

S/4070

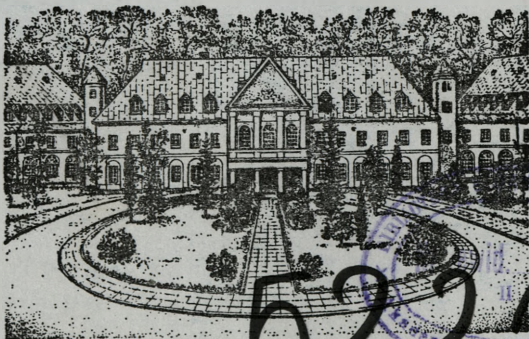


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

RZĄDOWE CENTRUM
STUDIÓW STRATEGICZNYCH

Stanisław E. DWORECKI
Tadeusz J. KĘSOŃ
Marek Z. KULISZ

WSKAŹNIKI EKONOMICZNE
OBRONNOŚCI PAŃSTWA



52218

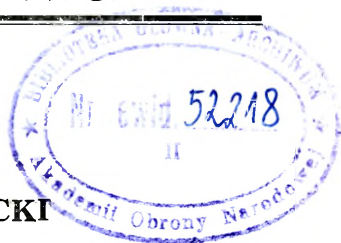
WARSZAWA

1999



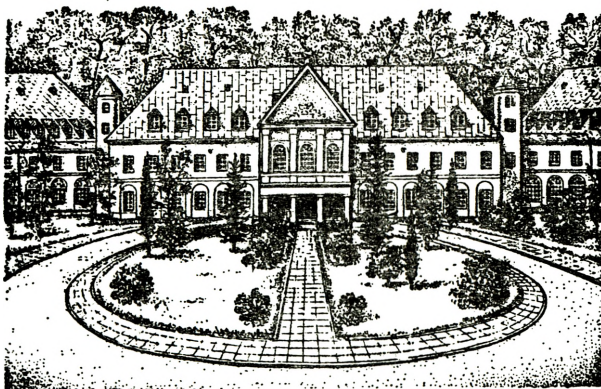
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

RZĄDOWE CENTRUM
STUDIÓW STRATEGICZNYCH



Stanisław E. DWORECKI
Tadeusz J. KEŚOŃ
Marek Z. KULISZ

WSKAŹNIKI EKONOMICZNE
OBRONNOŚCI PAŃSTWA



WARSZAWA

1999



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

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Badanie rozwoju stosunków polityczno-militarnych w otoczeniu RP	12
1.1. Wprowadzenie	12
1.2. Stosunki międzynarodowe.....	14
1.3. Stosunki polityczno-militarne.....	20
1.4. Badanie rozwoju sytuacji polityczno-militarnej	26
1.5. Wymagania dla nowoczesnych środków walki.....	27
1.6. Podsumowanie	32
2. Potrzeby zasileniowe potencjału obronnego.....	36
3. Analiza wydatków obronnych.....	43
3.1. Obronność na tle rozwoju społeczno-gospodarczego.....	43
3.2. Potencjał wojskowy (militarny) państwa.....	53
3.3. Budżet obronny a inne działy gospodarki.....	55
3.4. Koszty integracji Sił Zbrojnych RP z NATO	71
3.5. Wydatki na przygotowanie obronne w gospodarce narodowej	78
4. Wskaźniki oceny ekonomicznych aspektów obronności państwa.....	85
4.1. Kształtowanie wydatków obronnych państwa.....	85
4.2. Wskaźnik militaryzacji gospodarki.....	91
4.3. Wskaźnik obciążenia militarnego społeczeństwa.....	92
4.4. Wskaźnik udziału wydatków wojskowych w BP lub PKB.....	93
4.5. Wskaźnik obciążenia militarnego (wydatkami wojskowymi) społeczeństwa	93
4.6. Wskaźnik udziału wydatków przeznaczonych na zbrojenia w całkowitych wydatkach wojskowych.....	94
4.7. Wskaźnik nakładów na utrzymywanie rezerw państwowych.....	95
4.8. Wskaźnik udziału eksportu produkcji specjalnej w całkowitym eksporcie krajowym	96
4.9. Wskaźnik udziału importu produkcji specjalnej w całkowitym importie krajowym	97
4.10. Wskaźnik wielkości nakładów na badania naukowe związane z obronnością.....	97

4.11. Wskaźnik nakładów (dotacji) na utrzymywanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności kraju....	98
4.12. Wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego w całkowitych nakładach inwestycyjnych przemysłu.....	98
5. Struktura wydatków obronnych	100
Podsumowanie	134
Literatura.....	144

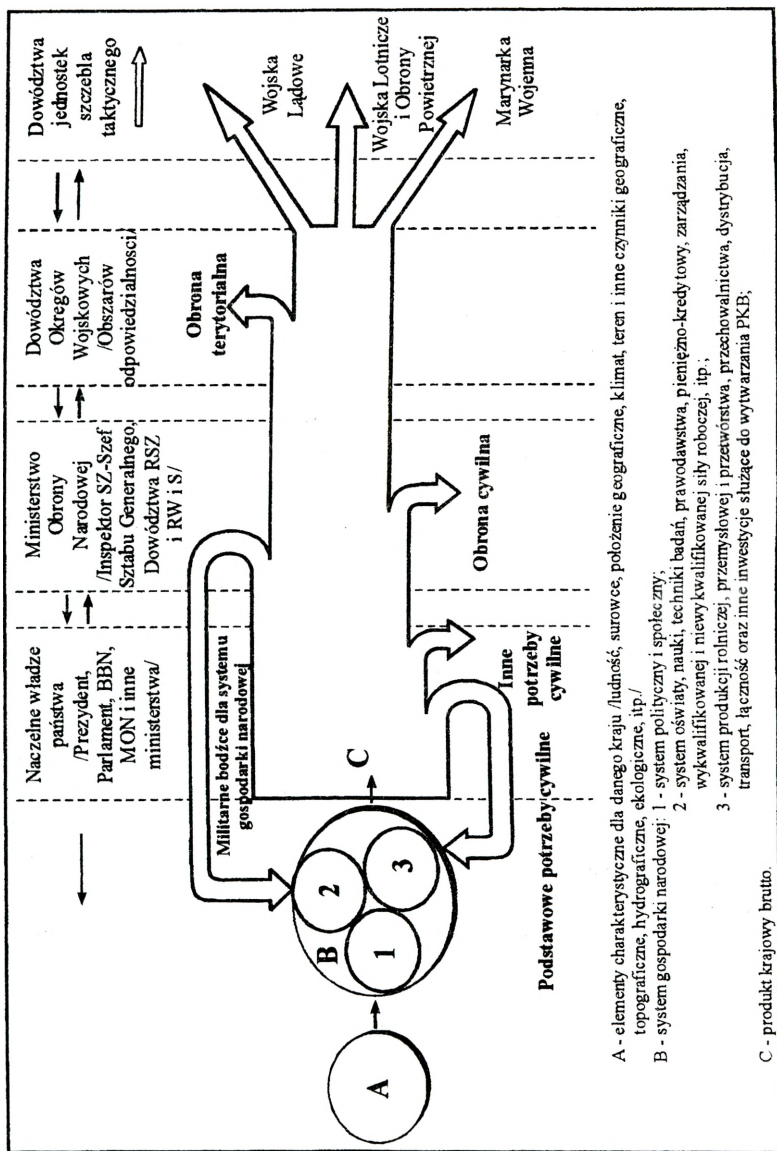
WSTĘP

W opracowaniu przedstawiono udział nakładów finansowych na gwarantowanie bezpieczeństwa i tworzenie potencjału obronnego, a tym samym wskazano w jakim stopniu problematyka obronności jest uwzględniana (wkomponowywana) w system decyzyjny państwa oraz jak wpływa to na gotowość obronną z punktu widzenia możliwości realizacji strategicznych programów rządowych i programów resortowych.

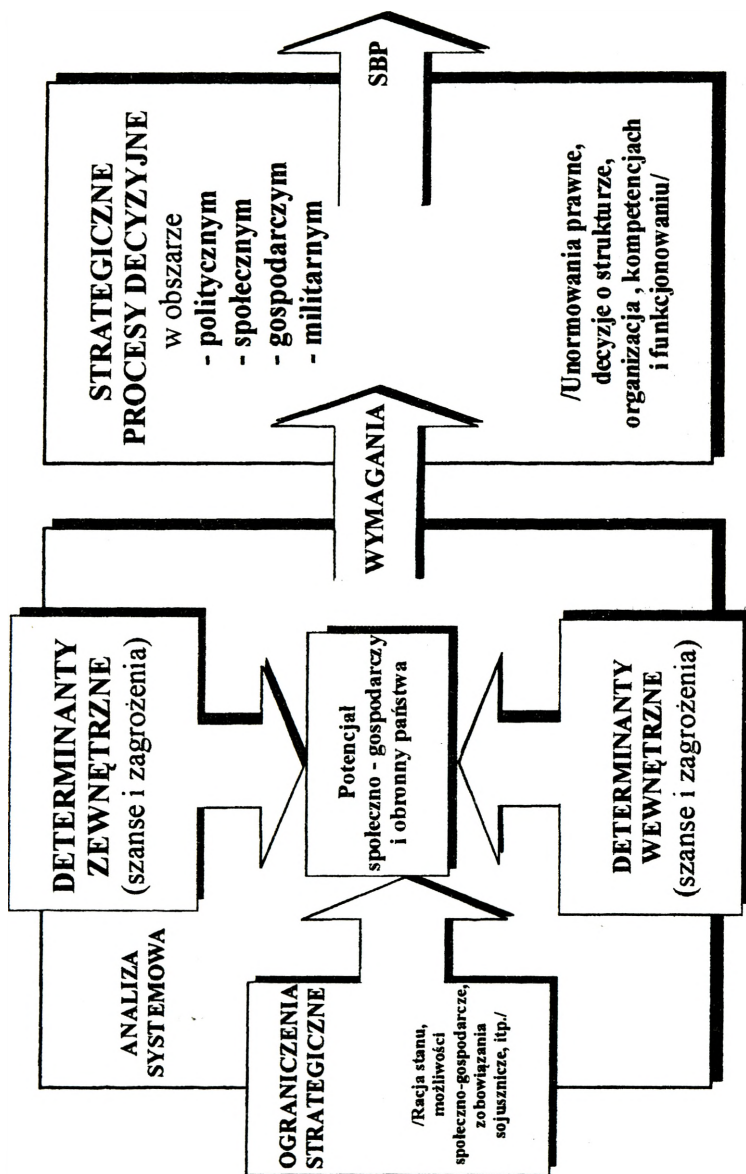
Istota opracowania sprowadza się do przedstawienia trendów, kierunków i charakteru (dynamiki) zmiany wydatków na obronność państwa na tle innych wydatków w minionych latach (ujęcie retrospektywne) oraz wskazania na pożądane kierunki kreowania zmiany rozkładu i struktury obciążenia finansów państwa wydatkami obronnymi w przyszłości (ujęcie prognostyczne). Wiąże się to głównie z koniecznością wdrażania programu restrukturyzacji Sił Zbrojnych RP do 2012 roku oraz realizacją zadań dostosowawczych do standardów NATO poszczególnych składowych (elementów) naszego systemu bezpieczeństwa, zwłaszcza z zakresu ich kompatybilności i interoperacyjności.

Dążenie RP do integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi nakłada na nas określone wymagania i ograniczenia co do charakteru, zakresu i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również odpowiednie zadania dotyczące możliwości obronnych. Oznacza to, że potrzeby naszego systemu obronnego muszą być zaspokajane proporcjonalnie do kondycji i realnych możliwości gospodarki narodowej (rys. 1). Aby tak się stało, ekonomiczny aspekt obronności musi mieć swoje odzwierciedlenie w spójnym, czytelnym i stabilnym strategicznym programie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, gwarantującym utworzenie trwałych podstaw dla szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa (rys. 2), rozpatrywanym z punktu widzenia uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, w sferze politycznej, społecznej, gospodarczej i militarnej.

Brak takiego programu sprawia, że ciągle mamy permanentne reformy, restrukturyzację, reorganizację lub przypadkowe zmiany strukturalno-organizacyjne, które pochłaniają (marnotrawią) fundusze z wciąż skromnych budżetów.



Rys. 1. Potencjał obronny jako ogniwo wiążące gospodarkę narodową z bezpieczeństwem państwa



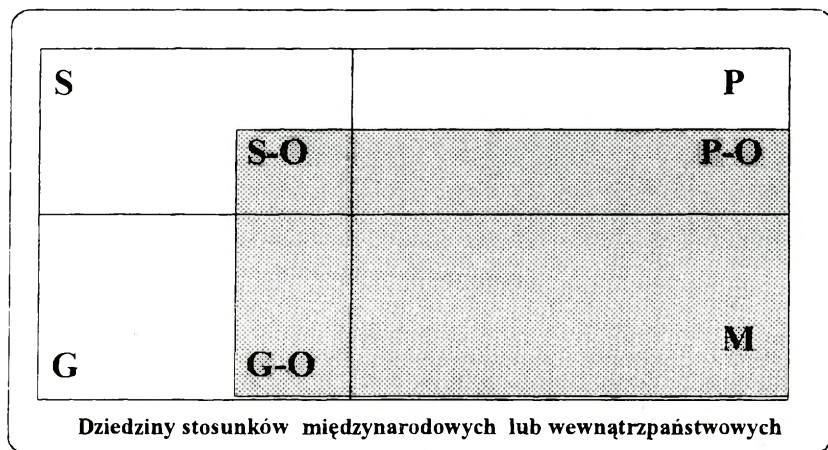
Rys. 2. Idea badania potrzeb potencjału społeczno-gospodarczego i obronnego państwa

Racjonalny podział środków może nastąpić tylko wówczas, gdy zostanie opracowana strategia rozwoju Polski, uwzględniająca czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, szanse i zagrożenia, rację stanu i aspiracje społeczeństwa. Program taki musi najpierw powstać, a następnie musi być wola polityczna konsekwentnej jego realizacji, bez względu na zmiany ekip rządowych. W przeciwnym razie ciągle będziemy błędzić, dopasowywać priorytety, poszukiwać pieniędzy na sfinansowanie przedsięwzięć. Może się okazać, że na pozór uzasadnione działania nie mogą być realizowane z powodu braku pieniędzy. Po prostu potrzeby i możliwości nie bilansują się. Przykładem tego może być tworzenie potencjału obronnego, pozbawione podejścia systemowego, myślenia strategicznego, a nawet uczciwej debaty sejmowej.

W opracowaniu zostaną poddane analizie studyjnej – na podstawie ekonomicznych współczynników identyfikacyjnych – udział wydatków obronnych w PKB i budżecie państwa – na tle wydatków na inne działy gospodarki narodowej oraz wielkość i struktura budżetu MON. Część wyników analizy zostanie odniesiona, dla celów syntezy porównawczej, do innych państw. Z przyczyn obiektywnych (brak dostępu do materiałów źródłowych) materiał ten nie jest wyczerpujący. Nie mniej zakłada się, że spostrzeżenia i wnioski mogą przyczynić się do przeprowadzenia pogłębionej i w pełni wiarygodnej analizy dla osadzenia procesów decyzyjnych w realnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Z punktu widzenia potrzeb obronnych, w szczególności wielkości i użyteczności potencjału obronnego, bardzo ważna jest polityka państwa prowadzona w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, określająca udział wydatków obronnych w PKB i budżecie oraz charakter i właściwości tych wydatków. Odzwierciedla to strategię spełniania wymagań obronnych państwa w nakładach finansowych na jego bezpieczeństwo militarne. Pozostają one w ścisłym związku z oddziaływaniem państwa na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, a w szczególności na: stymulowanie konkurencyjności produktów krajowych, tworzenie rezerw dewizowych i zasobów zasileniowych, sprzyjanie geograficznej dywersyfikacji importu, kształtowanie struktury popytu i podaży, zmiany technologii produkcji, wspieranie wolnego rynku, dofinansowanie wyrobów nierentownych, ale koniecznych z punktu

widzenia potrzeb obronnych, dotowanie utrzymywania mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym oraz rezerw strategicznych, itp. Można zatem mówić o ekonomicznych aspektach bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia zaspokajania potrzeb obronnych (rys. 3.)



Rys. 3. Elementy potencjału obronnego

Badanie ekonomicznych aspektów obronności państwa w ujęciu długofalowym należy prowadzić zarówno retrospektywnie, dla uchwycenia pewnych prawidłowości i trendów, jak i prognostycznie – dla urealnienia wkomponowania potrzeb obronnych w uwarunkowania polityczne i możliwości społeczno-gospodarcze (rys. 4). Ma to szczególne znaczenie teraz – przed wejściem do polityczno-wojskowych i gospodarczych struktur zachodnioeuropejskich (NATO i UE). Dlatego jest zasadne odniesienie naszej polityki tworzenia potencjału obronnego do innych państw, w tym również do tworzenia strategicznych programów umacniania obronności na tle rozwoju społeczno-gospodarczego. Pokojowy rozwój społeczno-gospodarczy gwarantuje wzrost możliwości obronnych państwa (zespołu państw) i odwrotnie, wzrost możliwości obronnych gwarantuje dalszy pokojowy rozwój państwa.

GOSPODARKA NARODOWA - całość zasobów i działalności gospodarczej prowadzonej w ramach danego kraju.

GOSPODARKA CYWILNA - ta część gospodarki narodowej, która zaspokaja potrzeby wewnętrzne kraju i innych państw /eksport/

POTENCJAŁ OBRONY CYWILNEJ

GOSPODARKA OBRONNA
- część gospodarki narodowej, zabezpieczająca potrzeby obronne państwa. Obejmuje zasoby osobowe, rzeczowe i finansowe oraz ich użycie zgodnie z zasadami polityki obronnej państwa.

POTENCJAŁ GOSPODARCZO - OBRONNY

GOSPODARKA WOJSKOWA

-ta część gospodarki narodowej, której zorganizowana działalność gospodarcza prowadzona jest w SZ i OT na ich potrzeby.

POTENCJAŁ WOJSKOWY

POTENCJAŁ OBRONNY KRAJU

POTENCJAŁ GOSPODARKI CYWILNEJ

POTENCJAŁ GOSPODARKI NARODOWEJ

Rys. 4. Składowe potencjały obronnego państwa

Ekonomicznych aspektów obronności nie można więc rozpatrywać i ujmować tylko w odniesieniu do wydatków (kosztów) wojskowych w oderwaniu od pozostałych sfer (politycznej, społecznej i gospodarczej) działania państwa, a zatem – również i przychodów (zysków). Dlatego tak dużą wagę przywiązujemy do strategicznego programu rozwoju społeczno-gospodarczego państwa oraz odpowiednie w nim wkomponowanie problemów obronności i bezpieczeństwa obywateli.

1. BADANIE ROZWOJU STOSUNKÓW POLITYCZNO-MILITARNYCH W OTOCZENIU RP

1.1. Wprowadzenie

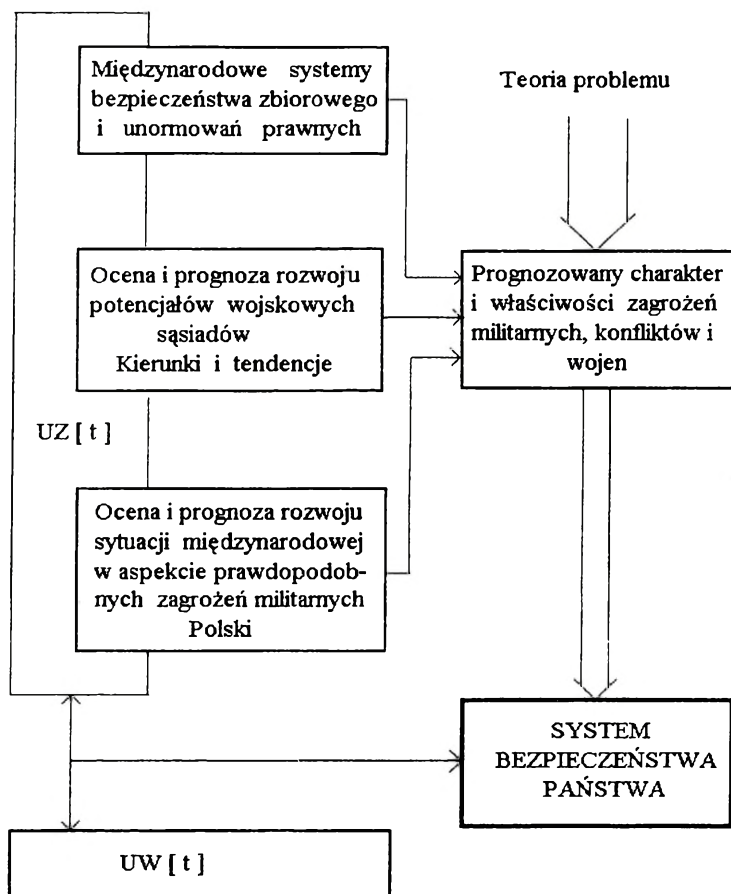
Zdolność przewidywania (predykcji) jest w polityce bardzo ważna¹. Wyobrażenie sobie rzeczy jeszcze nie istniejących, ale mogących zaistnieć (np. destabilizacja wewnętrzna lub zbrojny konflikt lokalny) jest podstawowym atrybutem dobrego zarządzania i predyspozycji decyzyjnych, przynależnym nie tylko każdemu dowódcy, ale i pragmatycznemu politykowi. Trzeba więc umieć powiedzieć, co jest złe (nie przystaje do aktualnej rzeczywistości i prognozowanego stanu zjawisk) i ma być zmienione, a co jest dobre i tego nie wolno zniszczyć. Do rozstrzygnięcia takich problemów niezbędni są kompetentni decydenci z niekwestionowanym autorytetem, dbający nie tyle o swoje dobra, co przede wszystkim o dobro ogółu i wierzący w powodzenie swojej „misji”.

Jeżeli rozwój sytuacji wewnętrznej lub zewnętrznej doprowadził do kryzysu wewnętrznego (destabilizacja wewnętrzna, np. na skutek strajku generalnego), lub międzypaństwowego (np. konflikt graniczny, uwikłanie w konflikt lokalny itp.), a próby pokojowego rozstrzygnięcia sporów na drodze politycznej (bez użycia form przemocy zorganizowanej) nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, to wówczas możemy mówić o stanie zagrożenia państwa². Organy władzy zmuszone są wówczas do podjęcia właściwych form działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Aby tak się stało, konieczne jest pełne i wiarygodne rozpoznanie sytuacji (rys. 1.1). Dotyczy to zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych zagrożeń stanu bezpieczeństwa państwa³.

¹ *Nigdy nie nacieraj tam, gdzie nieprzyjaciół cię oczekuje.* George Smith PATTON

² Stan zagrożenia państwa – taki rzeczywisty stan stosunków wewnętrznych lub międzynarodowych, w którym występują realne zagrożenia podstawowych jego wartości (racji stanu). Odzwierciedla on występowanie zagrożenia stabilności oraz bezpiecznego bytu i rozwoju wewnętrznego lub zagrożenia suwerenności i bezpieczeństwa zewnętrznego.

³ Stan bezpieczeństwa państwa – taki rzeczywisty stan stosunków wewnętrznych lub międzynarodowych, w którym nie występują jakiekolwiek zagrożenia podstawowych wartości (racji stanu) danego państwa. Odzwierciedla on brak zagrożeń stabilności i bezpieczeństwa wewnętrznego lub zagrożeń suwerenności i bezpieczeństwa zewnętrznego.



UZ [t] - zmieniające się w czasie stosunki międzynarodowe w otoczeniu Polski (uwarunkowania zewnętrzne);

UW [t] - zmieniające się stosunki wewnętrzne w Polsce (uwarunkowania wewnętrzne).

Rys. 1.1. Czynniki determinujące kształt systemu bezpieczeństwa Polski

Przy czym przygotowanie systemu obronnego państwa, w tym możliwości taktyczno-technicznych sprzętu wojskowego, będącego na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP, powinno odnosić się do charakteru i właściwości przyszłych ewentualnych konfliktów zbrojnych, a nie minionych. Wymaga to wiarygodnej identyfikacji zjawisk i faktów występujących w stosunkach międzynarodowych, a szczególnie tych, które pozostają w ścisłym związku z bezpieczeństwem państwa.

Należy zatem mieć świadomość co do trendów rozwoju stosunków międzynarodowych, pozycji i skuteczności oddziaływania elementów międzynarodowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz kierunków rozwoju potencjału wojskowego sąsiadów i strategii jego wykorzystania w sytuacjach konfliktowych lub kryzysu politycznego, gospodarczego bądź społecznego.

1.2. Stosunki międzynarodowe

Wymienione we wstępie problemy stanowią uwarunkowania zewnętrzne otoczenia systemowego Polski. Charakteryzują one stan stosunków między państwowymi i międzynarodowymi, którego znajomość i świadomość jego skutków pozwala prognozować charakter i właściwości przyszłych ewentualnych zagrożeń militarnych oraz potencjalnych konfliktów zbrojnych⁴.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa Polski jest stan stosunków wewnętrznych: stabilność sceny politycznej, niezakłócony proces transformacji ustrojowej, pomyślny rozwój gospodarczy, poczucie bezpieczeństwa egzystencjalnego społeczeństwa, stabilność prawa stanowionego itp. Słabe wewnętrznie państwo sprzyja rodzeniu się agresywnych zamiarów wrogich Polsce podmiotów, sprzyja inspirowaniu destabilizacji wewnętrznej i ograniczaniu suwerenności w stosunkach międzynarodowych, aż do zaistnienia zagrożenia militarnego⁵ włącznie.

⁴ S. Dworecki, *Właściwości i charakter przyszłych ewentualnych konfliktów zbrojnych w Europie*, AON, Warszawa 1994.

⁵ Zagrożenie militarne państwa – taki splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej – w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej).

We współczesnym świecie patrzenie na zagrożenia bezpieczeństwa i suwerenności państwa nie może ograniczać się tylko do własnego bytu (jestestwa) i lęklivego spoglądania na bliższe otoczenie. Agresywne zamiary nieprzyjawnego podmiotu międzynarodowego (grupy, organizacji, państwa) w stosunku do innego podmiotu międzynarodowego trudno jest dziś, a jeszcze trudniej będzie w przyszłości, ukryć przed opinią publiczną (międzynarodową). Poza tym państwa są obecnie, poprzez przynależność (członkostwo) do różnych organizacji i instytucji międzynarodowych (m.in.: politycznych, gospodarczych, finansowych), tak uwikłane powiązaniami z otoczeniem, iż powzięcie akcji militarnej przeciwko innemu państwu, nie wydaje się być możliwe bez określonych reperkusji (sankcji) międzynarodowych. Nic więc dziwnego, że znakomita większość państw widzi gwarancje swojego bezpieczeństwa w przynależności (stowarzyszeniu) do międzynarodowych organizacji i instytucji przyczyniających się do:

- budowania wzajemnego zaufania i pokojowej współpracy;
- redukcji broni jądrowej i konwencjonalnej;
- ograniczania i kontroli zbrojeń;
- przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, zagrożeniom militarnym i konfliktom zbrojnym;
- rozwoju społeczno-gospodarczego, kulturalnego, swobodnej wymiany handlowej i finansowania działań naprawczych.

Jest to możliwe wówczas, gdy pomyślnie rozwijają się stosunki międzynarodowe pomiędzy wszystkimi ich podmiotami.

Stosunki międzynarodowe - to wszelkiego rodzaju wzajemne powiązania, relacje i praktycznie podejmowane działania między podmiotami międzynarodowymi na płaszczyźnie: politycznej, ekonomicznej, społecznej i militarnej; mające na celu sprzyjanie wzajemnemu rozwojowi i współpracy w dziedzinie: gospodarczej (wspólnej polityki surowcowej, produkcji przemysłowej i rolniej); finansowej (ułatwień w zakresie wspomagania kredytowego, swobodnego przepływu kapitału, znoszenia ograniczeń celnych); wymiany kulturalnej, handlowej, turystycznej; przepływu osób i usług; postępu naukowego, technicznego, technologicznego; tworzenia warunków sprzyjających budowaniu wzajemnego zaufania i suwerennego traktowania; wpły-

wania na bezpieczeństwo ekologiczne (zapobiegania degradacji środowiska naturalnego i katastrofom, w tym ekologicznym, współpracy w usuwaniu ich skutków); tworzenia warunków do bezpieczeństwa zbiorowego; przeciwdziałania próbom stosowania przemocy i agresji zbrojnej, zagrożeniom militarnym, konfliktom zbrojnym i wojnom oraz podejmowaniu tym podobnych działań.

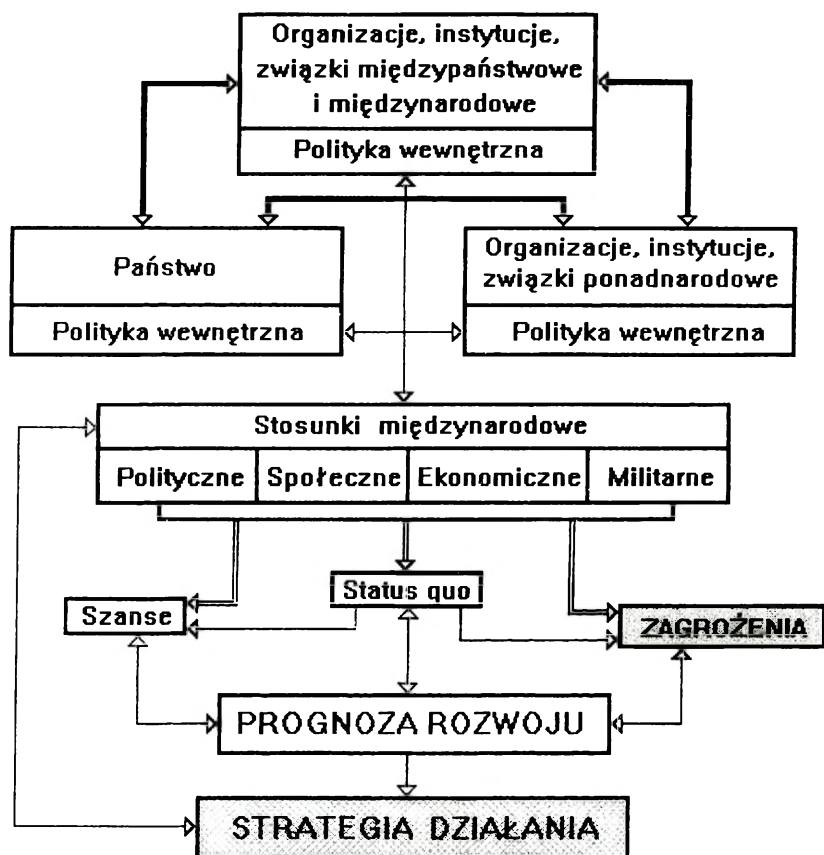
Często spotykamy się z pojęciem międzynarodowych stosunków społeczno-politycznych, polityczno-militarnych, polityczno-gospodarczych, dyplomatycznych itp. Są one niczym innym jak praktycznym odzwierciedleniem wzajemnych kontaktów podmiotów międzynarodowych na rzecz korzystnego kształtowania ich rozwoju w tych dziedzinach.

Szczególnie współcześnie występuje tak daleko idące przenikanie się dziedzin stosunków międzynarodowych i ich uzależnienie, potęgowane dodatkowo czynnikami etniczno-narodowościowymi, wyznaniowymi, kulturowymi i ideologicznymi, iż mówienie tylko, np. o międzynarodowych stosunkach militarnych, bez uwzględniania całego spektrum czynników na nie wpływających (z otoczenia narodowościowego, wyznaniowego, politycznego, gospodarczego, naukowo-technicznego, ekologicznego itp.), traci sens.

W rozwoju stosunków wewnętrznych (danego podmiotu) i międzypaństwowych (między innymi podmiotami), składających się na stosunki międzynarodowe, należy dopatrywać się źródeł zagrożenia bezpieczeństwa państwa⁶ (rys. 1.2).

Jak zostało to już wcześniej powiedziane, na ogólny obraz stosunków międzynarodowych składają się uwarunkowania występujące w poszczególnych ich dziedzinach (politycznej, społecznej, gospodarczej i militarnej), przy czym występuje między nimi daleko idąca współzależność i przenikanie się. Kształt tych stosunków kreują główne podmioty międzynarodowe.

⁶ Zagrożenie bezpieczeństwa państwa - taki spłot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego, bądź naruszenie lub utrata jego suwerenności i partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych - w wyniku zastosowania wobec niego przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.



- ◄==> Wzajemne relacje instytucjonalne
- ◄==> Wzajemne relacje kształtowania polityki działania
- ==> Możliwe efekty rozwoju stosunków międzynarodowych
- > Możliwe przejście

Rys. 1.2. Badanie rozwoju stosunków międzynarodowych

Podmioty międzynarodowe⁷ - to: grupy, organizacje, związki narodowościowe, etniczne, wyznaniowe i interesów; państwa, grupy państw, sojusze i koalicje państw; narody, narodowości i wyznania; organizacje i instytucje międzynarodowe o charakterze politycznym, gospodarczym, finansowym i militarnym oraz tp. - które biorą czynny udział w rozwoju i kształtowaniu stosunków na arenie międzynarodowej (w sensie pozytywnym lub negatywnym), w tym kształtowania warunków stabilności, wzajemnego zaufania, suwerenności i bezpieczeństwa.

Podmioty stosunków międzynarodowych można zatem umownie podzielić na trzy grupy:

- państwo (a), rozpatrywane rozdzielnie, np. Polska, Rosja, Czechy itp.;
- państwa wchodzące w skład organizacji, instytucji lub innych formalnych bądź nieformalnych związków, np. ONZ, WTO, UE, EFTA, G-7 - na zasadzie wspólnoty interesów: politycznych, gospodarczych, ekonomicznych, finansowych, społecznych, militarnych (i dowolnej ich konfiguracji, np. polityczno-militarne);
- organizacje, instytucje, związki i inne formalne bądź nieformalne grupy nacisku, np. Kościoły, religie i związki wyznaniowe, grupy etniczne i narodowościowe, lobby przemysłowe i finansowe, mafie itp.

Stan organizacyjny, wewnętrzna spójność i stabilizacja oraz charakter prowadzonej polityki (zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej), każdego z tych trzech grup podmiotów, ma znaczący wpływ na kształt wzajemnych relacji instytucjonalnych. Te z kolei decydują o możliwościach i formach współuczestniczenia w kształtowaniu stosunków międzynarodowych oraz o ich efektach.

Stosunki międzynarodowe, w tym stosunki polityczno-militarne, może cechować wzajemne zrozumienie, partnerska współpraca, suwerenne traktowanie podmiotów i wola poszukiwania consensusu. Stwarza to **szanse** pokojowego i bezpiecznego rozwoju państwa (narodu).

Gdy warunki te nie są spełniane, ale równocześnie we wzajemnych stosunkach polityczno-militarnych nie uwidaczniają się agresywne działania

⁷ S. Dworecki, *Wybrane podmioty stosunków międzynarodowych. Podstawowe pojęcia i charakterystyka*, AON, Warszawa 1995.

(zachowania), wówczas możemy powiedzieć, że podmioty znajdują się w stanie „zimnego” pokoju. Z kolei, gdy we wzajemnych stosunkach uwidaczniają się: sprzeczne dążenia i aspiracje; brak woli zrozumienia i porozumienia stron, a nawet niechęć lub izolacja (jednostronne zawieszenie lub zerwanie stosunków); wywieranie nacisku przez stosowanie przemocy pozamilitarnej, wówczas mamy do czynienia ze stanem „zimnej” wojny. Takie stany („zimny” pokój i „zimna” wojna) mogą utrzymywać się (trwać) do pewnego czasu. Ich utrzymywanie się w określonym przedziale czasu nazywamy - **status quo**. W tym okresie strony nie przejawiają inicjatywy w kierunku zmiany dotychczasowego stanu rzeczy. Taki stan stagnacji (ignorowania, tolerowani) może utrzymywać się do czasu zaistnienia nowych warunkowań, które stworzą szanse lub **zagrożenia** dla państwa (narodu). Przykładem może tu być rozwój sytuacji w byłej Jugosławii czy w byłych republikach ZSRR.

Szczególnej uwadze, analizie i wnikliwej ocenie powinien podlegać rozwój sytuacji polityczno-militarnej w Rosji, w związku z jej nieskrywanymi aspiracjami wielkomocarstwowymi. Czujność tę wymusza dodatkowo bezpośrednie sąsiedztwo z Obwodem Kaliningradzkim.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa podmiotu (państwa, narodu, organizacji, instytucji, związku) będzie ograniczenie lub utrata warunków do bytu i jego rozwoju. Zagrożenia te mogą powstawać w dziedzinie politycznej (np.: izolacja polityczna, szantaż polityczny), społecznej (np.: ograniczenie lub zerwanie współpracy kulturalnej, naukowo-technicznej, turystycznej), gospodarczej (np.: ograniczenie lub zerwanie wymiany handlowej, pomocy finansowej) lub równocześnie – w dowolnej konfiguracji tych dziedzin. Ta grupa zagrożeń umownie jest nazywana **zagrożeniami pozamilitarnymi**. Szczególnym rodzajem zagrożeń bezpieczeństwa państwa (narodu) są **zagrożenia militarne**. Ich źródła (podłoże) mogą tkwić w dziedzinie militarnej (niekorzystnym rozwoju stosunków militarnych) lub w zagrożeniach pozamilitarnych, gdy jedna ze stron zechce bronić swoich interesów pozamilitarnych na drodze przemocy militarnej.

Na podstawie powyższych rozważań mogą nasunąć się pytania, a nawet wątpliwości co do tego, w jaki sposób niektóre z wcześniej przedstawionych

podmiotów stosunków międzynarodowych, np. instytucje lub organizacje o charakterze gospodarczym czy finansowym mogą wpływać na kształtowanie stosunków polityczno-militarnych, a tym samym i poczucia bezpieczeństwa zbiorowego na świecie. Podobnie rzecz się ma z organizacjami, instytucjami lub związkami o charakterze narodowościowym, religijnym (wyznaniowym) czy innych grup nacisku, np. lobby przemysłowe, finansowe, zbrojeniowe, a nawet mafie. Brak związku wydaje się być pozorny. Umiejętnie wykorzystując swoje możliwości (np. ograniczenia w wymianie handlowej, dostępie do surowców czy pożyczek inwestycyjnych, stosując przemoc lub uciekając się do szantażu), mogą one pośrednio również wymuszać pożądane zachowania (np. zaniechania działań agresywnych wobec innego podmiotu międzynarodowego, wymuszenie ustępstw lub ograniczenie swojej suwerenności).

