne.

¹⁷ Zob.: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 775).

Planowanie obrony gospodarczej odbywa się w cyklu pięcioletnim (w przedziale czasowym jednego roku), z możliwością corocznej aktualizacji. Podstawowe zadania przewidziane do realizacji przez wojewodę w ramach obrony gospodarczej, można podzielić na:

- zadania realizowane w okresie pokoju;
- zadania realizowane po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

Zadania w zakresie zaopatrzenia ludności w artykuły konsumpcyjne dzieli się na pięć podstawowych dziedzin:

- zaopatrzenie w artykuły spożywcze;
- zaopatrzenie w wodę pitną;
- zaopatrzenie w artykuły powszechnego użytku¹⁸;
- zaopatrzenie w produkty naftowe;
- zaopatrzenie w paliwa stałe i energię.

Analizy w tym zakresie, oparto na bilansach potrzeb w zakresie wyrobów i usług, niezbędnych dla zapewnienia podstaw egzystencji ludności w warunkach szczególnych i prognozowanych możliwości ich zaspokojenia. Generalnie przyjęto, że zaopatrzenie ludności powinno być oparte na potencjale produkcyjnym zlokalizowanym na terenie poszczególnych województw. Według powyższych zasad, dokonano analizy zaopatrzenia w wodę pitną oraz usług transportowych.

W sferze zaopatrzenia ludności w artykuły spożywcze, dokonuje się analizy stopnia zaspokojenia potrzeb w dwóch płaszczyznach:

- w oparciu o zasoby województw;
- w oparciu o symulację przesunięć niektórych artykułów spożywczych między województwami.

¹⁸ Tu: podstawowe artykuły konsumpcyjne za wyjątkiem artykułów spożywczych.

Zaopatrzenie ludności w podstawowe artykuły powszechnego użytku oraz nośniki energii, z uwagi na ich specyfikę¹⁹, jest rozpatrywane na szczeblu ogólnokrajowym. Przyjęto, że w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny konieczna jest ingerencja państwa, polegająca na zastosowaniu centralnego rozdzielnictwa podstawowych nośników energii, jak również niektórych artykułów powszechnego użytku.

W celu wytyczania kierunków działania oraz kreowania polityki rządu w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożeń i wojny, poszczególni ministrowie pełnią funkcję koordynatorów wszelkich przedsięwzięć podejmowanych w sferze ich kompetencji przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty uczestniczące w przygotowaniach obrony gospodarczej.

Wspomniane funkcje koordynatorów spełniają m.in.:

- minister gospodarki²⁰ - w zakresie zaopatrzenia w podstawowe nośniki energii (w tym: węgiel kamienny i brunatny, gaz, produkty naftowe oraz energię elektryczną i ciepłą) oraz zaopatrzenia w podstawowe artykuły powszechnego użytku;
- minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej - w zakresie zaopatrzenia w podstawowe artykuły spożywcze;
- prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast²¹ - w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną;
- minister transportu i gospodarki morskiej - w zakresie usług transportowych.

¹⁹ Rozmieszczenie na terytorium Polski podmiotów gospodarczych - producentów analizowanego asortymentu paliw i artykułów powszechnego użytku jest bardzo nierównomierne, w wyniku czego stopień zaspokojenia potrzeb ludności wielu województw w oparciu o produkcję firm prowadzących działalność na ich terenie, jest bliskie 0%.

²⁰ Przed tzw. „reformą centrum administracyjnego i gospodarczego” rolę tę spełniał minister - kierownik Centralnego Urzędu Planowania.

²¹ Przed tzw. „reformą centrum administracyjnego i gospodarczego” rolę tę spełniał minister gospodarki przestrzennej i budownictwa.

2.4.2. Etap opracowywania planu lub jego aktualizacji

Struktura planowania obrony gospodarczej w województwie²² wskazuje, że jest to proces skomplikowany, wymagający zaangażowania wszystkich wydziałów urzędu wojewódzkiego, a także aktywnego współdziałania w procesie planowania, a w razie potrzeby także realizacji planów - wszystkich terenowych organów administracji specjalnej nie podlegających wojewodzie, w tym Regionalnych Sztabów Wojskowych.

Poniżej przedstawiono jeden z możliwych wariantów organizacji procesu planowania obrony gospodarczej na szczeblu wojewódzkim. Na podstawie doświadczeń w tym zakresie można stwierdzić, że aktywny udział „cywilnych”²³ struktur urzędu wojewódzkiego znacznie podnosi walory materiałów analitycznych, tworzących integralną całość z bazą danych statystycznych w części analityczno - informacyjnej planu.

Proces planowania na szczeblu wojewódzkim na etapie opracowania planu lub jego aktualizacji w warunkach pokojowych (wariant)

1. Powołanie przez wojewodę zespołu ds. opracowania planu, z wyznaczeniem komórki urzędu wojewódzkiego, odpowiedzialnej za koordynację wszystkich przedsięwzięć w tym zakresie.

2. Zapoznanie się Zespołu z wytycznymi ministra - kierownika Centralnego Urzędu Planowania²⁴ oraz wytycznymi ministrów - koordynatorów.

3. Przyjęcie planu działania.

²² Zob.: załącznik 1.

²³ Tu: komórki organizacyjne urzędu wojewódzkiego za wyjątkiem Sekretariatu Wojewódzkiego Komitetu Obrony i Wojewódzkiego Inspektoratu Obrony Cywilnej.

²⁴ Obecnie po reformie centrum administracyjnego i gospodarczego, funkcję ministra - kierownika CUP przejął minister gospodarki.

4. Wyznaczenie osób (lub komórek organizacyjnych), odpowiedzialnych za zbieranie i przetwarzanie szczegółowych informacji, niezbędnych do sporządzenia bilansów wstępnych oraz wstępnej oceny przygotowania województwa do wykonania zadań w zakresie zaopatrzenia ludności.

5. Opracowanie „instrukcji” wojewody do opracowania planów na szczeblu samorządowym i podmiotów gospodarczych realizujących zadania obronne.

6. Zbieranie danych.

7. Określenie, czy dane wskazane do opracowania w wytycznych ministra - kierownika Centralnego Urzędu Planowania oraz w wytycznych ministrów - koordynatorów, są wystarczające do sporządzenia planu, czy też specyfika województwa wymaga poszerzenia bazy danych.

8. Ewentualne zbieranie danych uzupełniających.

9. Przetwarzanie danych (sporządzanie bilansów wstępnych).

10. Przedłożenie ministrom - koordynatorom zestawień tabelarycznych określonych w wytycznych ministra - kierownika CUP, wraz z częścią analityczną, obrazującą przygotowanie województwa do samodzielnego (w ramach województwa) zaspokojenia potrzeb w obszarach objętych koordynacją właściwych ministrów.

11. Przedsięwzięcia realizowane przez Zespół w okresie przetwarzania danych przez koordynatorów:

a) dyskusja nad obszarami nie objętymi koordynacją;

b) opracowanie danych dotyczących dziedzin działalności nie objętych koordynacją i nie wiążących się bezpośrednio z przewidywanymi korektami koordynatorów;

c) nawiązanie kontaktów z sąsiednimi województwami, w celu wstępnego ustalenia zasad współdziałania.

12. Działalność Zespołu po otrzymaniu od koordynatorów skorygowanych tabel, dotyczących zaspokojenia potrzeb bytowych ludności:

a) dyskusja nad obszarami objętymi koordynacją oraz nad obszarami, które wiążą się z nimi (np.: łańcuch zależności: analiza zasobów siły roboczej - szkolnictwo - ewakuacja ludności z terenów zagrożonych - transport - **zaopatrzenie ludności w artykuły konsumpcyjne** - opieka medyczna), ze szczególnym uwzględnieniem sposobów likwidacji tzw. „wąskich gardeł” oraz przeciwdziałania ich powstawaniu;

b) przyjęcie planu działania, mającego na celu taką koordynację przedsięwzięć komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie poszczególnych działów, która nie spowoduje zerwania łańcuchów zależności (zob.: punkt a);

c) realizacja przyjętego planu działania w zakresie opracowania ostatecznego kształtu planu, ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania z sąsiednimi województwami w zakresie:

- wspólnej organizacji transportu ludzi i artykułów „pierwszej potrzeby”;
- współdziałania służb ratownictwa w sytuacjach kryzysowych i w warunkach wojennych;

- określenia dróg ewakuacji w ten sposób, aby tworzyły jednolitą sieć w skali regionu (droga ewakuacji nie może kończyć się na granicy województwa);

- określenia zasad realizacji przesunięć artykułów konsumpcyjnych między województwami, wynikających z korekt koordynatorów;

d) bieżąca koordynacja realizacji założonego planu;

e) dyskusja Zespołu nad ostatecznym kształtem planu;

f) przedłożenie wojewodzie projektu planu celem jego rozpatrzenia;

g) ewentualna korekta na wniosek wojewody.

13. Podpisanie planu przez wojewodę.

14. Bieżąca realizacja przedsięwzięć ze szczególnym uwzględnieniem eliminowania niedociągnięć natury organizacyjnej.

2.4.3. Aktualizacja i realizacja planu na etapie kryzysu

Pod pojęciem **kryzysu**, należy rozumieć zaistniałe w danym momencie uwarunkowania międzynarodowe lub (i) wewnętrzne, mogące stwarzać zagrożenie dla celów strategicznych, fundamentalnych wartości i interesów stron będących podmiotem sytuacji kryzysowej.