1.3. Stosunki polityczno-militarne

Mimo że zagrożenie militarne Polski (*sensu stricto*) w bliższej przyszłości jest mało prawdopodobne, to jednak nie można wykluczyć, że rozwój sytuacji wewnętrznej lub stosunków międzynarodowych na tle:

- podziałów terytorialnych i sporów granicznych oraz narodowościowo-etnicznych i religijnych;
- nastrojów, aspiracji i dążeń secesyjnych grup lub społeczeństw;
- zagrożenia ekologicznego itp.,

może doprowadzić do konfliktu zbrojnego. Przy czym świat wchodzi w okres, kiedy tradycyjne wojny będą raczej sporadyczne, natomiast wzrasta prawdopodobieństwo zaistnienia (występowania) konfliktów o małej i średniej intensywności. Nie oznacza to zastąpienia jednego typu działań zbrojnych przez drugi, ponieważ oba mogą mieć miejsce jednocześnie. Dowiodła tego wojna w rejonie Zatoki Perskiej w 1991 roku, kiedy duże skoncentrowanie wojska oraz zastosowanie przez nie manewru i szybkiego ataku, wspartego niezwykle celnym niszczeniem celów przeciwnika doprowadziło do spektakularnego powodzenia sprzymierzonych. Nie był to konflikt o śred-

niej intensywności, była to tradycyjna, krótkotrwała wojna z użyciem nowoczesnych środków i metod walki.

Świadomość możliwości wystąpienia w Europie konfliktu zbrojnego, którego Polska może stać się (bezpośrednio lub pośrednio) podmiotem, powinna zobowiązywać władze naszego państwa do tworzenia i utrzymywania odpowiedniego potencjału obronnego, w tym skutecznych i efektywnych środków walki – na poziomie wystarczającym do zniechęcenia potencjalnego przeciwnika do agresji. Między innymi dlatego *Nie można budzić się każdego poniedziałku rano z zupełnie nowymi pomysłami na to, jak zabawić się ministerstwem obrony* (Colin POWELL).

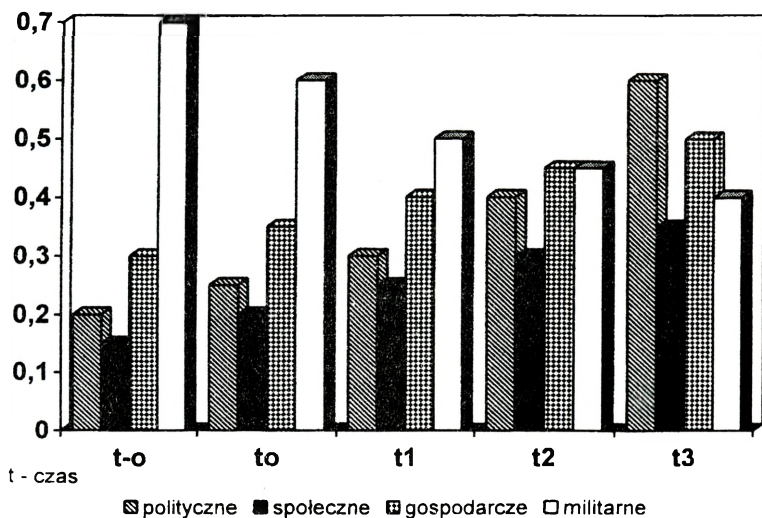
Należy jednocześnie uświadomić sobie, iż tak jak nie jesteśmy ani potęgą gospodarczą, ani też militarną, tak też nikt i nigdy bezinteresownie nie „roze-
pnie parasola ochronnego nad Polską”. Dlatego zadziwiają wypowiedzi niektórych polityków⁸ wskazujące na stan zafascynowania i samouspokajającego wyczekiwania.

Naród nie znający swej historii skazany jest na powtórne jej przeżycie. Znajomość historii ma na celu umożliwienie perspektywicznego spojrzenia na przyszłość przez cofnięcie się w czasie, ale tylko myślowo lub też, inaczej, uczenia się na własnych błędach. Trzeba jednak uwzględnić wszystkie te elementy, z uwarunkowań mających miejsce w przeszłości, które mogą zaistnieć w prognozowanej przyszłości. Szczególnie jeżeli zważy się na fakt, iż zmienia się wpływ (znaczenie) poszczególnych dziedzin stosunków międzynarodowych na powstawanie zagrożeń militarnych (rys. 1.3).

Z przedstawionego wykresu łatwo zauważyć, iż na przestrzeni czasu zmniejsza się znaczenie międzynarodowych stosunków militarnych, natomiast wzrasta wpływ pozostałych dziedzin (politycznej, ekonomiczno-gospodarczej i społecznej). Stąd najczęściej mówi się o stosunkach polityczno-

⁸ „Obecny okres w dziejach naszej państwowości, to przechodzenie od zależności do suwerenności państwowej, od totalitaryzmu do demokracji, od przymusowego uczestnictwa w Układzie Warszawskim do samodzielności oraz od koalicyjnej doktryny ofensywnej imperium sowieckiego do narodowej doktryny obronnej”. Zob.: Cz. Laszczkowski, *Kształtowanie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Referat, BBN, 1993.

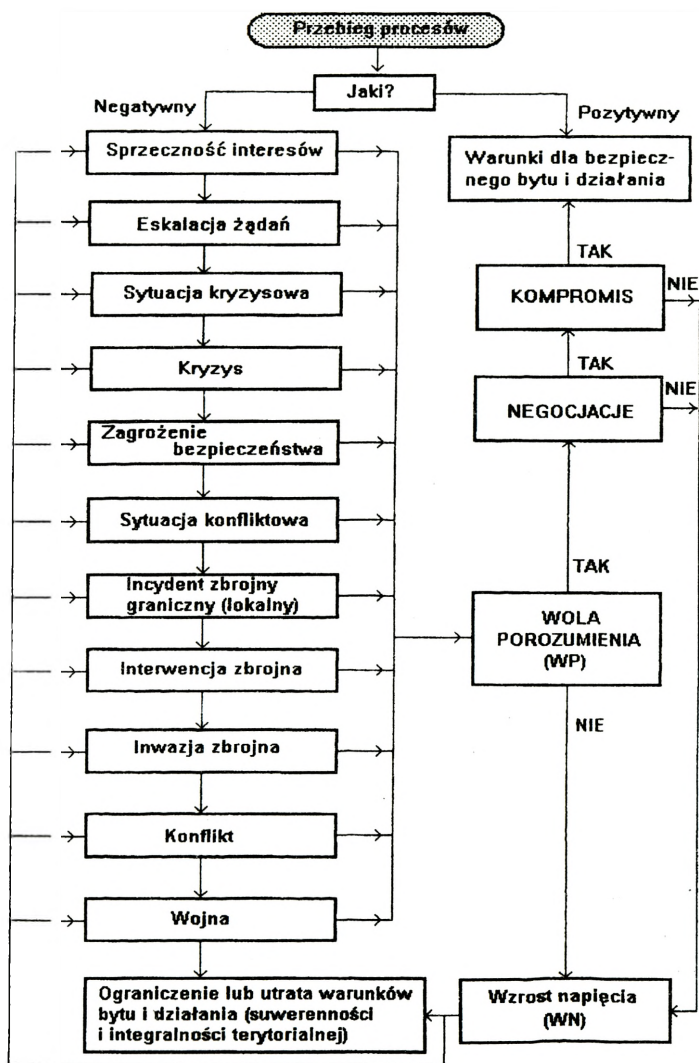
„Jesteśmy w szczególnym okresie, nie musimy przygotowywać obrony przed określonym nieprzyjacielem, możemy się zająć zabezpieczeniem naszego rozwoju, a nie naszego bytu”. Z wypowiedzi J. Milewskiego.



Rys. 1.3. Zmiana roli dziedzin stosunków międzynarodowych na kształtowanie bezpieczeństwa

-gospodarczych, społeczno-politycznych i polityczno-militarnych. Należy jednak pamiętać o tym, iż w sytuacjach kryzysowych – w przypadku braku możliwości dojścia do kompromisu na drodze dialogu, poszukiwania rozwiązań akceptowalnych przez zwaśnione strony, stosowania restrykcji w dziedzinie polityczno-gospodarczej lub społeczno-politycznej – może dojść do takiej eskalacji żądań (przy braku woli porozumienia), iż jedyną skuteczną formą zapobieżenia rozprzestrzenianiu się konfliktu mogą się okazać działania polityczno-militarne lub wręcz militarne (rys 1.4).

Na świecie, a tu i ówdzie także w Polsce, pojawiają się idee multilateralizmu, mówiąc inaczej: wiara w skuteczność systemu bezpieczeństwa zbiorowego, opierającego się na wielkich organizacjach międzynarodowych, obejmujących wszystkie lub większość państw, które mogą zapewnić



Rys. 1.4. Wariant możliwego rozwoju sytuacji między podmiotami stosunków międzynarodowych

stan bezpieczeństwa zbiorowego⁹; wiara w efektywność ONZ i OBWE lub NATO - jako gwaranta bezpieczeństwa w Europie i świecie.

Bezpieczeństwo zbiorowe, tworzone przez ogromne organizacje polityczno-militarne, skupiające dziesiątki uczestników o często **sprzecznych** interesach, jest dla krajów, takich jak Polska, niebezpiecznym złudzeniem. Dowodzą tego zarówno doświadczenia z okresu II wojny światowej, jak i współczesne stosunki polityczno-militarne (np. wokół byłej Jugosławii, Wietnamu, Afganistanu, Czeczenii). Nie oznacza to, że powinniśmy ignorować te organizacje, ale powierzanie naszego bezpieczeństwa tylko i wyłącznie im, bez budowania własnego sprawnego systemu obronnego byłoby lekomyślne.

Obecny układ sił i rozwój stosunków polityczno-militarnych w naszym otoczeniu wskazuje na to, iż nie można wykluczyć w przyszłości możliwości wystąpienia konfliktu zbrojnego, w którym Polska stanie się podmiotem (stroną). Aby nie powtórzyła się sytuacja sprzed 1939 r. należy uświadomić naszym elitom politycznym (a przynajmniej ich części), że na obronność państwa, na siły zbrojne i ich wyposażenie w nowoczesne środki walki - pieniądze powinny się znaleźć. Warto tu przytoczyć za Konstytucją z 3 maja 1791 r., iż *Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych*. Oby tak się nie stało, że *Kto nie szanuje własnej armii, zmuszony będzie szanować obcą*.

Szansą jest wejście w struktury polityczno-gospodarcze i polityczno-militarne Zachodu. Związanie się wspólnymi, partnerskimi interesami ekonomiczno-gospodarczymi i polityczno-militarnymi (uczestnictwo w potężnym rynku najbardziej rozwiniętych i zamożnych krajów świata, oraz w najpotężniejszej organizacji militarnej współczesnego świata) może stanowić podstawy do tworzenia wiarygodnych warunków dla bezpieczeństwa

⁹ Stan bezpieczeństwa zbiorowego - to taki zespół uwarunkowań, występujących w danym czasie (badanym, rozpatrywanym), który wskazuje na brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie niezakłóconego bytu i rozwoju oraz suwerennego traktowania podmiotów) w rozwoju stosunków międzynarodowych. na płaszczyźnie: politycznej, społecznej, ekonomicznej, militarnej itp.

w Europie – zniechęcania potencjalnego agresora do działań wrogich wobec innego podmiotu stosunków międzynarodowych.

Realizacja tej koncepcji jest trudna. Nie można zapominać, że Rosja powoli, ale konsekwentnie i skutecznie odtwarza swoje dawne „imperium”. Przykładem na to może być np. Gruzja, Ukraina czy ostatnio Białoruś. Dlatego tak ważne dla skutecznego i efektywnego tworzenia warunków bezpieczeństwa Polski jest rozsądne prowadzenie naszej polityki zagranicznej, ukierunkowanej na tworzenie i utrzymywanie dobrych, wielopłaszczyznowych stosunków międzypaństwowych z naszymi sąsiadami, opartych na zasadzie partnerstwa i poszanowania. Szansą jest wejście w struktury polityczno-gospodarcze i polityczno-militarne Zachodu. Związanie się wspólnymi, partnerskimi interesami ekonomiczno-gospodarczymi i polityczno-militarnymi (uczestnictwo w potężnym rynku najbardziej rozwiniętych i zamożnych krajów świata, oraz w najpotężniejszej organizacji militarnej współczesnego świata) może stanowić podstawy do tworzenia wiarygodnych warunków dla bezpieczeństwa w Europie – zniechęcania potencjalnego agresora do działań wrogich wobec innego podmiotu stosunków międzynarodowych. Jednak realizacja tej koncepcji jest trudna. Nie można zapominać, że Rosja powoli, ale konsekwentnie i skutecznie odtwarza swoje dawne „imperium”. Przykładem na to może być np. Gruzja, Ukraina czy ostatnio Białoruś. Dlatego tak ważne dla skutecznego i efektywnego tworzenia warunków bezpieczeństwa Polski jest rozsądne prowadzenie naszej polityki zagranicznej, ukierunkowanej na tworzenie i utrzymywanie dobrych, wielopłaszczyznowych stosunków międzypaństwowych z naszymi sąsiadami, opartych na zasadzie partnerstwa i poszanowania.

Czasem pojawiała się idea neutralności polityczno-militarnej. Można powiedzieć, że w naszym położeniu geopolitycznym jest ona nierealistyczna, podobnie jak i dwustronne układy o nieagresji. Dowiódł tego rozwój sytuacji w 1939 r. Neutralność można ogłosić, ale nie można jej wymusić (wyegzekwować), podobnie jak agresji „partnera”.

Świadomość powyższego powinna skłaniać elity polityczne do kształtowania takich stosunków międzynarodowych, w tym polityczno-militarnych, oraz tworzenia takiego systemu bezpieczeństwa Polski, aby możliwe było

zagwarantowanie jej stabilności wewnętrznej, suwerenności i integralności terytorialnej.

Opanowanie sytuacji kryzysowej, grożącej destabilizacją wewnętrzną państwa, możliwe jest tylko przy zastosowaniu zorganizowanych form przymusu (siły porządkowej MSW lub innych konstytucyjnie do tego celu przewidzianych). W takiej sytuacji prezydent, na mocy Art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, może wprowadzić stan nadzwyczajny na części lub całym terytorium państwa.

Podobnie rzecz się ma w wypadku kryzysu międzypaństwowego, grożącego napaścią zbrojną. Wówczas, na mocy Art. 229 ww. ustawy konstytucyjnej, prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całości terytorium RP. Aby jednak siły zbrojne spełniły pokładane w nich nadzieje muszą posiadać odpowiedni potencjał obronny (dobre wyszkolenie i wyposażenie).

Powyższe formy opanowywania sytuacji kryzysowych są ostateczne i podejmuje się je po wyczerpaniu wszystkich innych form pokojowego rozstrzygnięcia sporów.

1.4. Badanie rozwoju sytuacji polityczno-militarnej

Bezpieczeństwo państwa w zasadniczym stopniu determinowane jest przez funkcjonowanie stosunków międzynarodowych w czterech podstawowych sferach: politycznej, gospodarczej, militarnej i społecznej. Wszelkie zmiany zarówno rewolucyjne jak i długofalowe powodują, że polityka państwa podporządkowana jest określonej, zmieniającej się sytuacji, w której stworzyć ono musi możliwie najkorzystniejsze przesłanki bezpieczeństwa. Do uniwersalnych i ponadczasowych konfliktogennych czynników uaktywniania się zagrożeń militarnych należą:

- zbrojenia i wyścig zbrojeń;
- subiektywne formułowanie celów polityki wewnętrznej i zagranicznej;
- tolerowanie lub popieranie wszelkich form nacjonalizmów;

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z dn. 16.07.1997 r.

- nierównoprawne traktowanie grup społecznych i etnicznych;
- nierówności w sferze gospodarczej, ekonomicznej, finansowej państw i narodów;
- nierozwiązane problemy terytorialne;
- nierozwiązane problemy międzynarodowe, w tym m.in.: surowcowo-energetyczne i ekologiczne;
- pojawianie się problemów wywołanych zmianą układu sił politycznych (np.: rozpad systemów totalitarnych);
- wspieranie ruchów i organizacji fundamentalistycznych i terrorystycznych;
- niewłaściwa ocena stanu stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa państwa;
- brak skutecznego, trwałego i akceptowanego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego;
- brak skutecznych mechanizmów egzekwowania postanowień OBWE (KBWE) i ONZ.

Jednym z podstawowych celów polityki państwa jest poszukiwanie i tworzenie warunków współdziałania podmiotów stosunków międzynarodowych na płaszczyźnie zgodnych lub przynajmniej niesprzecznych interesów oraz dążenie do łagodzenia i neutralizowania sprzeczności, aby nie przekształciły się one w konflikt wewnętrzny, międzypaństwowy lub międzynarodowy. Tylko wówczas można mówić o zaistnieniu warunków do zagwarantowania bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej kraju oraz partnerskiego traktowania na arenie międzynarodowej.

1.5. Wymagania dla nowoczesnych środków walki

W dającym się prognozować rozwoju sytuacji polityczno-militarnej w Europie i najbliższym jej otoczeniu, możemy w przyszłości liczyć się z prawdopodobnym wystąpieniem konfliktów zbrojnych o małej i średniej intensywności¹¹. W tego typu konfliktach może być zaangażowana Polska

¹¹ S. Dworecki, *Współczesne konflikty zbrojne*. AON, Warszawa 1994.

i jej najbliższe otoczenie. Wymaga to opracowania nowej taktyki działania wojsk oraz wyposażenia ich w odpowiednie środki walki, zapewniające skuteczne i efektywne ich użycie.

Organizowanie i prowadzenie działań zbrojnych w przyszłych konfliktach i wojnach różnić się będzie w zasadniczy sposób od rozwiązań przyjmowanych i stosowanych w przeszłości. Nowa technika bojowa stanowić będzie całkiem inne możliwości osiągania założonego celu walki. Wynik starcia lądowego tylko w niewielkim stopniu może decydować o sukcesie prowadzonych działań bojowych. Dlatego (może narazimy się lobby „pancerniaków”, ale nie jesteśmy odosobnionymi w swych poglądach) model broni pancernej piechoty (ciężkie czołgi, wyposażone w duże armaty), traktowanej jako walca niszczącego wszystko na swojej drodze - obowiązujący podczas II wojny światowej – stracił na znaczeniu¹². Coraz większą rolę zaczyna, i w przyszłości będzie, odgrywać koncepcja powietrzno-lądowych działań, głównie za sprawą masowego wprowadzania śmigłowców do wojsk lądowych.

Kształtowanie się teorii i praktyki powietrzno-lądowych działań bojowych powoduje, że zacierać się będzie granica rozdziału między działaniami obronnymi i zaczepnymi. Przeplatanie się działań defensywnych z ofensywnymi będzie wyjątkowo częstym i powszechnym zjawiskiem, działania będą prowadzone na rozległej przestrzeni, w różnych miejscach (gniazdach) i często na oddzielnych kierunkach. Nadaje to walce charakter ogniskowo-przestrzenny. Poglądy na powietrzno-lądowe właściwości przyszłych konfliktów zbrojnych, z wzrastającą rolą czwartego wymiaru – elektronicznego, wskazują na potrzebę dostosowania możliwości nowoczesnych środków walki i transportu do nowych zasad ich użycia na polu walki, determinują wymagania na parametry taktyczno-techniczne w takim zakresie, aby zapewniały efektywne ich użycie w zmieniających się uwarunkowaniach taktycznych i terenowych oraz formach walki zbrojnej. Możliwość wykonania częstych i szybkich manewrów ogniem i środkami rażenia mogą zagwarantować skupienie wysiłku na pożądanym kierunku i uzyskanie na nim powodzenia.

¹² „...w dającej się przewidzieć przyszłości konflikty zbrojne nie przybiorą formy wielkich armii lądowych stojących na przeciw siebie na ogromnych obszarach, jak było podczas I i II wojny światowej i jak musiało być, gdyby doszło do bezpośredniego starcia wojsk NATO i UW... N. H. Schwarzkop, *Nie trzeba bohatera*, Warszawa 1993.

W rozwoju nowoczesnych środków walki szczególnego postępu jakościowego parametrów taktyczno-technicznych należy oczekiwać w obszarze broni – powszechnie uznawanej za konwencjonalną, w tym wielozadaniowych środków powietrznych - zdolnych do szybkiego manewru i silnego wsparcia ogniowego (pododdziały desantowo-szturmowe, kawaleria powietrzna itp.) zgrupowań wojsk walczących na lądzie.

Warto pamiętać, że występuje ścisły związek między poglądami na taktykę działania wojsk a oczekiwanymi kierunkami rozwoju środków walki¹³. W świetle rozważanego rozwoju stosunków polityczno-militarnych, celowe jest wskazanie na dwa zasadnicze elementy tworzenia potencjału obronnego państwa.

Bez względu na nasze stowarzyszenia w strukturach NATO, nie można rezygnować z tworzenia własnego potencjału sił zbrojnych, w tym ich wyposażenia w nowoczesne środki walki – oparte na rodzimej produkcji. Nie można zatem dopuścić do zniszczenia polskiego przemysłu zbrojeniowego, zaprzepaszczenia dotychczasowego dorobku i tradycji polskiej myśli konstrukcyjno-technologicznej. Koniunkturalizm części elit politycznych nie może wygrać ze zdrowym rozsądkiem i celami strategicznymi obronności Polski.

Przejęciowe trudności finansowe państwa nie są wystarczającym powodem do zahamowania lub zaniechania prac instytutów, ośrodków badawczo-rozwojowych i biur projektowych nad zakresem modernizacji techniki wojskowej, będącej na wyposażeniu SZ RP, i opracowywaniem nowych rozwiązań konstrukcyjno-technologicznych środków walki, spełniających oczekiwania dowódców.

Oczekiwania dowódców wynikają oczywiście z poglądów na charakter i właściwości przyszłych ewentualnych konfliktów zbrojnych, w których Polska może stać się podmiotem.

We współczesnych konfliktach zbrojnych coraz większego znaczenia nabiera i z całą pewnością w przyszłości będzie wywierać czwarty wymiar walki – elektroniczny. Skuteczność działań zbrojnych zależeć będzie od zdo-

¹³ S. Dworecki, *Prognozowany charakter konfliktów zbrojnych a nowoczesne środki walki*, [w:] PTUiR nr 51, s. 7-29, Zielonka 1994.

bywania, przetwarzania i dystrybucji informacji. Bez posiadania aktualnych, bieżących i wiarygodnych informacji trudno racjonalnie reagować na dynamicznie zmieniającą się sytuację na polu walki i efektywnie wykorzystać posiadany potencjał. Istotna będzie tu również walka z czasem. Kto pierwszy zdobędzie informację i potrafi ją racjonalnie wykorzystać, ten może uzyskać przewagę nawet nad silniejszym przeciwnikiem. Posiadanie informacji spóźnionej w czasie jest równoznaczne z brakiem informacji. Jest to szczególnie ważne w rozpoznawaniu i wiarygodnej diagnozie symptomów niekorzystnych zmian w rozwoju stosunków polityczno-militarnych.

Wojska powinny być wyposażone w nowoczesne środki wczesnego wykrywania, rozpoznania i oceny istniejącego stanu rzeczy, pracujące w różnych systemach techniczno-technologicznych, umożliwiające na bieżąco przekazywanie informacji. Systemy rozpoznawcze powinny być odporne na wykrywanie i zakłócanie przez przeciwnika. Zatem nie tylko informacja powinna być kodowana, ale również i zasada pracy systemu.

Wyścig w zdobywaniu informacji (wiarygodne rozpoznanie symptomów zmian) wiąże się również z możliwością przeciwdziałania rozpoznaniu (zakłócanie, pozorowanie). Szczególnie ważne jest to w odniesieniu do łączności w systemach kierowania obronnością, dowodzenia wojskami oraz sterowania środkami rażenia (naziemnymi, przeciwlotniczymi, powietrznymi itp.). Mam tu na myśli m.in. sygnały sterujące elementami nadążnymi środków rażenia (naprowadzanie systemów ogniowych na cel, systemy samonaprowadzające pocisków artyleryjskich i raketowych, wypracowywanie danych do strzelania itp.). Istotne tu jest nie tylko zabezpieczenie przed przechwyceniem sygnału, rozszyfrowaniem jego treści, ale również jego zakłócenia lub świadomego i celowego sfałszowania. To ostatnie może mieć ogromny wpływ na skuteczność podjętych działań i efektywność użycia środków rażenia (walki).

Środki walki muszą charakteryzować się odpowiednimi właściwościami w zakresie manewrowości i siły ognia oraz automatyzacji procesów wykonawczych. Nie bez znaczenia jest tu również autonomiczność działania.

Mówiąc o właściwościach manewrowych (trakcyjnych), należy mieć na uwadze wszystkie te cechy, które wpływają na zwiększenie zdolności po-

ruszania się w różnych warunkach terenowych (pokonywanie przeszkód terenowych) i atmosferycznych, m.in.: moc jednostkowa silnika, rodzaj przenoszenia napędu, nacisk jednostkowy układu jezdnego, zawieszenie, rozstaw osi, gabaryty, pływalność, układy obserwacyjno-oświetleniowe itp. Dlatego pożądane jest, aby zespołowe środki walki były samobieżne i stanowiły autonomiczne (pod względem zasilania) systemy ogniowe. Zapewni to skrócenie czasu przemieszczania pododdziałów do nowych rejonów działań, szybkie zajmowanie i opuszczanie stanowisk ogniowych, szybkie osiągnięcie gotowości bojowej. Szczególną rolę będą odgrywać tu uniwersalne śmigłowce bojowe (wykorzystywane jako środki transportu powietrznego oraz powietrzne środki rażenia), zapewniające silne wsparcie walczących zgromadzeń na lądzie. Rzut powietrzny wojsk lądowych może szybko przemieścić się na zagrożony odcinek i podjąć skuteczną walkę z przeciwnikiem, nawet na jego tyłach. Niezbędne jest jednak odpowiednie jego wyposażenie w przeciwlotnicze i przeciwpancerne środki ogniowe, umożliwiające skuteczne zwalczanie celów naziemnych i powietrznych.

Z kolei o sile ognia zespołowych środków walki (czołgów, bojowych wozów piechoty, transporterów opancerzonych, dział samobieżnych, śmigłowców bojowych itp.) stanowi rodzaj i ilość uzbrojenia, umożliwiającego zwalczanie siły żywej i obiektów przeciwnika oraz ich cechy (np.: kaliber, zasięg ognia skutecznego, rodzaj amunicji, jednostka ognia, rodzaj podawania amunicji, sposoby naprowadzania i prowadzenia ognia, sposób wypracowywania i wprowadzania danych do strzelania, przyrządy obserwacyjno-celownicze, prawdopodobieństwo trafienia, skuteczność itp.). Ważne a nawet pożądane jest, aby środki walki (szczególnie zespołowe) miały możliwość przeciwstawienia się i skutecznego zwalczania celów w szerokim zakresie (zarówno naziemnych jak i powietrznych oraz na podejściach do obszaru bezpośredniej walki).

Zmienność sytuacji taktycznej i dynamika działań bojowych nakładają dodatkowo pożądane wymagania eksploatacyjne, m.in. takie jak: niezawodność działania, podatność obsługowo-naprawcza, niskie koszty produkcji i eksploatacji. Środki walki przeznaczone dla wojsk obrony terytorialnej, podobnie jak broń indywidualna wojsk operacyjnych, powinny się cechować

lekką i prostą konstrukcją. Tak więc nie wszystkie typy rozwiązań konstrukcyjnych naszego sprzętu wojskowego spełniają oczekiwania użytkowników, konieczne jest podjęcie działań na rzecz modernizacji sprzętu lub wprowadzania nowoczesnych rozwiązań.

1.6. Podsumowanie

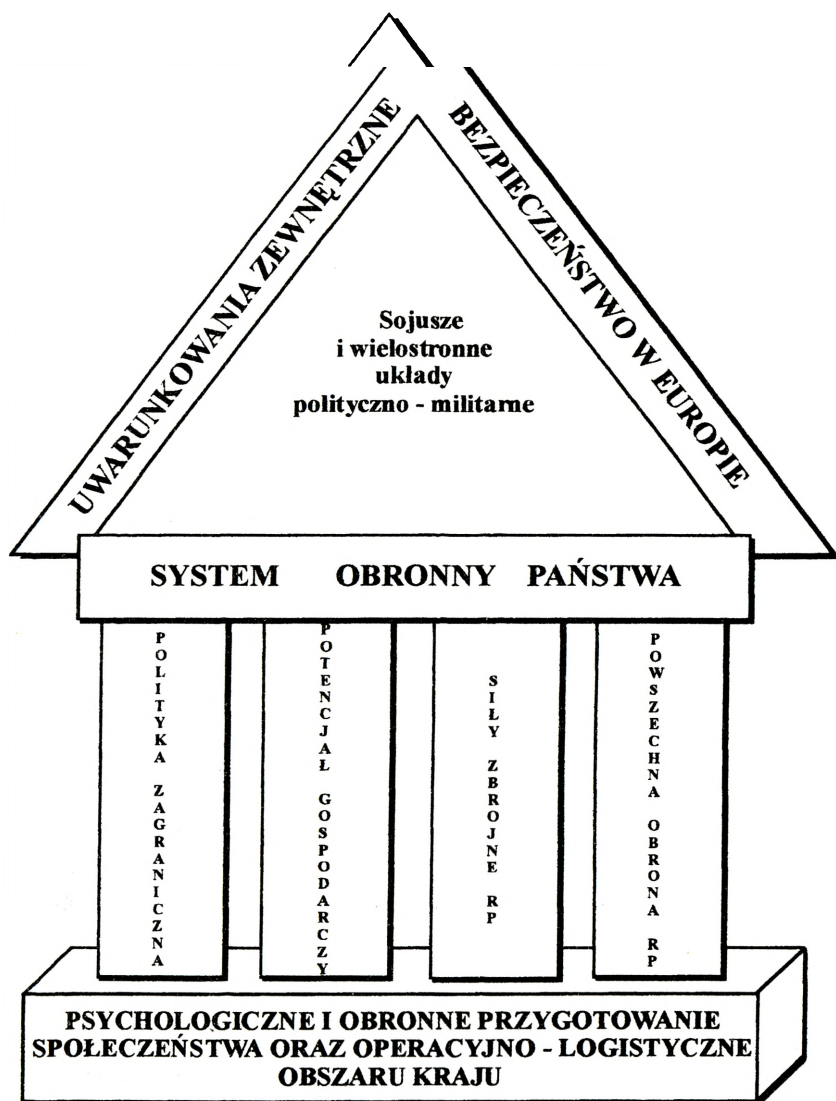
Z czysto teoretycznego punktu widzenia należy założyć, że nasze siły zbrojne powinny przygotować się do dwóch różnych konfliktów:

1. Wojny na dużą skalę, najprawdopodobniej wywołanej nie z naszego powodu i nie przeciw nam;
2. Lokalnego konfliktu zbrojnego o ograniczonej intensywności (w sensie rozmachu czasowo-przestrzennego), np. konflikt w strefie przygranicznej.

Praktycznie jednak wojna na dużą skalę jest dziś mało prawdopodobna, gdyż wywołać ją mogłoby wyłącznie państwo totalitarne przy założeniu, że uzyskało wcześniej znaczną przewagę nad pozostałymi państwami lub całym światem. Z tego też powodu Polska, co najwyżej, może być uwikłana w ewentualny konflikt zbrojny (z sąsiadami) o lokalnym zasięgu i przy użyciu broni konwencjonalnej. Należy jednak mieć świadomość tego, iż (z dużym prawdopodobieństwem) nie będą to działania typowe dla II wojny światowej.

Porównanie możliwości sił zbrojnych państw z naszego otoczenia wskazuje, że relacje te nie są korzystne dla Polski. Nie oznacza to, że mamy zrezygnować z własnej (narodowej) strategii wojennej i własnego systemu obronnego, wręcz przeciwnie (rys.1.5).

Każdy z ww. elementów systemu obronnego państwa powinien mieć określony zakres zadań obronnych, obligatoryjnie wykonywanych w okresie pokoju oraz w czasie kryzysu lub konfliktu zbrojnego. Wynika to z pewnych reguł postępowania, a mianowicie: *W czasie pokoju należy robić to wszystko, co jak wiadomo każdemu przypadnie z konieczności czynić w bitwie* (Wegecjusz Flawiusz), gdyż *Podczas wojny nie czas na zagłębienie do podręczników* (Władysław Witwicki).



Rys. 1.5. Czynniki wpływające na system obronny RP

W naszych warunkach geopolitycznych i polityczno-militarnych optymalne jest przyjęcie strategii obronnej z elementami powszechnej obrony terytorialnej (narodowej). Siły zbrojne z kolei powinny być wyposażone w odpowiednie środki walki, zdolne do skutecznego niszczenia potencjalnego przeciwnika.

Do podstawowych wymogów jakie powinien spełniać racjonalny system obrony RP należy zaliczyć:

- przygotowanie zawczasu obrony obszaru kraju (w odniesieniu do: społeczeństwa, gospodarki, sił zbrojnych, terytorium);
- skuteczne odstraszenie militarne i odparcie ewentualnej agresji zbrojnej;
- elastyczność, czyli zdolność do natychmiastowego dostosowania możliwości obronnych do zmian w sytuacji politycznomilitarnej (kierunków realnego zagrożenia agresją);
- ekonomiczność obrony, czyli uzyskanie maksymalnych i trwałych efektów obronnych z możliwych nakładów finansowych na zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa;
- efektywność wykorzystania uwarunkowań wewnętrznych (woli walki i patriotyzmu społeczeństwa, walorów terenu, infrastruktury obronnej na obszarze kraju i innych składników potencjału obronnego);
- możliwość sparaliżowania ruchu lądowego i powietrznego zgrupowaniom uderzeniowym agresora;
- zagwarantowanie odporności na zaskoczenie strategiczne;
- natychmiastowa gotowość do podjęcia działań obronnych w każdej fazie konfliktu zbrojnego (uderzenie z zaskoczenia na SZ i obiekty strategiczne, wtargnięcie w głąb terytorium, odpieranie przeciwwuderzeń i przeciwnatarć, zajęcie lub opanowanie części terytorium, utrzymanie lub okupacja terytorium);
- podstawą zapewnienia bezpieczeństwa państwu są narodowe SZ, charakteryzujące się: manewrowością działania, skuteczną obroną przestrzeni powietrznej, sprawnością rozpoznania i dowodzenia, zdolnością podjęcia i prowadzenia działań na samodzielnych kierunkach, przygotowaniem technicznym i taktycznym do prowadzenia działań niekonwencjonalnych i w trudnych warunkach.

Podczas tworzenia systemu obronnego RP powinno uwzględniać się wyniki badań systemowych, a w szczególności:

- ciągłą i wielopłaszczyznową analizę rozwoju procesów społeczno-politycznych, ekonomiczno-gospodarczych, demograficznych, ekologicznych, naukowo-technicznych itp. w Polsce oraz jej bliższym i dalszym otoczeniu;

- analizę i prognozę rozwoju sytuacji politycznej i militarnej oraz aspiracji, nastrojów i dążeń społeczeństw i mniejszości narodowościowych w bliższym i dalszym otoczeniu Polski;

- analizę i prognozę prawdopodobnych obszarów lub kierunków zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz rozwoju sytuacji polityczno-militarnej na zagrożonych obszarach (kierunkach);

- opracowane scenariusze prawdopodobnego rozwoju sytuacji polityczno-militarnej i wybór scenariusza najbardziej prawdopodobnego w bliższej i dalszej przyszłości oraz na poszczególnych kierunkach prawdopodobnych zagrożeń bezpieczeństwa Polski;

- wypracowanie strategii wojennej państwa, odpowiadającej potencjalnym potrzebom zagwarantowania bezpieczeństwa i suwerenności Polsce;

- określenie potrzeb militarnych (siły i środki oraz zasoby zasileniowe) dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom i ewentualnej napaści zbrojnej lub agresji;

- określenie wymagań, jakie powinien spełniać system obronny i jego składowe w ramach systemu bezpieczeństwa państwa.

Opracowany w ten sposób model systemu obronnego RP, w ramach systemu bezpieczeństwa Polski, powinien zawierać ściśle wymagania co do rozwiązań docelowych, w tym wymagania na pożądane parametry taktyczno-techniczne środków walki oraz etapy stopniowego dochodzenia do tych rozwiązań. Wiążą się z tym określone koszty, niestety bardzo wysokie. Na ile państwo będzie zdolne je podźwignąć w perspektywie kilkunastu najbliższych lat, na tyle będziemy mogli mówić o poczuciu naszego bezpieczeństwa. Względne poczucie bezpieczeństwa może nieść za sobą uczestnictwo w NATO, ale i ono pociąga za sobą określone (równie wysokie) koszty. Poczucie realnego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli musi kosztować.

2. POTRZEBY ZASILENIOWE POTENCJAŁU OBRONNEGO

Przy okazji wprowadzania zmian w strukturach logistyki SZ RP, przystąpienia Polski do „Partnerstwa dla Pokoju” i wejścia do NATO, dużo się mówiło o potrzebach zasileniowych naszego systemu obronnego - zresztą różnie rozumianych i interpretowanych.

Dla potrzeb jednoznacznego komunikowania się, przynajmniej w obszarze tej publikacji, przedstawimy interpretację potrzeb zasileniowych.

Potrzeby zasileniowe potencjału obronnego, to zbiór stanów osobowych i ich wartości duchowych; technicznych środków walki; bazy materiałowo-technicznej; infrastruktury zasileniowej oraz zasobów finansowych - koniecznych do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju systemu obronnego w czasie pokoju, kryzysu, konfliktu zbrojnego lub wojny, zgodnie z przyjętą strategią, w celu realizacji określonych konstytucyjnie zadań obronnych państwa (a wynikających z prognozowanego rozwoju stosunków wewnętrznych i międzynarodowych).

Potrzeby zasileniowe wyrażane są wskaźnikami miar ilościowych i jakościowych¹⁴.

Na potencjał obrony militarnej państwa, decydujący o możliwościach bojowych wojsk oraz potrzebach zasileniowych, składają się:

- stan osobowy żołnierzy (odpowiednio zorganizowanych i wyszkolonych), przygotowanych do efektywnego eksploataowania środków walki;
- wyposażenie w techniczne środki walki (konieczna ilość uzbrojenia i innego sprzętu pomocniczego, o odpowiednich walorach taktyczno-technicznych i gotowości użytkowej);
- zasoby zasileniowe i techniczna infrastruktura logistyczna (odpowiednio urzutowane i rozmieszczone w terenie: żywywienie i umundurowanie; obiekty zakwaterowania i szkolenia; materiały pędne i smary; amunicja i inne środki bojowe, baza usługowa itp.).

¹⁴ Rozwinięcie i wyszczegółowienie tej problematyki nastąpi w kolejnych punktach opracowania.

Potrzeby zasileniowe w zakresie stanów osobowych - to zbiór określonej liczby żołnierzy służby zasadniczej, kontraktowej i zawodowej oraz rezerwowej, przynależnych do odpowiednich jednostek organizacyjnych w strukturze sił zbrojnych oraz właściwie wyszkolonych pod względem ogólnym i specjalistycznym¹⁵.

Potrzeby w zakresie stanów osobowych wynikają z zadań jakie postawiono przed siłami zbrojnymi, stanowiącymi zasadniczy element w systemie obrony państwa oraz zobowiązań traktatowych i umów międzynarodowych (np. Układu CFE). Dotyczy to zarówno ich liczebności jak i stopnia wyszkolenia. Obecnie i w najbliższej przyszłości szczególnie wymagania dotyczyć będą ogólnego i specjalistycznego przygotowania żołnierzy do wykonywania zadań w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”, a w przyszłości - współdziałania w NATO. Wymagania te odnoszą się głównie do kierowniczej kadry dowódczo-sztabowej wszystkich szczebli, ale nie tylko. Należy ubolewać, że w ostatnich latach tak mało uwagi poświęcano przygotowaniu (wyszkoleniu) odpowiednich, pod względem ilościowym i jakościowym, rezerw osobowych. Można tu tylko przytoczyć słowa J. Piłsudskiego *Armia na wojnie robi to, czego się nauczyła w czasie pokoju*.

Potrzeby w zakresie wartości duchowych - to zbiór wartości odnoszony do zasobów intelektualnych i estetycznych koniecznych do wytwarzania i utrwalania świadomości celowego działania oraz motywacji pożądaných zachowań. Potrzeby duchowe traktuje się jako potrzeby **wyższego rzędu**. Do potrzeb duchowych należy zaliczyć wszystko to, co wiąże się z kształtowaniem postaw obywatelskich żołnierzy (np.: obiektywnego oceniania stanu bezpieczeństwa państwa, świadomości koniecznej obrony nadrzędnych wartości (racji stanu) państwa, poczucia odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i innych, patriotyzmu itp.) oraz ich rozwojem intelektualnym i estetycznym własnej osobowości (np.: zgłębiania wiedzy ogólnej i specjalistycznej, uprawiania zainteresowań i zamiłowań, zaspokajania potrzeb estetycznych itp.).

¹⁵ Patrz: S. Dworecki, *Miejsce techniki w procesie kształcenia oficera XXI wieku*, [w:] materiały z konferencji nt.: *Kształcenie techniczne w wyższym szkolnictwie wojskowym w świetle przewidywanych zmian propagandowych wynikających z nowej doktryny obronnej*, s. 12-24.

Potrzeby w zakresie wyposażenia wojsk w techniczne środki walki - to zbiór wartości odnoszony do sprzętu bojowego i pomocniczego, w jaki powinny być wyposażone wojska operacyjne i obrony terytorialnej, aby mogły skutecznie przeciwstawić się ewentualnej napaści zbrojnej (zapewnić skuteczną obronę państwa).

Do potrzeb w zakresie wyposażenia wojsk w techniczne środki walki zaliczamy sprzęt bojowy (broń pancerną; artylerię naziemną, przeciwlotniczą, przeciwpancerną, raketową; broń strzelecką; statki powietrzne, środki bojowe marynarki wojennej itp.) oraz sprzęt pomocniczy (środki transportowe, ewakuacyjno-remontowe, rozpoznania, łączności itp.).

Istotnymi elementami, wchodzącymi w skład potencjału technicznych środków obrony militarnej Polski, są systemy rozpoznania, dowodzenia i kierowania, zapewniające skuteczne działanie wojsk i racjonalne wykorzystanie technicznych środków rażenia oraz zasobów zasileniowych. Uczestnictwo Polski (wcześniej w „Partnerstwie dla Pokoju”) w NATO, wymaga wprowadzenia istotnych zmian ilościowych i jakościowych w elementach potencjału obrony militarnej. Głównie dotyczy to dostosowania parametrów taktyczno-technicznych systemów rozpoznania, łączności i dowodzenia oraz uzbrojenia i innego sprzętu pomocniczego. Dlatego, choć zrealizowanie tego wymogu wiąże się z ogromnymi kosztami obciążającymi budżet MON, to jednak należy się na to zdecydować. W przeciwnym razie może spełnić się przestroga, *Kto nie szanuje własnej armii, zmuszony będzie szanować obcą*. Stąd właśnie tak ważne jest, aby wojska sukcesywnie wyposażać w sprzęt najnowszej generacji. Nie można zatem godzić się na to, aby sprowadzać pojedyncze egzemplarze przestarzałego sprzętu, w dodatku bez zagwarantowania pełnego serwisu obsługowo-naprawczego.

Potrzeby w zakresie bazy materiałowo-technicznej - to zbiór odpowiednio urzutowanych wartości odnoszony do zasobów materiałowych i technicznych koniecznych do realizacji zadań obrony militarnej państwa. Określają one organizację, strukturę, urzutowanie i rozmieszczenie bazy materiałowo-technicznej koniecznej do życia i działania wojsk w czasie pokoju, kryzysu i konfliktu zbrojnego (wojny). Potrzeby materiałowo-techniczne traktuje się jako potrzeby **podstawowe**.

Do potrzeb materiałowo-technicznych należy zaliczyć wszystko to, co wiąże się z tworzeniem i utrzymywaniem na odpowiednim poziomie potencjału obrony militarnej sił zbrojnych oraz gotowości do ich użycia w stanie kryzysu lub konfliktu zbrojnego (wojny)¹⁶. Zatem w skład potrzeb materiałowo-technicznych wejdą środki materiałowe potrzebne do życia i działania żołnierzy (środki żywnościowe, mundurowe, medyczne i różnego rodzaju usługi socjalno-bytowe) oraz do efektywnej eksploatacji sprzętu technicznego (paliwa, smary itp.). Drugą część stanowią środki techniczne, związane głównie z działaniem żołnierzy i eksploatacją sprzętu technicznego (środki bojowe, np. amunicja; środki techniczne, np. medyczne, kwaterunkowe, obsługowo-naprawcze).

Potrzeby w zakresie infrastruktury zasileniowej - to zbiór odpowiednio rozmieszczonych w terenie (na obszarze kraju) obiektów i urządzeń służących do realizowania procesów zasileniowych sił zbrojnych oraz zapewniających im warunki do efektywnego i skutecznego działania w czasie pokoju, kryzysu i konfliktu zbrojnego (wojny).

Do obiektów i urządzeń infrastruktury zasileniowej, świadczących o operacyjnym i logistycznym przygotowaniu obszaru kraju do działań wojennych, zalicza się wszystkie te wojskowe i cywilne obiekty i urządzenia, które służą zaspokajaniu potrzeb sił zbrojnych¹⁷. Zatem w skład infrastruktury zasileniowej wchodzić będą obiekty i urządzenia, np.: koszarowe, magazynowe i hurtowni, sieci komunikacji kolejowej i drogowej, transportu wodnego i powietrznego, bazy sanatoryjno-szpitalnej, zakładów remontowo-produkcyjnych, przemysłu zbrojeniowego, łączności itp. Obecnie występuje, i w przyszłości będzie występowało, dużo problemów natury organizacyjnej w zakresie rozmieszczenia i dostosowania do nowych potrzeb wojskowej infrastruktury zasileniowej (w tym obiektów koszarowych i magazynowych),

¹⁶ Zob.: S. Dworecki, *Prognozowany charakter konfliktów zbrojnych a nowoczesne środki walki* [w:] PTUiR nr 51, Zielonka 1994, s. 7-29, oraz: *Uwarunkowania strategiczno-polityczne determinujące kierunki rozwoju wyposażenia technicznego wojsk RP*, [w:] PTUiR nr 48, Zielonka 1993, s. 21-29.

¹⁷ S. Dworecki, *Eksploatacja sprzętu wojskowego w systemie logistycznym wojska*, [w:] PTUiR nr 53, Zielonka 1994, s. 125-135, oraz: *Pogląd na terytorialny (strefowy) system zasilania logistycznego*, [w:] ZN AON nr 3 (12), Warszawa 1993, s. 139-160.

a tym samym i finansowej - wynikających ze zmiany orientacji polityczno-militarnej w Europie Środkowo-Wschodniej. Dotychczasowa dyslokacja jednostek wojskowych i służąca im infrastruktura zasileniowa przygotowane i rozmieszczone były pod kontem zabezpieczenia przegrupowania wojsk radzieckich i zasilania naszych wojsk, działających na froncie zewnętrznym (poza Odrą i Nysą Łużycką). Konieczność wprowadzenia zmian w urzutowaniu i rozmieszczeniu zasobów zasileniowych oraz obiektów i urządzeń infrastruktury zasileniowej pociągnie za sobą ogromne obciążenie budżetu MON.

Potrzeby w zakresie zasobów finansowych - to konieczne środki finansowe na pokrycie kosztów: utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych i zaspokajania ich potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych (na odpowiednim poziomie); pozyskiwania, utrzymywania i użytkowania zasobów bazy materiałowo-technicznej (w tym uzbrojenia i innego sprzętu technicznego) oraz tworzenia, utrzymywania i rozbudowy wojskowej infrastruktury zasileniowej.

Potrzeby Sił Zbrojnych RP w zakresie zasobów finansowych muszą mieć swoje odzwierciedlenie w budżecie MON. W budżecie MON powinny być uwzględnione wszystkie wydatki związane z utrzymaniem sił zbrojnych na pożądanym poziomie ilościowo-jakościowym, ale i gwarantujące planowy ich rozwój. Może tak się stać tylko wówczas, gdy kierownictwo MON i Sztab Generalny SZ będą miały skrystalizowany pogląd na przyszłościowy kształt naszych sił zbrojnych i opracowany strategiczny program dochodzenia do tego kształtu, również w odniesieniu do systemu zasilania wojsk¹⁸. Tylko wówczas można racjonalnie wykorzystać nawet skromne (oby przejściowo) możliwości budżetowe państwa, tym samym i MON.

Bodźcami uruchamiającymi (generującymi) potrzeby sił zbrojnych są zadania wynikające dla nich z istoty systemu obronnego państwa¹⁹. Ten z kolei powinien być adekwatny do stanu i prognozowanego rozwoju stosunków międzynarodowych. Potrzeby zasileniowe należy rozpatrywać nie z punktu widzenia dzisiejszego stanu bezpieczeństwa naszego państwa (jak to niestety czyni część polityków), ale z myślą o przyszłych ewentualnych zagro-

¹⁸ S. Dworecki, *Pogląd na zasilanie logistyczne wojsk*, [w:] ZN AON nr 2 (12), Warszawa 1993, s. 103-117.

¹⁹ S. Dworecki, *Specyfika podejmowania decyzji o zasilaniu logistycznym wojsk w działaniach wojennych*, [w:] PTUiR nr 49, Zielonka 1993, s. 77-94.

zeniach militarnych. Potrzeby bowiem nie są czymś stałym, lecz się zmieniają wraz ze zmianą uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa.

Postępująca stabilizacja stosunków międzynarodowych, procesy ograniczania i redukcji uzbrojenia mogą sprzyjać zmniejszaniu potrzeb sił zbrojnych. Jeżeli jednak rozwój stosunków międzynarodowych zmierzać będzie do nasilania się zagrożeń oraz występowania kryzysów i konfliktów (zbrojnych i wojen), to wzrastać będą również potrzeby sił zbrojnych. Poza tym potrzeby sił zbrojnych mogą wynikać również ze zobowiązań traktatowych i sojuszniczych oraz umów międzynarodowych. Przykładem tego może być wzrost potrzeb sił zbrojnych, wynikający z przystąpienia Polski do „Partnerstwa dla Pokoju”, a ostatecznie - aktywnego uczestnictwa w NATO, z wszelkimi tego konsekwencjami.

Przedmiotem analizy prowadzącej do ustalenia uwarunkowań wpływających na kształtowanie potrzeb zasileniowych potencjału obronnego państwa powinny być: rozwój międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, potencjałów sąsiadów, sytuacji w państwach naszego otoczenia oraz właściwości przyszłych ewentualnych konfliktów zbrojnych. Mając wiarygodny obraz naszego otoczenia oraz sytuacji wewnętrznej Polski możemy nakreślić zakres prac nad systemem bezpieczeństwa państwa, w tym podsystemem obronnym.

Konstrukcja takiego systemu powinna wywodzić się z:

1. Diagnozy i prognozy rozwoju stosunków międzynarodowych, z punktu widzenia warunków bezpieczeństwa Polski, w tym zwłaszcza możliwych zagrożeń potencjalnymi konfliktami;
2. Określenia programu (zestawów celów i zadań) przeciwstawiania się potencjalnym zagrożeniom wojennym, w tym zapobiegania wybuchowi konfliktu zbrojnego oraz - gdyby się to nie udało - strategicznej koncepcji prowadzenia działań wojennych;
3. Ustalenia sił i środków niezbędnych do realizacji powyższego programu, czyli układu i struktury systemu bezpieczeństwa państwa, w tym podsystemu obronnego;
4. Sformułowania przedsięwzięć niezbędnych do przygotowania całego systemu bezpieczeństwa państwa do wykonania zadań w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny.

Polska polityka bezpieczeństwa państwa, w zakresie kreowania potrzeb zasileniowych potencjału obronnego, powinna zatem rozstrzygnąć przede wszystkim następujące główne problemy, związane z kształtowaniem polityki obronnej i podsystemu obronnego (w tym tworzenie infrastruktury logistycznej i zasobów zasileniowych):

- wiarygodnie ocenić warunki bezpieczeństwa państwa, w tym prognozę prawdopodobnie realnych kierunków i skali potencjalnych zagrożeń militarnych;

- adekwatnie do wyników oceny warunków bezpieczeństwa państwa określić program skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania kryzysom i zjawiskom konfliktogennym w stosunkach międzynarodowych oraz strategiczną koncepcję prowadzenia ewentualnych działań wojennych;

- stosownie do przyjętej strategii prowadzenia ewentualnych działań wojennych określić wielkość (siły i środki) potencjału obronnego państwa, jego skład i strukturę oraz zasady rozmieszczenia i utrzymywania go na obszarze kraju;

- określić strategiczny plan realizacji przedsięwzięć w procesie dochodzenia do docelowego potencjału obronnego państwa, a w tym i przemysłu obronnego;

- określić zakres koniecznych zmian strukturalnych i organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego²⁰, umożliwiających działanie w systemie sojuszniczym i narodowym²¹.

Jednocześnie należy pamiętać o tym, że potrzeby sił zbrojnych wynikają również ze stanu stosunków wewnętrznych państwa (ustrojowych, społecznych, gospodarczych) oraz poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego i behawioralnego jego obywateli. Im niższy poziom stabilności wewnętrznej i stanu bezpieczeństwa, tym większe są potrzeby sił zbrojnych do wypełniania ich konstytucyjnych zadań.

²⁰ Ma to ścisły związek z problemami normalizacji i standaryzacji w całym obszarze gospodarki narodowej, a w tym potencjału obronnego.

²¹ Warto tu zaznaczyć, że w ramach paktu NATO jego sygnatariusze mają tak skonstruowany system bezpieczeństwa państwa, iż mogą działać w układzie koalicyjnym lub narodowym. Nie ogranicza to ich suwerenności choćby w zakresie rozwijania własnego przemysłu zbrojeniowego.

3. ANALIZA WYDATKÓW OBRONNYCH

3.1. Obronność na tle rozwoju społeczno-gospodarczego

Rozwój społeczno-gospodarczy zależy od przyjętej polityki, rozumianej tu jako całokształt działalności państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą, zmierzającej do osiągnięcia celu strategicznego jakim jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Z kolei istota polityki gospodarczo-obronnej **sprowadza się do** utrzymania odpowiedniej gotowości obronnej kraju, przygotowania infrastruktury obronno-gospodarczej, powszechności wysiłku gospodarczo-obronnego oraz dążenia do **myślenia kategoriami interesu państwa i jego obronności**. Ponieważ polityka gospodarczo-obronna jest częścią polityki państwa, związaną z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczego zgodnie z doktryną obronną, zatem o możliwości kształtowania potencjału obronnego decydować będzie kondycja gospodarki narodowej. Dlatego coraz bardziej uzasadnione wydaje się wiązanie polityki gospodarczo-obronnej państwa z jego polityką bezpieczeństwa, przy traktowaniu pierwszej jako części składowej drugiej. Poprawne i pożądane w tej sytuacji jest traktowanie polityki gospodarczo-obronnej jako całokształtu działań politycznych, społecznych, gospodarczych i obronnych zapewniających bezpieczeństwo państwa i bezpieczny byt narodu. Przy czym dwa pierwsze decydują bezpośrednio o zdolności obronnej, a trzeci tworzy materialne podstawy obronności, zależne od możliwości ekonomicznych państwa.

Trudno jest ocenić jednoznacznie stan polskiej gospodarki u progu 1999 r. Podstawowe sektory gospodarki znajdują się w okresie restrukturyzacji. Pozytywnym symptomem zmian jest systematyczny wzrost gospodarczy. Rok 1998 rozpoczął się stosunkowo szybkim wzrostem produkcji, ale zakończył się przy znacznie wyhamowanym tempie wzrostu tego wskaźnika. Według GUS w 1998 r. średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego wyniosło około 4,8%. Podkreślić przy tym należy, że w pierwszym kwartale ten wzrost wynosił 6,4%, w drugim 5,2%, w trzecim 4,9%, a w czwartym już tylko 3,4%.

Na niższy wzrost niż w roku ubiegłym miały wpływ przede wszystkim trzy elementy:

- polityka tzw. schładzania gospodarki - od połowy 1998 r. działania rządu w tym zakresie skierowane były na ograniczenie popytu konsumpcyjnego, który z kolei miał ograniczyć import i pobudzić eksport, a w konsekwencji zmniejszyć deficyt bilansu płatniczego. Przewidywano jednocześnie, że wpłynie to na obniżenie inflacji, nie zakładano natomiast, że wpłynie to tak negatywnie na wyniki produkcyjne w przemyśle i budownictwie;

- kryzys finansowy w Rosji - od września 1998 r. uwidocznił się znaczny spadek polskiego eksportu do wschodniego obszaru, a zwłaszcza eksportu żywności, wyrobów przemysłowych i usług budowlanych;

- zmniejszenie tempa wzrostu PKB i produkcji przemysłowej w Europie Zachodniej.

Zwłaszcza ta ostanía przyczyna miała istotny wpływ na polskie problemy gospodarcze, w tym załamanie naszego eksportu, który na rynki zachodnie wynosił prawie 70%. Ponadto strukturę naszego eksportu tworzą głównie towary mało przetworzone. Są to w dużym stopniu surowce i materiały do produkcji, a ich ceny spadły najbardziej. Ponadto głównymi polskimi eksporterami na rynki zachodnie są nasze małe i średnie przedsiębiorstwa, których odporność na osłabienie koniunktury jest o wiele mniejsza niż dużych przedsiębiorstw. Małe firmy eksportowe lokują swój towar na jednym rynku i są z tego powodu od jego kondycji bardzo uzależnione, podczas gdy duże firmy na pogorszenie koniunktury na jednym rynku reagują zmianą geograficzną eksportu oraz zmianą struktury towarowej, w ten sposób minimalizując swoje straty.

Wielkości rzeczywiste PKB (w cenach bieżących) przedstawiono w tabeli 3.1, natomiast dynamikę zmian odwzorowano na rys. 3.1.

Rok 1998 zapoczątkował okres, w którym nastąpiło ścisłe powiązanie (ściska koordynacja) polityki budżetowej z pieniężną. Według założeń ustawy budżetowej w 1999 r. polityka gospodarcza rządu będzie realizowana w ścisłej korelacji z polityką budżetową, pieniężną i kursową rządu.

Tabela 3.1

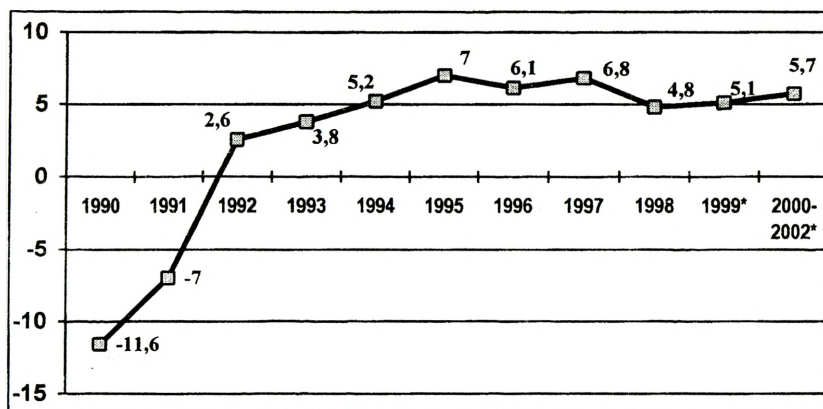
WIELKOŚĆ PKB W LATACH 1989-1998 W CENACH BIEŻĄCYCH (W MLD ZŁ)

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
PKB	11,83	56,03	80,88	114,94	155,78	210,41	288,70	364,80	444,75	466,1	596,0

* - prognozowane wykonanie;

** - prognoza zawarta w ustawie budżetowej na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe na lata 1989-1999.



* - prognoza zawarta w ustawie Budżetowej na 1999 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 1989-1999

Rys. 3.1. Dynamika zmian PKB w latach 1990-2002 wg cen stałych z 1998r.
(w %, rok poprzedni = 100)

W 1999 r. bezpośrednim celem polityki pieniężnej będzie dalsze obniżanie inflacji, zgodnie z założeniami Rady Polityki Pieniężnej, natomiast w zakresie polityki kursowej dążyć się będzie do zmiany reżimu kursu walutowego w kierunku jego pełnego upłynnienia.

Pamiętać jednak należy, że reperkusje kryzysu rosyjskiego i związane z nim pogorszenie perspektyw wzrostu PKB w krajach rozwiniętych dotknęły także polską gospodarkę. Uwidocznili się to dobitnie w postaci odpływu krót-

koterminowego kapitału ok. 1 mld \$. Ponadto już z końcem sierpnia zaobserwowano drastyczne ograniczenie polskiego eksportu do Rosji, co w efekcie doprowadziło do spadku tempa wzrostu produkcji przemysłowej do 1,4% w skali roku. Skutki kryzysu dla całej gospodarki nie okazały się jednak zbyt groźne, gdyż dotyczył tylko kilku procent polskiego handlu zagranicznego²².

Wbrew wielu pesymistom nie nastąpiło drastyczne załamanie popytu krajowego, a co najważniejsze udało się zachować bilans płatniczy kraju w równowadze. Można mówić co prawda o osłabieniu tempa wzrostu gospodarki, jednak we wszystkich kwartałach 1998 r. nadal odnotowano **wzrost PKB**.

Według rządowych prognoz zawartych w „Ustawie Budżetowej na 1999 r.”, w tym roku zanotujemy wzrost PKB na poziomie 5,1%. Prognozy innych ośrodków zawarto w tabeli 3.2.

Tabela 3.2

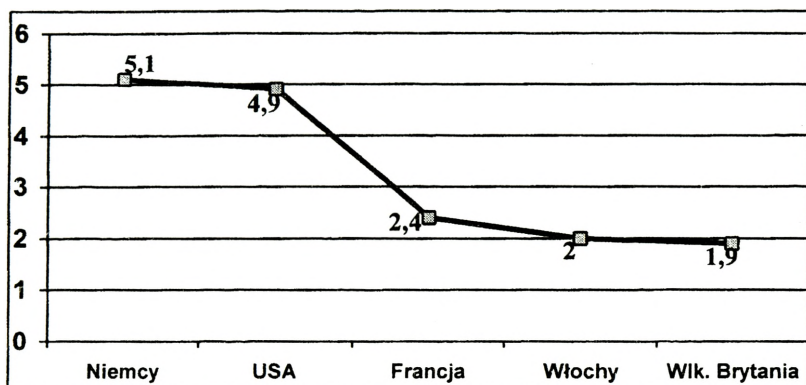
**PORÓWNANIE PROGNOZY TEMPA WZROSTU PKB ORAZ INFLACJI W 1999 R.
WG RÓŻNYCH INSTYTUCJI I OŚRODKÓW BADAWCZYCH**

Instytucje	Min. Finansów	Min. Gospodarki	RCSS	CASE	NOBE	IbnGR
PKB	5,1	4,5-5	3,5-4	4,1	4,8	4,5
Inflacja (średnioroczna)	8,1	9,0	8,0	7,1	b.d.	7,6

Źródło: Opracowano na podstawie Katarzyna Lutek *Gospodarcza zadyszka*, Życie 30-31.01.1999; *Notowania* Polityka Nr 7 (2180), 13.02.1999; *Prognozy RCSS*, Rzeczypospolita 6-7.03 1999.

W latach 1990-1998 zagraniczne firmy zainwestowały w naszym kraju ponad 30,65 mld \$. W 1998r. bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce osiągnęły rekordową wartość 10,1 mld \$. Największym inwestorem zagranicznym w Polsce są Niemcy - 16,6% łącznych inwestycji. Kolejne miejsca zajmują odpowiednio Stany Zjednoczone - 16 %, Francja - 7,8%, Włochy - 6,5%, Wielka Brytania - 6,2%. Porównanie największych inwestorów zagranicznych w Polsce w mld \$ przedstawiono na rys. 3.2.

²² Polski eksport na rynek rosyjski przed kryzysem wynosił 8,4%, natomiast nasz import wynosił 6,8%.



Rys. 3.2. Wielkość inwestycji zagranicznych w Polsce według państw w mld \$

Znamienne jest, że w 1998 r. odnotowano wzrost inwestycji zagranicznych w stosunku do roku ubiegłego o 3,5 mld \$. Potwierdza to, że zapoczątkowany w 1989 r. proces transformacji systemowej, zmierzający do zbudowania demokratycznych reguł funkcjonowania państwa i gospodarki rynkowej przebiega pomyślnie. Stajemy się wiarygodnym partnerem i uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

Modernizacja gospodarki dokonuje się w znacznej części w oparciu o importowane urządzenia i technologie. Od 1990 r. wartość importu zwiększyła się ponad 4-krotnie, z 9,5 mld \$ w 1990 r. do 42,7 mld \$ w 1997 r. Również w 1998 r. nie udało się zahamować tempa wzrostu importu, który zamknął się kwotą 48,6 mld \$. Zestawienie wielkości importu i eksportu przedstawiono w tabeli 3.3, natomiast saldo bilansu handlowego na rys. 3.3.

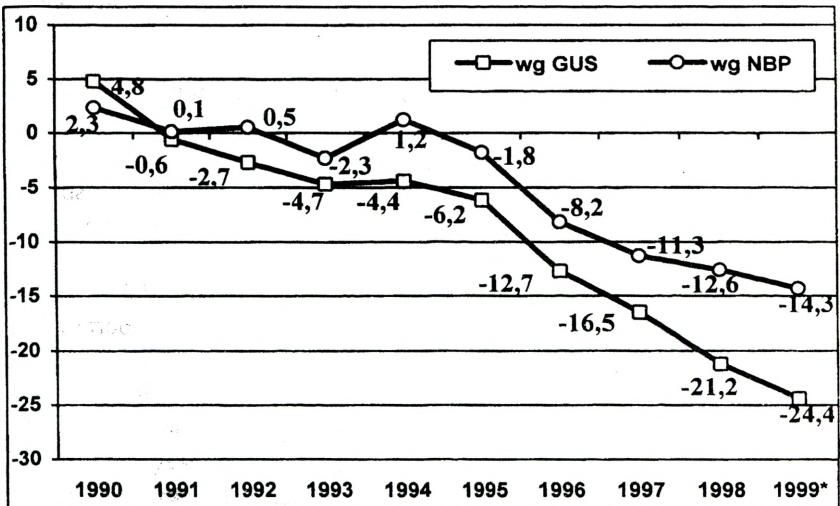
W 1999 r. w związku z załamaniem się polskiego eksportu na rynki wschodnie i niewielkiego ograniczenia tempa wzrostu importu, jednym z głównych zadań rządu będzie kontrola nad poziomem deficytu obrotów bieżących.

Tabela 3.3

**WIELKOŚCI IMPORTU I EKSPORTU W UJĘCIU RZECZOWYM (WG GUS)
I W UJĘCIU FINANSOWYM (WG NBP) W LATACH 1990-1998 W MLD \$**

Import/ Eksport	Lata									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Import (wg GUS)	9,5	15,5	15,9	18,8	21,6	29,1	37,1	42,3	43,5	52,1
Import (wg NBP)	8,6	12,7	13,4	15,9	17,8	24,7	32,6	38,5	44,0	48,6
Eksport (wg GUS)	14,3	14,9	13,2	14,1	17,2	22,9	24,4	25,8	24,1	27,7
Eksport (wg NBP)	10,9	12,8	14,0	13,6	19,0	22,9	24,4	27,2	31,4	34,3

* wg GUS - prognoza NOBE, wg NBP - projekt ustawy budżetowej na 1999 r.



* wg GUS - prognoza NOBE, wg NBP - projekt ustawy budżetowej na 1999 r.

*Rys. 3.3. Saldo bilansu handlowego w ujęciu rzeczowym (wg GUS)
i w ujęciu finansowym (wg NBP) w latach 1990-1999 (w mld \$)*

Ujemne saldo bilansu handlowego wzrosło w 1997 r. do 16,5 mld \$, a w 1998 r. do 19,5 mld \$ (w porównaniu do roku poprzedniego). Na koniec 1997 r. deficyt na rachunku obrotów bieżących kształtował się poniżej 4% PKB²³, ale zarazem wzrósł o ok. 3% w stosunku do 1996 r. (wynosił on ok. 1% PKB). W 1998 r. deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego ustabilizował się na poziomie 3% PKB w skali całego roku.

Przewiduje się, że w 1999 r. nastąpi znaczne zmniejszenie tempa wzrostu eksportu z 12% w 1998 r. do 8,9% PKB. Analogicznie tempo wzrostu importu zmniejszy się z 14,3% do 11,5% PKB.

Pomimo rosnącego deficytu bilansu handlowego, dynamika PKB utrzymuje się na wysokim poziomie (por. rys. 3.1), a indeks cen konsumpcyjnych oraz indeks cen producentów wykazywały wyraźną tendencję spadkową, co wskazuje na systematyczną poprawę stanu naszej gospodarki, a zatem korzystne są podstawy do prognozowania pożądanej polityki obronnej państwa.

Zasadność tej oceny uwiarygadnia fakt, że nakłady inwestycyjne w skali 1998 r. wzrosły 14,7%, a w kapitale zagranicznym napływającym do Polski, wyraźną przewagę mają bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Napływ kapitału związany jest z pozytywną oceną wyników gospodarczych i rosnącej wiarygodności ekonomicznej Polski na światowych rynkach kapitałowych.

Z analizy programów rządowych²⁴, oraz wyników bilansu płatniczego w handlu zagranicznym w 1997 r. wynikało, że wskaźnik *terms of trade* miał duże szanse ulec poprawie. Pomyślna w zasadzie sytuacja, kiedy w okresie lipiec - listopad 1997 r., wartość eksportu w USD wg bilansu płatniczego wyniosła 97,7% swojej wartości z I półrocza tegoż roku, natomiast policzony analogicznie import osiągnął poziom 90,8%, a w końcowych miesiącach 1997 r. deficyt obrotów bieżących zwiększał się zaledwie po ok. 0,3 mld \$, co w końcowym efekcie sprawiło, że drugie półrocze 1997 r. roku przyniosło

²³ Ekspertsi finansowi oceniają taki poziom deficytu jako jeszcze ekonomicznie bezpieczny. W krajach dynamicznie rozwijających się i ściągających stosunkowo znaczne kapitały zewnętrzne, deficyt tego rzędu jest uznawany za pożądany, a nawet konieczny, stanowi bowiem obiektywną konsekwencję dodatniego salda w kapitałowej części bilansu płatniczego.

²⁴ *Ocena realizacji strategicznych programów rządowych i programów rządowych o istotnym znaczeniu dla gotowości obronnej. Część II. Analiza programów rządowych w wybranych sektorach gospodarczych*, RCSS, DSO, Warszawa 1998.

dość wyraźną pozytywną korektę relacji import/eksport, przez niektórych ekonomistów była traktowana jako przejaw trwałego przezwyciężenia powstałych w ostatnich latach wzrostowych dysproporcji i generowanych przez nie potencjalnych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego i stabilizacji jakości pieniądza.

Jednakże w 1998 r. nastąpił dalszy szybki wzrost deficytu obrotów bieżących. Na taką sytuację złożyło się niewątpliwie osłabienie wpływów z eksportu do Rosji i krajów WNP w III kwartale tego roku²⁵, a ponadto niższa od września 1998 r. w porównaniu z odpowiednimi miesiącami 1997 r. nadwyżka nie sklasyfikowanych obrotów bieżących (głównie handlu przygranicznego).

Pamiętać również należy, że strategiczne dla kształtowania potencjału obronnego państwa sektory gospodarki (hutnictwo, energetyka, transport, łączność, przemysł obronny) znajdują się w okresie restrukturyzacji, a Polska w okresie negocjacji „Harmonogramu działań dostosowujących Polskę do poszczególnych sektorów jednolitego rynku UE”. Od uzyskanych efektów restrukturyzacji i wynegocjowanych okresów dostosowawczych poszczególnych dziedzin gospodarki zależeć będzie pozycja polskiego przemysłu w Europie i w świecie.

Pomimo utrzymującego się od kilku lat wzrostu PKB, jego dynamika wyraźnie spada, co nie stanowi zbyt dobrej prognozy dla realizacji programu modernizacji armii oraz możliwości szybkiego dostosowania jej infrastruktury i uzbrojenia do wymogów NATO. Świadczą o tym chociażby trudności w realizacji minimalnych wymagań celów sił zbrojnych na pierwszy dzień członkostwa.

Zróznicowany rozwój gospodarczy krajów nie tylko w otoczeniu RP powoduje, że stosunki międzynarodowe na wszystkich płaszczyznach charakteryzują się skomplikowanym systemem zależności i powiązań między regionami, społeczeństwami, religiami, ruchami politycznymi współpracującymi

²⁵ W poszczególnych miesiącach II kwartału eksport do krajów Europy Środkowej i Wschodniej wynosił: w lipcu – 516 mln \$, w sierpniu – 447 mln \$, we wrześniu 305 mln \$. podczas gdy w analogicznych miesiącach 1997 r. wynosił odpowiednio 484, 501, 547 mln \$. M. Misiak, *Handel zagraniczny i bilans płatniczy*, Nowe Życie Gospodarcze Nr 3, 17 stycznia 1999.

lub rywalizującymi ze sobą. Sieć powiązań gospodarczych sprawia, że stosunki ekonomiczne stają się poważnym instrumentem polityki wpływającym na współczesne pojęcie bezpieczeństwa. Środki oddziaływania ekonomicznego mogą stać się skutecznym narzędziem presji, faworyzowania lub wymuszeń. Stan gospodarki bowiem każdego państwa decyduje o zdolności przeciwstawienia się wszelkim formom zagrożenia bezpieczeństwa.

Prognozując wszelkie zmiany wydatków na obronność musimy pamiętać, że aspekt ekonomiczny ma złożone znaczenie dla pojawienia się zagrożeń militarnych.

Względna siła gospodarcza państwa i jego wpływy wojskowe, nie rosną i nie maleją równolegle. Wszelkie zmiany krzywej względnej siły gospodarczej państwa wyprzedzają zmiany krzywej wpływów wojskowych i terytorialnych. W świecie odbywa się nieustające balansowanie, rozwoju i osłabienia gospodarczego poszczególnych państw. Nierównomierność wzrostu gospodarczego powoduje, że niektóre państwa stają się bogatsze i zazwyczaj silniejsze militarnie. Mogą więc dążyć do zmiany sytuacji zagranicznej i swojej roli w geopolitycznym systemie międzynarodowym. Państwa słabsze w tym samym okresie zmuszone zmieniającą się sytuacją zagraniczną i wyraźną chęcią dominacji i współzawodnictwa innych państw zmuszone są do wyboru między bardziej **krótkotrwałym bezpośrednim bezpieczeństwem militarnym, a długotrwałym bezpieczeństwem gospodarczym.**

Nie ma sprawdzonej zasady, która ułatwia podjęcie decyzji jaki wybrać kierunek działania. Jeżeli zaniedbamy zapewnienie krajowi odpowiedniego poziomu możliwości obrony militarnej, to państwo i jego siły zbrojne mogą okazać się niezdolnymi do właściwego zareagowania na próbę wykorzystania tej sytuacji przez państwo rywalizujące. Jest raczej pewne, że państwo otoczone przez wrogich sąsiadów uzna za lepsze zapewnienie sobie bezpieczeństwa militarnego. Jeżeli jednak wydatki na zbrojenia będą zbyt duże, lub podjęte wcześniej porozumienia na rzecz zobowiązań wojskowych przewyższą możliwości budżetowe, to gospodarka tego nie wytrzyma. Dodatkowo podjęcie decyzji o formach zapewnienia bezpieczeństwa utrudnia **„prawo rosnących kosztów wojny**, a więc coraz bardziej skomplikowany i droższy sprzęt. Każde państwo musi borykać się z odwiecznymi dylematami wzno-

szenia się i opadania tempa produkcji, z procesem wynalazków technicznych, zmieniających możliwości prowadzenia wojen, ze zmianami zachodzącymi na scenie międzynarodowej, ze spiralą zbrojeń i kosztów broni, ze zmianami w układzie sił. Nie są to zjawiska poddające się kontroli pojedynczego podmiotu (państwa, czy człowieka). Dynamika zmian gospodarczych wywiera bowiem wpływ na struktury społeczne, sytuację polityczną, siłę militarną.

Polska znajduje się obecnie w zbliżonej, do tych akademickich rozważań, sytuacji. Jest w okresie budowania swojego bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego w czterech obszarach: ekonomicznym, politycznym, społecznym i militarnym. Polityka ta znajduje swoje odzwierciedlenie w budżecie, w planowanych wydatkach obronnych.

Na zakres i terminologię wydatków obronnych (w ujęciu NATO) składają się trzy główne sfery:

- budżet obronny – są to wydatki ponoszone w dziale 98 „Obrona Narodowa”, znajdującym się w części 30 budżetu państwa – Ministerstwo Obrony Narodowej;

- wydatki wojskowe – to wszystkie wydatki MON (część 30);

- wydatki obronne – to wszystkie wojskowe oraz wydatki innych dysponentów budżetu państwa związane z obronnością a nie tylko wydatki przeznaczone na funkcjonowanie sił zbrojnych.

Podział ten jest zbieżny z art. 2 ust. 4 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. nr 10 poz. 56 z 1996 r.) z dn. 14.12.1995 r., który stanowi, iż Minister Obrony Narodowej sprawuje, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, podmioty gospodarcze i inne podmioty a zgodnie z art. 1 ust. 3 i art.. 2 ust 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. nr 94 poz. 426) koordynuje planowanie obronne przez organy administracji państwowej, przygotowanie do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także inicjuje i organizuje prace naukowo-badawcze na rzecz obronności.