Podstawowym zadaniem organów władzy państwowej na wypadek kryzysu polityczno - militarnego w otoczeniu Polski zagrażającemu bezpieczeństwu państwa, jest rozpoznanie sytuacji kryzysowej i sformułowanie ocen jej wpływu na sytuację Polski dla potrzeb decyzyjnych. W tym celu niezbędne jest określenie szeroko rozumianych potrzeb obronnych²⁵.

Zidentyfikowanie potrzeb obronnych, stanowi podstawę do wyodrębnienia z możliwych do podjęcia działań tych, które należy realizować w pierwszej kolejności oraz określenie przedsięwzięć, które stosownie do natężenia i fazy kryzysu, należy uruchomić w sposób selektywny, bądź odłożyć ich realizację w czasie²⁶.

Bez wątpienia w pierwszej kolejności władze państwowe podejmą wysiłki w celu zażegnania kryzysu wszelkimi dostępnymi środkami o charakterze niemilitarnym na arenie międzynarodowej. Ważne jest również powołanie kryzysowego centrum informacyjnego już w początkowej fazie konfliktu, w celu bieżącego informowania społeczeństwa o sytuacji i wynikających z niej zagrożeniach oraz podjętych przez organy władzy państwowej działaniach. Wraz ze wzrostem natężenia kryzysu, rola centrum informacyjnego będzie wzrastać z uwagi na potrzebę informowania społeczeństwa nie tylko o przebiegu kryzysu, ale również o zasadach postępowania w konkretnych

²⁵ Zob.: załącznik 2.

²⁶ Zob.: załącznik 3.

sytuacjach zagrożenia bezpośredniego, np. skażenia promieniotwórczego lub chemicznego, działalności grup dywersyjnych, itp.

Przedsięwzięcia uruchamiane w sposób selektywny oraz takie, których realizacja będzie odłożona w czasie, z reguły są ujęte w stosownych planach obronnych. Plany te, są opracowywane określonymi metodami w oparciu o bazę informacyjną według stanu na dzień ich wykonania lub aktualizacji. Niezbędne jest więc uaktualnienie bazy informacyjnej dotyczącej stanu potencjału obronno - ekonomicznego i całego systemu obronnego państwa oraz skonkretyzowanie zagrożeń wynikających z przebiegu kryzysu, co pozwoli na aktualizację planów, a także dostosowanie procedur w nich zawartych do zaistniałej sytuacji kryzysowej.



Rys. 1. Cykl przebiegu (faz) kryzysu

W przypadku zaistnienia kryzysu polityczno-militarnego w otoczeniu Polski, zagrażającemu bezpieczeństwu państwa, na szczeblu wojewódzkim podejmuje się określone działania, mające na celu rozpoznanie sytuacji kryzysowej oraz dokonanie oceny jej wpływu na bezpieczeństwo województwa.

Proces planowania (aktualizowania planów²⁷) na szczeblu wojewódzkim na etapie kryzysu²⁸ (wariant)

1. Oszacowanie potrzeb ludności na podstawie jednostkowych norm zaopatrzenia²⁹.
2. Oszacowanie zapasów w gospodarstwach domowych oraz w handlu detalicznym i hurtowym.
3. Oszacowanie możliwości produkcyjnych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie województwa.
4. Sporządzenie wstępnych bilansów potrzeb i możliwości ich zaspokojenia z zasobów własnych województwa.
5. Nawiązanie kontaktów roboczych z sąsiednimi województwami w celu określenia możliwości uzyskania pomocy w ramach współdziałania.
6. Określenie możliwości zaspokojenia potrzeb zamiennikami produktów lub ich substytutami.
7. Sporządzenie bilansów końcowych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia we własnym zakresie.
8. Uzgodnienie zasad współdziałania z sąsiednimi województwami w zakresie dystrybucji artykułów konsumpcyjnych z uwzględnieniem wykorzy-

²⁷ Etapy aktualizacji planów obronnych przedstawiono w załączniku 4.

²⁸ W załącznikach 6 i 7 przedstawiono przykładowe algorytmy analizy zaopatrzenia ludności w artykuły spożywcze i wodę pitną.

²⁹ Normy zaopatrzenia wojennego w artykuły spożywcze przedstawiono w załączniku 5.

stania m.in. środków transportowych, paliw samochodowych oraz bazy magazynowej będącej w dyspozycji zainteresowanych wojewodów.

9. W przypadku, gdy potrzeby nadal przewyższają możliwości ich zaspokojenia - wystąpienie do szczebla centralnego o udzielenie stosownej pomocy w ramach dostaw z głębi kraju, z importu lub w ramach pomocy humanitarnej.

10. Opracowanie szczegółowych planów zaopatrzenia ludności z uwzględnieniem reglamentacji deficytowych artykułów konsumpcyjnych³⁰.

³⁰ Aktualnie brak jest uregulowań prawnych w sferze reglamentacji na wypadek zagrożeń i wojny. Przewiduje się wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie po uchwaleniu przez Sejm ustawy, w której zostanie określona stosowna delegacja.

3. REGLAMENTACJA

Uruchomienie procesu mobilizacji gospodarki, spowoduje obniżenie podaży dóbr konsumpcyjnych na potrzeby ludności, będące konsekwencją przesunięcia wydzielonych sił i środków, jakimi dysponuje gospodarka narodowa do sektora zbrojeniowego oraz do branż produkcyjno-usługowych, realizujących zamówienia sił zbrojnych. W okresie tym, wystąpią zjawiska utrudniające zaopatrzenie ludności, do których można zaliczyć:

- żywiłowe tworzenie zapasów dóbr konsumpcyjnych (zwłaszcza żywności);
- konwersję produkcji w podmiotach gospodarczych, wytwarzających artykuły powszechnego użytku,
- spadek produkcji rolnej i przemysłowej;
- ograniczenie importu artykułów konsumpcyjnych.

Z kompleksu zagadnień dotyczących zaopatrywania i ochrony ludności w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, należy wyodrębnić dostawy artykułów konsumpcyjnych, które warunkują egzystencję na poziomie zapewniającym biologiczne przetrwanie.

Należy przyjąć, iż poziom zaspokajania potrzeb ludności w tym okresie może być obniżony do niezbędnego minimum. Problemem dużej wagi jest więc przyjęcie zasad „sprawiedliwego podziału” tej ilości dóbr konsumpcyjnych, jaka będzie do dyspozycji w okresie kryzysu. Z tego względu, niezbędne stanie się wprowadzenie w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a szczególnie w czasie wojny, reglamentacji niektórych artykułów konsumpcyjnych.

Reglamentację można zdefiniować jako całokształt działań podejmowanych przez centralnego decydenta, mających na celu dokonanie rozdziału ograniczonej podaży dóbr konsumpcyjnych poza mechanizmami wolnego rynku.

Jest to przedsięwzięcie niezwykle skomplikowane i trudne do realizacji, zważywszy na uwarunkowania okresu specjalnego, w którym występuje spiętrzenie trudności spowodowanych m.in.:

- przekazaniem znacznej części taboru transportowego do dyspozycji sił zbrojnych w ramach mobilizacji;

- koniecznością przemieszczania niektórych artykułów konsumpcyjnych na duże odległości w warunkach działań wojennych, przy ograniczeniach w dostawach paliw;

- zmianą profilu działalności placówek handlowych związaną ze spadkiem popytu na niektóre dobra;

- przejściem części powierzchni magazynowych na potrzeby obronne;

- koniecznością prowadzenia walki ze spekulacją.

Do zasadniczych celów racjonowania konsumpcji, można zaliczyć:

- zapewnienie minimum egzystencji najsłabszym jednostkom;

- przeciwdziałanie nakręcaniu spirali inflacji;

- sterowanie popytem deficytowych artykułów konsumpcyjnych poprzez promowanie ich substytutów oraz ustalanie cen.

Potencjalne zagrożenie wojenne może przybrać charakter kryzysu polityczno-militarnego w otoczeniu Polski, lokalnego konfliktu zbrojnego, bądź też wojny powszechnej. Obecnie najmniej prawdopodobna wydaje się wojna powszechna, a wybuch lokalnego konfliktu zbrojnego w istniejących uwarunkowaniach politycznych i gospodarczych jest równie mało prawdopodobny.

Powstaje zatem pytanie, czy w obecnych warunkach ma sens przygotowywanie systemu racjonowania konsumpcji, który byłby uruchamiany w sytuacjach kryzysowych. Odpowiedzią na to pytanie niech będzie fakt, że wcześniejsze przygotowanie reglamentacji pozwoliło racjonalnie zaspokajać potrzeby ludności w okresie II wojny światowej w Niemczech (dokumentacja wraz z wzorami kartek żywnościowych była gotowa już w roku 1936) oraz w Wielkiej Brytanii. Z kolei w byłym ZSRR, gdzie prace takie nie były prowa-

dzony, błąd ten trzeba było naprawiać w toku II wojny światowej. W USA system reglamentacji przygotowano dopiero po ataku Japonii na Pearl Harbour³¹.