Tak więc do wydatków obronnych, oprócz wydatków określonych w cz. 30 budżetu państwa zaliczyć należy także:

- utrzymanie rezerw państwowych zastrzeżonych do wyłącznego dysponowania przez siły zbrojne;
- badania naukowe związane z obronnością, finansowane z budżetu państwa, poza wydatkami resortu obrony narodowej;
- utrzymanie i funkcjonowanie jednostek wojskowych nie podlegających resortowi obrony narodowej.

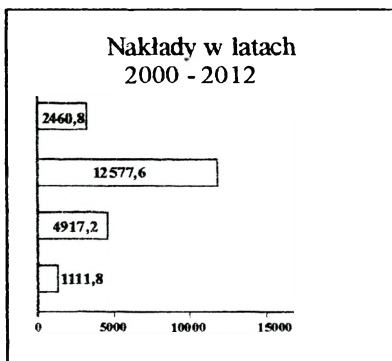
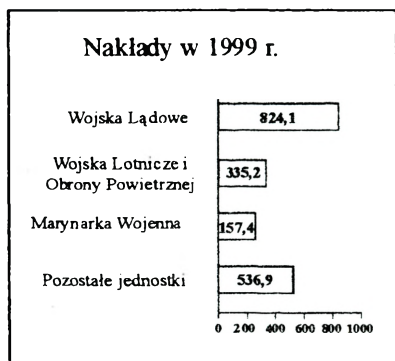
Do prezentacji i analizy wydatków obronnych i ich udziału w PKB oraz budżecie państwa zachodzi konieczność wyodrębnienia tych wydatków zgodnie z ich merytorycznym zakresem, a nie według jednoznacznie zdefiniowanych podziałek klasyfikacji budżetowej.

3.2. Potencjał wojskowy (militarny) państwa

W okresie lat 90. Polska dokonała znacznej redukcji uzbrojenia, wykonując tym samym postanowienia Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE)²⁶. Obecnie stan wyposażenia polskich sił zbrojnych w środki walki jest poniżej przysługującego nam limitu (wg ustaleń zawartych w CFE), a do tego wskaźnik nowoczesności naszego uzbrojenia jest niższy od średniego dla armii państw należących do NATO. Podstawowym zadaniem Polski jest zmniejszenie tej dysproporcji, a w tym dostosowanie naszej armii do standardów natowskich (zapewnienie kompatybilności i interoperacyjności).

W ustawie budżetowej na 1999 r. przyjęto jako załącznik wykaz programów modernizacji Sił Zbrojnych RP. Wielkości nakładów finansowych na ich realizację przedstawiono na rys. 3.4.

²⁶ Podpisany 19.11.1990 r. w Paryżu.



Rys. 3.4. Nakłady finansowe na realizację programów modernizacji technicznej sił zbrojnych w mln zł

Realizacja założeń zawartych w tych programach na pewno wpłynęłaby na poprawę stanu wyposażenia technicznego armii. Jednakże pomimo deklaracji rządu, że programy te zostaną zakwalifikowane jako zadania centralne, to należy mieć obawy, czy zostaną one w pełni zrealizowane w perspektywie do 2012 r. Najbardziej zagrożona jest realizacja programu zawierającego tzw. pozostały sprzęt, obejmujący bardzo szeroki ich asortyment. Nasuwa się także refleksja, że armia nadal nie ma programu transportowego. W sytuacji, gdy w eksploatacji znajduje się 45 tys. różnych typów podwozi oraz samochodów ciężarowych, problemu tego nie można pomijać. Tymczasem przy rocznych potrzebach ok. 1000 sztuk, zakupy są śladowe, np. w 1996 r. zakupiono 8 samochodów ciężarowych, a w 1997 r. ani jednego.

Sytuacja nie uległa radykalnej poprawie również w 1998 r. W budżecie obronnym Polski na zakupy nowego uzbrojenia i sprzętu technicznego przeznaczono kwotę 1 189,020 mln zł. Pomimo, iż oznacza to wzrost o 16,8% w stosunku do roku poprzedniego, stan armii nie uległ poprawie, gdyż realnie oznacza to wzrost jedynie na poziomie 4%.

Najgorzej sytuacja wyglądała w bieżącym utrzymaniu techniki bojowej. Według szacunków Sztabu Generalnego na utrzymanie istniejącego sprzętu

należałoby wydać 1,6 mld zł, podczas gdy w budżecie 1998 r. na ten cel znalazło się tylko 30% tej kwoty, co pozwoliło np. w wojskach lądowych zabezpieczyć tylko 16% potrzeb. Również nakłady na remonty sprzętu zmniejszone zostały o 50%, a zakupy części zamiennych pozwoliły pokryć tylko 32% potrzeb.

W takiej sytuacji sprzęt znajdujący się w tzw. grupie konserwacyjnej od kilku lat w ogóle nie jest obsługiwany. Niestety sytuacja nie ulegnie poprawie również i w 1999 r. Budżet MON liczony w stosunku do PKB osiągnął poziom zaledwie 2,03%, co oznacza, że jest najmniejszy od 1990 r. Realnie licząc w cenach z 1998 r. budżet MON zmniejszył się o 6%. Oznacza to m.in. duże ograniczenia w szkoleniu wojsk, zminimalizowaniu inwestycji, remontów, nie mówiąc już o obsłudze sprzętu grupy konserwacyjnej. Znamienne jest, że MON zamierza kupić w 1999r. np. 4 tylko śmigłowce Sokół i ani jednego czołgu czy samolotu.

W tej sytuacji MON zamierza skompensować ewentualne skutki realnego spadku wydatków rzeczowych pożyczką zaciągniętą w USA. Oferta rządu amerykańskiego ma pozwolić stronie polskiej na import sprzętu o wartości prawie 200 mln zł, co mogłoby oznaczać realny wzrost wydatków na modernizację techniczną o prawie 10% w stosunku do roku poprzedniego.

Z realizacji programów modernizacji technicznej sił zbrojnych wiąże się nie tylko unowocześnienie środków walki i restrukturyzacja samych sił zbrojnych, ale również modernizacja i rozbudowa technicznej infrastruktury logistycznej (m.in.: sieci lotnisk i ich wyposażenia w kompatybilny z NATO system nawigacji; sieci dróg komunikacji samochodowej i kolejowej; systemu łączności; składów zasobów zasileniowych; dostosowanie do potencjalnych potrzeb produkcyjnych i ewentualnej kooperacji przemysłu obronnego). Rodzi to określone konsekwencje dla polityki obronnej państwa i budżetu MON.

3.3. Budżet obronny a inne działy gospodarki

W Polsce po okresie głębokich przemian ustrojowych i gospodarczych, nadal dochodzi do rozbieżności poglądów przy ustalaniu priorytetów w czasie opracowywania budżetu państwa (np.: oświata, służba zdrowia, bezpie-

czeństwo publiczne, obrona narodowa). W budżecie na 1999 r. na realizację rozpoczętych czterech reform zarezerwowano 8,2 mld zł, z czego przeznaczono:

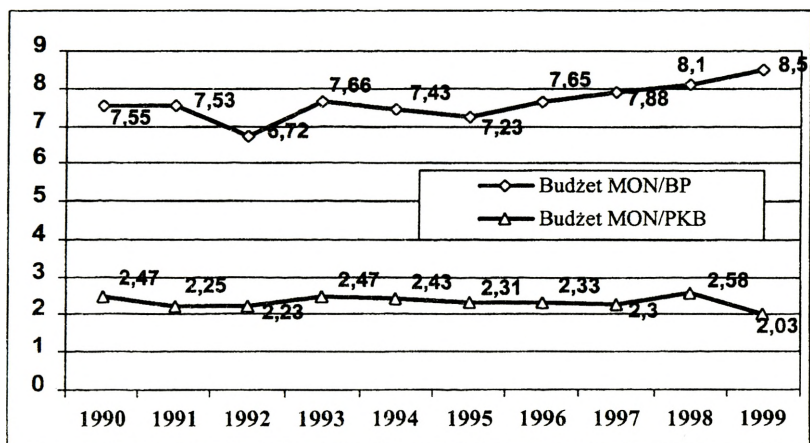
- 4 mld zł na reformę systemu emerytalnego;
- 2 mld zł na reformę służby zdrowia;
- 0,6 mld zł na reformę administracji;
- 1,6 mld zł na restrukturyzację górnictwa i hutnictwa.

Ponadto z rezerw celowych rząd przeznaczył 96 mln zł na sfinansowanie wdrożenia reformy systemu oświaty.

Na realizację programów modernizacji techniki Sił Zbrojnych RP w budżecie państwa przeznaczono kwotę 1,39 mld zł. Na rys. 3.5 przedstawiono udział procentowy budżetu obronnego MON w całości BP oraz PKB, a na rys. od 3.6 do 3.14 przedstawiono porównanie wydatków BP w dziale „Obrona Narodowa” na tle innych działów.

Z analizy rys. 3.5 wynika, że w Polsce udział budżetu obronnego w budżecie państwa w latach 1990-1992 systematycznie spadał do wartości 6,72%. W 1993 r. nastąpił wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 14%, by w kolejnych dwóch latach 1994-1995 zmniejszyć się do poziomu 7,23%. Od 1996 r. wartość tego współczynnika systematycznie wzrasta. Widoczny wzrost w 1996 r. jest jednak pozorny, ponieważ wynika z likwidacji podatku VAT. Zerowa stawka VAT od wyrobów i usług nabytych głównie przez wojsko spowodowała wprowadzić minimalny przyrost wydatków obronnych, lecz nie zmieniła się ich realna wartość. W 1998r. wydatki obronne państwa osiągnęły 8,01% budżetu państwa. Według projektu budżetu państwa na 1999 r. wydatki te zaplanowano na poziomie 8,5%.

Nieco odmiennie przedstawia się udział wydatków obronnych MON na tle PKB. W latach 1990-1992 wskaźnik ten malał od wartości 2,47% do 2,23%. W 1993 r. nastąpił wzrost o 6% w stosunku do roku poprzedniego. Jednakże w kolejnych latach wydatki obronne MON w stosunku do PKB systematycznie malały do wartości 2,03% w projekcie ustawy budżetowej na 1999 r.

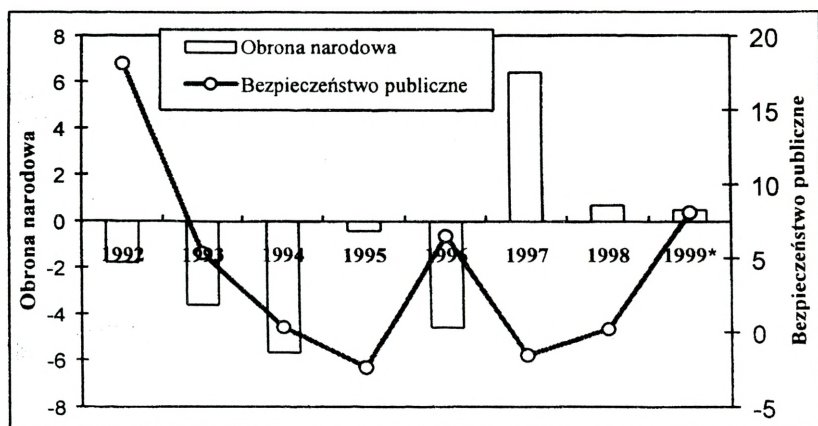


Źródło: *Wojsko Polskie Informator*'95, Bellona, Warszawa 1995, s. 52, Ustawy budżetowe RP na lata: 1992-1999, Materiały informacyjne Departamentu Budżetowego MON.

Rys. 3.5. Procentowy udział wydatków obronnych MON w PKB i BP w latach 1990-1999 (ceny bieżące)

Na tle ww. faktów, wykresów i zależności odmiennym problemem jest, czy polskie siły zbrojne już są przystosowane pod względem wyposażenia w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt techniczny do partnerskiej współpracy i kontaktów z innymi armiami w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

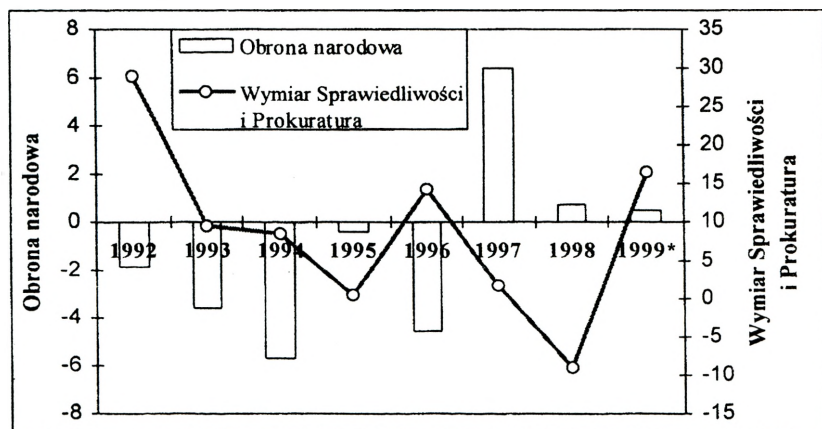
W dn. 16.02.1995r. Sejm RP przyjmując uchwałę w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, wnioskował do rządu o znaczne zwiększenie budżetu obronnego. W programie rządowym dotyczącym modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012 r. zakładano, że przez najbliższe 5 lat wydatki na obronę narodową będą się stale zwiększać. Natomiast w latach 2003-2012 ich wzrost miał być taki sam jak budżetu państwa. Średnio w latach 1998-2012 nakłady na obronę miały wzrastać w średniorocznym tempie 3,2%.



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

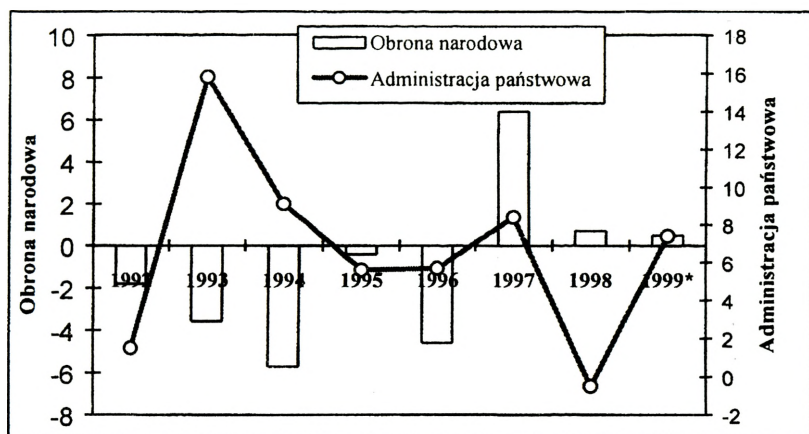
Rys. 3.6. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

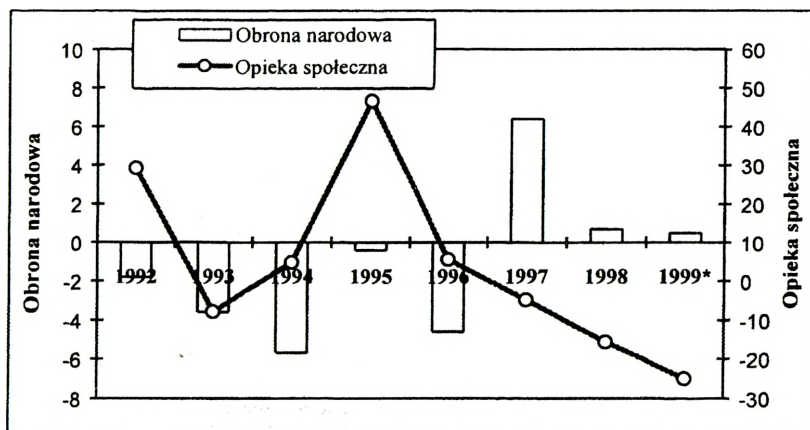
Rys. 3.7. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową oraz wymiar sprawiedliwości i prokuraturę w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

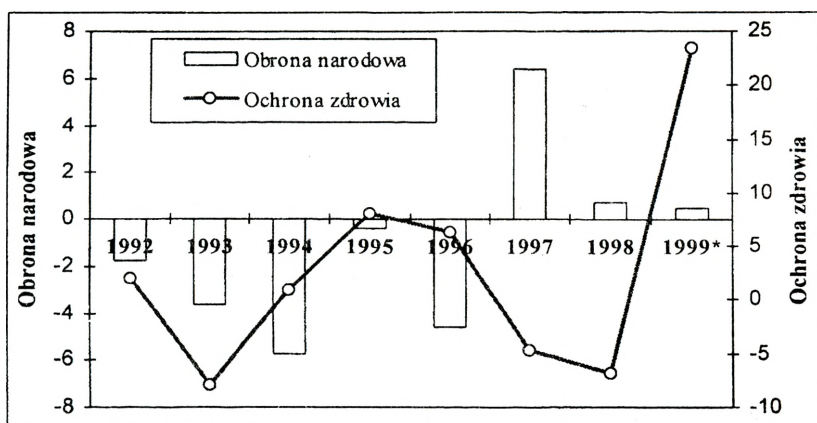
Rys. 3.8. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i administrację państwową w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

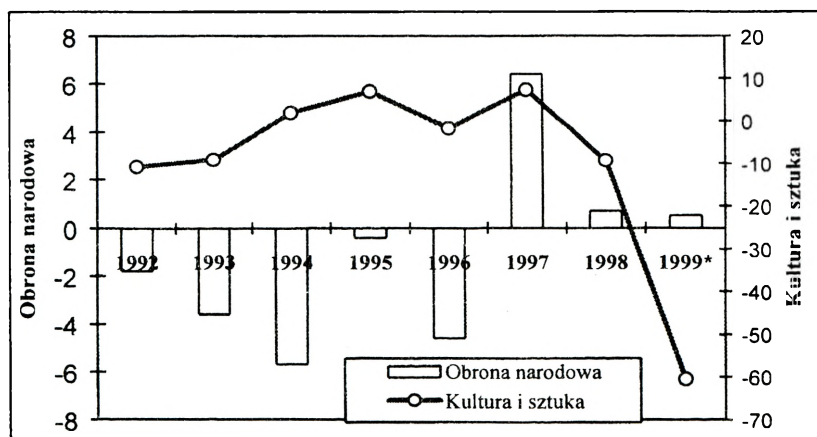
Rys. 3.9. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i opiekę społeczną w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

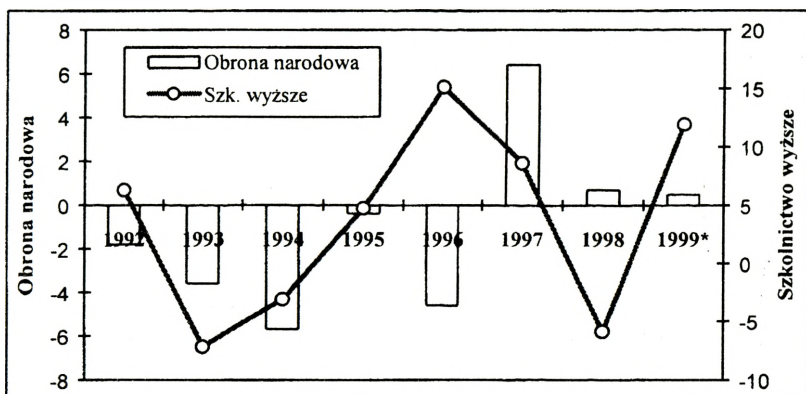
Rys. 3.10. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i ochronę zdrowia w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

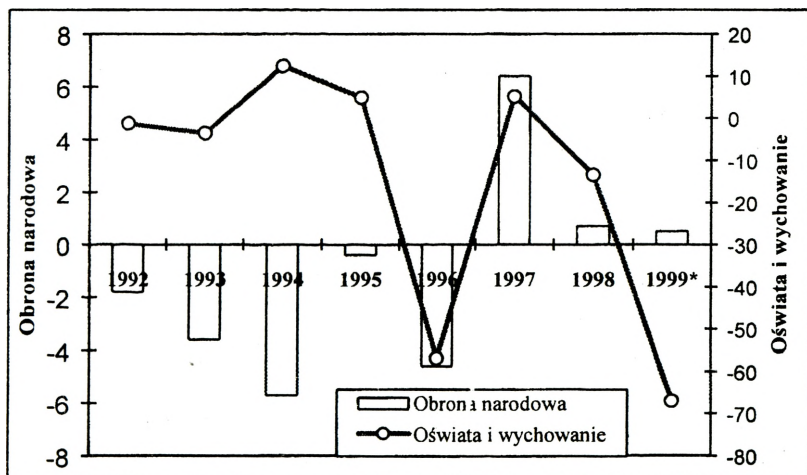
Rys. 3.11. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową oraz kulturę i sztukę w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

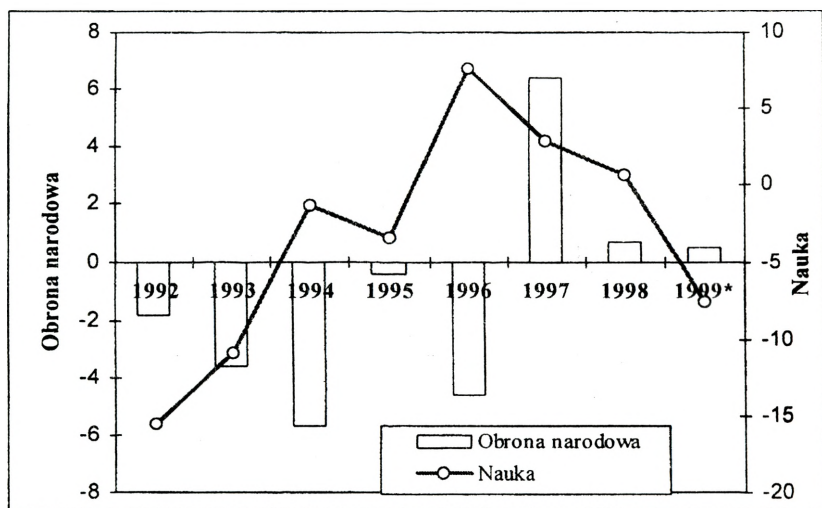
Rys. 3.12. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i szkolnictwo wyższe w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

Rys. 3.13. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i oświatę oraz wychowanie w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)



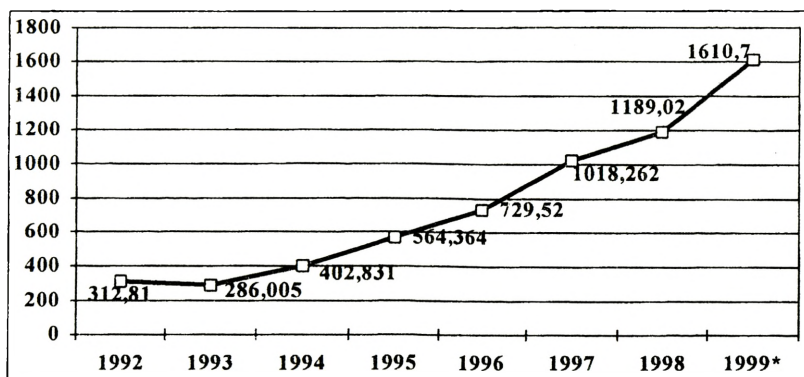
* – plan budżetu na 1999 r.

Źródło: Ustawy budżetowe RP, obliczenia własne.

Rys. 3.14. Porównanie dynamiki zmian wydatków na obronę narodową i naukę w latach 1992-1998 w procentach, w cenach stałych z 1998 r. (rok poprzedni = 100)

Obecnie Polska w negocjacjach z NATO stara się aby w ciągu 5 lat budżet obronny państwa pozostał na obecnym poziomie 2,36 % PKB, podczas gdy według NATO powinien wzrosnąć do ok. 3 % PKB. Według Sojuszu budżet MON będzie rósł realnie tylko o 2,7 %, a więc wolniej niż przewidywany wzrost gospodarczy.

Budżet obronny MON w 1997 r. pozwolił na realne zachowanie wydatków na poziomie 1996 r. Na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego przeznaczono 1.018,262 mln zł (por. rys. 3.15).



* – planowane zakupy uzbrojenia i sprzętu (łącznie z wydatkami na realizację programów modernizacji)

Źródło: Materiały Departamentu Budżetowego MON, obliczenia własne.

Rys. 3.15. Tendencja zmian wydatków przeznaczanych na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego w latach 1992-1998 w cenach bieżących (w mln zł)

Kwoty przeznaczane na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego są zbyt małe, by w pełni pokryć potrzeby armii. Jej poziom nowoczesności jest coraz bardziej zatrważający, a podstawowe uzbrojenie i sprzęt techniczny w około 50% posiada wypracowane normy eksploatacyjne. Stan sprzętu w poszczególnych grupach asortymentowych przedstawiono w tabeli 3.4.

Tabela 3.4

**UDZIAŁ NOWOCZESNEGO SPRZĘTU W CAŁOŚCI STANU POSIADANEGO
UZBRÓJENIA (W WYBRANYCH GRUPACH, W %)**

Grupa sprzętu	OPL	Samoloty boj.	Śmigłowce	Stacje r/lok.	Wyrz. rakiet	Artyleria	Czołgi	TO
% nowoczesnego sprzętu	26	12	9	15	4	15	6	0
% sprawności sprzętu	65	75		65	70		55	

Z analizy danych zawartych w tej tabeli wynika, że generalnie nasza armia posiada na swoim wyposażeniu przestarzały sprzęt, gdyż podstawowe uzbrojenie i sprzęt techniczny w około 50% posiada już wypracowane normy eksploatacyjne np. sprzęt radiolokacyjny i saperski zużyty jest w ponad 60%, prawie 50% czołgów stanowią wysłużone T-55, w marynarce wojennej nasz jedyny niszczyciel nadaje się wyłącznie do szkolenia, a w lotnictwie w najbliższych latach trzeba będzie zdjąć z ewidencji wszystkie 133 samoloty MiG-21. Najgorzej sytuacja przedstawia się w grupie transporterów opancerzonych, gdzie całość sprzętu nie spełnia wymogów współczesnego pola walki. Równie trudna sytuacja jest w grupie wyrzutni raketowych, gdzie tylko 4% to sprzęt w miarę nowoczesny. Dodatkowo w grupie tej aż 17% stanowi sprzęt z przekroczoną normą eksploatacji.

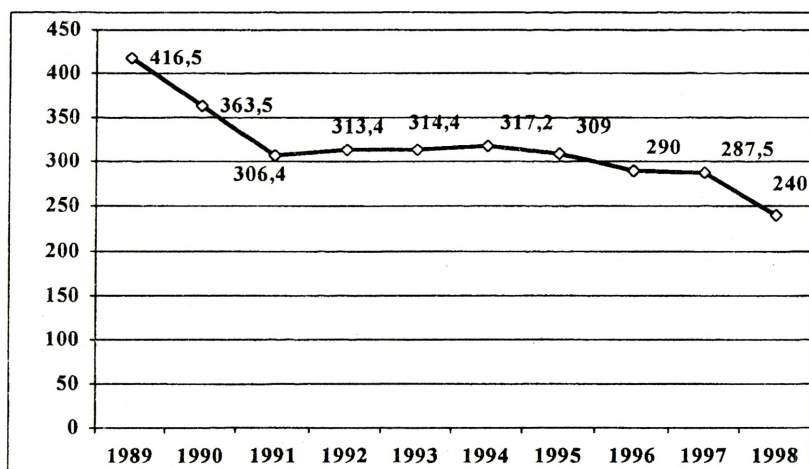
Ze względu na ograniczenia finansowe zakupy nowoczesnego uzbrojenia w ostatnich latach mogą być realizowane na poziomie dużo niższym niż kształtują się potrzeby MON. Jednakże w przypadku dalszego utrzymania na dotychczasowym poziomie nakładów finansowych na zakup sprzętu, coraz więcej będzie posiadało wypracowany resurs eksploatacyjny, a co za tym idzie sprzęt ten będzie musiał być wycofany z eksploatacji.

Od 1989 r. obserwujemy proces zmniejszania stanu liczebnego sił zbrojnych (rys. 3.16).

Od 1997 r. struktura sił zbrojnych zmniejszyła się o dwie dywizje zmechanizowane (drugą i piątą), a w ośmiu dalszych rozformowano bataliony zmotoryzowane i dywizjony przeciwpancerne. Likwidacji uległy również dwie brygady zmechanizowane (8 i 29), dwa pułki raketowe, a także 32 inne jednostki.

Według dowódcy Wojsk Lądowych, gen. Zbigniewa Zalewskiego, dalsze utrzymywanie tzw. kadłubowych jednostek liczących po 350-400 żołnierzy, których obowiązki sprowadzają się do pełnienia wart i służb, nie ma sensu, a ponadto jest to sprzeczne z wymogami NATO dla określonych kategorii jednostek²⁷.

²⁷ Wł. Kaleta, *Sojusznicy bilans otwarcia*, Polska Zbrojna Nr 10 1999, s. 3.



Źródło: Mały rocznik statystyczny GUS, Military Balance 1990-1998

Rys. 3.16. Wielkość sił zbrojnych w latach 1989-1998 (w tys. żołnierzy)

Włączenie naszych sił zbrojnych w struktury Sojuszu zmusza dowództwo MON do przewartościowania jakościowego naszej armii. Dlatego też do 2003 r. zlikwidowana zostanie znaczna część z 254 istniejących obecnie garnizonów. Według planów MON siły zbrojne mają wówczas liczyć 180 tys. żołnierzy, z czego 55% mają stanowić żołnierze służby zawodowej.

Już obecnie, stosownie do rozwiązań stosowanych w NATO, siły zbrojne podzielono na trzy kategorie:

- Siły reagowania;
- Główne siły obronne;
- Siły pozostające pod narodowych dowództwem.

Pierwsze dwa komponenty składające się na całość sił operacyjnych, pozostają do dyspozycji Sojuszu, natomiast trzeci element zawierający jednostki OT, szkolnictwo, administrację i część logistyki pozostaje pod narodowym dowództwem.

Reasumując, w sytuacji gdy wielkość budżetu państwa nie pozwala na pełne zaspokojenie wszystkich potrzeb obronnych, szczególnego znaczenia nabiera proporcjonalny podział budżetu pomiędzy poszczególne resorty (MON, oświatę, naukę, zdrowie) w zależności od istniejących zagrożeń oraz zadań obronnych. Wiąże się to ściśle z właściwym kształtowaniem Systemu Obronnego Państwa (SOP) oraz kosztami włączenia Polski w system bezpieczeństwa europejskiego. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera decyzja NATO o przyjęciu Czech, Węgier i Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Mając na uwadze stan i możliwości polskiego budżetu należy ze szczególną odpowiedzialnością i dużą wiedzą merytoryczną podchodzić do zagadnień programowania podziału budżetu MON, a szczególnie tej jego części, która przypada na utrzymywanie zdolności bojowej wojsk. Służyć temu powinien wdrożony (na razie jednak tylko na szczeblu Sztabu Generalnego) symulacyjny program komputerowy DRMM, który posiada możliwość wyznaczania potencjału bojowego całych sił zbrojnych, oraz poszczególnych jednostek, brygad, dywizji i dowolnych konfiguracji związków taktycznych i operacyjnych. Uwzględniając normatyw nakładów niezbędnych na utrzymanie odpowiedniego stanu ukończenia i poziomu wyszkolenia można, wykorzystując DRMM, systemowo programować rozwój poszczególnych jednostek i całych sił zbrojnych, zmniejszając tym samym dysproporcje w jakości i ilości wyposażenia sił zbrojnych a tym samym szybciej dostosować naszą armię do standardów natowskich (zapewnienie kompatybilności i interoperacyjności).

Pamiętać przy tym należy, że w procesie realizacji budżetu obronnego w krajach demokratycznych (w tym także w NATO) olbrzymią rolę odgrywa cywilna kontrola tego procesu. Z punktu widzenia cywilnej kontroli wydatków ważne jest, aby budżet odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne tzn., aby jego struktura nie zawierała elementów ukrytych przed podatnikami i aby uwzględnić także te wydatki, które mają podwójne znaczenie - cywilne i wojskowe. Zmiany przeprowadzone w trybie uchwalania, w fazie realizacji jak i kontroli wykonania budżetu obronnego Polski sprawiają, że można już mówić o pełnej cywilnej i demokratycznej jego kontroli.

Zbliża to nasze siły zbrojne do standardów europejskich krajów demokratycznych.

Na pierwszy dzień członkostwa w NATO Polska zrealizowała wyznaczone nam „Cele” zaledwie w stopniu minimalnym. Wydaje się, że w stosunku do realnych możliwości państwa i armii przyjęto zbyt duże zobowiązania. Dodatkowo odnosi się wrażenie, iż wielu polityków obarcza pełnią ciężaru za realizację przyjętych przecież przez Polkę zobowiązań tylko MON. Pomimo monitorowania realizacji „Celów” przez specjalny zespół KSORM²⁸ oraz analizowania ich realizacji przez rząd raz w miesiącu, osiągnięto zaledwie minimum, w stosunku do tego co było absolutnie niezbędne.

Ponadto włączenie „Celów” do „Programu modernizacji ...” znacznie skomplikowało system zamówień wojskowych, zwłaszcza w obliczu obowiązywania od stycznia 1999 r. nowej ustawy o zamówieniach publicznych²⁹.

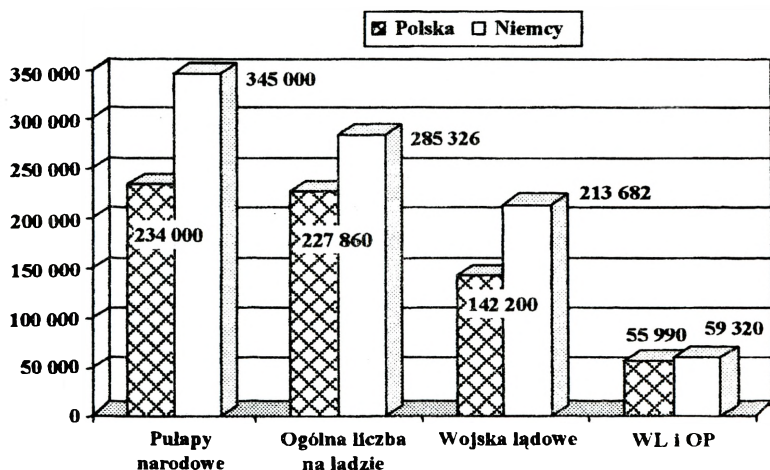
W naszym odczuciu, niezbędna z punktu widzenia pełnej realizacji zadań dostosowujących (nałożonych przez NATO na polską armię), będzie modyfikacja piętnastoletniego planu reformowania armii. Już dzisiaj wiadomo, pomimo tajności planu, że nie gwarantuje on zaopatrzenia armii w wystarczającą ilość nowoczesnego sprzętu. Resort obrony wskazuje, że jego potrzeby w najbliższych 15 latach będą ponad dwa razy większe od uwzględnionych w programie modernizacji, a do zabezpieczenia potrzeb brakować będzie ok. 77,1 mld zł (w tym 30 mld zł na samolot wielozadaniowy)³⁰. Pamiętać przy tym należy, że proces integracji będzie trwał wiele lat np. w przypadku Bundeswehry trwało to ok. 20 lat. Zatem tym większego znaczenia nabiera diagnostyczna rola nie tylko symulacyjnego DRMM, ale również współpracy w tej dziedzinie MON z AON, czy innymi ośrodkami naukowymi w zakresie realizacji zadania dotyczącego prognozowania rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa, który łączy w sobie diagnozowanie i prognozowanie możliwości resortu MON i całej gospodarki kraju.

²⁸ Ostatnimi decyzjami Premiera KSORM został rozwiązany, co w tej sytuacji budzić może zaniepokojenie.

²⁹ Każde zamówienie o wartości ponad 100 mln zł musi być realizowane w formie ustawy.

³⁰ Rzeczpospolita, nr 53(4913) z dn. 04.03.1998, s. 2.

Przykładowe porównanie wysokości pułapów narodowych Polski i Niemiec przyjętych w Traktacie CFE-IA³¹ oraz ogólną liczbę personelu na lądzie (stan na 01.01.1997 r.) przedstawiono na rys. 3.17 i w tabeli 3.5.



Rys. 3.17. Porównanie wysokości pułapów narodowych Polski i Niemiec przyjętych w Traktacie CFE-IA oraz ogólna liczba personelu na lądzie (stan na 01.01.1997 r.)

Te wszystkie zależności i powiązania na tle braku jednoznacznie optymistycznej prognozy rozwoju sytuacji polityczno-militarnej, mimo wpisania w nią bardzo pozytywnych symptomów i oddziaływania porozumień o ograniczeniu i kontroli zbrojeń, zmuszają do nowego spojrzenia na problem bez-

³¹ Jednocześnie z podpisaniem, 10.07.1992 r. w Helsinkach, porozumienia o tymczasowym stosowaniu Traktatu CFE, państwa uczestniczące podpisały Traktat CFE-IA („Akt zamykający rokowania w sprawie stanów osobowych KSZ w Europie”), porozumienie określające łączne limity liczbowe dla pełnoetatowego personelu wojskowego sił lądowych, lotnictwa i obrony powietrznej, centralnego personelu dowódczego i sztabowego – z wyłączeniem marynarki wojennej, w tym jej jednostek stacjonujących na lądzie.

pieczeństwa państwa. Polski, abstrahując od ograniczeń, po prostu nie stać na dorównanie „wielkim sąsiadom” w poszczególnych grupach uzbrojenia, dlatego musi włączyć się aktywnie w budowanie zbiorowego europejskiego systemu zapobiegania konfliktom oraz ogólnej strategii bezpieczeństwa, uwzględniającej włączenie się do sojuszy międzynarodowych.

Tabela 3.5

**PUŁAPY NARODOWE I STANY POSIADANIA SPRZĘTU I UZBROJENIA
(TRAKTAT CFE)**

LIMITY NARODOWE CFE - GRUPY SPRZĘTU					
PAŃSTWO	Czołgi	BWO	Artyleria	Samoloty	Śmigłowce
POLSKA	1 730	2 150	1 610	460	130
NIEMCY	4 166	3 446	2 705	900	306
Stan posiadania na dzień 01.01.1997r					
POLSKA	1 729	1 442	1 581	384	94
NIEMCY	3 248	2 537	2 058	560	205
Różnica (Limit CFE - Stan posiadania)					
POLSKA	1	708	29	76	36
NIEMCY	918	909	647	340	101

Źródło: Polska i niemiecka wymiana informacji o konwencjonalnych siłach zbrojnych, z dnia 15.12.96 r. (Obowiązujące od 01.01.1997 r.).

Uwzględniając pokazaną w tabeli 3.5 różnicę limitu CFE i stanu posiadania możemy stwierdzić, że tylko przy wykorzystaniu limitu przez Polskę w wyniku zakupu najnowocześniejszego sprzętu istnieje możliwość wzrostu wartości potencjału bojowego SZRP. Inaczej sprawa przedstawia się z armią niemiecką, która posiada ponad 30 procentowe możliwości zwiększenia stanu swego posiadania bez naruszenia limitu CFE, co przy zakupie nowoczesnego uzbrojenia spowoduje znaczące podniesienie wartości potencjału bojowego tej armii³².

Zmiany polityczno-militarne, jakie nastąpiły w Europie po 1989 r. sprawiły, że sygnatariusze twierdzą, że Traktat nie w pełni spełnia założenia

³² Np. rząd RFN podpisał długoterminowe zamówienie na dostawę 180 samolotów Eurofighter 2000. W budżecie na 1998 r. zablokowano na ten cel 485 mln \$.

i wymaga stosownych adaptacji. Podczas szczytu państw OBWE w Lizbonie (grudzień 1996 r.) zdecydowano, aby w styczniu 1997 r. rozpocząć w Wiedniu konkretne negocjacje adaptacyjne. Przyjęty mandat tych negocjacji miał wprowadzić bardzo ogólny charakter i nie przesądzał kierunku przyszłych zmian Traktatu, ale jednocześnie wyraźnie wskazuje, że w wyniku adaptacji powinno nastąpić usprawnienie i zwiększenie skuteczności tego porozumienia, a tym samym umocnienie bezpieczeństwa każdego z jego sygnatariuszy. Na pewno należy się spodziewać zwiększenia limitów uzbrojenia dla strony rosyjskiej, która po rozpadzie UW, ZSRR oraz w wyniku konfliktu w Czeczenii uważa, że jej flanki są osłabione³³.

Państwa NATO proponują, aby proces adaptacji Traktatu opierał się na następujących głównych elementach:

- zobowiązanie się obecnych członków Sojuszu do znacznego obniżenia łącznych pułapów „16” na ilość uzbrojenia konwencjonalnego. Zastąpienie obecnie obowiązujących pułapów grupowych i strefowych przez system pułapów narodowych przyznanych poszczególnym państwom-stronom i pułapów terytorialnych odnoszących się do całości lub części terytoriów tych państw, z jednoczesnym utrzymaniem dotychczasowych ograniczeń dla tzw. rejonów flankowych;

- dopuszczenie możliwości dodatkowego tymczasowego rozmieszczenia pewnej ilości ponad ustanowione pułapy terytorialne w związku z prowadzeniem ćwiczeń, przygotowaniem operacji pokojowych oraz w innych uzasadnionych przypadkach.

Jednocześnie z rozmów rozbrojeniowych w Wiedniu można wnioskować, że możliwe jest zamrożenie zbrojeń na obecnych pułapach, a więc poniżej przyznanych wcześniej limitów. Nie oznacza to jednak, że w związku z tym w najbliższym czasie nie będziemy potrzebowali nowego uzbrojenia. Wręcz przeciwnie. Dane w tabeli 3.4 wykazują, że problemy zakupu nowego, nowoczesnego uzbrojenia lub zaawansowana modernizacja istniejącego, stają

³³ 20 lutego 1997r. państwa NATO wspólnie przedstawiły w Wiedniu swą koncepcję adaptacji Traktatu CFE. Skonstruowana ona została w sposób pozwalający, poprzez odpowiednią modyfikację reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych opartego na tym porozumieniu, łagodzić obawy Rosji co do militarnych następstw rozszerzania Sojuszu, przy zachowaniu niezbędnej elastyczności jego funkcjonowania po przyjęciu nowych członków.

się potrzebą chwili. Niezbędne jest więc skorelowanie w czasie planów restrykturyzacji sił zbrojnych, przemysłu obronnego i lotniczego, sektorów gospodarki o istotnym znaczeniu dla gotowości obronnej państwa i realizacji SPR „LOARA” i „HUZAR”

Potrzeba realizacji takich zadań wynika nie tylko ze zmian w geopolitycznym położeniu Polski, czy konieczności realizowania przyszłych zobowiązań sojuszowych, ale również z konieczności racjonalnego wykorzystania limitów uzbrojenia przyznanych Polsce w ramach CFE w obliczu zmieniających się właściwości współczesnych konfliktów zbrojnych oraz zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w sferach ekonomicznej, politycznej i społecznej mogących skutkować militarnie, a których Polska może stać się uczestnikiem.

3.4. Koszty integracji Sił Zbrojnych RP z NATO

Według założeń Ministerstwa Obrony Narodowej, zadanie integracji sił zbrojnych RP z NATO realizowane będą w trzech etapach³⁴:

- od 1994 do 2000 – współpracy partnerskiej, negocjacji i uzgodnień;
- od 2000 do 2002 – podstawowej integracji (niezbędnej do rozpoczęcia współdziałania z Sojuszem;
- od 2002 do 2012 – pełnej integracji.

Punktem wyjścia uzyskania pełnej integracji jest obecna kondycja SZ RP oceniana w kategoriach ilości i jakości.

Z zachodnich ocen, gotowości sił zbrojnych RP do integracji wynika, że:

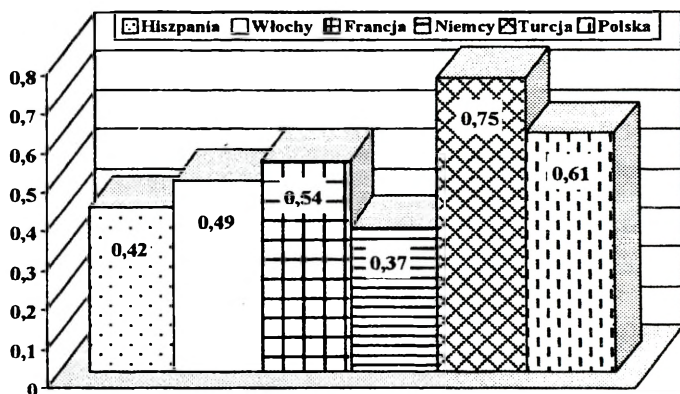
- wielkość sił zbrojnych wojsk lądowych i WLiOP jest około 50% wyższa od średniej NATO, natomiast Marynarki Wojennej poniżej średniego poziomu państw Sojuszu³⁵;
- jakość sił zbrojnych utrzymuje się na poziomie 35 – 70% średniej NATO³⁶.

³⁴ Po raz kolejny okazało się, że życie wyprzedziło fakty, gdyż od 12.03.1999 r. stajemy się pełnoprawnym członkiem NATO.

³⁵ Średnia NATO: jeden żołnierz rezerwy na jednego żołnierza w służbie czynnej.

³⁶ *Koszty integracji Sił Zbrojnych RP z NATO*, MON, 26. 06.1997 r. s. 3. „Średni poziom NATO: gotowość bojowa Sił Szybkiego Reagowania; nowoczesny zmodernizowany samolot, czołg i rakieta plot; szkolenie jednostek do szczególnej dywizji; roczny nalot pilotów; funkcjonująca kompatybilna: łączność, dowodzenie, kontrola i systemy komputerowe; nowoczesna infrastruktura i pełne zabezpieczenie logistyczne działań bojowych”.

Porównanie stanu osobowego sił zbrojnych w stosunku do populacji ludności Polski i wybranych państw NATO przedstawia rys. 3.18.



Rys. 3.18. Stany osobowe sił zbrojnych w stosunku do populacji ludności Polski i wybranych państw NATO

Ocena stanu SZ RP wskazuje, że zadaniem głównym w procesie integracji będzie:

1. Zmniejszenie ilościowego stanu SZ na rzecz jakości i osiągnięcie średniego natowskiego poziomu w tym zakresie;
2. Pełne połączenie systemowe, strukturalne i kadrowe z systemem NATO.

Zaakceptowanie przez rząd polski modelu rozwoju SZ opartego o zasadę podniesienia jakości sił zbrojnych kosztem ograniczenia ilości – model docelowy – standardu NATO (tj. posiadanie w czasie pokoju małych mobilnych sił wyposażonych w systemy broni technologicznie zaawansowanej i zdalnie sterowanej amunicji, dobrze wyszkolonych z pełnym zabezpieczeniem logistycznym) oznacza, iż szacunkowy koszt związany z funkcjonowaniem zmodernizowanych i dostosowanych do standardów zachodnich SZ RP do 2012 r., po redukcji 20-30%, będzie wynosił 104,3 mld zł (29,8 mld \$ wg kursu 1\$ = 3,5 zł). Prognozę budżetu MON w latach 1998-2012 przedstawiono w tabeli 3.6.

Tabela 3.6

PROGNOZA BUDŻETU MON W LATACH 1997-2012
(W MLN ZŁ., CENY Z 1998 R.)

LATA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1998 - 2002		2003	2004
							kwota	%		
Budżet MON	10878,2	11362,1	11624,2	11899,95	12190,0	12495,0	59571,2	100,0	12660,7	
Obrona narodowa	7924,2	8419,4	8684,6	8962,9	9256,1	9563,8	44887,2	75,4	9756,9	10024,3
Udział budż. MON w PKB	2,33%	2,32%	2,27%	2,22%	2,18%	2,13%			2,07	
Udział budż. MON w BP	7,86%	7,95%	7,88%	7,80%	7,74%	7,76%			7,56%	
LATA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1998 - 2012	
									kwota	%
Budżet MON	13262,0	13588,0	13593,4	13905,9	14236,4	14586,0	14956,1	15 347,8	198 696,4	100,0
Obrona narodowa	10324,0	10647,5	10650,2	10960,1	11287,9	11635,0	12002,0	12 390,9	154 565,9	77,8
Udział budż. MON w PKB	1,92%	1,97%	1,92%	1,88%	1,85%	1,81%	1,78%	1,75%		
Udział budż. MON w BP	7,25%	7,10%	7,10%	6,96%	6,83%	6,71%	6,69%	6,46%		

Źródło: Rządowy program modernizacji sił zbrojnych na lata 1998-2002 i kierunków dalszego ich rozwoju do 2012 r.

Różnica pomiędzy prognozowanymi do 2012 r. wydatkami w dziale „Obrona narodowa”, a kosztami funkcjonowania zmodernizowanej armii, wskazuje, że środki budżetowe MON będą jednak za niskie i niezbędne będzie dodatkowe dofinansowanie działań modernizacyjnych z budżetu państwa.

Prognozowany udział kosztów procesu integracji w wydatkach budżetowych działu „Obrona narodowa” w latach 1998-2012 wg szacunków MON wyniesie 38,38 mld zł, w tym³⁷:

- 10,38 mld zł - koszty modernizacji (dostosowania do standardów zachodnich);

- 18,4 mld zł - koszty osiągania interoperacyjności ze strukturami NATO;

- 9,6 mld zł - koszty ściśle związane z integracją.

W zakres kosztów ściśle związanych z integracją wchodzi:

- składka członkowska Polski do budżetu cywilnego;

- składka członkowska Polski do budżetu wojskowego;

- koszty osobowe personelu delegowanego na stanowiska kierowania i dowodzenia NATO;

- koszty infrastruktury związane z zakupem prawa własności do części infrastruktury Kwatery Głównej NATO oraz pozostałe związane ze stworzeniem polskich przedstawicielstw przy NATO;

- koszty osiągnięcia minimalnego poziomu interoperacyjności ze strukturami NATO niezbędne do zapewnienia bezpośredniego współdziałania SZ RP z armiami sojusznikowymi. Koszty te obejmują m.in. zakupy sprzętu łączności satelitarnej, radiostacji dalekiego zasięgu i różnych szczebli taktycznych, systemów: utajnionej dalekosiężnej łączności, nawigacyjnych na lotniskach, identyfikacji swój obcy (IFF), urządzeń zabezpieczających obsługę samolotów i okrętów w portach i bazach lotniczych.

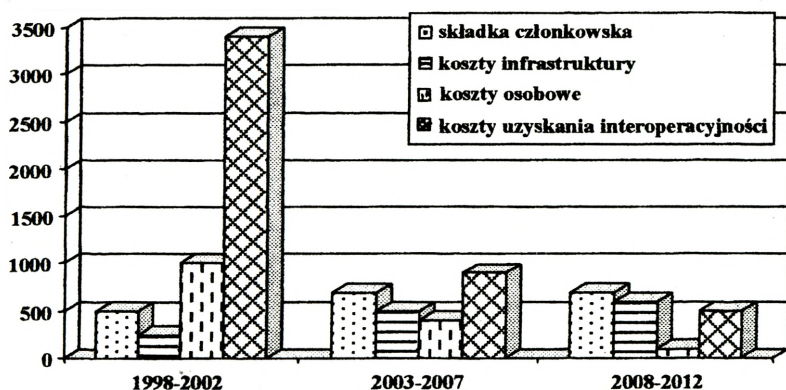
Prognozowana wielkość kosztów ściśle związanych z integracją w latach 1998-2012 według szacunków Ministerstwa Obrony Narodowej kształtuje się następująco³⁸:

³⁷ Koszty integracji sił zbrojnych RP z NATO, MON, Warszawa 26.06.1997 r., s. 11.

³⁸ Tamże, s. 11.

- składka członkowska	2 070 mln zł (646 mln \$);
w tym: do budżetu cywilnego	282 mln zł (88 mln \$);
do budżetu wojskowego	1 788 mln zł (558 mln \$);
- koszty osobowe	1 480 mln zł (464 mln \$);
- koszty infrastruktury	2 018 mln zł (630 mln \$)
- koszty osiągnięcia minimalnego poziomu interoperacyjności ze strukturami NATO	4 032 mln zł (1,2 mld \$)
RAZEM	9 600 mln zł (3 mld \$)

Rozłożenie kosztów integracji w latach 1998-2012 w przedziałach 199-2002, 2003-2007, 2008-2012 przedstawiono na rys. 3.19.



Źródło: Koszty integracji SZ RP z NATO, MON, 26.06.1997 r., s. 13.

Rys. 3.19. Rozłożenie kosztów integracji SZ RP z NATO w latach 1998-2012

Z wykresu wynika, że na lata 1998-2002 przypada 55%, na lata 2003-2007 25%, a na lata 2008-2012 pozostałe 20% całości kosztów. Koszt ściśle związany z procesem integracji na lata 1997-2012 wynosi 5,71% prognozowanego budżetu MON. Zasadnicza część tych kosztów przypada na lata 1998-2002 i jest związana z kosztami uzyskania minimalnego poziomu interoperacyjności SZ RP ze strukturami Sojuszu. Jeżeli więc w latach 1999-2000 zostanie wypracowany system finansowania integracji, jego funkcjonowanie w dalszym procesie nie będzie zagrożone. Koszty integracji nie są rozłożone równomiernie i każde opóźnienie powodować będzie nie tylko poniesienia kosztów pierwszego etapu, ale również zwiększenie kosztów koniecznych do poniesienia w latach następnych. Koszt wysiłków integracyjnych poniesionych w latach 1994-1997 (w tym m.in. koszty programu Partnerstwa dla Pokoju) określa się na 328 mln zł (103,4 mln \$).

18.02.1998 r. wiceminister obrony R. Mrozwicz przedstawił bezpośrednie koszty związane z przystąpieniem polskiej armii do NATO (składka do budżetu sojuszu, interoperacyjność WP z siłami „16”, wysłanie oficerów do kwater dowodzenia NATO). Do 2010 roku powinny one zamknąć się kwotą 9,5 mln zł, czyli 5 % budżetu MON. W tym czasie zakłada się utrzymanie wydatków na obronę na poziomie 2,36-2,4 % PKB, a tym samym wzrost jego realnej wartości do 2012r. o 56%, dzięki rozwojowi całej gospodarki³⁹.

Przedstawione szacunki kosztów integracji według MON są wyraźnie niższe od pierwotnych szacunków opracowanych i opublikowanych przez stronę zachodnią, w tym: Kongres USA (od 61 do 125 mld \$ dane z 1996 r.), RAND (od 10 do 110 mld \$ dane z 1996r.), Prezydenta USA (raport Pentagonu od 24 do 35 mld \$ dane z lutego 1997r.), RAND-IABG (od 14,9 do 28,2 mld \$ dane z 1997 r.). Wartości te ulegają jednak zmianie i to na korzyść strony polskiej. W lutym 1998r. Departament Obrony USA ogłosił nowy raport (opracowany na zlecenie kongresu USA), w którym stwierdza, że przyjęcie Polski, Czech i Węgier obciąży wspólny budżet Sojuszu sumą

³⁹ Rzeczpospolita nr 42 (4902), z dn. 19.03.1998 r.

1,5 mld dolarów w ciągu najbliższych 10 lat, czyli nie przekroczy zwyczajowego 25 % udziału USA w budżecie NATO.

Według wstępnych ustaleń rozmów akcesyjnych, wkład Polski w tworzenie wspólnej kasy powiększonego NATO nie będzie większy niż 2,5%. Budżet Sojuszu Atlantyckiego składa się z 3 elementów. Pierwszy – cywilny (ok. 200 mln \$), tworzą wydatki na funkcjonowanie biur brukselskich i urzędów paktu⁴⁰. Drugi – wojskowy (ok. 800 mln \$), służy do utrzymania w stanie gotowości operacyjnej międzynarodowych sztabów sojuszniczych – głównego (SHAPE) w Mons pod Brukselą oraz regionalnych. Finansuje się z niego modernizacje i utrzymanie wspólnego „latającego parasola NATO”, tj. floty samolotów wczesnego ostrzegania AWACS⁴¹ oraz ich międzynarodowych załóg. W pierwszym roku członkostwa Polski w NATO będziemy zobligowani do zapłacenia składki na te dwa fundusze. Łatwo więc wyliczyć, że w przypadku ratyfikacji w 1998 r. przez wszystkie państwa członkowskie deklaracji o przyjęciu Polski do NATO, nasza składka w 1999 r. wyniesie 2,5% z 1 mld \$ tj. 25 mln \$.

Trzecim składnikiem wspólnej kasy jest fundusz modernizacji i rozwoju infrastruktury militarnej w krajach sojuszniczych (w zależności od potrzeb 700-800 mln \$). Z funduszu tego modernizuje się linie kolejowe, porty, buduje mosty drogi, nabrzeża w basenach portowych, oraz koszary, składy paliwowe i rurociagi, bazy lotnicze. Z puli pieniędzy tego funduszu zakupuje się również uzbrojenie. Planowanie wielkości tego funduszu i ustalenie priorytetu wydatków odbywa się wspólnie. Udział Polski w tworzeniu tego funduszu wyniesie też ok. 2,5% (tj. ok. 17,5 - 20 mln \$), począwszy od drugiego roku naszego członkostwa, kiedy nasi przedstawiciele wezmą udział w procedurze zbierania i dzielenia kwot na infrastrukturę⁴².

Godnym podkreślenia jest fakt, że obiekty modernizowane i budowane za pieniądze Sojuszu są własnością państwa na terenie którego powstają.

⁴⁰ Z tej puli finansowane są też podróże cywilnych przedstawicieli paktu.

⁴¹ Flota samolotów AWACS stacjonuje w Geilenkirchen.

⁴² W 1995r. budżet NATO wynosił 1,854 mld \$, z tego budżety: cywilny 188 mln \$; wojskowy 826 mln \$; na infrastrukturę 840 mln\$.

W ten sposób w zamian za składkę do funduszu polski podatnik uzyska w efekcie podniesienie jakości infrastruktury kraju (m.in. sieci telekomunikacyjnej, magistrali kolejowych, portów, systemów dróg, itd.).

3.5. Wydatki na przygotowanie obronne w gospodarce narodowej

Wydatki przekazywane z budżetu państwa do ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich oraz przemysłu na przygotowanie obronne w gospodarce narodowej mają na celu zapewnienie odpowiednich warunków do zabezpieczenia dostaw wyrobów i usług dla sił zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu), konfliktu zbrojnego lub wojny. Wydatki te są ujmowane w wydatkach budżetu państwa zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 59 z dn. 31.05.1996 r. (w uchwale tej przyjęto zasady planowania ww. wydatków zgodnie z Centralnym Planem Mobilizacji Gospodarki na lata 1996-2000).

Wydatki te również służą do przygotowania mobilizacyjnego gospodarki narodowej tzn. przygotowania infrastruktury gospodarczo-obronnej Polski (transportu, łączności, służby zdrowia itp.) do sprawnego funkcjonowania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu), konfliktu zbrojnego lub wojny.

W 1997 r. w wydatkach budżetu państwa na przygotowanie obronne w gospodarce narodowej uwzględniono kwotę 239,359 mln zł. Szczegółowe rozbiecie tej kwoty oraz plan na 1998 r. przedstawia tabela 3.7.

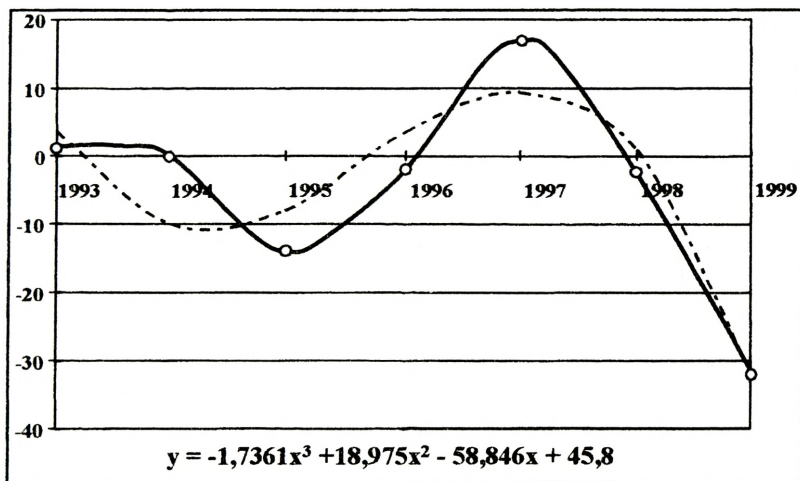
Tabela 3.7

WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA PRZYGOTOWANIE OBRONNE W GOSPODARCE NARODOWEJ W LATACH 1997-1998 ORAZ PLAN NA 1999 R.

Wyszczególnienie wydatków obronnych w GN (w tys. zł, ceny bieżące)		1997	1998	1999
Przygotowanie mobilizacyjne	Wydatki bieżące	23 326	26 084	12 777
	Wydatki inwestycyjne	17 695	13 619	2 076
	Razem	41 021	39 699	14 853
Dotacje dla przedsiębiorstw		198 338	194 400	144 700
OGÓŁEM		239 359	234 099	159 556

Źródło: Ustawy budżetowe 1997-1999 (rok 1999 - bez agencji)

W planie wydatków budżetu państwa na 1998 r. wydatki te zaplanowano w wysokości 234.099 tys. zł, co oznacza realny spadek o 2,2% w stosunku do roku poprzedniego. Jeszcze większy spadek nastąpi w 1999 r. Dynamikę zmian tych wydatków w latach 1993-1999 przedstawiono na rys. 3.20.



Źródło: Ustawy budżetowe.

Rys. 3.20. Dynamika zmian wydatków ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich na przygotowanie obronne w gospodarce narodowej w latach 1993-1999 w procentach (rok poprzedni = 100)

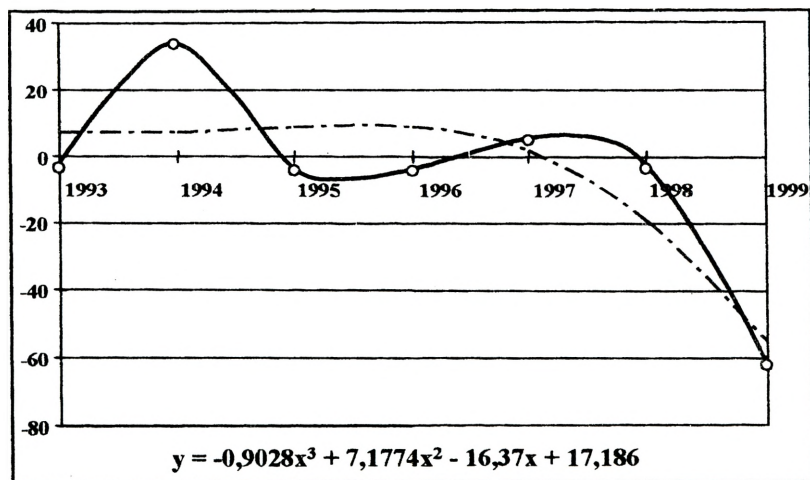
W wydatkach budżetu państwa na 1997 r. na przygotowanie mobilizacyjne w gospodarce narodowej przeznaczono kwotę 41 021 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego był to wzrost o 5,7%. Jednakże już w planie na rok 1998 wydatki te zaplanowano w kwocie 39 699 tys. zł, co oznacza spadek o 3,2%, a w ustawie budżetowej na 1999 r. w kwocie 14 853 – spadek aż o 63%.

Zaplanowanie tych wydatków w 1998 r. w kwotach podanych w tabeli 3.8 oznacza zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie tylko w 23,7%⁴³. Tak niskie zaspokojenie potrzeb

⁴³ W 1998 r. potrzeby te zostały określone w wysokości 167,4 mln zł.

wynika ze wzrostu zgłaszanych potrzeb na 1998 r. wynikających m.in. z konieczności poprawy sytuacji w zakresie przygotowania mobilizacyjnych zwiększeniem zadań na rzecz SZ określonych w CPMG.

Dynamikę zmian wydatków na mobilizacyjne przygotowanie ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich w latach 1993-1998 przedstawiono na rys. 3.21.



Źródło: Ustawy budżetowe.

Rys. 3.21. Dynamika zmian wydatków na mobilizacyjne przygotowanie ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich w latach 1993-1999 w procentach (rok poprzedni = 100)

Od 1998 r. wydatki na mobilizacyjne przygotowanie GN umieszczono w budżetach właściwych ministrów i wojewodów, którzy na mocy przepisów ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej przejęli funkcję nadzoru nad podmiotami gospodarczymi realizującymi zadania gospodarcze na rzecz obronności państwa. Procentowy udział tych wydatków w całości budżetów poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych przedstawia tabela 3.8.

Tabela 3.8

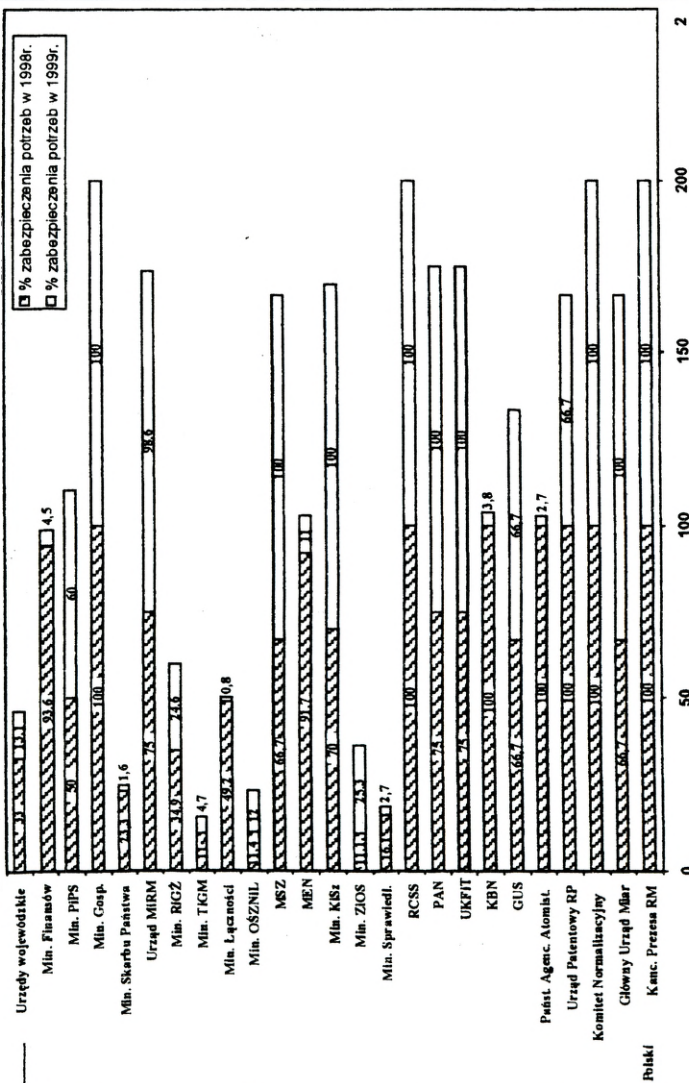
**PROCENTOWY UDZIAŁ WYDATKÓW NA MOBILIZACYJNE PRZYGOTOWANIE
POSZCZEGÓLNYCH MINISTERSTW I URZĘDÓW CENTRALNYCH
W CAŁOŚCI ICH BUDŻETÓW**

Urząd	1997	1998	1999
Min. Finansów	0,0496	0,0564	0,0002
Min. P i PS	0,0301	0,0464	0,0067
Min. Gosp.	0,6434	0,0784	0,0054
Min. Skarbu Państwa	0,7337	21,0143	3,2065
Urząd M i RM	0,0248	0,0143	0,0041
Min. R i GZ	0,0247	0,0093	0,0008
Min. T i GM	10,5500	0,8585	0,0790
Min. Łączności	108,2105	99,1768	0,1825
Min. OŚZNiL	1,2214	1,4988	0,3220
MSZ	0,0026	0,0382	0,0005
MEN	0,0031	0,0033	0,0002
Min. K i Sz	0,0296	0,0346	0,0038
Min. Z i OS	1,1441	1,3042	0,0180
Min. Sprawiedliwości	0,0082	0,0086	0,0007
RCSS	0	2,3482	0,1266
PAN	0,8535	0,0701	0,0007
UKFiT	0,0164	0,0181	0,0071
KBN	0,0009	0,0008	0,0017
GUS	0,0215	0,0207	0,0001
Państwowa Agencja Atomistyki	0,1175	0,1062	0,0021
Urząd Patentowy RP	0,1648	0,1344	0,0096
Polski Komitet Normalizacyjny	0,1138	0,0913	0,0141
Główny Urząd Miar	0,0418	0,0405	0,0037
Kanc. Prezesa RM	0,0727	0,0694	0,0072

Źródło: Ustawy budżetowe

Procentowe zabezpieczenie potrzeb ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich na przygotowania mobilizacyjne w latach 1998-1999 przedstawiono na rys. 3.22.

% zabezpieczenia potrzeb na przygotowanie mobilizacyjne w 1998r. oraz w 1999r.



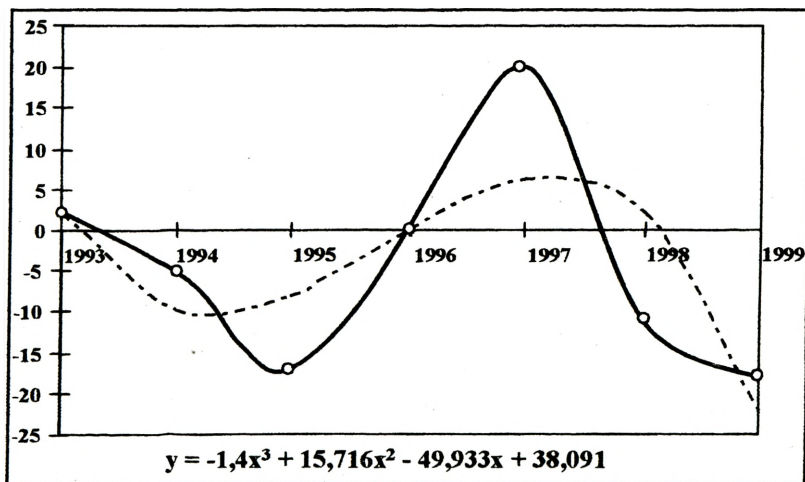
Rys. 3.22. Procentowe zabezpieczenie potrzeb ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich na przygotowanie mobilizacyjne w latach 1998-1999

Wielkość wydatków na przygotowanie mobilizacyjne w 1998 r. w kwocie 39 699 tys. zł oznaczała realny spadek tych nakładów o 3,2% w stosunku do roku 1997.

Na wydatki bieżące zaplanowano kwotę 26 084 tys. zł, co oznaczało realny wzrost w stosunku do 1997 r. o 11,8%, z konieczności ograniczono zakres rzeczowy wydatków na przygotowanie mobilizacyjne.

Na wydatki inwestycyjne przeznaczono kwotę 13 615 tys. zł, co oznaczało realny spadek aż o 23,1% w stosunku do roku poprzedniego. Tak drastyczne ograniczenie tych wydatków powoduje konieczność kontynuowania przez ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie tylko tych przedsięwzięć, które zapewniają zachowanie podstawowych elementów istniejącego potencjału gospodarczo-obronnego.

Dynamika zmian wydatków na dotacje dla przedsiębiorstw na pokrycie kosztów związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych na potrzeby obronności państwa w latach 1993-1999 przedstawiono na rys. 3.23.



Rys. 3.23. Dynamika zmian wydatków na dotacje dla przedsiębiorstw na pokrycie kosztów związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych na potrzeby obronności państwa w latach 1993-1998 w procentach (rok poprzedni = 100)

W 1998 r. zaplanowane środki pozwoliły jedynie na realizację dwóch głównych zadań:

- 1) budowę węzła łączności na obiekcie umocnionym;
- 2) budowę centrum kierowania krajowym systemem łączności.

Środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych na potrzeby obronności państwa dla poszczególnych podmiotów przemysłu, przekazane są w formie dotacji wg następujących kryteriów:

1. Wielkość dotacji uzależniona jest od stopnia niewykorzystania mocy produkcyjnych i remontowych w realizacji zadań bieżących (cywilnych i specjalnych);

2. Dofinansowanie obejmuje część kosztów stałych związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych tzn. podatki (gruntowy i od nieruchomości), konserwacje i naprawy środków użytku trwałego, amortyzację majątku trwałego, należności za energię elektryczną i ciepłą oraz ochronę obiektów specjalnych.

Zgodnie z § 12 pkt 4 zarządzenia nr 23 MF z dn. 17.04.97 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na 1998 r. – dysponenti części budżetowych nie planują w swoich budżetach dotacji na utrzymanie potencjału produkcyjnego niezbędnego w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu), konfliktu zbrojnego lub wojny. Niezbędne środki na ten cel zaplanowane zostały w **rezerwach celowych**.

W ustawie budżetowej na 1999 r. wydzielono dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych w kwocie 144 700 tys. zł. Dotacje te są przewidziane dla podmiotów gospodarczych realizujących zadania nałożone na nie w trybie postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20.07.1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz.U. Nr 69, poz. 331).

4. WSKAŹNIKI OCENY EKONOMICZNYCH ASPEKTÓW OBRONNOŚCI PAŃSTWA

4.1. Kształtowanie wydatków obronnych państwa

Po rozpadzie Układu Warszawskiego Polska z konieczności musiała samodzielnie zapewnić bezpieczeństwo kraju. 2.11.1992 r. Komitet Obrony Kraju przyjął dokument o nazwie *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument ten będący naszą doktryną obronną zawiera deklarację polityczną Polski o dążeniu do pełnej integracji z europejskim systemem zbiorowego bezpieczeństwa (SBE⁴⁴). Polska chcąc aktywnie uczestniczyć w tworzeniu tego systemu stara się o członkostwo w NATO i UE.

16.02.1995 r. Sejm przyjął uchwałę dotyczącą podstawowych problemów obronności państwa, a 9.09.1997 r. Rada Ministrów przyjęła założenia programu modernizacji sił zbrojnych w latach 1998-2012. W październiku 1998 r. Rada Ministrów znowelizowała ten program i przyjęła go pod nazwą *Program integracji z organizacją traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacją sił zbrojnych RP na lata 1998-2012*⁴⁵. Program Armia 2012 przewiduje realizację dwóch głównych zadań:

- zapewnienie interoperacyjności i kompatybilności wojska z siłami NATO;
- dostosowanie naszych lotnisk i portów morskich do wymagań NATO.

Program ten przewiduje realizację szczegółowych 11 programów modernizacji systemów rozpoznania i walki radioelektronicznej, łączności i dowodzenia, obrony powietrznej oraz obrony przeciwpancernej.

Racjonalne kształtowanie wysiłku obronnego państwa w zakresie budowania i rozwijania sprawnie funkcjonującego koalicyjnego i narodowego systemu obronnego (SOP⁴⁶) wymaga m.in. dokładnego poznania wszystkich

⁴⁴ SBE – System Bezpieczeństwa Europejskiego z następującymi elementami: UZE, OBWE, NATO. W skład tego systemu wchodzi również narodowe SOP.

⁴⁵ W dalszej części używać będziemy skróconej nazwy Program Armia 2012.

⁴⁶ SOP to zbiór wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały nr 40, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996, s.101.

Zasadniczymi elementy SOP powinny być: polityka zagraniczna państwa, potencjał gospodarczy, siły zbrojne i powszechna obrona. S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, BUWiK, Warszawa 1996, s. 138.

zagadnień gospodarczo-obronnych państwa. Można to osiągnąć poprzez ciągłe śledzenie, analizowanie i prognozowanie dynamiki zmian ekonomicznych wskaźników gospodarki obronnej. Realizacja tego celu wymaga rozwiązania celów szczegółowych (pośrednich), do których zaliczyć można:

- aspekt właściwego śledzenia nieprawidłowości w koniunkturze gospodarki narodowej (depresja, kryzys) i pobudzania jej poprzez odpowiednią politykę państwa w zakresie uruchamiania niewykorzystanych zasobów mocy produkcyjnej i surowców w gospodarce dla celów zbrojeniowych (może to w krótkim okresie czasu stymulować rozwój gospodarczy - wzrost produkcji, zmniejszenie bezrobocia);
- aspekt śledzenia rozdysponowywania (podziału) budżetu państwa pomiędzy sektor cywilny a wojskowy;
- aspekt śledzenia kondycji gospodarki obronnej;
- aspekt obciążenia kosztami obronnymi gospodarki narodowej;
- aspekt obciążenia kosztami obronnymi społeczeństwa;
- aspekt nowoczesności produkcji sprzętu specjalnego (dostęp do technologii, zamówienia na badania naukowe, gromadzenia rezerw, stymulowanie postępu naukowo-technicznego);
- aspekt śledzenia właściwego kształtowania nowoczesności SZ;
- aspekt właściwej realizacji przyjętych zobowiązań (np. stopnia modernizacji armii, zbilansowanie potrzeb z możliwościami);
- aspekt negocjacji międzynarodowych (np. ustalanie wielkości składki członkowskiej w NATO);
- wydatki jakie państwo ponosi na tworzenie, utrzymanie i rozwój SOP nazywane są **wydatkami obronnymi** (Wo). Ich składnikiem powinny być:
 - wydatki wojskowe (resortu MON);
 - wydatki na jednostki nadwiślańskie, Obronę Cywilną, straż graniczną (resort MSWiA);

- wydatki (dotacje) na utrzymywanie rezerw państwowych⁴⁷;
- wydatki (dotacje) na utrzymanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności państwa;
- wydatki na prowadzenie prac n-b (związane z sektorem obronnym);
- wydatki związane ze stacjonowaniem i szkoleniem sojusznicznych wojsk na naszym terytorium.

Strukturę wydatków obronnych państwa przedstawiono na rys. 4.1. Natomiast strukturę zabezpieczania potrzeb obronnych państwa przedstawiono na rys. 4.2.