Wobec braku uregulowań prawnych dotyczących racjonowania konsumpcji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (do czasu ich wprowadzenia), urzędy wojewódzkie powinny dokonać analizy możliwości reglamentacji niektórych artykułów konsumpcyjnych na terenie województwa, zwłaszcza w okresie wojny, a także przygotować wykaz placówek handlu detalicznego i hurtowego, na bazie których można by w razie potrzeby realizować powyższe zadanie.

Zaniechanie przygotowań do reglamentacji paliw samochodowych, podstawowych artykułów żywnościowych, a także podstawowych artykułów powszechnego użytku, może spowodować znaczne perturbacje w procesie zaopatrywania ludności.

Przygotowanie organizacyjne i merytoryczne reglamentacji, powinno być wobec tego jednym z podstawowych zadań w zakresie zaopatrywania i ochrony ludności w procesie przygotowań obronnych. Należy przyjąć, iż racjonowanie konsumpcji będzie mieć miejsce głównie w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, tym nie mniej przygotowania organizacyjne w tej dziedzinie, mogą być przydatne w sytuacjach szczególnych również w okresie pokoju, np.: po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej.

Reglamentację można rozpocząć w momencie ogłoszenia stanu wojennego, chociaż nie stanowi to reguły, podobnie jak wprowadzenie reglamentacji na terenie całego kraju równocześnie. Deficyt niektórych artykułów może mieć charakter regionalny, podczas gdy na pozostałym obszarze kraju wy-

³¹ Zob.: W. Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, Wyd. MON, 1981.

stępować będą nadwyżki danego asortymentu, jego zamiennika³² lub substytutu³³. W takim przypadku, niezbędna będzie pomoc z zewnątrz, organizowana w ramach współdziałania pomiędzy sąsiednimi województwami, określonego w wojewódzkich programach mobilizacji gospodarki, bądź też w przypadku, gdy pomoc sąsiadów okaże się niewystarczająca - pomoc organizowana na szczeblu centralnym.

Decyzja o wprowadzeniu reglamentacji wyłącznie na terenie jednego lub kilku województw, powinna być poprzedzona wnikliwą analizą i podejmowana w wyjątkowych sytuacjach, bowiem może ona być zarzewiem niekontrolowanego, spekulacyjnego przepływu reglamentowanych wyrobów z terenu województw nie objętych reglamentacją. Decyzja w tym zakresie powinna być podejmowana przez wojewodę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe uzyskanie pomocy spoza województwa.

Możemy wyróżnić następujące systemy racjonowania konsumpcji³⁴:

3.1. Dobrowolne ograniczenie zakupów

System taki, może być stosowany jedynie w początkowym okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, przy czym należy liczyć się z zaistnieniem psychozy wojennej, kiedy to apele władz o ograniczenie konsumpcji niektórych artykułów mogą wywołać skutek odwrotny do zamierzonego.

³² Zamiennik danego produktu (np.: spożywczego) charakteryzuje się tym, że posiada właściwości oryginału, chociaż często występuje pod inną postacią. Zamienniki (w szczególności artykułów spożywczych), muszą być ustalane przez organy do tego uprawnione, np. właściwe instytuty naukowe. Zestawienie zamienników aktualnie obowiązujących w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki, przedstawiono w tabeli 1.

³³ Substytut produktu (np. spożywczego) charakteryzuje się tym, iż nie posiada on właściwości oryginału potwierdzonych badaniami naukowymi, ale może być stosowany jako jego namiastka, np.: kawa zbożowa za kawę naturalną, sacharyna za cukier, margaryna za masło, itp.

³⁴ Zob.: W. Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, Wyd. MON, 1981.

3.2. Administracyjne ograniczenie sprzedaży

Jest to system z pogranicza dobrowolnego wstrzymania się i zakazu administracyjnego. Polega na ustaleniu pewnej liczby dni, w których handel nie sprzedaje deficytowych towarów (przykład: podczas I wojny światowej w USA wprowadzono tzw. „dni bezmięsne”, a we Francji - dni bez słodkiego pieczywa). System ten, prowokuje jednak do sprzedaży „spod lady” i „po znajomości”, a ponadto preferuje konsumentów dysponujących wolnym czasem³⁵.

3.3. Racjonowanie „według ilości”

System ten w najprostszej odmianie polega na określeniu ilości danego artykułu przypadającej na jedną osobę, poprzez podzielenie puli towarowej przez ilość konsumentów. Jest on również niedoskonały, ponieważ nie uwzględnia różnicowania potrzeb z uwagi na wiek konsumenta (dziecko - dorosły), rodzaj wykonywanej pracy (pracownik fizyczny - urzędnik), itp.

3.4. Sprzedaż zamknięta dla uprzywilejowanych grup konsumentów

Jest to system najmniej akceptowany przez szerokie rzesze ludności. Obowiązywał w naszym kraju w okresie stanu wojennego. Byli nim objęci pracownicy niektórych organów administracji państwowej co z jednej strony pomagało w utrzymaniu dyspozycyjności tych grup, ale z drugiej strony antagonizowało je z resztą społeczeństwa.

³⁵ Przykładem niech będzie instytucja tzw. „stacza”, dokonującego odpłatnie zakupów dla grona znajomych i sąsiadów, jaka upowszechniła się w Polsce w okresie reglamentacji w latach 1981-1983.

3.5. Reglamentacja „według wartości”

W systemie tym określa się np. wartościową rację produktów mięsnych, co pozwala konsumentowi dobrać taki zestaw zakupów, aby uzyskać jak największe korzyści z wydatkowanej sumy. Wadą systemu jest przesuwanie się popytu na tańszy asortyment, co może szybko napotkać na barierę podaży.

3.6. Reglamentacja „według racji grupowej”

System ten pozwala na zapewnienie konsumentowi pewnej swobody wyboru. „Racja grupowa” składa się z dwóch lub większej ilości towarów będących substytutami. Konsument może wówczas wykupić całą rację w jednym towarze lub w dowolnej kombinacji towarów składających się na rację.

Dla przykładu w Wielkiej Brytanii w roku 1941, taką rację grupową stanowił tygodniowy przydział 6 uncji³⁶ masła i margaryny oraz 2 uncji słoniny, smalcu lub margaryny do smażenia.

Ustalając zasady reglamentacji według „racji grupowej”, należy pamiętać o tym, że przyjęcie zbyt wysokich cen na pewne artykuły, może spowodować przesunięcie popytu na równie deficytowe substytuty. Zbyt niskie ceny natomiast mogą pogłębić deficyt określonych dóbr. Należy wówczas zmienić proporcje w „racji grupowej”. W podanym wyżej przykładzie z Wielkiej Brytanii, w miarę pogarszania się podaży masła, obniżano jego limit w racji do 4 a potem do 2 uncji, pozostawiając rację grupową 6 uncji.

³⁶ 1 uncja = 28,35 g.

3.7. Punktowy system reglamentacji

Zapewnia on konsumentowi dość dużą swobodę wyboru. Polega na stosowaniu punktów do wyceny dużych zestawów stanowiących rację grupową³⁷. Każdy produkt w grupie jest szacowany w umownych punktach wartości, a konsumentowi przydziela się stałą liczbę punktów na określony czas. W ramach przydziału punktów konsument może nabyć mniejszą ilość produktów o wysokiej wartości punktowej lub większą ilość asortymentu określonego niższą wartością punktową.

System ten jest korzystny również dla władz, gdyż w miarę zaostrożania się deficytu pewnego artykułu, można podnieść liczbę punktów jemu przypisanych, a tym samym spowodować przesunięcie popytu w pożądanym kierunku.

3.8. System różnicowania grup konsumentów

Był to system szeroko stosowany w wielu krajach. Na przykład podczas II wojny światowej w ZSRR, konsumentów podzielono na grupy w zależności od rodzajów pracy i wieku oraz czynników mających wpływ na potrzeby fizjologiczne organizmu (karmiące matki, chorzy i in.), a także z uwzględnieniem ważności pracy na rzecz obrony. Podział obejmował następujące grupy ludności:

- robotnicy i pracownicy im równorzędni;
- urzędnicy i grupy pracowników im równorzędnych;
- osoby na utrzymaniu i inne związane z tą grupą;
- dzieci do lat 4.

³⁷ Zob.: załącznik 8.

Wprowadzono również dodatkowe przydziały żywności:

- dla pracowników zatrudnionych w szczególnie złych warunkach;
- za przekroczenie norm produkcyjnych;
- dla uczniów szkół zawodowych;
- dla dzieci w żłobkach i przedszkolach.

Również system reglamentacji wprowadzony w Polsce w roku 1981, uwzględniał powyższe zasady, chociaż był w stosunku do niego bardziej rozbudowany³⁸.

Wadą tego systemu, jest bardzo rozbudowany podsystem ewidencji i sprawozdawczości związanej ze sprzedażą „kartkową”, zaletą zaś - względnie optymalny podział ograniczonej ilości dóbr w ramach przyjętych założeń.

³⁸ Zob.: akty prawne dotyczące reglamentacji z tego okresu (oczywiście nie stanowią one obecnie podstawy prawnej):

- uchwała Nr 211 RM z dn. 12.10.1981 r. (MP. Nr 27, poz. 233),
- uchwała Nr 212 RM z dn. 12.10.1981 r. (MP. Nr 27, poz. 234),
- uchwała Nr 264 RM z dn. 12.12.1981 r. (MP. Nr 32, poz. 291),
- uchwała Nr 265 RM z dn. 23.12.1982 r. (MP. Nr 33, poz. 291),
- uchwała Nr 250 RM z dn. 27.12.1983 r. (MP. Nr 43, poz. 250).