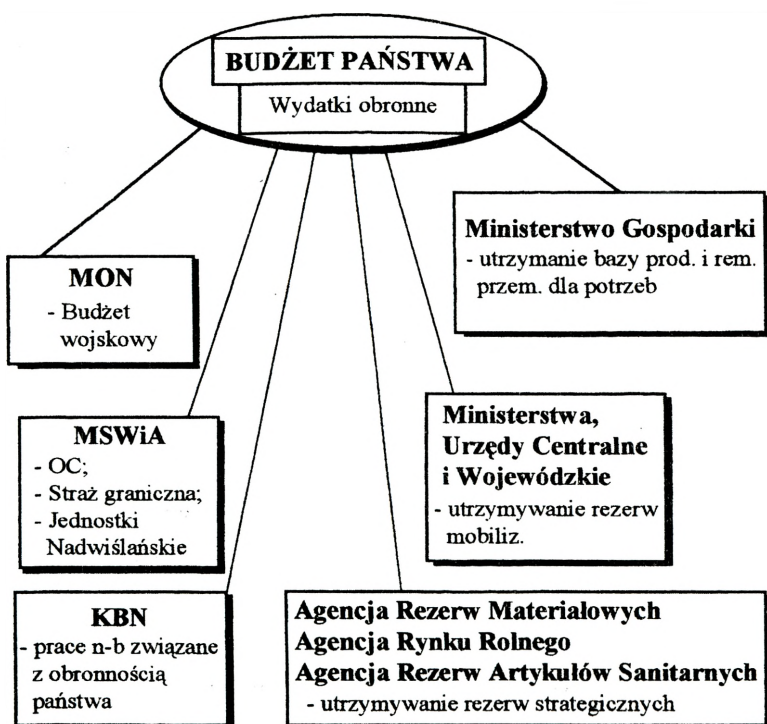
Zagrożenia w sferze politycznej, militarnej, gospodarczej jak i społecznej wywołują określone skutki (konsekwencje) dla bezpieczeństwa państwa. Państwo kreując swoją politykę w ww. dziedzinach opiera się na swojej strategii (doktrynie).

W procesie planowania strategicznego analizowane są potrzeby państwa w celu eliminacji lub maksymalnego łagodzenia skutków realnych lub potencjalnych zagrożeń. Określane są również realne możliwości państwa w tym zakresie. W przypadku gdy państwo posiada takie możliwości, zagrożenia eliminowane będą przy pomocy własnych instrumentów SOP.

Problem pojawia się, gdy prognozowane potrzeby przewyższają możliwości ich zabezpieczenia. W takiej sytuacji państwo może samodzielnie próbować łagodzić skutki pojawiających się zagrożeń, ale wówczas jego rozwój polityczno-gospodarczy ulega znacznemu zahamowaniu, a w ekstremalnych warunkach może doprowadzić nawet do utraty suwerenności.

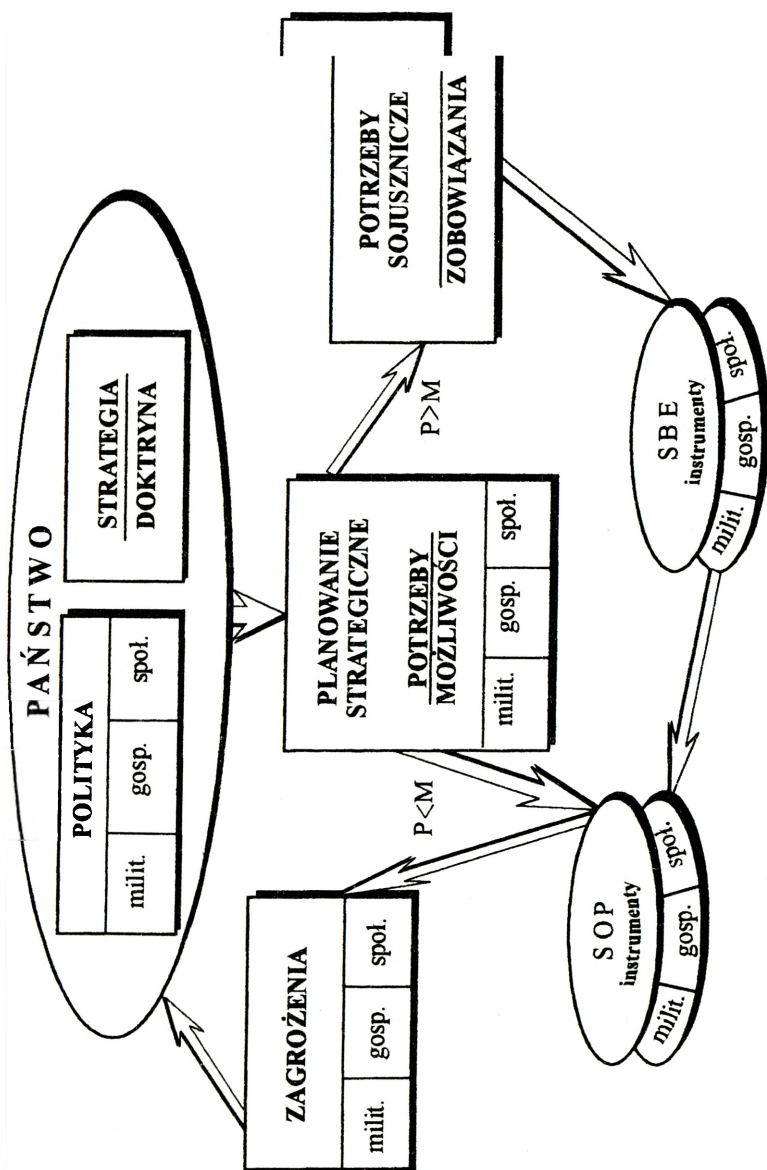
Innym rozwiązaniem w takiej sytuacji jest zawarcie sojuszy. Rozwiązanie takie pozwala z jednej strony na wykorzystanie instrumentów systemu bezpieczeństwa zbiorowego (w naszym przypadku europejskiego SBE)

⁴⁷ Rezerwy państwowe dzielone są na rezerwy mobilizacyjne i gospodarcze. Do tworzenia rezerw mobilizacyjnych zobowiązane są poszczególne ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie oraz agencje. Natomiast rezerwy gospodarcze tworzą: MG (surowce, materiały i paliwa), MZiOS (leki, materiały medyczne i artykuły sanitarne) i Prezes Agencji Rynku Rolnego (produkty rolne oraz produkty i półprodukty żywnościowe). Do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem rezerwami powołano (oprócz istniejącej już od 1990 r., a powołaną ustawą z dnia 7.06.1996 r., Agencji Rynku Rolnego) Agencję Rezerw Materiałowych i Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych. (*Ustawa z dnia 30.05.1996r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, Dz. U. nr 90*).



Rys. 4.1. Struktura wydatków obronnych budżetu państwa

w celu wsparcia własnego SOP i eliminacji pojawiających się zagrożeń, ale z drugiej strony państwo musi liczyć się z określonymi zobowiązaniami sojusznicznymi (np. w postaci składek członkowskich, sojusznicznych akcji militarnych itp.). Koszty te należy uwzględniać w procesie planowania budżetu obronnego państwa.

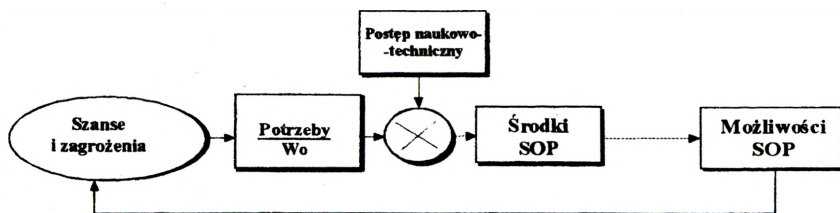


Rys. 4.2. Struktura zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa

Pamiętać przy tym należy, że wielkość wydatków obronnych państwa może wywierać zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ na procesy gospodarcze kraju, tworząc szanse i zagrożenia dla dynamiki rozwoju.

W sytuacji gdy gospodarka narodowa znajduje się w stanie kryzysu, depresji lub początkowego stanu ożywienia, najczęściej istnieją wolne moce produkcyjne (w postaci maszyn, urządzeń, linii produkcyjnych), a na rynku pracy znajdują się rezerwy wykwalifikowanej siły roboczej. Jeżeli do tego istnieją jeszcze nie wykorzystane zapasy surowców strategicznych to zwiększenie W_o może dodatnio wpływać na koniunkturę gospodarczą kraju. W takiej sytuacji dla podjęcia produkcji na rzecz obronności nie potrzeba przemieszczania zasobów z gospodarki cywilnej do gospodarki wojskowej. W tym wypadku zwiększenie W_o uruchamia wolne moce produkcyjne, a na rynku pracy znajduje zatrudnienie wykwalifikowana siła robocza. Ożywienie w tej gałęzi gospodarki staje się wówczas bodźcem dla innych gałęzi, a wyprodukowane towary (środki walki) są bardzo dobrym towarem eksportowym (źródłem dewiz), dynamizującym, nakręcającym rozwój gospodarki. Ponadto właściwie zainwestowane środki finansowe z budżetu obronnego pozytywnie wpływają na rozwój logistycznej infrastruktury technicznej (sieć dróg, systemu łączności itp.). Jest zatem efektem pośrednich korzyści dla całej gospodarki.

Innym aspektem jest współzależność nakładów inwestycyjnych (W_o) i postępu naukowo-technicznego. Zależność ta przedstawiona została na rys. 4.3.



Rys. 4.3. Zależność potrzeb i możliwości SOP (W_o) od postępu naukowo-technicznego

Postęp naukowo-techniczny umożliwia powstawanie nowych środków, które wpływają na zwiększenie możliwości skutecznego oddziaływania SOP na realne lub potencjalne zagrożenia. Z drugiej strony zagrożenia są wyznacznikiem określonych potrzeb państwa, a te z kolei przy określonych nakładach inwestycyjnych (W_o) stymulują postęp naukowo-techniczny.

Wielkość W_o może mieć też negatywny wpływ na gospodarkę narodową. Pamiętać bowiem należy, że produkty przemysłu obronnego nie są dobrami powszechnej (ogólnej) konsumpcji. Przy ich nadmiernej produkcji (wykorzystywane będą surowce, zużywane maszyny) i ograniczonych możliwościach eksportowych, na rynku pojawi się znaczna ilość pieniądza. Wzrośnie popyt na dobra konsumpcyjne, a ten niezaspokojony - napędzi spiralę inflacji. Ponadto wzrost W_o w sytuacji boomu w przemyśle prowadzić może do ograniczenia rozwoju gospodarki cywilnej.

Powyższe problemy są bardzo ważne z punktu widzenia śledzenia kondycji gospodarki obronnej. Dlatego też do oceny ekonomicznych aspektów obronności państwa proponuje się przyjąć wskaźniki makroekonomiczne, które mają odzwierciedlenie w trzech podstawowych sferach: finansowej, rzeczowej i społecznej.

4.2. Wskaźnik militaryzacji gospodarki

Najprostszym i wszechstronnym wskaźnikiem stanu gospodarki obronnej jest tzw. wskaźnik militaryzacji gospodarki (W_{mg}) wyrażający formę nadrzędności zadań mobilizacyjnych w gospodarce nad zadaniami pokojowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyrażany jest najczęściej jako stosunek:

$$W_{mg} = \frac{W_o}{BP} \cdot 100 \% \quad \text{lub} \quad \frac{W_o}{PKB} \cdot 100 \%$$

gdzie: W_o - wydatki obronne państwa; BP - budżet państwa; PKB - produkt krajowy brutto.

Odniesienie Wo do PKB (pośrednio do BP) ma swoje ekonomiczne uzasadnienie. W literaturze przedmiotu uznaje się umowną granicę 10% jako pułap militaryzacji gospodarki, związany z przechodzeniem przemysłu z produkcji pokojowej na produkcję wojenną. Śledzenie zatem dynamiki zmian tego wskaźnika (zwłaszcza w dłuższym przedziale czasu) umożliwi określenie polityki gospodarczo-obronnej państwa.

4.3. Wskaźnik obciążenia militarnego społeczeństwa

Dla celów porównawczych (statystycznych) wydatki obronne państwa (Wo) można przedstawić w przeliczeniu na 1 mieszkańca - jako wskaźnik obciążenia militarnego społeczeństwa (Wom):

$$Wom = \frac{W_o}{Lm} \cdot 100 \%$$

gdzie: Lm – liczba mieszkańców.

Wskaźnik ten sam w sobie ma charakter analityczno-poznawczy, a w zestawieniu z symptomami polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa pozwala wnioskować o możliwości pojawienia się potencjalnych zagrożeń w sferze politycznej, ekonomicznej, gospodarczej i społecznej funkcjonowania państwa.

Przykładowo w Polsce wydatki na bezpieczeństwo narodowe wynoszą około 90 \$ na jednego mieszkańca. Dla porównania kraje europejskie należące do NATO w 1995 r. na ten cel przeznaczyły średnio 440 \$ na mieszkańca, a neutralna Szwajcaria aż 720 \$^{4*}.

Wykorzystując ww. wskaźniki w procesie monitorowania sytuacji w otoczeniu Polski uzyskamy możliwość wychwycenia symptomów pojawiających się zagrożeń w sferze stosunków międzynarodowych.

Jednakże wskaźniki te choć powszechnie stosowane są niewygodne do prowadzenia analiz porównawczych ze względu na różnice w podejściu do określania całkowitych wydatków obronnych państwa (por. rys. 4.1). Dlatego

^{4*} Dane według Military Balance 1996/1997.

też do analiz i prognoz można przyjąć niżej wymienione wskaźniki szczegółowe, odzwierciedlające aspekty finansowe, rzeczowe i ludzkie, pamiętając przy tym, że właściwą ocenę można dokonać, jeżeli uzyskane wyniki zostaną odniesione (porównane trendy zmian) do innych państw regionu.

4.4. Wskaźnik udziału wydatków wojskowych w BP lub PKB

Wskaźnik udziału wydatków wojskowych (Www) w BP lub PKB wyrażany jako:

$$W_{ww} = \frac{W_w}{BP} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad \frac{W_w}{PKB} \cdot 100\%$$

gdzie: W_w - wielkość nakładów przeznaczonych z budżetu państwa na utrzymanie i rozwój sił zbrojnych (wydatki wojskowe).

Wskaźnikiem tym jest stosunkowo łatwo operować ze względu na jawność budżetów wojskowych. Porównanie uzyskanych wyników ze współczynnikami innych sektorów finansowanych z budżetu państwa (oświaty, służba zdrowia, nauka itp.) wyraża preferencje wydatków budżetowych. Uzyskane wyniki odniesione do niezbędnych potrzeb poszczególnych sektorów mogą wskazywać na źródła potencjalnych zagrożeń wewnętrznych państwa.

4. 5. Wskaźnik obciążenia militarnego (wydatkami wojskowymi) społeczeństwa

Wskaźnik obciążenia militarnego (wydatkami wojskowymi) społeczeństwa (W_{wm}) wyrażany jako:

$$W_{wm} = \frac{W_w}{L_m} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad \frac{W_w}{L_z} \cdot 100\%$$

gdzie: L_z - liczba żołnierzy.

Analizę tendencji zmian tego wskaźnika należy rozpatrywać w dwóch aspektach:

a. Akceptacja obywateli na zwiększone wydatki wojskowe, przy zmniejszonych wydatkach na potrzeby społeczne, doprowadza do militaryzacji społeczeństwa (wzrost tendencji militarystycznych);

b. Zgoda rządu na wzrost Ww przy nieuwzględnieniu potrzeb społecznych doprowadzić może do zachwiania reguł demokratycznych w kierunku rządów reżimowych.

Realizacja drugiego wariantu wymaga posiadania przez państwo silnego aparatu przymusu wewnętrznego. W przypadku słabości tego aparatu należy oczekiwać szybkiego narastania niezadowolenia społeczeństwa (demonstracje, zamieszki uliczne, przewroty).

Społeczna akceptacja wydatków militarnych (lub jej brak) w połączeniu z głównymi kierunkami polityki zagranicznej państwa (sojusze, doktryna) pozwala zatem (podobnie jak w przypadku współczynników Wmg, czy Www) wnioskować o możliwości występowania potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

4.6. Wskaźnik udziału wydatków przeznaczonych na zbrojenia w całkowitych wydatkach wojskowych

Wskaźnik udziału wydatków przeznaczonych na zbrojenia (Wwz) w całkowitych wydatkach wojskowych wyrażany jako:

$$Wwz = \frac{W_z}{W_w} \cdot 100\%$$

gdzie: W_z - wielkość nakładów przeznaczonych z budżetu MON na modernizację i odtworzenie uzbrojenia i sprzętu technicznego (wydatki zbrojeniowe).

Wskaźnik ten wykaże w jakim stopniu następuje zmiana struktury uzbrojenia i sprzętu wojskowego w SZ. Nowoczesne siły zbrojne wymagają proporcjonalnego (w latach) wzrostu W_z związanych z występowaniem zjawiska zmian ewolucyjnych, ewolucyjno-rewolucyjnych i rewolucyjnych w procesie eksplo-

atacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego⁴⁹ (koniecznością modernizacji bądź zakupów nowego sprzętu). Potwierdzeniem tego mogą być badania przeprowadzone w Niemczech w latach 70. Ich wynikiem były zalecenia dla Bundeswehry, według których wskaźnik Wwz nie powinien być niższy niż 30% ogólnych wydatków. Według niemieckich ekspertów taka wielkość (w stosunku do wydatków osobowych) pozwala na utrzymanie stanu technicznego armii na wysokim poziomie technicznym, bez naruszania równowagi sił w geopolitycznym otoczeniu państwa.

W przypadku wieloletniego niedoinwestowania armii, aby osiągnąć poziom umożliwiający zapewnienie bezpieczeństwa państwa (realizację wszystkich zadań obronnych), wskaźnik ten może być nieproporcjonalnie wysoki (przez pewien okres czasu), co nie będzie miało negatywnych skutków (konsekwencji) w relacjach międzynarodowych. Jednakże zbyt duży udział wydatków na zbrojenia w całkowitym budżecie MON może spowodować kłopoty z realizacją zadań związanych z utrzymaniem stanów osobowych, czy procesem szkolenia wojsk.

Z drugiej strony, w sytuacji, gdy aktualny wskaźnik jakości sprzętu jest wysoki, a wskaźnik Wwz ma nadal tendencję wzrostową, doprowadzić to może do nadmiernego wzrostu potencjału militarnego państw, a tym samym do zachwiania równowagi polityczno-militarnej w regionie.

4.7. Wskaźnik nakładów na utrzymywanie rezerw państwowych

Wskaźnik nakładów na utrzymywanie rezerw państwowych (Wrp) wyrażony jako:

$$Wrp = \frac{Wr}{BP} \cdot 100\%$$

gdzie: Wr - wielkość nakładów (dotacji) przeznaczonych z budżetu państwa na utrzymywanie rezerw państwowych.

⁴⁹ M. Kulisz, Wpływ taktycznych środków walki na właściwości ewentualnych konfliktów zbrojnych na obszarze Polski, Praca doktorska, AON, Warszawa 1996.

Jednym z czynników określających (warunkujących) stan funkcjonowania państwa w okresie zagrożenia jego bezpieczeństwa, konfliktu zbrojnego lub wojny jest stan posiadanych rezerw państwowych. Zgodnie z Centralnym Planem Mobilizacji Gospodarki (CPMG) ich wielkość jest nie zadowalająca. Związane jest to głównie z dużymi kosztami ich utrzymywania. Państwo określając wielkość rezerw, które poszczególne agencje zobowiązane są do utrzymywania na wypadek zagrożenia jego bezpieczeństwa, partycypuje w ich kosztach: Ograniczanie tych dotacji daje mniejszą możliwość agencjom na utrzymywanie, oraz rotację zapasów. Uzasadnionym wydaje się, że w tworzeniu rezerw powinny uczestniczyć nie tylko poszczególne agencje, lecz również podmioty gospodarcze (konsumenci)⁵⁰.

4.8. Wskaźnik udziału eksportu produkcji specjalnej w całkowitym eksporcie krajowym

Wskaźnik udziału eksportu produkcji specjalnej (Wes) w całkowitym eksporcie krajowym wyrażony jako:

$$\text{Wes} = \frac{E_{ps}}{E_c} \cdot 100\%$$

gdzie: Eps - wielkość eksportu sprzętu specjalnego; Ec - całkowita wielkość krajowego eksportu.

Wskaźnik ten określa wielkość środków przeznaczonych na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (sprzętu specjalnego) w stosunku do całkowitych wydatków eksportowych państwa. Śledząc tendencje zmian tego wskaźnika można wnioskować o kierunkach polityki militarnej państwa oraz o kondycji rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Pamiętać przy tym należy, że niezbędne dewizy na realizację eksportu specjalnego ograniczają możliwości państwa w realizacji zamówień eksportowych dla gospodarki cywilnej, co może niekorzystnie odbić się na jej dynamice rozwoju.

Podobny tryb rozumowania można odnieść do kolejnego wskaźnika związanego z realizacją importu specjalnego.

⁵⁰ Przykładem mogą być importerzy paliw, którzy zobowiązani są do świadczeń na rzecz rezerw dopiero przy imporcie powyżej 200 tys. ton.

4.9. Wskaźnik udziału importu produkcji specjalnej w całkowitym imporcie krajowym

Wskaźnik udziału importu produkcji specjalnej (W_{is}) w całkowitym imporcie krajowym wyrażony jako:

$$W_{is} = \frac{I_{ps}}{I_c} \cdot 100\%$$

gdzie: I_{ps} - wielkość importu sprzętu specjalnego; I_c - całkowity import krajowy.

4.10. Wskaźnik wielkości nakładów na badania naukowe związane z obronnością

Wskaźnik wielkości nakładów na badania naukowe związane z obronnością (W_{no}) wyrażany jako:

$$W_{no} = \frac{W_{bo}}{W_{bn}} \cdot 100\%$$

gdzie: W_{bo} - wielkość wydatków przeznaczanych z KBN na prace n-b związane z obronnością państwa; W_{bn} - całkowita wielkość wydatków KBN na prace n-b.

Wskaźnik ten określa wielkość środków, jakie przeznaczane są w budżecie KBN na realizację zadań związanych z obronnością. Analiza zmian tego współczynnika (w porównaniu z innymi państwami regionu) pozwoli na wychwycenie trendów w pracach naukowo-badawczych o charakterze obronnym, których realizacja doprowadzić może do uruchamiania nowych linii produkcyjnych w przemyśle obronnym i w konsekwencji wprowadzenia na uzbrojenie armii nowoczesnych (zautomatyzowanych), najnowszych generacji środków walki. To z kolei przyczynić się może do zachwiania równowagi potencjałów militarnych w regionie.

4.11. Wskaźnik nakładów (dotacji) na utrzymywanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności kraju

Wskaźnik nakładów (dotacji) na utrzymywanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności kraju (Wbp) wyrażony jako:

$$Wbp = \frac{W_{po}}{BP} \cdot 100\%$$

gdzie: Wpo - wielkość nakładów przeznaczonych z budżetu państwa na utrzymanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności kraju.

Wskaźnik ten określa obciążenie budżetu państwa środkami przeznaczonymi na utrzymywanie linii produkcyjnych i remontowych wybranych zakładów produkcyjnych, które z punktu widzenia strategicznego powinny te moce utrzymywać na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Analiza zmian tego wskaźnika pozwala określić wielkość pomocy państwa dla coraz większej liczby prywatyzowanych przedsiębiorstw, które posiadają takie zadania obronne, a które nie są w stanie same je realizować.

4.12. Wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego w całkowitych nakładach inwestycyjnych przemysłu

Wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego (Wni) w całkowitych nakładach inwestycyjnych przemysłu wyrażony jako:

$$Wni = \frac{NI_{ps}}{NIc} \cdot 100\%$$

gdzie: NI_{ps} - wielkość nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego; NI_c - całkowita wielkość nakładów inwestycyjnych przemysłu.

Wskaźnik ten określa wielkość środków, jakie przeznaczane są na realizację zadań związanych z inwestycjami w sektorze obronnym na tle całkowitych nakładów inwestycyjnych przemysłu. Jego analiza pozwoli określić politykę państwa w zakresie rozwoju rodzimego przemysłu obronnego.

Uzyskane wyniki z analizy ww. wskaźników dotyczących obronności państwa (w połączeniu z ich analizą w innych państwach regionu) oraz uogólnienia dotyczące ich wpływu na kształtowanie gospodarki narodowej mogą przyczynić się do racjonalnego opracowania prognoz rozwoju potencjału obronnego RP. Śledząc bowiem dynamikę zmian poszczególnych ww. współczynników można przez analogię i ekstrapolację prognozować trendy dalszych zmian.

5. STRUKTURA WYDATKÓW OBRONNYCH

W zmieniających się uwarunkowaniach współczesnego świata budowanie bezpieczeństwa to już nie tylko sfera i domena polityków i wojskowych. Bezpieczeństwo ma bowiem swoją płaszczyznę ogólnogospodarczą i obronno-ekonomiczną. Mówimy więc o rozwoju potencjału ekonomicznego gospodarki w ogóle czy jej newralgicznych ogniwach, ale również wskazujemy na ich oddziaływanie i wpływ na kształtowanie polityki i praktyki gospodarczo-obronnej. Zależność między pokojowym rozwojem gospodarki a możliwościami obronnymi wynika bowiem ze ścisłego związku pomiędzy rozwojem sił wytwórczych i mocy ekonomicznej państwa, a przygotowaniami do możliwości przeciwstawienia się potencjalnym i realnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa. Stąd istotnym ogniwem polityki państwa, a warunkach zagrożeń jego suwerenności i integralności, jest polityka gospodarczo-obronna. Obejmuje ona całokształt działań państwa związanych z budowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

W założeniach do ustawy budżetowej na 1998 r. rząd przyjął następujące priorytetowe kierunki działań:

- odtworzenie rezerw państwowych rozdysponowanych do usuwania skutków powodzi;
- realizacja przyjętych przez Rząd „Założeń Rządowego Programu Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2002 i kierunków dalszego ich rozwoju do 2012 r.”, dostosowujących siły zbrojne do aktualnych potrzeb obronnych i możliwości ekonomicznych Państwa oraz zapewniających możliwość ich włączenia w struktury euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa, poprzez tworzenie materialnych i organizacyjnych warunków do włączenia systemu obronnego państwa w struktury euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Na 1998 r. przypada kontynuacja programu restrukturyzacji sił zbrojnych, zakładającego dostosowanie liczebności struktury i wyposażenia armii do zmienionych potrzeb wynikających z nowej sytuacji w Europie oraz uwarunkowań ekonomiczno-finansowych; (w tym restrukturyzacji i modernizacji jednostek wojskowych podległych resortowi spraw wewnętrznych i administracji);

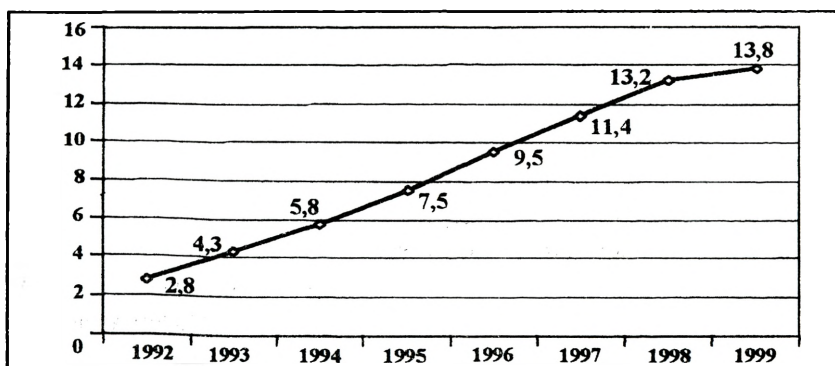
- ustalenie wydatków na obronę narodową na poziomie zapewniającym wzrost wydatków rzeczowych o 3% ponad realny przyrost rzeczowych wydatków budżetu państwa oraz zmiana struktury budżetu tego resortu w kierunku maksymalnie możliwego wzrostu udziału wydatków na modernizację techniczną sił zbrojnych, odpowiadającą modelowi państw NATO;
- tworzenie warunków do stabilnego funkcjonowania przemysłu obronnego, m.in. poprzez weryfikację i wdrażanie programu restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego, a także wspomaganie przedsiębiorstw w zakresie utrzymywania rezerw mocy wytwórczych;
- wdrożenie nowych zasad utrzymywania rezerw państwowych, jak również gospodarowania tymi rezerwami zgodnie z wymogami gospodarki rynkowej i standardami NATO, a także rozpoczęcie gromadzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

W ustawie budżetowej na 1999 r. w § 35 zostało zapisane, że *wydatki budżetowe w kwocie 130 319 tys. zł, przeznaczone w Ministerstwie Obrony Narodowej na realizację programów modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej nie mogą być wykorzystane na inne cele.*

W trakcie debaty nad ustawą budżetową w parlamencie w grudniu 1998 r. sejmowa komisja finansów publicznych zwiększyła wydatki budżetu państwa na obronę narodową o 104,2 mln zł, jednakże już na początku stycznia 1999 r. Sejm nie poparł wniosku komisji i pieniądze te w całości zabrano z budżetu MON⁵¹.

Tak sformułowane priorytety znajdują częściowo swoje odzwierciedlenie w zwiększającym się poziom wydatków obronnych państwa. Zmianę ich wielkości w latach 1992-1998 w cenach bieżących przedstawiono na rys. 5.1.

⁵¹ Komisja Finansów Publicznych zwiększyła o 650 mln zł planowane na 1999 r. dochody budżetu państwa, a tym samym i wydatki. Pieniądze miały pochodzić ze zwiększonych o 450 mln zł wpływów z cel oraz większego o 200 mln zł zysku NBP. Pieniądze miały być przeznaczone jako dodatkowe fundusze m.in. na inwestycje centralne, rolnictwo, edukację i wojsko.

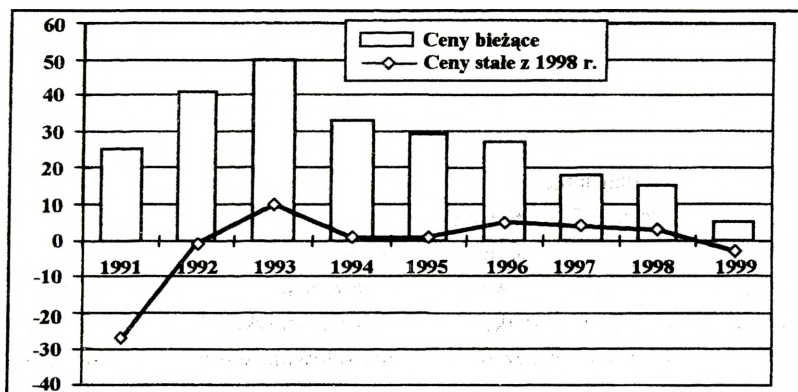


Rys. 5.1. Wielkość wydatków obronnych państwa w latach 1992-1999 w cenach bieżących (w mld zł)

Niewielkim zmianom ulega również udziału wydatków budżetowych MON w PKB i BP. W latach 1989-1998 zmieniał się on odpowiednio z 1,81% do 2,23% PKB i z 6,37% do 7,96 % BP.

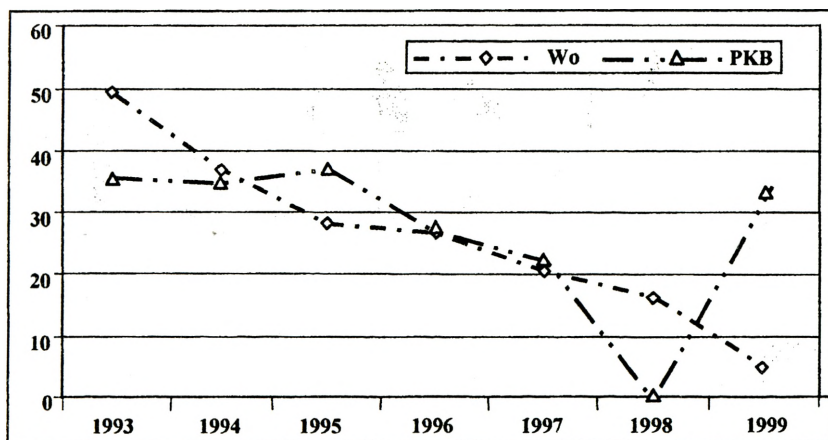
Nie można jednak powiedzieć, podobnie jak w innych działach budżetowych, że budżet MON jest budżetem rozwojowym. Został on podporządkowany bieżącym możliwościom państwa. Jest więc to kolejny budżet przetrwania z pewnymi elementami dostosowującymi stan SZ RP do potrzeb integracji z NATO. Kształtowanie się wydatków budżetowych MON w latach 1989-1997 przedstawiono na rys. 5.2.

Pamiętając o tym, że wielkość wydatków obronnych (W_o) obejmuje nie tylko budżet MON, lecz również wszystkie wydatki związane z przygotowaniem państwa do funkcjonowania w warunkach wojny, na ich podstawie możemy wnioskować o charakterze polityki wewnętrznej i zewnętrznej naszego kraju jak i państw sąsiadujących. Ponadto dynamika ich zmiany uzależniona od wartości PKB i BP stymuluje pośrednio i bezpośrednio procesy gospodarcze kraju. Dynamikę zmian wielkości wydatków obronnych Polski na tle dynamiki zmian PKB w latach 1993-1998 przedstawiono na rys. 5.3.



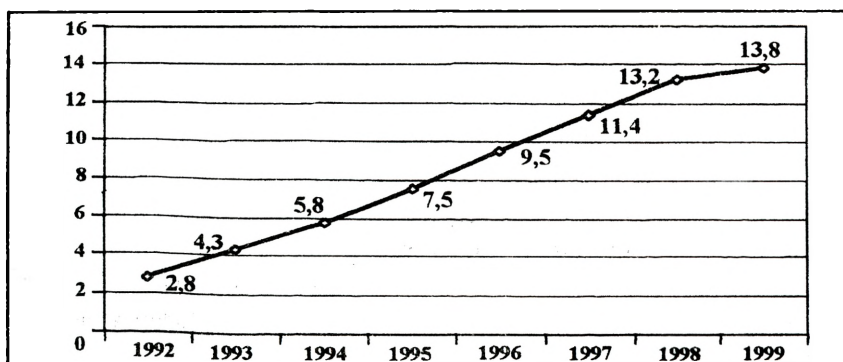
Źródło: Podstawowe informacje o wydatkach budżetowych MON w 1997 r., MON Departament Budżetowy, Biuro Prasy i Informacji, s. 13.

Rys. 5.2. Porównanie dynamiki zmian wydatków budżetowych MON w latach 1991-1999 w % (rok poprzedni = 100)



Źródło: Ustawy budżetowe, obliczenia własne

Rys. 5.3. Dynamika zmian wielkości wydatków obronnych Polski na tle dynamiki zmian PKB w latach 1993-1999 w cenach bieżących (rok poprzedni = 100)

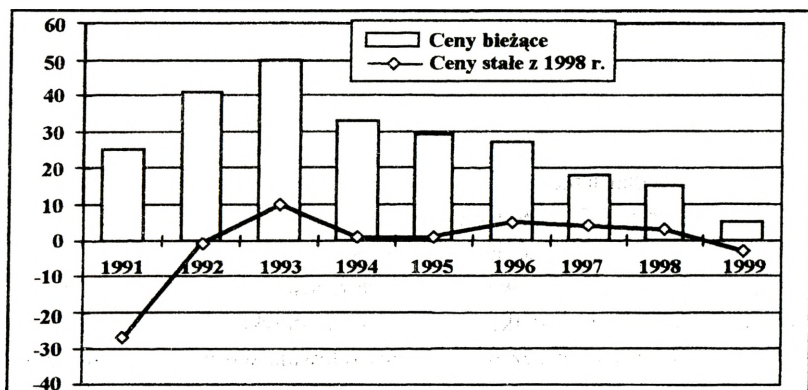


Rys. 5.1. Wielkość wydatków obronnych państwa w latach 1992-1999 w cenach bieżących (w mld zł)

Niewielkim zmianom ulega również udziału wydatków budżetowych MON w PKB i BP. W latach 1989-1998 zmieniał się on odpowiednio z 1,81% do 2,23% PKB i z 6,37% do 7,96 % BP.

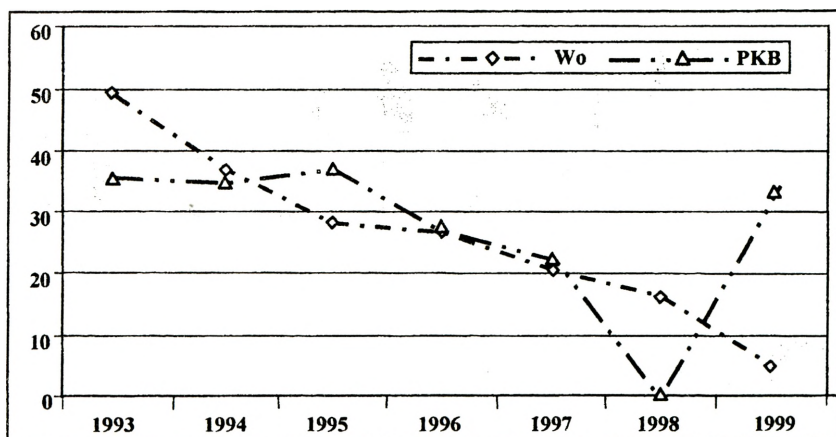
Nie można jednak powiedzieć, podobnie jak w innych działach budżetowych, że budżet MON jest budżetem rozwojowym. Został on podporządkowany bieżącym możliwościom państwa. Jest więc to kolejny budżet przetrwania z pewnymi elementami dostosowującymi stan SZ RP do potrzeb integracji z NATO. Kształtowanie się wydatków budżetowych MON w latach 1989-1997 przedstawiono na rys. 5.2.

Pamiętając o tym, że wielkość wydatków obronnych (W_o) obejmuje nie tylko budżet MON, lecz również wszystkie wydatki związane z przygotowaniem państwa do funkcjonowania w warunkach wojny, na ich podstawie możemy wnioskować o charakterze polityki wewnętrznej i zewnętrznej naszego kraju jak i państw sąsiadujących. Ponadto dynamika ich zmiany uzależniona od wartości PKB i BP stymuluje pośrednio i bezpośrednio procesy gospodarcze kraju. Dynamikę zmian wielkości wydatków obronnych Polski na tle dynamiki zmian PKB w latach 1993-1998 przedstawiono na rys. 5.3.



Źródło: Podstawowe informacje o wydatkach budżetowych MON w 1997 r., MON Departament Budżetowy, Biuro Prasy i Informacji, s. 13.