4. ZAOPATRYWANIE LUDNOŚCI W WARUNKACH WOJENNYCH

4.1. Zaopatrywanie w żywność

W przypadku zaistnienia zagrożeń zarówno o charakterze niemilitarnym (klęski żywiołowe, katastrofy ekologiczne) jak i militarnym, najważniejszym zadaniem organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego jest podjęcie działań, zapewniających maksymalne - w danych warunkach - zabezpieczenie potrzeb w zakresie wyżywienia ludności.

Na poziom zaopatrywania ludności w artykuły żywnościowe w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, wpływać będą m.in. następujące czynniki:

- bieżąca produkcja rolna;
- istniejący potencjał przetwórczy przemysłu spożywczego;
- rezerwy państwowe gospodarcze podstawowych artykułów rolno-spożywczych;
- ilość małych zakładów przetwórstwa rolno - spożywczego, produkujących na potrzeby własnej miejscowości (gminy);
- sprawność systemu kierowania (zwłaszcza na szczeblu samorządu terytorialnego i województwa);
- sprawność techniczna oraz zabezpieczenie technicznych środków materiałowych i płynów eksploatacyjnych do sprzętu specjalistycznego;
- oddziaływanie potencjalnego przeciwnika (np.: wstrzymanie dostaw surowców energetycznych i komponentów do produkcji rolno-spożywczej, a po rozpoczęciu działań wojennych - zniszczenia powstałe w wyniku ich prowadzenia).

Mając na uwadze powyższe, szczególne znaczenie należy przypisać podejmowaniu w okresie pokoju niezbędnych przedsięwzięć, w celu organiza-

cyjnego i materialnego przygotowania rolnictwa i gospodarki żywnościowej do funkcjonowania w warunkach ekstremalnych.

Gospodarka rynkowa znacznie ogranicza możliwości ingerencji państwa w sferę produkcji rolno-spożywczej. Dlatego też działania organów władzy państwowej powinny być skierowane na kształtowanie polityki rolnej państwa w taki sposób, aby sektor rolno-spożywczy mógł funkcjonować sprawnie również w warunkach zagrożeń. Jest to tym ważniejsze, że Polski nie stać na gromadzenie i utrzymywanie rezerw państwowych artykułów rolno-spożywczych na bardzo wysokim poziomie³⁹.

Aktualny potencjał rolnictwa jest wystarczający dla zapewnienia samodzielnego (w skali kraju) wyżywienia ludności na wypadek zagrożeń i wojny jedynie na poziomie minimalnym, bez uwzględniania zniszczeń jakie mogą nastąpić w tym okresie.

Osiągnięcie niezbędego poziomu produkcji rolnej w celu zapewnienia ustalonego poziomu zaopatrzenia, jest uwarunkowane przede wszystkim:

- maksymalnym wykorzystaniem gruntów ornych;
- przestrzeganiem określonej struktury upraw podstawowych produktów rolnych i ich spożycia;
- zachowaniem określonego pogłowia zwierząt hodowlanych;
- zapewnieniem niezbędnego minimum fachowej siły roboczej w rolnictwie i przemyśle spożywczym.

Zakłócenia w procesie zaopatrzenia ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, mogą powstać głównie w wyniku drastycznego ograniczenia dostaw środków produkcji dla rolnictwa z przemysłu krajowego, a także odpływu fachowej siły roboczej. Również zniszczenia zakładów przemysłu spożywczego, chłodni składowych i magazynów zlokalizo-

³⁹ Należy tu zaznaczyć, że po zakończeniu zimnej wojny również kraje NATO i Unii Europejskiej znacznie obniżyły poziom rezerw państwowych.

wanych w dużych ośrodkach miejskich, spowodują zmniejszenie możliwości zaopatrywania ludności w stosunku do zakładanych norm.

Za organizację systemu dystrybucji artykułów spożywczych na wypadek zagrożeń odpowiadają wojewodowie. Warunkiem niezbędnym do realizacji tego zadania jest podporządkowanie decyzjom wojewody wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących na administrowanym przez niego terenie działalność w sferze produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego, niezależnie od form ich własności. Przedsięwzięcia w tym zakresie realizowane przez urzędy wojewódzkie, muszą być ściśle skorelowane z działaniami organów samorządu terytorialnego.

Obecny podział administracyjny kraju (małe województwa) sprawia, że nie jest możliwe pełne zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie artykułów żywnościowych, wyłącznie na bazie zasobów własnych województw. Z tego punktu widzenia, korzystniejszy byłby podział administracyjny kraju, w którym funkcjonowałyby kilkanaście dużych województw lub regionów gospodarczych.

Brak podstaw prawnych do ingerencji zarówno ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej, jak i wojewodów w zakres produkcji podmiotów gospodarczych sfery przetwórstwa rolno - spożywczego, uniemożliwia planowanie na okres wojenny przesunięć towarów pomiędzy województwami, nadając temu przedsięwzięciu charakter zadaniowy. Zaplanowane przesunięcia towarów będą mogły być zrealizowane jedynie wówczas, gdy zostaną jasno sprecyzowane zasady organizacji transportu w układzie pozamilitarnym w okresie zagrożeń i wojny, a także zasady zaopatrywania wszystkich podmiotów układu pozamilitarnego w paliwa do środków transportowych.

Niebagatelne znaczenie dla właściwej organizacji systemu zaopatrywania ludności, będzie miała właściwa lokalizacja potencjału przetwórczego przemysłu spożywczego. Wskazane jest stworzenie warunków - głównie ekonomicznych (kredyty preferencyjne, ulgi podatkowe, itp.), do powstawania

małych zakładów przetwórstwa rolno - spożywcze poza dużymi aglomeracjami miejskimi. Niezwykle ważny jest również rozwój infrastruktury na wsi, co w czasie wojny znacznie ułatwiłoby przetwórstwo gospodarcze.

Wszelkie opisane powyżej działania nie przyniosą oczekiwanych efektów w postaci zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie artykułów spożywczych, bez stworzenia systemu ich reglamentacji na okres zagrożeń i wojny.

4.2. Zaopatrywanie w wodę pitną

Polska jest krajem o ubogich, nierównomiernie rozmieszczonych zasobach wód powierzchniowych. W miastach, trudności w zaopatrzeniu w wodę powoduje niedorozwój sieci wodociągowej. W Polsce 36 miast (4,4% ogółu), zamieszkałych przez 2,06 mln osób (około 11% mieszkańców miast) - nie posiada urządzeń wodociagowych. Około 25% miast (na ogólną liczbę 800 wyposażonych w wodociągi), odczuwa niedobór wody spowodowany niewystarczającą ilością lub jakością wody w źródle poboru, a także niewystarczającą wydajnością urządzeń wodociagowych. W przypadku pozostałych miast, deficyt wody spowodowany jest wyłącznie niewystarczającą wydajnością urządzeń wodociagowych.

Ocenia się, że deficyt dobowy wynosi średnio około 11% poborów, wzrastając w okresach szczytowych do około 30%. Spośród miast zagrożonych deficytem, ponad 54% stanowią miasta liczące ponad 50 tys. mieszkańców, w tym 22 miasta wojewódzkie. Związane jest to na ogół z wyczerpywaniem się zasobów wód podziemnych i koniecznością zmiany systemu zaopatrywania tych miast w wodę, z wykorzystaniem zasobów wód powierzchniowych.

Poważnym problemem jest marnotrawstwo wody w gospodarce komunalnej, spowodowane w głównej mierze tzw. „stratami w sieci”, które oblicza się średnio na 20 - 30% poboru. Straty wody w wewnętrznych instalacjach wodociagowych i urządzeniach domowych wynoszą od 30 do 40%, a

nawet dochodzą do 50%. Jest to spowodowane zarówno przyczynami o charakterze technicznym (uszkodzenia urządzeń, zła regulacja zaworów), jak i ekonomicznym (cena wody nie odpowiadająca kosztom jej produkcji, zryczałtowana opłata).

Zabezpieczenie ludności wiejskiej w wodę jest również niezadowolające. Z wodociągów zbiorowych i zagrodowych korzysta 58% gospodarstw rolnych i domowych. Pozostałe 42% gospodarstw (około 6 mln mieszkańców) korzysta ze studni czerpalnych (głównie kopanych, płytkich). Niedobory wody odczuwa 14% gospodarstw rolnych (350 tys.), a 6% (ponad 150 tys.) korzystać musi z wody dowożonej lub donoszonej. Wysoki jest stopień zużycia technicznego urządzeń wodociagowych - około 30% wodociągów zbiorowych i zakładowych wymaga modernizacji⁴⁰.

Zgodnie z uchwałą Nr 02 Komitetu Obrony Kraju z dnia 4 sierpnia 1989 r. w sprawie militaryzacji, minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz wojewodowie - tworzą Oddziały Wydobywania Wody (OWW), przeznaczone do wykonywania nowych i rekonstrukcji istniejących wierconych ujęć wód podziemnych dla zapewnienia ludności wody pitnej w okresie zagrożeń i wojny.

Zadania z tym związane, w szczególności dotyczące:

- tworzenia OWW;
- planów potrzeb studni wierconych (ilość i lokalizacja);
- przygotowania dokumentacji hydrotechnicznej, jej aktualizacji i weryfikacji;
- ram współpracy resortu z wojewodami;
- obszary działania poszczególnych OWW

określił minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa⁴¹.