Rys. 5.2. Porównanie dynamiki zmian wydatków budżetowych MON w latach 1991-1999 w % (rok poprzedni = 100)

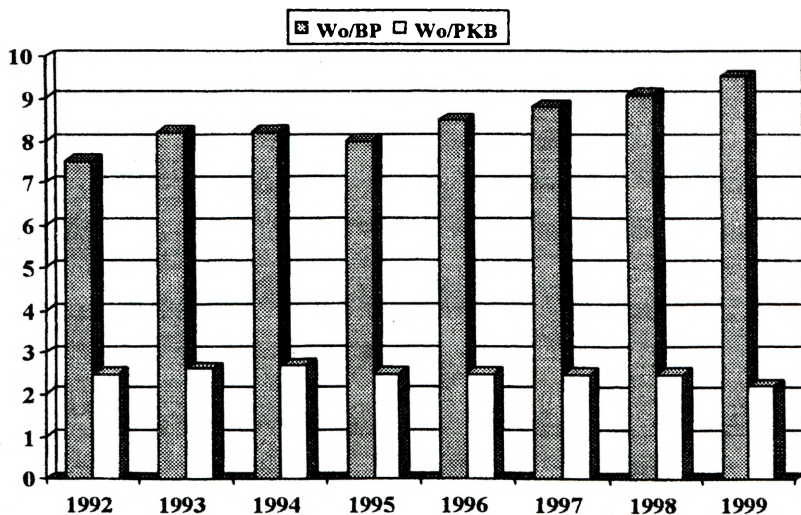


Źródło: Ustawy budżetowe, obliczenia własne

Rys. 5.3. Dynamika zmian wielkości wydatków obronnych Polski na tle dynamiki zmian PKB w latach 1993-1999 w cenach bieżących (rok poprzedni = 100)

Miernikiem postrzegania nadrzędności zadań obronnych przez państwo, jest **wskaźnik militaryzacji gospodarki** (W_{mg}), wyrażany jako stosunek wydatków obronnych do budżetu państwa (BP) lub produktu krajowego brutto (PKB) (rys. 5.4).

Z analizy rys. 5.4 wynika, że w Polsce udział budżetu obronnego w budżecie państwa w 1993 r. wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 1%, a w kolejnych dwóch latach 1993-1994 utrzymywał się praktycznie na stałym poziomie około 8,5%. W roku 1995 nastąpiło obniżenie tego współczynnika do poziomu 8,23%, jednak już od 1996 r. jego wartość systematycznie wzrasta. Widoczny wzrost w 1996 r. jest jednak pozorny, ponieważ wynika z likwidacji podatku VAT. Zerowa stawka VAT od wyrobów i usług nabytych głównie przez wojsko spowodowała wprowadzić minimalny przyrost wydatków obronnych, lecz nie zmieniła się ich realna wartość. Według projektu budżetu państwa na 1998 r. wydatki obronne państwa zaplanowano na poziomie 9,36%. W budżecie 1999r. nastąpił wzrost o 0,37%.

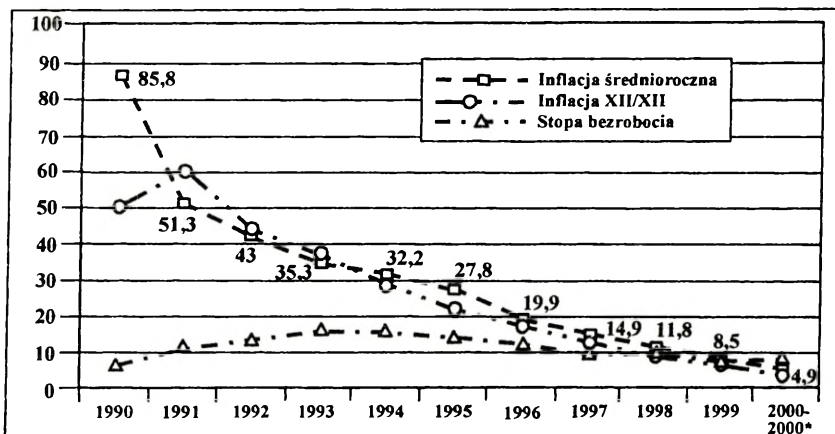


Źródło: Obliczenia własne

Rys. 5.4. Procentowy udział wydatków obronnych Polski w PKB i BP w latach 1992-1998

Natomiast udział budżetu obronnego w PKB wzrastał w latach 1992-1994 od 2,48% do 2,78%, a w latach 1995-1998 utrzymywał się w zasadzie na stałym poziomie oscylując między 2,6% a 2,59%. Według projektu budżetu państwa na 1999 r. wydatki obronne w stosunku do PKB zmniejszyły się o 0,27%. Nie ma więc obawy, że Polska mogłaby być postrzegana jako kraj o nastawieniu militarystycznym.

Utrzymanie progresywnej tendencji wydatków obronnych państwa uzależnione jest nie tylko od woli politycznej przywódców lecz również od ogólnej sytuacji ekonomicznej państwa. Polska jako kraj będący w trakcie negocjacji programów dostosowujących naszą gospodarkę do warunków gospodarek państw należących do Unii Europejskiej a armię do standardów NATO, nie może pozwolić sobie na zwiększanie wydatków obronnych kosztem funkcjonowania innych działów gospodarki narodowej. Nie oznacza to jednak, że brak jest możliwości finansowania szeroko rozumianej obronności bez cięć w innych działach budżetu. Możliwości Polski należy upatrywać w ciągle rosnącym PKB, w ograniczaniu inflacji (rys. 5.5), likwidacji bezrobocia i zadłużenia.

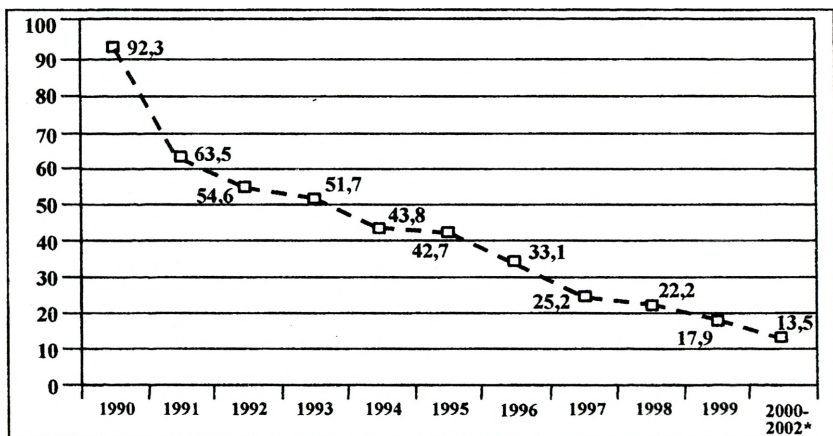


* - prognoza RCSS

Źródło: Raporty s. 600, Roczniki Statystyczne, obliczenia własne DSO RCSS

*Rys. 5.5. Inflacja oraz stopa bezrobocia w Polsce
w latach 1990-1999 (w procentach)*

Przedstawione wyżej czynniki składają się na tzw. współczynnik ekonomicznej nędzy. Porównanie zmiany wielkości tego współczynnika w Polsce w latach 1990-1999 przedstawiono na rys. 5.6.



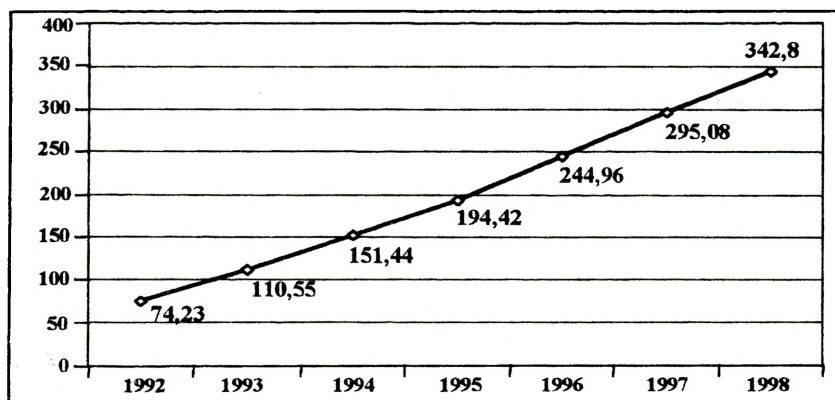
* obliczenia własne - wg prognozy zmiany inflacji i stopy bezrobocia RCSS w 1998 r.

Źródło: Raporty s.118, Roczniki Statystyczne, obliczenia własne DSO RCSS.

Rys. 5.6. Wskaźnik ekonomicznej nędzy w Polsce w latach 1990-1998

Wydatki obronne państwa obciążając budżet pośrednio oddziałują na poziom życia obywateli. Udział społeczeństwa w finansowaniu obronności wyraża *współczynnik obciążenia militarnego społeczeństwa* (W_{om}). Wielkość wydatków obronnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1992-1997 przedstawiono na rys. 5.7.

Dodatkowo możemy wyodrębnić wydatki mieszkańca na budżet MON, oraz wydatki budżetu MON na pojedynczego żołnierza. Porównanie skali wydatków społeczeństwa polskiego w tym zakresie z wydatkami społeczeństw innych państw przedstawiono na rys. 5.8 i 5.9.



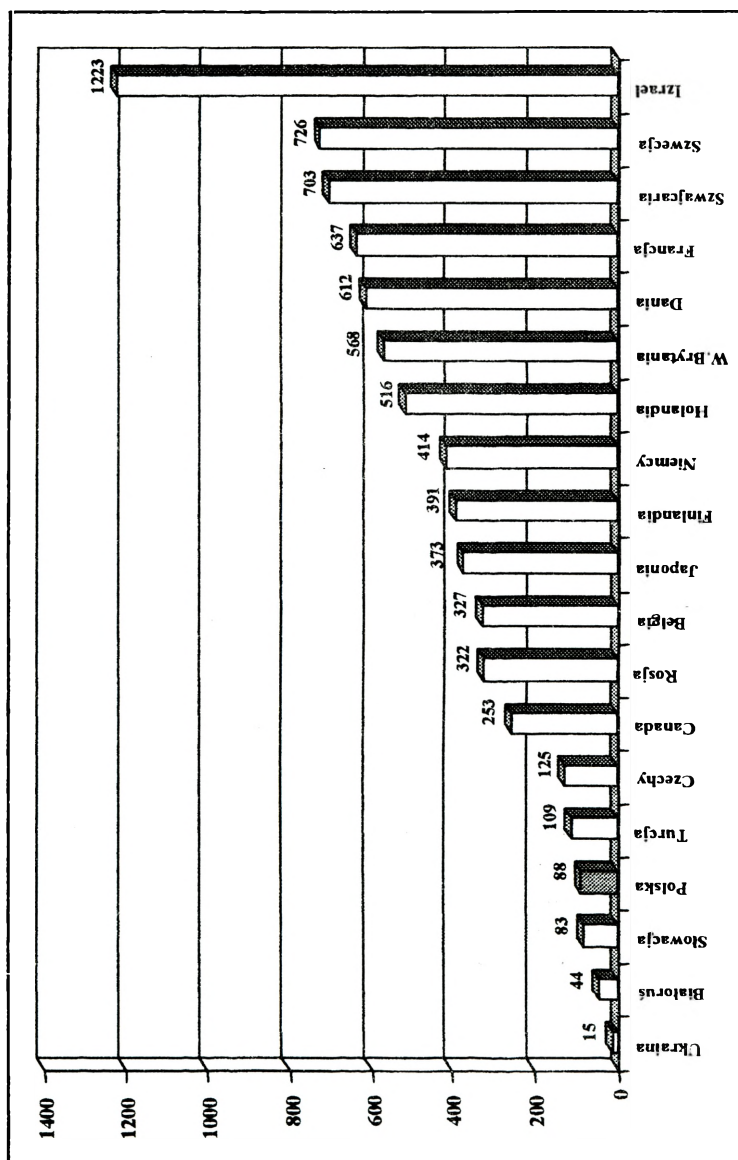
Źródło: Obliczenia własne

Rys. 5.7. Wielkość wydatków obronnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1992-1997 (w zł, ceny bieżące)

Dopełnieniem tych zestawień jest współczynnik obciążenia militarnego społeczeństwa (W_{wm}) czyli porównanie wielkości wydatków wojskowych i obronnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce w latach 1992-1998 przedstawione na rys. 5.10.

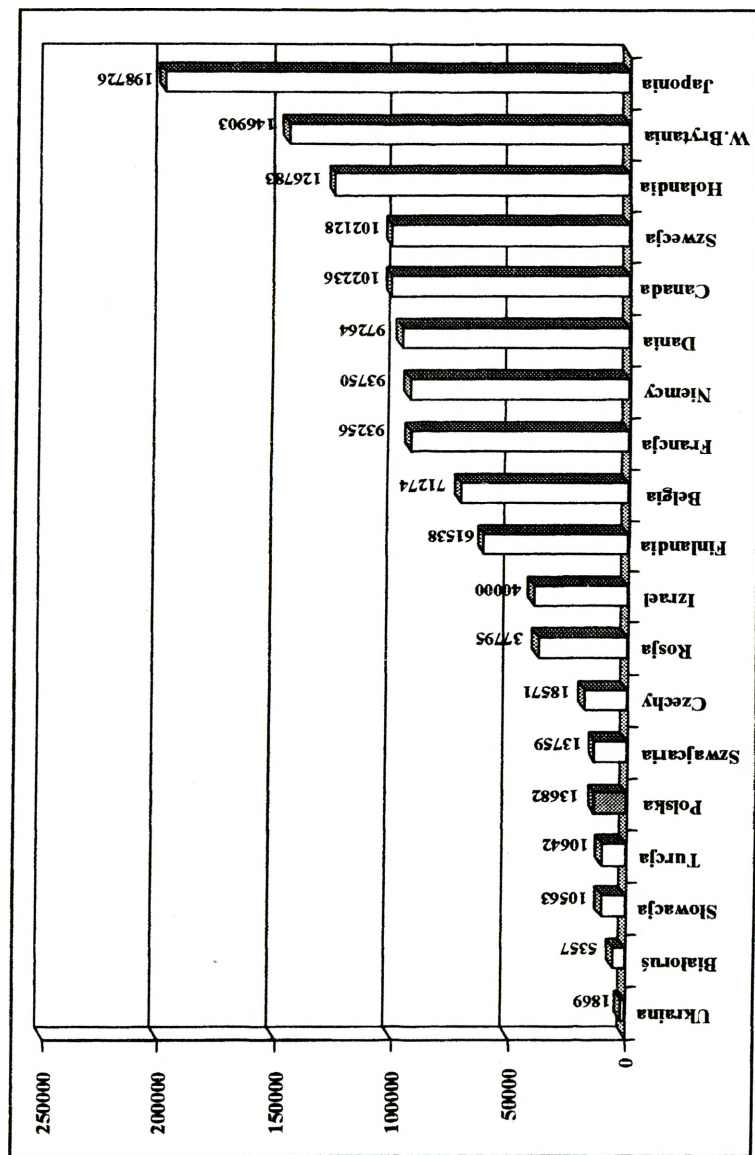
Z rys. 5.8 wynika, że w Polsce wydatki na bezpieczeństwo są zdecydowanie niższe niż w większości krajów europejskich. Na podstawie rys. 5.9 można wnioskować o jakości i u technicznieniu armii. Znając stan obecny sprzętu i uzbrojenia naszej armii widzimy, że wydatki te są zdecydowanie za niskie i nie zabezpieczają potrzeb modernizacji i zakupów nowego uzbrojenia.

Preferencje wydatków budżetowych w sektorach finansowanych z budżetu państwa określić można wykorzystując *współczynnik udziału wydatków wojskowych w BP lub PKB* (W_w).



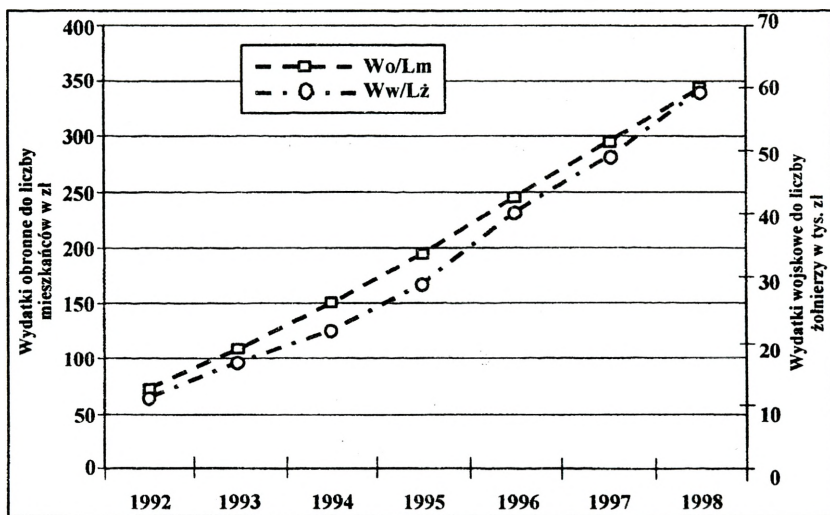
Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na 1998 r. MON – Departament Budżetowy, Warszawa 1997 r.

Rys. 5.8. Wielkość wydatków budżetowych MON w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w USD)



Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na 1998 r. MON – Departament Budżetowy, Warszawa 1997 r.

Rys. 5.9. Wielkość wydatków budżetowych MON w przeliczeniu na jednego żołnierza (w USD)



Źródło: Obliczenia własne

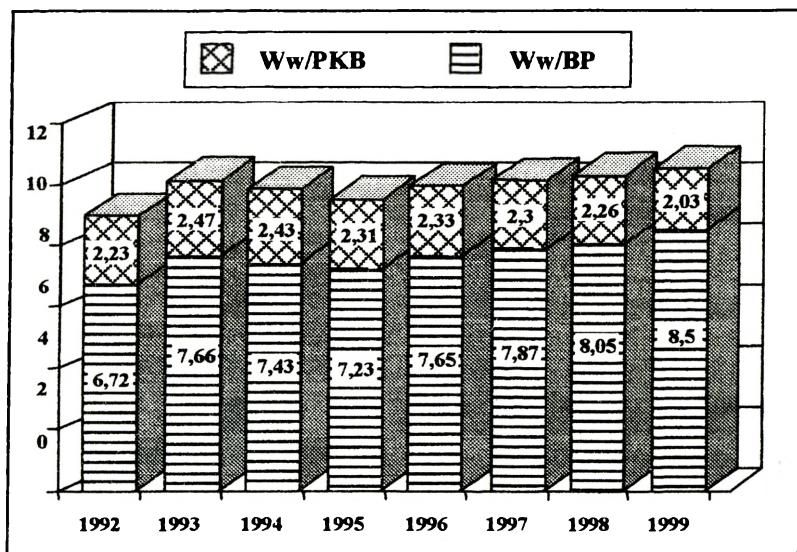
Rys. 5.10. Wielkość wydatków obronnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza w latach 1992-1998 (ceny bieżące)

Procentowy udział wydatków wojskowych w polskim budżecie wydatków wojskowych w wydatkach obronnych w latach 1992 – 1999 przedstawiono na rys. 5.11 i 5.12.

Pomimo utrzymywania wydatków wojskowych na w zasadzie stałym poziomie w stosunku do rosnącego PKB, udział wydatków wojskowych w globalnych wydatkach obronnych maleje. Wynika to stąd, że w obliczu trudności gospodarczych funkcjonowania państwa, wydatki na zabezpieczenie innych sektorów budżetowych znalazły priorytet przed wydatkami wojskowymi.

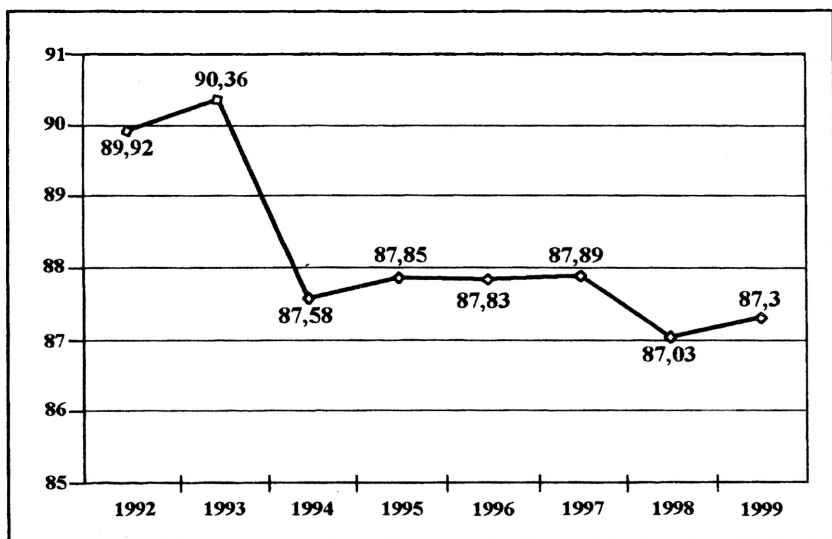
Ponieważ w rzeczywistości gospodarczej, politykę gospodarczo-obronną jako praktyczną działalność najwyraźniej charakteryzują jej poszczególne ogniwa (fazy), stąd też najtrafniejszym podejściem przy prezentacji jej zało-

zeń, analizy stanu obecnego i określenia perspektyw funkcjonowania jest jej postrzeganie przez pryzmat struktury funkcjonalnej (procesowej). Przejawia się to w kształtowaniu gospodarki obronnej państwa pod kątem spełnienia jego podstawowego zadania, tj. zaspokojenia materialnych potrzeb obronnych państwa, m.in. poprzez: rozwój przemysłu obronnego, przygotowanie infrastruktury gospodarczej kraju dla potrzeb obronnych, gromadzenie rezerw żywności, surowców oraz materiałów strategicznych oraz rozwój tych dziedzin nauki, które przyczyniają się do jakościowego i ilościowego umacniania potencjału obronnego państwa.



Źródło: Obliczenia własne

Rys. 5.11. Procentowy udział wydatków wojskowych w BP i PKB w latach 1992-1998



Źródło: Obliczenia własne

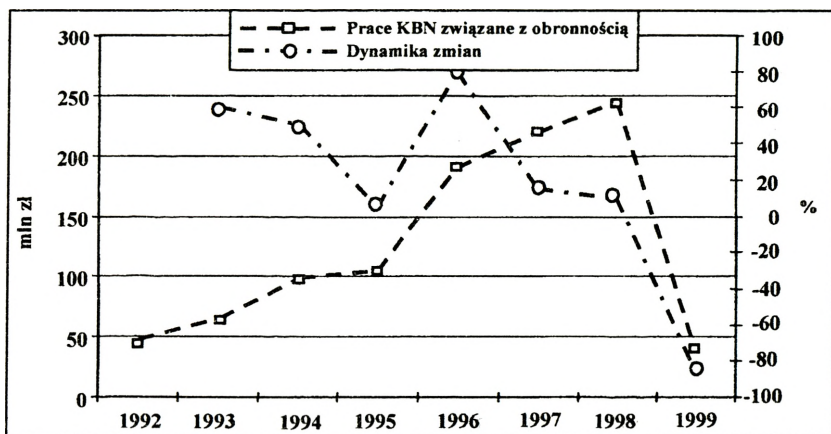
Rys. 5.12. Procentowy udział wydatków wojskowych w wydatkach obronnych w latach 1992-1998

Badania naukowe i rozwój nowych technologii związanych z obronnością państwa finansowane są nie tylko ze środków własnych ośrodków naukowych, kredytów lecz również z budżetu państwa w ramach dotacji z Komitetu Badań Naukowych.

Wielkość wydatków KBN na prace związane z obronnością państwa w latach 1992-1998 przedstawiono na rys. 5.13.

Podstawowym źródłem zaspokajania potrzeb obronnych państwa w zakresie uzbrojenia na dzień dzisiejszy jest krajowy przemysł obronny. Posiada znaczące doświadczenie i potencjał wytwórczy.

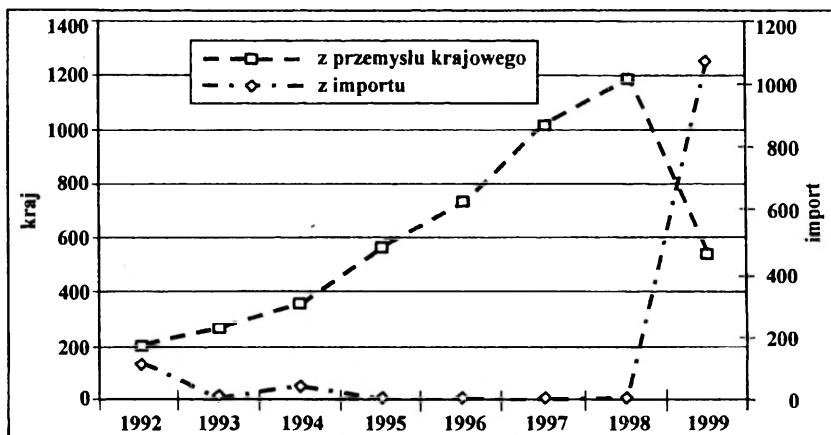
Tendencję zmian wydatków przeznaczanych na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego w latach 1992-1998 oraz planowany udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w strukturze wydatków na obronę narodową przedstawiono na rys. 5.14.



Źródło: Obliczenia własne

Rys. 5.13. Wielkość wydatków KBN na prace związane z obronnością państwa w latach 1992-1998, w cenach bieżących (w mln zł) oraz dynamika zmian tych wydatków (rok poprzedni = 100)

Należy jednak mieć świadomość, że polski przemysł obronny nie odpowiada wyzwaniom współczesności i przyszłych potrzeb, gdyż przygotowywany i rozbudowywany był w czasie „zimnej wojny” i wyścigu zbrojeń oraz realizował zadania produkcyjne w ramach państw-członków Układu Warszawskiego, specjalizujących się w produkcji podzespołów i zespołów lub montażu finalnego. Nie należy jednak sądzić, że jest on nieprzydatny. Jego rozmiary i moce produkcyjne usprawiedliwia wielkość Polski i jej geostrategiczne położenie w Europie. Nie oznacza to również, że polski przemysł zbrojeniowy dąży do zachowania swojej obecnej pozycji. Odchodzi on od przyzwyczajeń z czasów Układu Warszawskiego i przystosowuje się do wolnej konkurencji i otwartego rynku.



Źródło: Materiały Departamentu Budżetowego MON, obliczenia własne DSO RCSS.
1999 - łącznie z nakładami na programy modernizacji technicznej

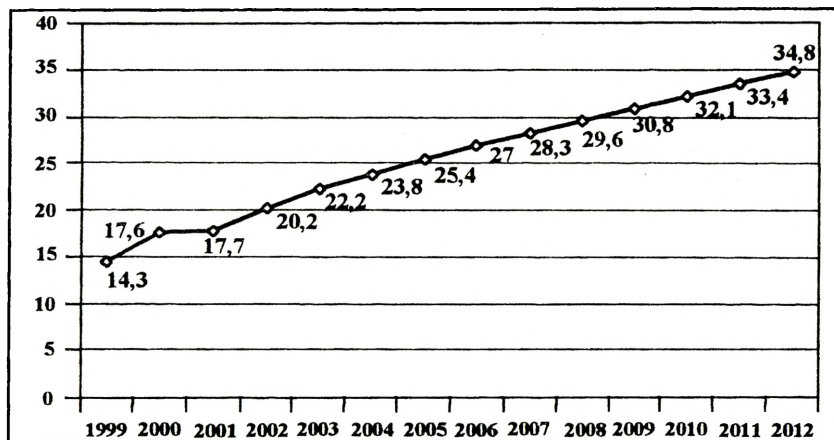
Rys. 5.14. Tendencja zmian wydatków przeznaczanych na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego w latach 1992-1999 (w mln zł)

Polska nie wypełnia realnie posiadanym sprzętem przysługujących jej limitów traktatu CFE. Należy pamiętać, że nie wykorzystany limit to 708 bojowych wozów opancerzonych, 36 śmigłowców, 76 samolotów. W ramach realizacji programu „Armia 2012” szacunkowe zapotrzebowanie na modernizację lub zakup nowych środków bojowych w Polsce przedstawia się następująco: ok. 80 śmigłowców, ok. 800 środków artyleryjskich różnego typu (w tym sprzęt o kalibrze 155 mm), po ok. 1000 transporterów opancerzonych i czołgów.

Poprawa jakości sprzętu i środków walki, realizowana na drodze ich modernizacji i modyfikacji, ma zapewnić ich kompatybilność i interoperacyjność z siłami NATO. Na zadanie to przewidziano znaczący przyrost funduszy w budżecie 1998 r. (17,6 %) i zgodnie z programem „Armia 2012” planowany jest systematyczny wzrost nakładów na ten cel w kolejnych latach (do 36,8 % w 2012 r.). Zgodnie z założeniami programu rozwoju polskich sił

zbrojnych w najbliższych 15 latach budżet obronny będzie rósł w tym samym tempie co budżet państwa, a w ciągu pierwszych 5 lat jego część przeznaczona na zakupy i modernizację sprzętu będzie rosła w tempie o 3% wyższym od budżetu państwa.

Planowany udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w strukturze wydatków na obronę narodową do 2012 r. przedstawiono na rys. 5.15.



Źródło: Polska Zbrojna nr 48, grudzień 1997 r.

Rys. 5.15. Planowany udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w strukturze wydatków na obronę narodową do 2012 r. (w procentach)

Uwzględniając procentowy wskaźnik nowoczesnego sprzętu w całości stanu posiadanego uzbrojenia Polska jest perspektywicznym rynkiem dla eksporterów uzbrojenia.

Niezbędny import uzbrojenia realizowany będzie w powiązaniu z zasadą lokowania zagranicznych zamówień kompensujących w przemyśle krajowym, także poza przemysłem obronnym.

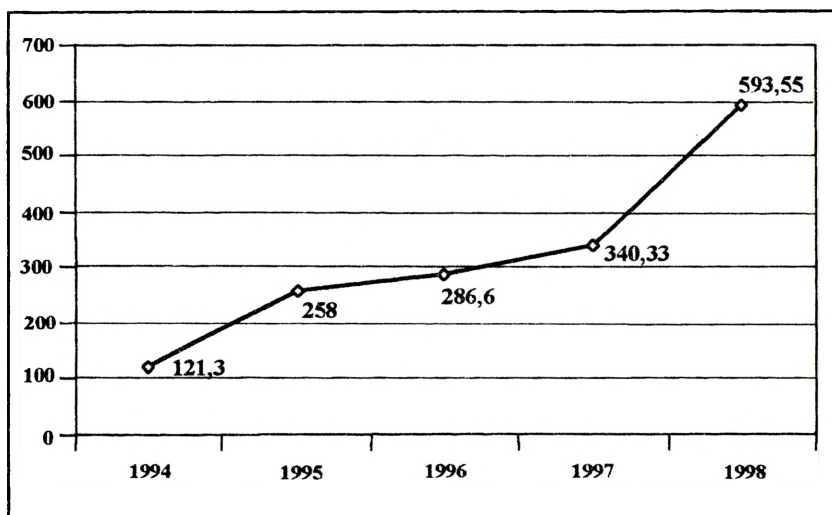
Ważnym elementem strukturalnym funkcjonowania systemu obronnego państwa są zapasy i rezerwy państwowe. Do ich tworzenia powołano:

- Agencję Rynku Rolnego;
- Agencję Rezerw Materiałowych;
- Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych.

Zapasy obowiązkowe są tworzone przez podmioty gospodarcze. Są one składnikiem ich majątku, a koszty utrzymania które ponoszą podmioty tworzące zapasy są w części rekompensowane dotacją podmiotową w ramach środków przewidzianych na ten cel w budżecie państwa.

Koszty tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych pokrywane są z budżetu państwa oraz ze środków uzyskiwanych przez Agencje z całości procesów gospodarowania rezerwami.

Wielkość dotacji z BP na utrzymanie rezerw państwowych w latach 1992-1998 przedstawiono na rys. 5.16.



Rys. 5.16. Wielkość dotacji z BP na utrzymanie rezerw państwowych w latach 1992-1998, w cenach bieżących (w mln zł)

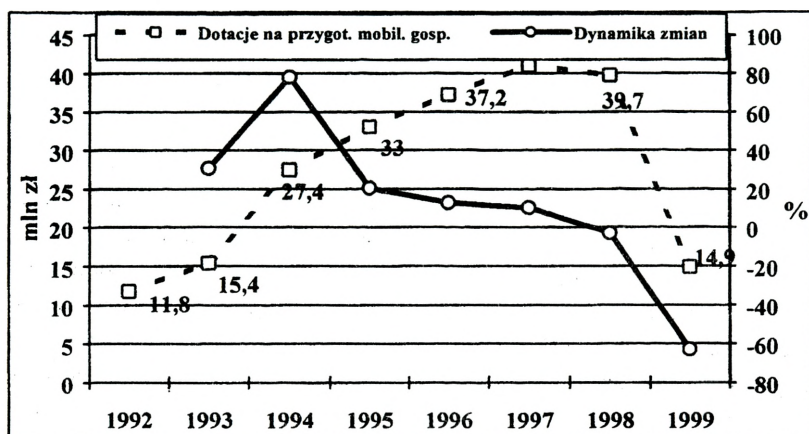
Dotacje te aczkolwiek rosnące kwotowo nie są w stanie zaspokoić całości potrzeb Agencji. Dotacje z budżetu państwa przeznaczone są jedynie na pokrycie kosztów utrzymania (magazynowania), nie obejmują natomiast kosztów odnawiania rezerw. Jednocześnie należy podkreślić, że lata 1992-1997 to wzrost dotacji na utrzymanie rezerw w 75% to inflacyjny wzrost kosztów, a nie przyrost ilości magazynowych. Dodatkowo rok 1998 był rokiem odtwarzania stanów zmniejszonych w skutek interwencji powodziowej.

Analizując problem gromadzenia rezerw należy uzmysłowić sobie, że zagadnienie to z pewnością będzie jednym z punktów dyskusji rozmów akcesyjnych Polski z Unią Europejską. W państwach UE generalnie obowiązuje zasada posiadania 90. dniowych zapasów. W Polsce obecnie, zarówno z przyczyn ekonomicznych jak i technicznych, stan taki jest niemożliwy do osiągnięcia. Należy jednak mieć to na uwadze i opracować system dochodzenia do wymogów unijnych.

Przygotowanie obronne państwa to również realizacja bieżących zadań oraz prac związanych z przygotowaniem mobilizacyjnym gospodarki, kształtowanie, utrzymywanie i doskonalenie systemu kierowania gospodarką obronną państwa w układach organizacyjnych, ekonomicznych i transformacyjno-dostosowawczych.

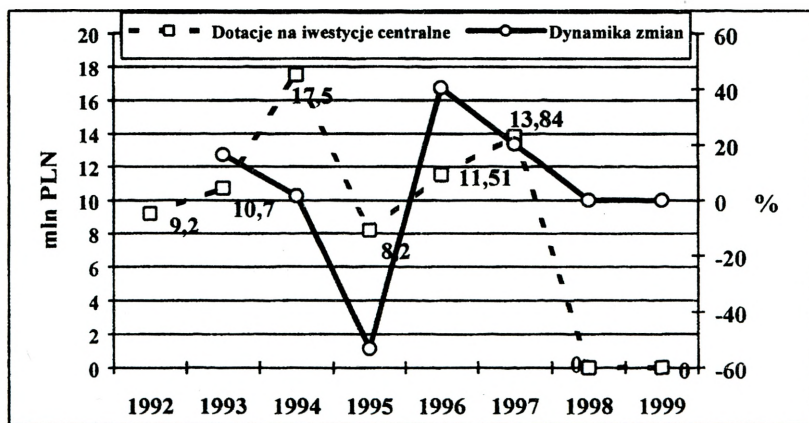
Wielkość dotacji z BP dla ministerstw, instytucji i urzędów centralnych oraz wojewódzkich na przygotowanie mobilizacyjne gospodarki na inwestycje centralne w gospodarce związane z obronnością w mln zł w latach 1992-1998 przedstawiono na rys. 5.17 i 5.18.

Z przedstawionej analizy i diagnozy polityki gospodarczo-obronnej, tak ze względu na istotę, jak i uwarunkowania jej kształtowania i realizacji wynika wyraźnie, że stanowi ona uporządkowany zbiór zadań i przedsięwzięć państwa zmierzających do osiągnięcia celu strategicznego jakim jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Wydatkowane na ten cel z budżetu państwa pieniądze przeznaczone są na utrzymanie odpowiedniej gotowości obronnej SZ RP, przygotowanie państwa do funkcjonowania w warunkach zagrożeń, kryzysów i konfliktów oraz infrastruktury obronno-gospodarczej kraju.



Źródło: Ustawy budżetowe

Rys. 5.17. Wielkość dotacji z BP dla Ministerstw, instytucji i urzędów centralnych oraz wojewódzkich na przygotowanie mobilizacyjne gospodarki w latach 1992-1998, w cenach bieżących (w mln zł) oraz dynamika tych wydatków (rok poprzedni = 100)



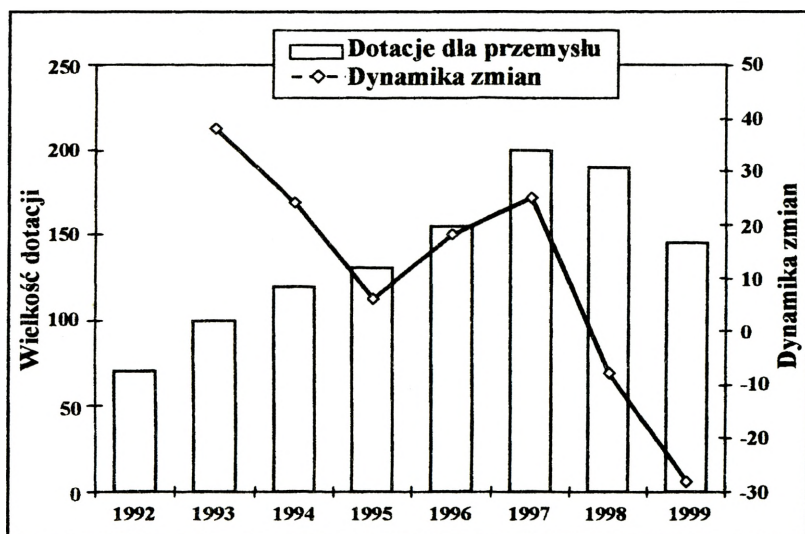
Źródło: Ustawy budżetowe

Rys. 5.18. Wielkość dotacji z BP na inwestycje centralne w gospodarce związane z obronnością w latach 1992-1997, w cenach bieżących (w mln zł) oraz dynamika tych wydatków (rok poprzedni = 100)

Całokształt działań państwa w tym zakresie sprowadza się do takiego ukształtowania systemu działania, aby umożliwić upowszechnienie w społeczeństwie przekonania, iż myślenie kategoriami interesu państwa i jego obronności jest inwestycją w najnowsze technologie, a tym samym w rozwój gospodarki narodowej - w tym, przemysłu obronnego.