⁴⁰ Zob.: *Zagrożenie oraz bezpieczeństwo wynikające z aktualnego stanu gospodarki wodnej*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa 1996.

⁴¹ Zob.: zarządzenie ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa Nr PF 25 z dnia 17 kwietnia 1991 r. w sprawie przygotowań i realizacji zadań w zakresie wydobywania wody w okresie zagrożenia.

Powyższe zadania są realizowane przez resort ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz urzędy wojewódzkie. W ostatnich latach, w związku z prywatyzacją podmiotów gospodarczych stanowiących bazę formowania resortowych OWW, występują trudności z realizacją zadań przez resort. Ponadto ilość formowanych OWW zmniejsza się. Przewiduje się, że w nowych uregulowaniach prawnych dotyczących militaryzacji, niezbędne będzie uwzględnienie w wykazie jednostek zmilitaryzowanych tworzonych na okres wojny - formowanych przez wojewodów 49 OWW na bazie wojewódzkich przedsiębiorstw specjalistycznych oraz przedsiębiorstw geologicznych i wiertniczych resortu.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. Nr 93, poz. 429), za doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej, odpowiada obrona cywilna. Zadanie to realizuje się w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia instalacji i urządzeń zapewniających ludności dostawę wody pitnej. Obrona cywilna organizuje również w razie konieczności dowóz wody pitnej transportem kołowym.

Zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, są ustalone w zarządzeniu ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (M. P. Nr 59, poz. 663).

4.3. Zaopatrywanie w nośniki energii

Podstawę bezpieczeństwa energetycznego kraju, stanowi racjonalizacja użytkowania paliw i energii oraz zapewnienie ciągłości (niezawodności) zaopatrzenia energetycznego na wypadek kryzysu, wymuszającego wprowa-

dzenie planowych ograniczeń dostaw paliw i energii. Przyczynami powstania sytuacji kryzysowych mogą być klęski żywiołowe, katastrofy ekologiczne, awarie techniczne, destabilizacja na międzynarodowym rynku paliw, a także zakłócenia społeczno - polityczne (np. strajki w górnictwie).

Właściwe funkcjonowanie systemu zaopatrywania ludności w węgiel na wypadek zagrożeń i wojny, jest uzależnione w głównej mierze od:

- utrzymania wielkości wydobycia na dotychczasowym poziomie (dopuszczając niewielki spadek w granicach od 10 do 15%);
- częściowego wstrzymania eksportu (który w tym czasie i tak nie będzie możliwy do zrealizowania w pełnym zakresie);
- oddziaływania potencjalnego przeciwnika;
- sprawności technicznej oraz zabezpieczenia technicznych środków materiałowych i płynów eksploatacyjnych do sprzętu specjalistycznego.

Dostarczanie surowców energetycznych odbiorcom indywidualnym może napotkać bariery, spowodowane brakiem taboru transportowego wysokonażowego (z uwagi na przekazanie dużej ilości tego typu sprzętu siłom zbrojnym), jak również niedostatkami paliw samochodowych. Biorąc pod uwagę warunki szczególne okresu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zachodzi potrzeba opracowania zasad i trybu dystrybucji węgla oraz zabezpieczenia całego systemu energetycznego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości przewozowych.

Szczególnie ważna jest organizacja systemu zaopatrywania na szczeblu wojewódzkim i gminnym (lub międzygminnym)⁴². O ile dostawy węgla do punktów składowania transportem kolejowym powinny być realizowane właściwie, to dalsza jego dystrybucja (do gminnych punktów składowania lub bezpośrednio do odbiorców indywidualnych), będzie uzależniona zarów-

⁴² W zależności od specyfiki poszczególnych gmin (miast), przedsięwzięcia w tym zakresie mogą one realizować samodzielnie lub we współdziałaniu z innymi gminami (miastami).

no od możliwości przewozowych (tabor + paliwo), jak i od organizacji systemu zaopatrywania ludności na szczeblach: wojewódzkim i gminnym.

Rola wojewodów jako organów odpowiedzialnych za to przedsięwzięcie na administrowanym przez siebie terenie, powinna się sprowadzać do koordynacji wszelkich działań w tym zakresie podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego oraz wspomaganie ich w razie potrzeby siłami i środkami będącymi w dyspozycji wojewodów.

Produkty naftowe (a zwłaszcza paliwa samochodowe), stanowią jeden z najważniejszych elementów całego systemu zaopatrywania i ochrony ludności w sytuacjach szczególnych. Niedobory paliw samochodowych, mogą bowiem doprowadzić do załamania całego systemu zaopatrzenia i ochrony ludności w sytuacjach szczególnych. Nie uwzględnianie powyższych potrzeb gospodarki narodowej w zakresie produktów naftowych w sytuacjach kryzysowych, może się odbić nie tylko na poziomie życia ludzi w tym trudnym okresie, ale również (pośrednio) na możliwościach realizacji innych zadań obronnych.

Mając na uwadze powyższe, planuje się wprowadzenie reglamentacji paliw samochodowych. W pierwszej kolejności mają być zaopatrywane siły zbrojne, organy bezpieczeństwa publicznego, formacje obrony cywilnej oraz podmioty gospodarcze realizujące zadania obronne. Pozostała ilość paliw ma być przydzielona wojewodom do rozdysponowania pomiędzy służbę zdrowia, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, pozostałe podmioty gospodarcze i odbiorców indywidualnych z terenu danego województwa.

Zgodnie z zatwierdzonym przez Radę Ministrów programem restrukturyzacji sektora naftowego w Polsce, utworzono jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa - „Nafta Polska” S.A. Statut spółki przewiduje przejęcie przez nią wszystkich rafinerii oraz Centrali Produktów Naftowych „CPN” S.A., która ma być podzielona na trzy niezależne spółki:

- Dyрекcyję Eksploatacji Cystern Sp. z o.o.;
- Naftobazy Sp. z o.o.;
- CPN S.A. detal.

W następnj kolejności przewiduje się wydzielenie z CPN S.A. spółki „Naftobaza”, która ma się przekształcić w samodzielny podmiot gospodarczy. Brak w statucie „Nafty Polskiej S.A.” zapisu dotyczącego przejęcia zadań obronnych w ramach tworzonej spółki przez podległe podmioty, grozi zerwaniem ciągłości realizacji tych zadań. Stąd w dobie restrukturyzacji sektora naftowego, niezwykle ważnym zadaniem jest opracowanie koncepcji organizacji systemu limitowania i reglamentacji dostaw w krajowym obrocie produktami naftowymi (w tym: na zaopatrzenie ludności oraz dowóz ludzi do pracy i szkół).

Na szczeblu wojewódzkim planuje się utworzenie zespołów do spraw reglamentacji i limitowania produktów naftowych, w skład których wejdą przedstawiciele wojewody i regionalnego oddziału „CPN”. Zadaniem zespołów będzie określenie trybu i zasad rozdziału limitu paliw i innych produktów naftowych pomiędzy podmioty gospodarcze, odbiorców komunalnych i indywidualnych, według priorytetów ustalonych przez wojewodów.

Krajowy system gazowniczy zorganizowany jest w państwowym przedsiębiorstwie „Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo”. Obecnie system gazowniczy zasila łącznie 2060 miejscowości, w tym: 468 miast. Gaz dostarczany jest do około 5,9 mln odbiorców indywidualnych. Całkowite przerwianie dostaw gazu z importu może spowodować nieobliczalne skutki w postaci strat produkcyjnych, a także zniszczenia urządzeń technologicznych. W skrajnym przypadku konieczne będzie przerwianie dostaw gazu dla znacznej ilości odbiorców komunalnych i indywidualnych.

4.4. Zaopatrywanie w artykuły powszechnego użytku

W okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zaopatrywanie ludności w artykuły powszechnego użytku, w zasadzie będzie się sprowadzało do zaopatrywania w środki higieny osobistej, zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzi, którzy utracili dobytek oraz w mniejszym stopniu - do uzupełnienia wyposażenia gospodarstw domowych w artykuły ulegające naturalnemu (eksploatacyjnemu) zużyciu.

Z uwagi na odływ siły roboczej zarówno na uzupełnienie sił zbrojnych, jak i do tych gałęzi przemysłu i usług, które mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa w okresach szczególnych, należy się liczyć ze znacznym spadkiem produkcji artykułów pierwszej potrzeby.

Ograniczona podaż tego rodzaju dóbr, stwarzać będzie konieczność starannego przygotowania systemu ich dystrybucji, a w razie potrzeby również reglamentacji wybranych artykułów, w tym przede wszystkim środków higieny osobistej. Jest to tym ważniejsze, że przeważająca część artykułów powszechnego użytku jest produkowana w stosunkowo nielicznych podmiotach gospodarczych, bądź też ich produkcją w dużej części zajmują się niewielkie (zazwyczaj prywatne) firmy, których produkcji nie sposób zbilansować zarówno w skali województwa, jak i w skali kraju. Do tego rodzaju asortymentu, można zaliczyć np.: naczynia porcelitowe stołowe, galanterię odzieżową, kołdry, poduszki, koce, pledy, okrycia z dzianin i tkanin, nakrycia głowy, wyroby pończosnicze.

W okresie pokoju istnieje niewielkie zapotrzebowanie na wiele artykułów istotnych dla zapewnienia egzystencji ludności w okresie zagrożeń i wojny. Powoduje to spadek lub zaniechanie ich produkcji przez firmy krajowe. Na tych zasadach zanikła w naszym kraju produkcja latarek elektrycznych bateryjnych, a znacznie zmniejszyła się produkcja np.: namiotów turystycznych, świec stołowych, baterii pierwotnych do latarek, czy też obuwia gumowego i

tekstylno-gumowego. Zapotrzebowanie na te wyroby w okresie wojny gwałtownie wzrasta, a producenci nie dysponują rezerwowymi zdolnościami produkcyjnymi, które pozwoliłyby zrealizować zwiększone zamówienia.

Na aktualne możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie artykułów pierwszej potrzeby ma również wpływ import, głównie z krajów azjatyckich. Bardzo niskie ceny importowanych artykułów powodują nieopłacalność produkcji, zwłaszcza wyrobów galanteryjnych, produkowanych do niedawna przez rzemiosło. Utrata mocy produkcyjnych małych firm ma charakter trwały, a odwrócenie tego procesu wymagałoby zdecydowanego ograniczenia importu lub ustalenia barier celnych antydumpingowych.

5. TRANSPORT

Możliwości przewozowe określa się przy założeniu pełnego zaspokojenia potrzeb przewozowych sił zbrojnych, zgodnie z ustalonymi priorytetami w zakresie wykonywania usług transportowych realizowanych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny⁴³. Przewozy na rzecz ludności wykonywane będą w dalszej kolejności.

Usługi transportowe na rzecz ludności, obejmują przewozy pasażerskie i towarowe. Podstawowe zadania w zakresie przewozów pasażerskich, obejmują:

- przewóz pracowników z miejsc zamieszkania do zakładów pracy i z powrotem;
- dowóz młodzieży do szkół;
- przewozy określonych zespołów osobowych na stanowiska kierowania;
- przewozy związane z ewakuacją załóg zakładów pracy i ludności z miast i rejonów uznanych za zagrożone.

Zakłada się, że przewozy pasażerskie będą wykonywane transportem kolejowym przez przedsiębiorstwo *PKP* oraz transportem samochodowym przez przedsiębiorstwa: *PKS*, komunalne, spółdzielcze i prywatne. Udział transportu lotniczego będzie niewielki. Transport wodny śródlądowy będzie ograniczony jedynie do transportu międzybrzegowego.

Poważny problem stanowi transport drogowy, na którym opiera się zabezpieczenie potrzeb przewozowych w zakresie zaopatrywania ludności oraz dowozu ludzi do pracy i szkół. Obecnie brak jest dostosowanych do warunków

⁴³ Zob.: uchwała Nr 04/77/KOK z 8.12.1977 r. w sprawie transportu kolejowego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i drogownictwa. Postanowienia powyższej uchwały nie przystają do obecnych warunków i problem funkcjonowania systemu transportowego w okresie zagrożenia i wojny pozostaje nie rozwiązany.

ków gospodarki rynkowej przepisów, regulujących zasady organizacji i funkcjonowania transportu skoncentrowanego. Brak również koncepcji przewozów międzyregionalnych, uwzględniającej aspekty współdziałania pomiędzy województwami.

W celu poprawy efektywności wykorzystania taboru samochodowego, przewiduje się opracowanie nowych zasad funkcjonowania systemu transportowego⁴⁴.

Planowanie transportu w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny na szczeblu wojewódzkim, powinno być oparte o bazę transportową podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie województwa. Wyjątek od tej zasady stanowi wykorzystanie przewozów kolejowych i transportem wodnym śródlądowym.

Planowanie przewozów kolejowych odbywać się będzie przy współudziale właściwych Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych. Należy jednak nadmienić, że w przypadku wojny powszechnej (totalnej), możliwości w zakresie przewozów towarowych (w mniejszym stopniu również osobowych), będą ograniczone, z uwagi na zabezpieczenie potrzeb przewozowych sił zbrojnych.

Przewozy transportem wodnym śródlądowym dotyczą wyłącznie województw, na terenie których znajdują się szlaki żeglugowe. Ich znaczenie z punktu widzenia obronności w warunkach naszego kraju jest niewielkie.

Tak więc uznać należy, że podstawę planowania przewozów na szczeblu wojewódzkim będzie stanowił transport drogowy. Większość województw dysponuje odpowiednią do potrzeb okresu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny bazą transportową. Kłopoty mogą wystąpić ze specjalistycznym taborem transportowym, głównie wielotonażowym oraz samochodami-

⁴⁴ Zakłada się m. in. skoncentrowane dysponowanie taborem transportowym.

-chłodniami. Dodatkowym problemem w tym zakresie będzie racjonalne gospodarowanie przydzielonym limitem paliw, przede wszystkim do silników z zapłonem samoczynnym.

Dlatego też ogromnego znaczenia nabiera współpraca międzywojewódzka i międzygminna w zakresie organizacji przewozów.

6. PODSUMOWANIE

Transformacja systemu gospodarczego, jaka dokonała się w naszym kraju od 1989 roku, ma niebagatelny wpływ na planowanie rozwiązań dotyczących zasad zaopatrywania ludności w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Dotyczy to konieczności uwzględniania dokonujących się zmian własnościowych, organizacji gospodarki, ekonomicznych zasad jej funkcjonowania, itp.

Znaczącą pozycję zarówno w produkcji, jak i dystrybucji podstawowych artykułów konsumpcyjnych „pierwszej potrzeby” (zarówno żywnościowych, jak i pozostałych), stanowią dziś podmioty gospodarcze sektora prywatnego, w tym ze znaczącym, bądź przeważającym udziałem kapitału zagranicznego. Równocześnie udział tego sektora w realizacji zadań obronnych pozostaje nadal nieuregulowany, głównie wskutek braku odpowiednich przepisów prawnych. Sporządzenie bilansu możliwości produkcyjnych i usługowych napotyka na bariery spowodowane brakiem spójnej komputerowej bazy danych w zakresie asortymentu wyrobów i usług niezbędnych do funkcjonowania państwa w okresach szczególnych oraz brakiem przepisów prawnych, nakładających na podmioty posiadające osobowość prawną obowiązek wykonywania w ramach zadań własnych przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych w sferze przygotowań obronnych.

Duże rozdrobnienie podmiotów gospodarczych prowadzących działalność handlową, a także permanentna restrukturyzacja oraz częste zmiany profilu produkcji, są głównym powodem braku możliwości jednoznacznego określenia wielkości produkcji i zbilansowania potrzeb artykułów konsumpcyjnych dla ludności.

W okresie zagrożeń i wojny, zaopatrzenie ludności miejskiej powinno być koordynowane przez największe działające na terenie miasta organizacje handlowe, posiadające niezbędne warunki organizacyjne, a także bazę

transportową i magazynową. Ludność wiejska natomiast, powinna być zaopatrywana nadal za pośrednictwem placówek handlowych Gminnych Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”. W tej sytuacji, analizowanie problemu zaopatrywania ludności możliwe jest jedynie na zasadach szacunków i prognoz, w oparciu o istniejące hurtownie i przedsiębiorstwa handlowe uspołecznione oraz włączenie do analiz nowo powstałych „supermarketów”.

Mając na uwadze perspektywę integracji ze strukturami Paktu Północnoatlantyckiego, istnieje potrzeba utworzenia urzędu państwowego, którego zakres kompetencji i metody działania byłyby wzorowane na strukturach planowania cywilnego na wypadek zagrożeń w krajach NATO⁴⁵.

W celu umożliwienia realizacji w pełnym zakresie zadań obejmujących zabezpieczenie egzystencji ludności w warunkach zagrożeń i wojny, niezbędne jest wyposażenie wojewodów - na okres zagrożeń i wojny - w szeroki zakres kompetencji w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych, organów samorządu terytorialnego, a także terenowych organów administracji specjalnej, działających na administrowanym terenie. Jest to niezbędne, bowiem większość sił i środków do realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia i ochrony ludności, znajduje się w gestii tych podmiotów. Konieczne są więc regulacje prawne, określające sposób zarządzania szeroko pojętą gospodarką terenową w okresie zagrożeń i wojny.

W celu właściwego zabezpieczenia egzystencji ludności na wypadek zagrożeń i wojny, niezbędne jest przyjęcie rozwiązań systemowych, pozwalających właściwym organom państwowym nakładać na wszystkie podmioty gospodarcze i osoby fizyczne obowiązek świadczeń na rzecz obronności, co pozwoli m. in. na uregulowanie następujących problemów:

⁴⁵ W NATO: Civil Emergency Planning.

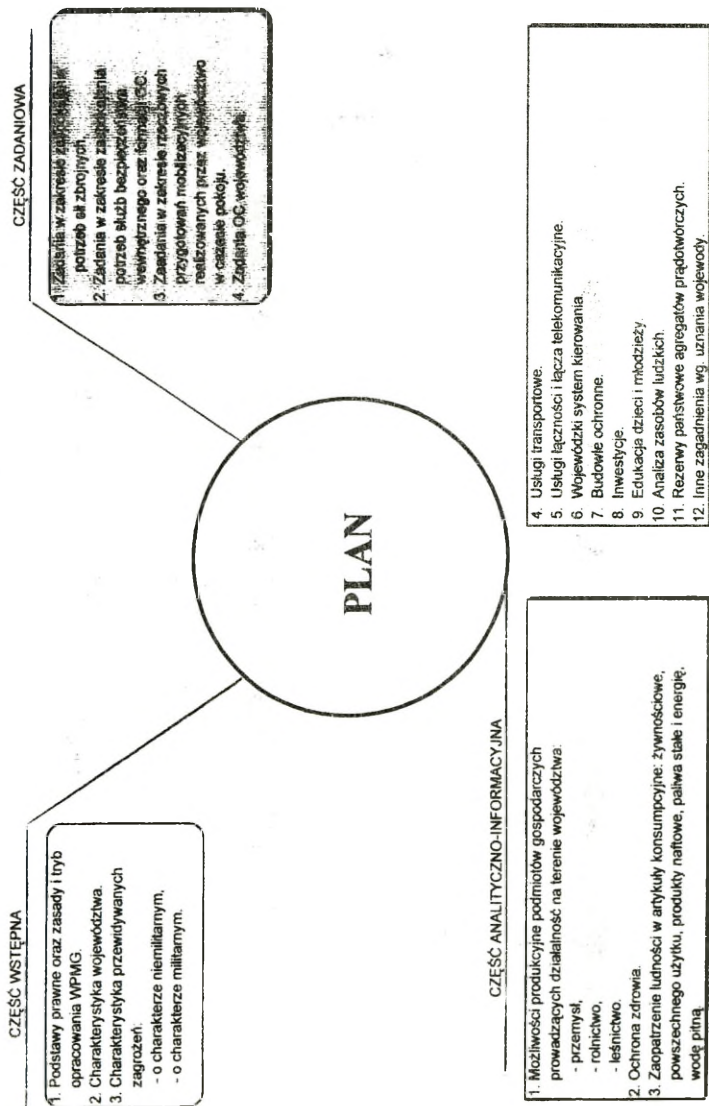
- planowanie, gromadzenie, przechowywanie, reglamentacja oraz dystrybucja artykułów konsumpcyjnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;

- nakładanie obowiązku wykonywania usług transportowych, realizowanych w okresie zagrożeń i wojny;

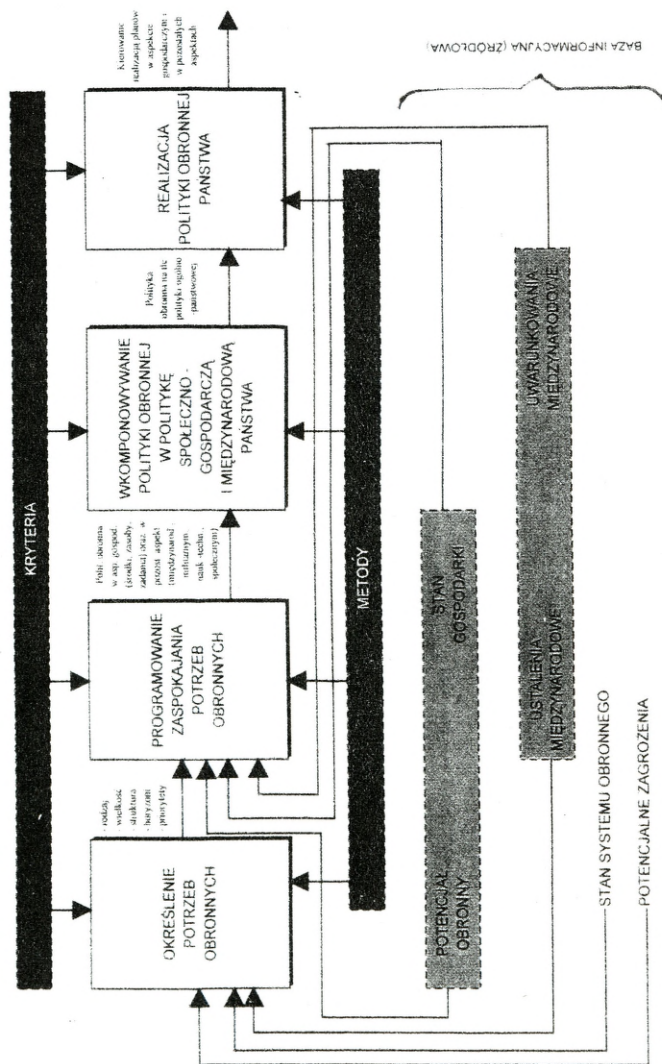
- włączenie do zadań własnych organów samorządu terytorialnego przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych w zakresie określania potrzeb ludności oraz możliwości ich zaspokojenia na szczeblu gminy (miasta), a także przygotowania bazy hurtowo - detalicznej i magazynowej, niezbędnej do reglamentacji podstawowych artykułów konsumpcyjnych.

Zmiany te, muszą być sukcesywnie uwzględniane w koncepcjach i działaniach planistyczno - organizacyjnych odnoszących się do zapewnienia ludności cywilnej możliwości przeżycia w czasie i po zakończeniu działań wojennych. Wartość doktryn odstraszenia i elastycznego reagowania jest coś warta jedynie wówczas, gdy przygotowania militarne są uzupełnione wiarygodnymi przygotowaniami cywilnymi. Narodowe zasoby cywilne muszą być utrzymane w gotowości do szybkiej mobilizacji, w celu efektywnego wsparcia totalnego wysiłku obronnego, zapewnienia ciągłości działań demokratycznego rządu, ale również zabezpieczenia możliwości realizacji przedsięwzięć, mających na celu zminimalizowanie cierpień ludności cywilnej.

STRUKTURA PLANOWANIA OBRONY GOSPODARCZEJ W WOJEWÓDZTWIE

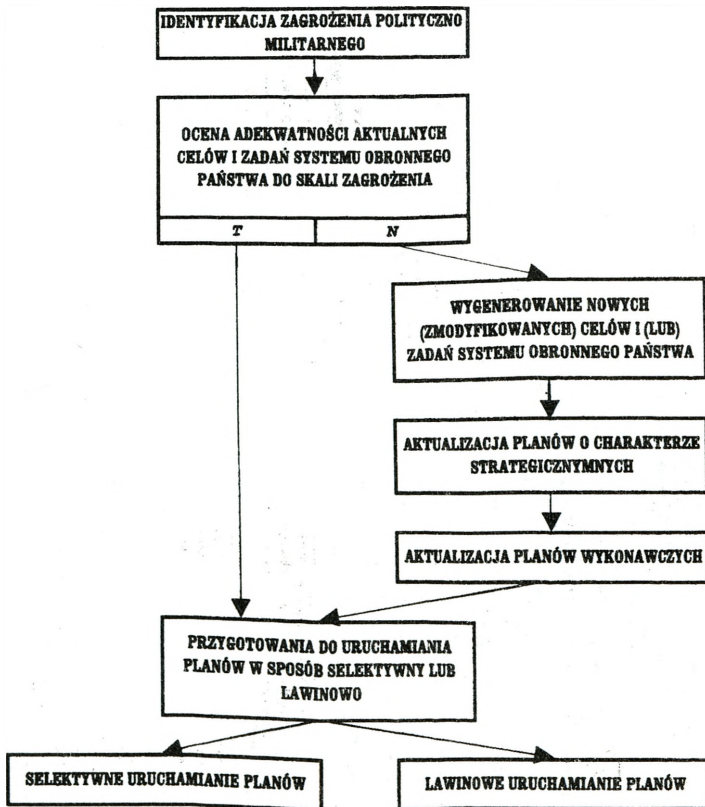


CIĄG PRZYCZYNOWO - SKUTKOWY PROCESU PLANOWANIA OBRONNEGO



Na podstawie: Zespół autorski - System informacyjny wspomaganie procesów planowania obronności Polski (zakoleżeń), Warszawa, 1984 r.

ETAPY AKTUALIZACJI PLANÓW OBRONNYCH

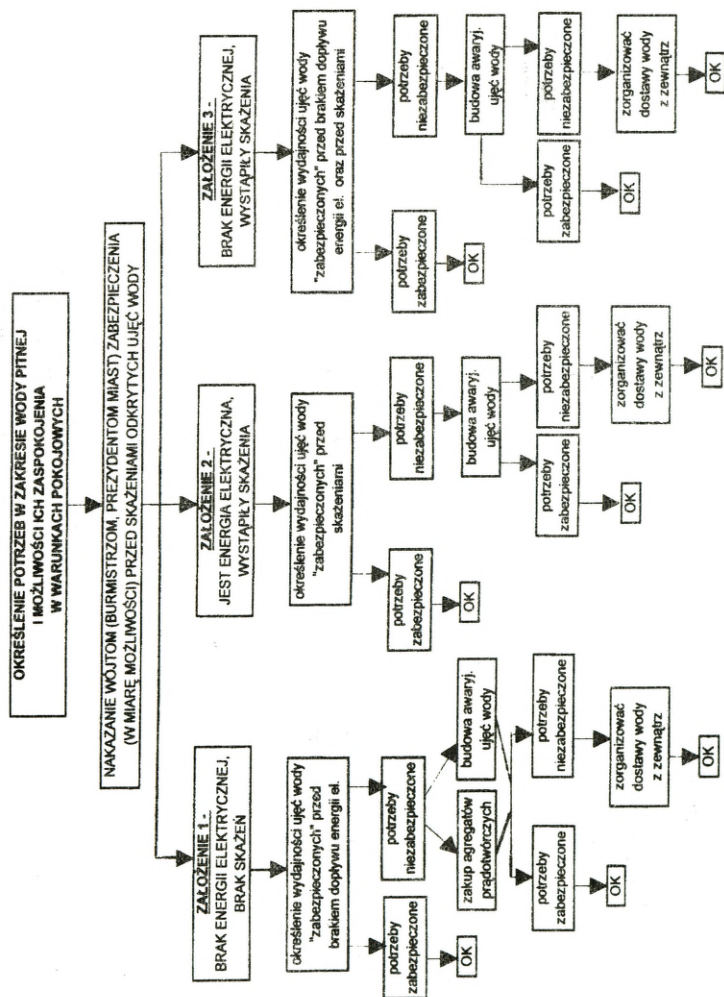


NORMY ZAOPATRZENIA WOJENNEGO W ARTYKUŁY SPOŻYWCZE

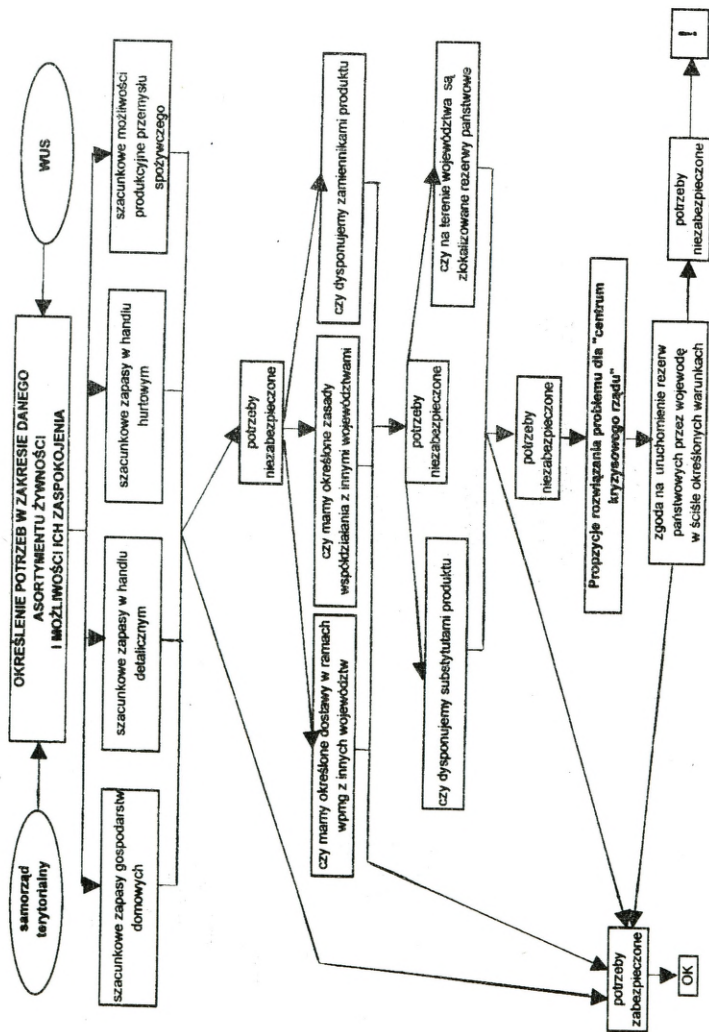
Lp.	Artykuł lub grupa artykułów	Ilość gramów na osobę dziennie													
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
		Średnia dzienne racja pokarmowa dla 1 mieszkańca (bez niemowląt 0-1 lat) w gramach ¹⁾		Dzieci 1-6 lat	Chłopcy 7-14 lat	Dziewczyna 7-14 lat	Chłopcy 15 lat	Dziewczyna 15 lat	Młodzież męska 16-19 lat	Młodzież żeńska 16-19 lat	Mężczyźni 20-64 lata	Kobiety 20-59 lat	Mężczyźni pow. 65 lat	Kobiety pow. 60 lat	Niemowlęta 0-1 lat ²⁾
I.		316													
	Produkty zbożowe w przeliczeniu na mąkę														
1.	Mąka i makarony	x1	30	50	45	55	50	50	50	40	45	40	50	45	
2.	Pieczywo	x0,74	135	340	280	480	380	420	310	410	410	320	270	260	
3.	Pieczywo chrupkie, suchary, herbatniki, itp.	x1													
4.	Kasze	x1	30	35	30	45	35	40	30	35	30	30	40	40	
5.	Koncentraty zup	x1													
III.	Mleko i przetwory w przeliczeniu na mleko płynne	851													
1.	Mleko płynne	x1	600	600	600	600	600	600	600	600	350	400	400	400	
2.	Kefir, jogurt, itp.	x1													
3.	Mleko w proszku pełne	x0,67													
4.	Mleko w proszku odświeżone	x10													
5.	Mleko zagęszczone	x2													
6.	Sery twarogowe	x6,67	35	45	45	50	50	50	50	50	30	30	35	35	
7.	Sery podpuszczkowe i topione	x10	4	7	7	15	15	20	15	25	20	15	15	15	
III.	Jaja (sztuکی)	0,4 szt.													
1.	Jaja	x1	0,75	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,33	0,33	0,4	0,4	
2.	Jaja w proszku	x2													

4a	Artykuł lub grupa artykułów	Ilość gramów na osobę dziennie														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
				Srednia dzienna racja pokarmowa (bez niemowląt 0-1 lat) w gramach ¹⁾	Dzieci 1-6 lat	Chłopcy 7-14 lat	Dziewczyna 7-14 lat	Chłopcy 15 lat	Dziewczyna 15 lat	Młodzież męska 16-19 lat	Młodzież żeńska 16-19 lat	Mężczyźni 20-64 lata	Kobiety 20-59 lat	Mężczyźni pow. 65 lat	Kobiety pow. 60 lat	Niemowlęta 0-1 lat ²⁾
VII.	Inne tłuszczę w przeliczeniu na smalec i olej	22														
1.	Smalec	x1	2		11	8	12	7	7	8	5	10	8	3	3	
2.	Oleje	x1	4		4	7	10	7	10	7	5	10	5	10	10	
3.	Shonina	x0,83	2		11	8	12	7	8	5	10	8	3	2		
4.	Boczek, podgardle	x0,5														
5.	Margaryna	x0,83	1		6	4	6	4	4	3	5	4	2	1		
VIII.	Ziemniaki świeże	371														
1.	Susze ziemniaczane (plaki, grysik, kostka, itp.)	x1	225		450	350	600	450	550	400	400	350	400	400	350	
		x6,67														
VIII.	Warzywa i owoce świeże	628														
1.	Warzywa świeże	x1	400		510	510	560	560	580	520	540	540	540	460	440	
2.	Warzywa mrożone	x1,11														
3.	Konserwy warzywne (bez zalewy)	x1,25														
4.	Soki warzywne	x1,67														
5.	Koncentrat pomidorowy 20%	x3,33														
6.	Koncentrat pomidorowy 30%	x5														
7.	Susze warzywne	x5														
8.	Owoce świeże	x1	145		130	130	130	130	130	130	130	95	115	115	115	
9.	Owoce mrożone	x1,11														
10.	Kompoty	x0,67														
11.	Soki pitne	x1,67														
12.	Owoce suszone	x5														

ALGORYTM ANALIZY ZAOPATRZENIA LUDNOŚCI W WODĘ PITNĄ



ALGORYTM ANALIZY ZAOPATRZENIA LUDNOŚCI W ARTYKUŁY SPOŻYWCZE



**RACJA ODZIEŻY MĘSKIEJ
w Wielkiej Brytanii i Niemczech w 1941 r.**

L.p.	Rodzaj odzieży	Wielka Brytania		Niemcy
		liczba punktów	% całej racji	% całej racji
1	2	3	4	5
1.	Płaszcz nieprzemakalny lub peleryna (bez podszewki)	9	13,6	25
2.	Płaszcz nieprzemakalny z podszewką lub płaszcz	16	24,2	50
3.	Marynarka, kurtka (blezer)	13	19,7	32
4.	Kamizelka	5	7,6	8
5.	Pulower (wełniany)	5	7,6	30
6.	Spodnie: - bryczesy, spodniczki szkokkie - z barchanu lub sztruksowe	8 5	12,1 7,6	20 -
7.	Szorty	5	7,6	15
8.	Kombinezon roboczy	6	9	*)
9.	Narzutki i płaszcze kąpielowe Koszula nocna Pidżama	8	12,1	30 25 30
10.	Koszula: - wełniana - z innego materiału	8 5	12,1 7,6	**) 20
11.	Kalesony Podkoszulek Strój kąpielowy Inna bielizna	4	6,1	12 15 20 **)
12.	Para skarpet (para pończoch)	3	4,5	8
13.	Kołnierzyk lub krawat	1	1,5	3
14.	2 chustki do nosa	1	1,5	4
15.	Szalik lub para rękawiczek	2	3	7
16.	Para pantofli lub kaloszy	4	6	**)
17.	Para butów	7	10,6	*)
18.	Para getrów lub kamazy	3	4,6	**)

*) wymagało specjalnego zezwolenia

***) nie wytwarzano, najczęściej z braku tradycji używania

Źródło: W. Stankiewicz - „Ekonomika wojenna”, Wyd. MON - 1981 r.