Z punktu widzenia racji stanu, potrzeb gwarantujących rozwój społeczno-gospodarczy i pożądany potencjał obronny oraz poczucia bezpieczeństwa istotna jest kondycja narodowego przemysłu zbrojeniowego.

Przemysł obronny przeżywa trudności po części nie przez siebie zawinione. Jego kondycja jest pochodną budżetu MON. Wielkość dotacji z BP dla przemysłu na utrzymanie linii produkcyjnych i remontowych związanych z obronnością państwa oraz dynamiką zmian tych wydatków przedstawiono na rys. 5.19.



Źródło: Obliczenia własne

Rys. 5.19. Wielkość dotacji z BP dla przemysłu na utrzymanie linii produkcyjnych i remontowych związanych z obronnością państwa w latach 1992-1999, w cenach bieżących (w mln zł) oraz dynamika ich zmian (rok poprzedni = 100)

Obciążenie produkcją wojskową w zakładach zbrojeniowych jest dalece zróżnicowane i waha się od kilku do kilkunastu procent. Tak znikome wykorzystanie maszyn i urządzeń przystosowanych wyłącznie do produkcji specjalistycznego sprzętu uzbrojenia wymaga ponoszenia kosztów utrzymania nie wykorzystywanych linii technologicznych. Obciąża to nie tylko budżet własny zakładów lecz również budżet państwa.

Ograniczone zamówienia ze strony MON wynikają głównie z możliwości finansowych resortu. Dla zakładów przemysłu obronnego najlepszym rozwiązaniem jest oczywiście produkcja nowego uzbrojenia. Resort obrony narodowej wyważyć musi jednak pomiędzy zakupami nowego uzbrojenia a modernizacją starego. Jeżeli jednak MON wyda swoje pieniądze na modernizację to przemysł otrzyma mniejsze zamówienia, czyli następować musi ograniczanie miejsc pracy a zwiększanie kosztów utrzymania linii produkcyjnych. Należałoby więc określić, jak duże musiałyby być zamówienia wojska, aby produkcja była opłacalna dla zakładu.

Przykładem może tu być produkcja zmodernizowanego czołgu T-72 znanego pod symbolem PT-91. Roczne zapotrzebowanie armii na te czołgi wynosi około 50 szt., ale możliwości budżetowe pozwalają zrealizować je tylko w 40%⁵². Natomiast żeby produkcja tych czołgów była opłacalna armia powinna zamówić minimum 70 szt. rocznie⁵³. Podobnie kształtuje się sytuacja w grupie śmigłowców bojowych. Roczne możliwości opłacalnej produkcji śmigłowców wielozadaniowych pokrywają się z potrzebami wojska. Jednakże ograniczone środki finansowe pozwalają armii na zakup tylko 3 takich śmigłowców rocznie.

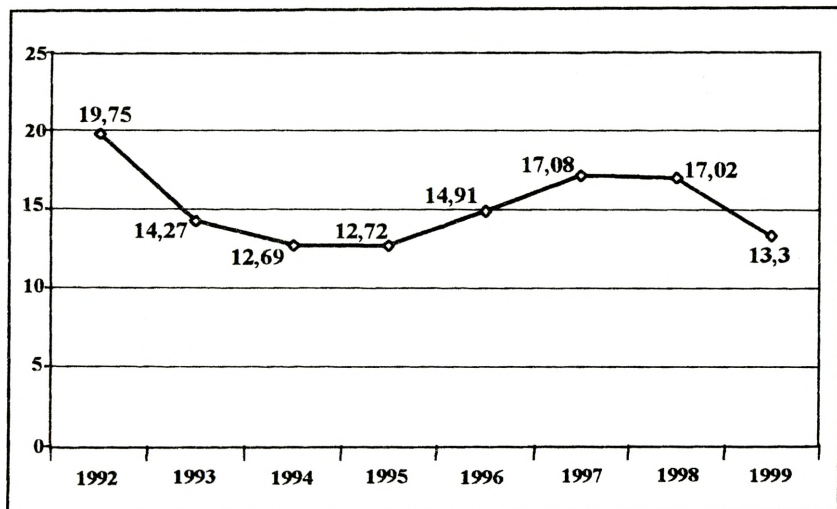
Systemowe lokowanie zamówień przez MON w połączeniu z dostosowaniem zakładów do sytuacji rynkowej ułatwiłoby im przeprowadzić niezbędną restrukturyzację.

Pomimo tego, że udział wydatków zbrojeniowych w wydatkach wojskowych w latach 1992-1999 ulega powolnemu zwiększeniu (rys. 5.20),

⁵² Armia oszczędzając i tak skromne środki, kupuje czołgi bez oprzyrządowania, co w efekcie sprawia, że np. nie można sprawdzić sprawności wszystkich urządzeń (tzw. wyposażenia dodatkowego), jak np. kamery termowizyjne.

⁵³ W Zakładach Mechanicznych „Bumar – Łabędy” eksperci wyliczyli, że korzystna dla zakładu byłaby produkcja nawet 12 czołgów rocznie.

Pomimo tego, że udział wydatków zbrojeniowych w wydatkach wojskowych w latach 1992-1999 ulega powolnemu zwiększeniu (rys. 5.20), a udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w strukturze wydatków na obronę narodową ma systematycznie wzrastać. Nie należy spodziewać się diametralnej zmiany kondycji zakładów przemysłu zbrojeniowego tylko w wyniku zwiększenia zamówień resortu MON.



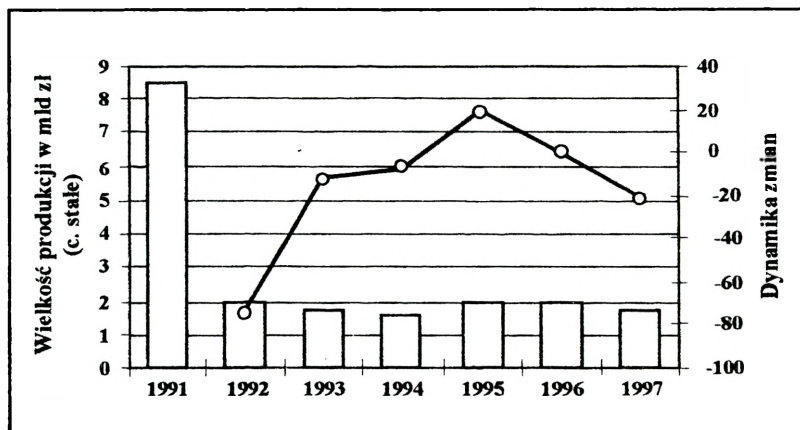
Źródło: Wojsko Polskie Informator 95, Bellona, Warszawa 1995, Ustawy budżetowe RP na lata: 1992-1998, Materiały informacyjne Departamentu Budżetowego MON, Raport o stanie gospodarki. RCSS, Warszawa 1997, obliczenia własne

Rys. 5.20. Procentowy udział wydatków zbrojeniowych w wydatkach wojskowych w latach 1992-1999

Polski przemysł zbrojeniowy chcąc funkcjonować w przyszłości musi stanowić atrakcyjną ofertę dla wspólnych, z partnerami zachodnimi i nie tylko, programów w dziedzinie sprzętu i uzbrojenia, szczególnie obejmujących te najbardziej kosztowne przedsięwzięcia, pozwalających koncentrować siły kilku krajów.

Realizacja ograniczonych zakupów sprzętu powoduje, że jest on produkowany w krótkich seriach, co z kolei podraża koszty produkcji i czyni je

ekonomicznie nieopłacalne. Wielkość produkcji uzbrojenia przez rodzimy przemysł obronny przedstawiono na rys. 5.21.

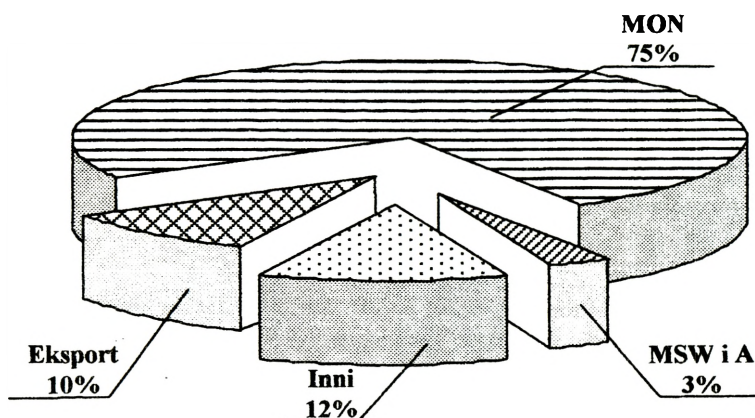


Źródło: Wiadomości statystyczne

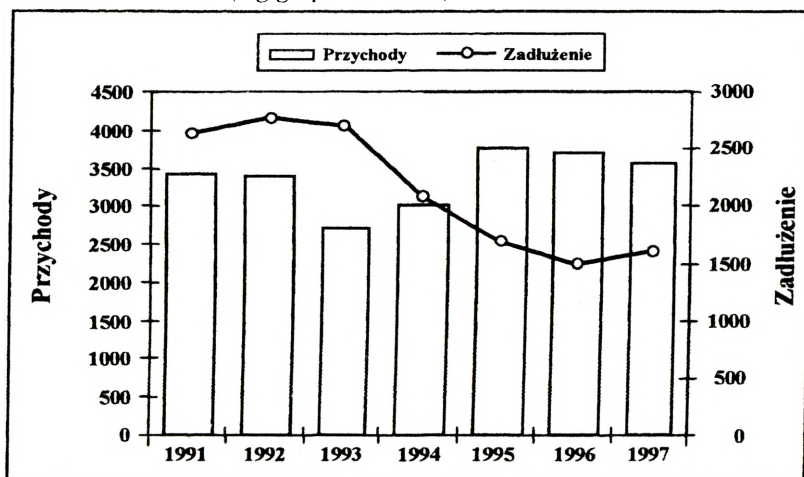
Rys. 5.21. Wielkość produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego w Polsce w latach 1991-1997 w mld zł (ceny stałe z 1998r.) oraz dynamika zmian (rok poprzedni = 100)

Co prawda udział procentowy MON w zakupach uzbrojenia jest znaczący, ale jednocześnie mylący, gdyż odnoszony jest do stanu produkcji, a nie możliwości produkcyjnych zakładów. Udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego (wg grup odbiorców) w 1997 r. przedstawia rys. 5.22.

Podkreślić należy, że w latach 1994-1997 przedsiębiorstwa i spółki przemysłu obronnego korzystały z różnych form pomocy państwa w celu odciążenia ich zakładów. Jednakże należy negatywnie ocenić ten rodzaj pomocy, ze względu na to, że główny nacisk położono na likwidację skutków zadłużenia, bez likwidacji przyczyn jego narastania. W rezultacie od 1996 r. notowany jest ponowny wzrost zadłużenia (por. rys. 5.23).



Rys. 5.22. Udział zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego (wg grup odbiorców) w 1997 r. w %.



Źródło: Wiadomości statystyczne

Rys. 5.23. Przychody i zadłużenia polskiego przemysłu obronnego w latach 1991-1997 w mln zł (ceny bieżące)

Całokształt działań państwa w zakresie kształtowania obronności Polski znajduje odzwierciedlenie w szeregu państwowych aktów normatywnych o charakterze strategicznym i operacyjnym. Pozostają one tak w sferze kształtowania, jak i realizacji pod wpływem radykalnych zmian wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań (politycznych, gospodarczych, militarnych) rozwojowych państwa. Akty normatywne o charakterze strategicznym wyznaczyły ogólne zasady polityki bezpieczeństwa państwa⁵⁴ i zarys nowych struktur kierowania obronnością państwa⁵⁵, zaś akty operacyjne wyznaczyły średniookresowe i bieżące założenia polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Za priorytetowe uznane zostały działania na rzecz wstąpienia Polski do NATO i UE, a głównym zadaniem polityki gospodarczo-obronnej jest niedopuszczenie do osłabienia zdolności bojowej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu bezpieczeństwa narodowego (rys. 5.24).

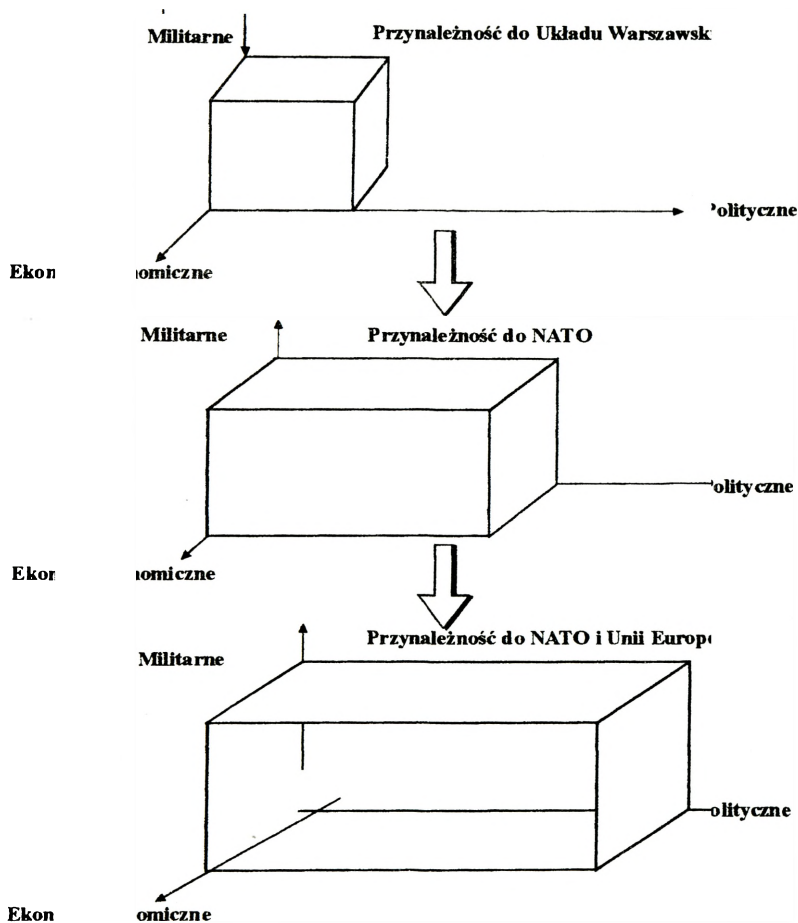
Wymusiło to konieczność podjęcia skutecznych działań naprawczych w odniesieniu do najważniejszych obszarów gospodarki obronnej, tak aby w ciągu najbliższych lat osiągnąć względną równowagę a następnie poprawę w obszarze gospodarczo-obronnym.

Winno się przy tym dokonać nie tylko dostosowanie ilościowe, ale również dostosowanie struktur i uregulowań prawnych funkcjonowania państwa. Z tego też powodu szczególne znaczenie dla obronności kraju posiadają działania rządu zmierzające do jak najszybszego wstąpienia Polski do struktur zachodnioeuropejskich. Obecność Polski w tych strukturach nie spowoduje jednak samoczynnie poprawy stanu finansowego państwa, jakości sił zbrojnych czy kondycji ekonomicznej zwłaszcza sektorów przemysłu o strategicznym znaczeniu dla państwa⁵⁶.

⁵⁴ Por. *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*. Warszawa 02.09.1992., *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, KOK, Warszawa 02.09.1992 r.

⁵⁵ Uchwała nr 17/94 RM z dn. 12.04.1994 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów.

⁵⁶ Patrz: *Ocena realizacji strategicznych programów rządowych i programów rządowych o istotnym znaczeniu dla gotowości obronnej państwa*. Część I. *Ocena strategicznych programów rządowych realizowanych na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej*, Warszawa DSO RCSS, Grudzień 1997 r. Część II. *Analiza programów rządowych w wybranych sektorach gospodarczych*, Warszawa DSO RCSS, Styczeń 1998 r.



Rys. 5.24. Zmiana akcentów budowania bezpieczeństwa

Istotę uwarunkowań politycznych kształtowania ekonomicznych aspektów obronności stanowią radykalne zmiany w geopolitycznym otoczeniu RP. Rozpad Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej zrodziły konieczność poszukiwań nowej orientacji dla naszego kraju (patrz rys. 5.23).

Za znaczące dla kształtowania polityki gospodarczo-obronnej kraju uznać trzeba również zewnętrzne uwarunkowania ekonomiczne. Spośród nich trzeba wskazać te, które swoim oddziaływaniem wpływają na rynki światowe (walka o przywództwo światowe, regionalne, kryzysy ekonomiczne), a tym samym również na rozwój gospodarczy kraju. Powodują one nie tylko reorientację dotychczasowych kontaktów i sojuszy, ale również wpływają na budowanie ekonomicznych fundamentów obronności Polski.

Największego jednak wpływu na procesy przemian kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej należy upatrywać w wewnętrznych uwarunkowaniach ekonomicznych. Decyduje o nich konkretna sytuacja gospodarcza kraju, skutkująca konkretną kondycją ekonomiczną państwa, a w konsekwencji także konkretną kondycją gospodarki obronnej państwa.

Analiza wygenerowanych wskaźników oceny ekonomicznych aspektów obronności państwa wskazuje, że problemy ekonomiczne lat osiemdziesiątych i początku dziewięćdziesiątych, pomimo zarysowania się mocnych tendencji rozwojowych (przyrost PKB) nie zostały przezwyciężone. Niedobór nakładów inwestycyjnych oraz brak spójnego programu restrukturyzacji strategicznych dla państwa sektorów przemysłu powoduje, że liberalna realizacja sektorowych programów restrukturyzacji nie przynosi pożądanych rezultatów, a programy w konsekwencji wymagają głębokich modyfikacji.

Krajowe przedsiębiorstwa przemysłowe są, w większości przypadków, nadal zadłużone (potwierdzają to badania GUS), co utrudnia im, wdrażanie programów restrukturyzacyjnych. Problem ten szczególnie widoczny jest w przedsiębiorstwach przemysłu obronnego i lotniczego. Niski poziom zamówień bieżących MON powoduje konieczność ponoszenia kosztów utrzymania zdolności produkcyjnej i remontowej niezbędnych do realizacji zadań opracowanych w Centralnym Planie Mobilizacji Gospodarki. Koszty te są w znacznej części refinansowane z budżetu państwa (ok. 80 %), ale należy dążyć do sytuacji, kiedy kwota przeznaczona na dotacje dla przedsiębiorstw będzie mogła być wydatkowana na zamówienia nowych egzemplarzy uzbrojenia i sprzętu bądź modernizację eksploatowanego.

Polski przemysł obronny i lotniczy znajduje się w okresie przemian, dysponuje jednak znaczącym potencjałem wysoko wykwalifikowanej kadry. Opracowania nowych egzemplarzy sprzętu i uzbrojenia wykonane w ośrodkach badawczo-rozwojowych m.in. Huty Stalowa Wola, Zakładów Mechanicznych w Tarnowie i Gliwicach, Przemysłowego Centrum Optyki w Warszawie, Zakładów Metalowych w Radomiu i Skarżysku Kamiennej, oraz CNPEP „RADWAR” i ZR „RADMOR” wskazują, że rodzimy przemysł obronny po włączeniu Polski do NATO, będzie mógł przedstawić konkretne oferty współpracy. Decydenci zdają sobie bowiem sprawę, że przyszłość w dziedzinie uzbrojenia i sprzętu na rynku europejskim i nie tylko, to wspólne programy, szczególnie obejmujące te najbardziej kosztowne przedsięwzięcia, pozwalające na koncentrację sił kilku krajów. Takie jak: konstrukcja myśliwca wielozadaniowego, czołgu nowej generacji, systemów łączności i zarządzania i rozpoznania bojowego, czy bojowego wozu piechoty, oraz te mniejsze: przeciwpancerne pociski kierowane, indywidualne środki łączności, wyposażenia pojedynczego żołnierza. Te ostatnie mają bowiem szczególne znaczenie w procesie szkolenia żołnierza kładącego duży nacisk na inteligencję ludzką, dostosowującego go do zmieniającego się charakteru wojen i konfliktów zbrojnych. Im niższy jest szczebel, na którym siły zbrojne muszą walczyć w ramach konfliktu, tym większa jest odpowiedzialność jaką ponosi zwykły żołnierz. Konflikty współczesnego świata wymagają żołnierzy profesjonalistów.

Widzimy więc, że praktyka realizacji zadań rozwojowych polskiego przemysłu obronnego w oparciu o zwiększone zamówienia rządowe i dotacje budżetowe jest daleka od założeń. Przyjęte założenia restrukturyzacyjne były realizowane z dużymi opóźnieniami. Wpływ na zaistnienie takiej sytuacji miał przede wszystkim niedostatek środków finansowych. Również zmiany organizacyjno-restrukturyzacyjne nie przyczyniły się do wyraźnej poprawy jego funkcjonowania. Jej konsekwencją stała się koncentracja produkcji zbrojeniowej w 31 podstawowych przedsiębiorstwach⁵⁷ przy znacznym zmniejszeniu w nim zatrudnienia (ze 180 tys. osób w 1989 r. do ok. 50 tys. w 1997 r.). Okre-

⁵⁷ W 1990 r. produkcję obronną realizowało 128 przedsiębiorstw przemysłowych, usługowych i handlowych.

sem szczytowej koniunktury polskiego przemysłu obronnego były lata 1987-1988, kiedy jego produkcja osiągnęła poziom 2,5 % wartości sprzedanej całego przemysłu, tj. ponad 17 bln zł (wg cen z 1990 r.). Obecnie od początku lat dziewięćdziesiątych udział produkcji przemysłu obronnego nie przekracza 0,5 % ogólnej produkcji przemysłowej.

Porównując tendencje kształtowania się produkcji obronnej z tendencjami kształtowania produkcji przemysłowej ogółem i tendencjami kształtowania się PKB, zauważalne jest zdecydowane opóźnienie procesów rozwojowych w przemyśle obronnym w stosunku do ogólnej koniunktury w gospodarce narodowej.

Szczególnie skomplikowana stała się sytuacja pod względem kondycji finansowej. Wynika ona z zadłużenia zakładów względem budżetu państwa oraz niskiego krajowego i zagranicznego popytu, potęgowanego jeszcze „negatywną listą eksportu RB ONZ”. W 1997 r. 16 zakładów posiadało ujemną wartość rentowności sprzedaży produkcji „S”, w 9 nie przekraczała ona 10 %, a w pozostałych wahała się od 10% do 20 %.

W grudniu 1997 r. Polska otrzymała ze strony NATO projekt dokumentu dotyczący celów dla narodowych sił zbrojnych. Dokument ten zawiera wymagania jakie muszą spełnić poszczególne formacje i jednostki aby móc skutecznie współdziałać z siłami NATO. W dokumencie tym zawarto 65 szczegółowych zadań z zakresu szkolenia, dowodzenia, łączności, planowania, obrony powietrznej, infrastruktury i logistyki, modernizacji sprzętu oraz planów restrukturyzacyjnych dla całych sił zbrojnych RP. Prawie 75% z tych zadań musi być wykonana do kwietnia 1999 r., a pozostałe do końca 1999 r. W 1998 r. w rezerwach celowych BP na integrację z NATO przeznaczono 26,8 mln zł.

Trwa proces restrukturyzacji polskiej armii. Następują zmiany ilościowe i jakościowe związane z dostosowaniem sił zbrojnych RP do standardów NATO (kompatybilność i interoperacyjność), a co za tym idzie modernizacja strukturalna, funkcjonalna, kadrowa i techniczna armii. Na procesy modernizacyjne istotny wpływ mają dotychczasowe ustalenia Polska - NATO, oraz będą miały wynegocjowane zobowiązania sojusznicze, ustalające zakresy dostosowania uzbrojenia i infrastruktury obronnej.

Realna skala wydatków obronnych oraz ograniczone możliwości zmian w ich strukturze w latach 1990-1997 spowodowały obniżanie się wartości potencjału bojowego SZ RP. Wpływ na ten stan rzeczy miało w głównej mierze pogorszenie się wyposażenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt techniczny. W kolejnych latach (1998-2003) ta niekorzystna sytuacja może zostać spotęgowana koniecznością masowego wycofania znacznej części przestarzałego moralnie i zużytego technicznie zasadniczego uzbrojenia i innego sprzętu. Generalnie wiadomo, że jakość uzbrojenia i sprzętu technicznego będącego na wyposażeniu Wojska Polskiego odbiega zdecydowanie od standardów natowskich. Wskaźnik nowoczesności zasadniczych kategorii uzbrojenia utrzymuje się na poziomie 0 - 26%, tj. na poziomie niższym od zadawalającego (30 - 40%) i zdecydowanie niższym od poziomu w armiach NATO (nie mniej niż 30 - 50%).

Zerowy wskaźnik nowoczesności sprzętu występuje w grupie bojowych wozów opancerzonych (BWO). Polskie zakłady opracowały kilka wersji modernizacji eksploatowanego obecnie sprzętu, zapewniające jego przydatność na współczesnym polu walki do ok. 2010 r. Jednak wielkość budżetu MON w latach ubiegłych nie zezwalała na ani na uruchomienie produkcji nowych wersji, ani na gruntowną modernizację używanych BWO.

Przydzielony resortowi ON w 1998 r. limit wydatków budżetowych w wysokości 11 415 627 tys. zł wraz ze środkami przewidzianymi w rezerwach budżetu państwa, był realnie wyższy w stosunku do 1997 r. o 3,8%, w tym w części wydatków rzeczowych o 5%. Stwarzało to możliwość rozpoczęcia realizacji programów modernizacji SZ RP, zawartych w skorygowanych „Założeniach Rządowego Programu Modernizacji SZ RP na lata 1998 – 2012”⁵⁸. Na badania i zakupy dotyczące uzbrojenia i sprzętu wojskowego wydzielono o 21% realnie więcej środków niż w roku ubiegłym. Nie wiadomo jednak czy tendencja ta zostanie utrzymana.

Zgodnie z założeniami tego programu poprawa jakości sprzętu i środków walki, realizowana ma być na drodze ich modernizacji i modyfikacji, ma zapewnić im kompatybilność i interoperacyjność z siłami NATO. Na zadanie to przeznaczono większe fundusze w budżecie 1998 r. (17,6 %) i zgodnie

⁵⁸ *Program Integracji z Organizacją Traktatu północnoatlantyckiego i Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012*, Warszawa 1998.

z programem planowany jest systematyczny wzrost nakładów na ten cel w kolejnych latach (do 36,8 % w 2012 r.). Zgodnie z założeniami programu rozwoju polskich sił zbrojnych w najbliższych 15 latach budżet obronny powinien rosnąć w tym samym tempie co budżet państwa, a w ciągu pierwszych 5 lat jego część przeznaczona na zakupy i modernizację sprzętu powinna rosnąć w tempie o 3% wyższym od budżetu państwa.

Podczas ostatniej tury negocjacji z NATO (20.03.1998 r.) strona Polska przedstawiła stanowisko, że chciałaby aby w ciągu 5 lat budżet obronny państwa pozostał na obecnym poziomie 2,36 % PKB, podczas gdy wg NATO powinien on wzrosnąć do blisko 3% PKB.

Inną kwestią sporną, jest zakup nowoczesnego sprzętu dla jednostek, które zostaną podporządkowane Sojuszowi w chwili przystąpienia Polski do NATO – w kwietniu przyszłego roku. Sojusz chce abyśmy w 1999 r. wyposażyli podporządkowaną jednostkę w nowe śmigłowce, aby były one w pełni operacyjne. Budżet pozwoli na zakup ok. 30 % maszyn.

Problemem są jednak nie tylko pieniądze. Ponieważ zakup ma nastąpić w okresie jednego roku może się okazać, że będą to nie w pełni uzbrojone śmigłowce W-3 Sokół, a na pewno nie „HUZAR”, gdzie opóźnienia w realizacji prac, głównie w wyniku braku decyzji o wyposażeniu w pocisk przeciwpancerny i integrację systemu sięgają około 2 lat.

Analiza wielkości kwot przeznaczonych w 1998 r. na zakup sprzętu uzbrojenia potwierdza fakt, że zamówienia MON nie były w stanie poprawić kondycji zakładów produkujących uzbrojenie. Na przykład w grupie sprzętu i środków obrony przeciwpancernej oraz nowych czołgów nie dokonano żadnych zakupów. W grupie sprzętu pancernego środki budżetowe na 1998 r. pozwoliły jedynie na modernizację ok. 35 czołgów T-72M1 zmodernizowanych do wersji PT-91. W grupie śmigłowców wzorem lat ubiegłych dokonano zakupu jedynie 3 śmigłowców W-3 SOKÓŁ i 2 śmigłowców ratowniczych ANAKONDA.

Na znikome zamówienia MON i możliwości wyposażenia jednostek w nowoczesny sprzęt nakładają się jeszcze opóźnienia w realizacji strategicznych programów rządowych (SPR) GROM, LOARA, HUZAR⁵⁹. Pozor-

⁵⁹ Ocena realizacji ..., op. cit.

nie należą one do różnych grup sprzętu. Z operacyjnego punktu widzenia, musimy zdać sobie sprawę, brak nowoczesnego czołgu i wypadnięcie jednego z realizowanych SPR, bądź brak możliwości pozyskania sprzętu o podobnych parametrach sprawia, że SZ będą posiadały bardzo ograniczone możliwości skutecznego realizowania zadań na wszystkich szczeblach prowadzenia działań bojowych. Uwzględniając realia współczesnego pola walki i bitwy lądowo-powietrznej, brak któregoś z ogniw triady: śmigłowiec - czołg - zestaw artyleryjsko-rakietowy, sprawia, że ograniczają się możliwości niszczenia celów przeciwnika w odległości do 6 km, a więc w strefie bezpośredniej styczności z nieprzyjacielem i na podejściach do rubieży walk. Nieskuteczność działań w strefie taktycznej nie może zapewnić realizacji zadania operacyjnego i strategicznego.

Jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę, że w 1998 r. zrezygnowano z prowadzenia działalności szkoleniowej (oprócz przygotowania kadry) w jednostkach przewidzianych do restrukturyzacji, przeznaczając uwolnione środki na realizację zadań szkoleniowych w jednostkach wyznaczonych do współpracy z NATO oraz to, że ogranicza się do minimum szkolenie rezerwy i absolwentów wyższych uczelni, widzimy, że obronne przygotowanie społeczeństwa pozostawia wiele do życzenia. Dopełnieniem tego obrazu jest zróżnicowanie zużycia na cele szkoleniowe środków bojowych i materiałowych między SZ RP i armiami NATO. Porównanie ilości środków bojowych używanych średniorocznie do szkolenia w SZ RP i NATO przedstawiono w tab. 5.1.

Zestawienie wskaźników w tabeli 5.1. przedstawia wyraźnie różnicę poziomów wyszkolenia wynikających z różnicy budżetów obronnych armii polskiej i armii państw NATO.

Budżet bieżącego roku nie zabezpiecza w dalszym ciągu wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem SZ, z zapewnieniem wymaganej liczby godzin szkolenia, remontami bazy szkoleniowej. Zapewnia jedynie zrealizowanie przyjętych zobowiązań na pierwszy dzień członkostwa w NATO i to jedynie na poziomie niezbędnego minimum.

Tabela 5.1

**IŁOŚĆ ŚRODKÓW BOJOWYCH UŻYWANYCH ŚREDNIOROCZNIE
DO SZKOLENIA W SZ RP I NATO**

Nazwa środka lub rodzaj	Wskaźniki	
	SZ RP	armie NATO
Ilość wystrzelonych pocisków przez operatora ppk	0,6	2 – 3
Ilość wystrzelonych pocisków przez załogę czołgu i BWO	8	40 – 50
Ilość przejechanych kilometrów przez załogę czołgu i BWO	40 – 50	500 – 800
Nalot pilota (w godzinach)	50 - 70*	150 - 180

* dla pilotów jednostek wchodzących w skład Sił Szybkiego Reagowania NATO ilość godzin nalotu zwiększono do 120 godz. rocznie.

Trzeba więc upatrywać innych możliwości zwiększenia budżetu obronnego. Pewne, być może duże, środki Polska będzie mogła pozyskać z funduszy NATO. Będzie to zależało od roli Polski w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jeżeli będzie ona pełnić funkcje głównie logistyczne i częściowo operacyjne, to nasycenie naszego kraju elementami nowoczesnej infrastruktury, finansowanymi ze wspólnej kasy Sojuszu będzie znaczące.

Szczególnie ważną kwestią realizowania polityki bezpieczeństwa narodowego jest współtworzenie regulacji prawnych w zakresie budowy gospodarczych podstaw obronności kraju. Wymagają tego zwłaszcza sprawy: programowania zadań obronnych w aspekcie przestrzennego zagospodarowania kraju; organizacji i funkcjonowania przemysłu obronnego oraz sektorów przemysłu o strategicznym znaczeniu dla obronności i pozostałych dziedzin gospodarczych stanowiących podstawowe elementy infrastruktury obronnej; zasad świadczeń na rzecz obrony kraju. Straciło moc wiele dotychczas obowiązujących rozporządzeń i ustaw. Spośród pozostałych część – mimo licznych nowelizacji – nadal nie odpowiada zachodzącym w naszym kraju przeobrażeniom społeczno-politycznym i ekonomicznym, a także nie stwarza warunków do sprawnego działania systemu obronnego państwa⁶⁰. W tym

⁶⁰ Ocena ta dotyczy m.in. Ustawy o powszechnym obowiązku obrony z dn. 21 listopada 1967 r. z późniejszymi zmianami, Ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw płynnych z 30 maja 1996 r. z późniejszymi zmianami.

względnie szczególnie kontrowersyjnie odbierana jest przez podmioty gospodarcze ustawa z 30.05.1996 r. o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U. Nr 90, poz. 404). Nakłada ona obligatoryjnie obowiązek gromadzenia zapasów na te podmioty, które w poprzednim roku wprowadziły na rynek więcej niż 200 tys. ton paliw. Oznacza to, że kosztami gromadzenia i utrzymywania odpowiedniej ilości (90 dni) zapasów paliw (wymaganymi w dyrektywach 68/414/EEC i 72/426/EEC) obciążonych zostanie 7 rafinerii i CPN. Uzasadnione wydaje się więc wprowadzenie zmian w tym zakresie.

Na szereg problemów związanych z obronnością państwa zwrócono również uwagę podczas opracowywania analizy procesów oraz długookresowych programów rządowych w sferze społeczno-gospodarczej i rządowych programów sektorowych z punktu widzenia ich wpływu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Z ekonomicznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę wciąż niewystarczające możliwości w stosunku do potrzeb obronnych należy dążyć do racjonalizacji wydatków. Aby tak się stało program osiągania kompatybilności i interoperacyjności SZ RP z wojskami NATO, modernizacja wyposażenia wojsk oraz ich restrukturyzacja powinna być osadzona w realnych możliwościach państwa. Przy pełnym wykorzystaniu narodowego potencjału produkcyjnego. Musi zatem być wypracowana długofalowa prognoza dochodzenia do pożądanego potencjału obronnego państwa, wkomponowana w prognozowany rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym możliwości finansowe państwa.

PODSUMOWANIE

We wstępie wskazano na potrzebę opracowania i wdrożenia strategii rozwoju Polski, w której uwzględniony byłby zbilansowany i spójny program rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Przyjęcie takiej strategii, ponad podziałami politycznymi, powinno zapewnić stabilny rozwój wszystkich działów gospodarki (gałęzi, sektorów), wyeliminowanie rozpaczliwych ruchów „władzy” w sytuacjach konfliktowych na rzecz poszukiwania doraźnych rozwiązań, często koniunkturalnych.

Obecnie nie ma już w zasadzie przeciwników takiego podejścia do miejsca i roli strategii w otaczającej nas rzeczywistości. Zarówno teoretycy jak i praktycy powszechnie używają pojęcia strategii⁶¹ w odniesieniu do sfery stosunków politycznych, społecznych, gospodarczych i militarnych. Potwierdzeniem tego mogą być prace, m.in. dobrze nam znanych profesorów: R. Kuźniara, J. Kukuli, S. Sałajczyka, czy E. Halizaka; że nie wspomnę o pracownikach AON, w tym o B. Balcerowiczu i C. Rutkowskim. To w środowisku AON powstała definicja strategii⁶², jako *teorii i praktyce działania, ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów we wszystkich dziedzinach, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy*.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby mówić również o strategii państwa, którą S. P. Sałajczyk⁶³ traktuje jako *długofalową, przemyślaną koncepcję działania, której realizacja - w oparciu o dostępne siły i środki (oraz uwarunkowania systemowe - uzup. S.D.) - winna prowadzić do skutecznego osiągnięcia zamierzonych celów*.

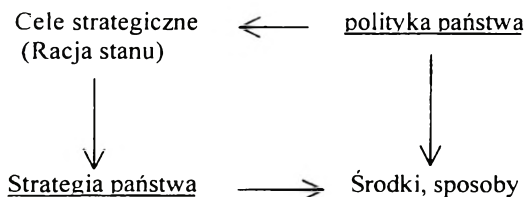
Można zatem powiedzieć, w najbardziej ogólnym sensie (rys. 1), że podstawowym **zadaniem** strategii państwa jest *przyczynianie się do skutecznego realizowania polityki państwa, będącej funkcją jego zasadniczych interesów (racji stanu)*. Przy czym nie chodzi tu o bieżącą politykę, ukierunkowaną na realizację celów krótkookresowych i rozwiązującą doraźne problemy (party-

⁶¹ Na tyle powszechnie, że istnieje obawa spłylenia jego istoty.

⁶² Praca zbiorowa, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 1996, s. 71.

⁶³ S. P. Sałajczyk, *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, Fundacja Studiów Międzynarodowych UW, s. 20.

kularne interesy partii politycznych); czy politykę podlegającą taktycznym i koniunkturalnym zmianom. Strategia państwa służy skutecznej realizacji polityki, której cele i przedsięwzięcia, w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, mają charakter długofalowy.



Rys. 1. Istota strategii

Podobne podejście do strategii przedstawił K. Oblój⁶⁴, w którym: określa się istotne obszary działania (domeny), wskazuje na branże (sektory) w których mamy „coś do powiedzenia”, wyznacza się cele strategiczne, a następnie opracowuje funkcjonalne programy działania strategicznego (rys. 2).



Źródło: R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne*. AE, Wrocław 1998, s. 17.

Rys. 2. Model strategii

⁶⁴ K. Oblój, *Strategia sukcesu firmy*, Warszawa 1993, s. 28.

Jak zatem rozumieć główne zdania strategii? Można je sprowadzić do:

1. Analizy uwarunkowań zewnętrznych (wykrywanie i diagnozowanie trendów, prognozowanie zmian: wykorzystywanie szans i unikanie zagrożeń);
2. Analizy możliwości realizacji celów (ocena i prognoza potencjału jaki może być konieczny do realizacji celu);
3. Opracowania i realizacji (elastycznego) planu działania (skonkretyzowanie celów, określenie priorytetów, uzgodnienia etapów pośrednich, ciągłość, rozważenie skutków).

Realizując te zadania musimy liczyć się z:

- sojusznikami długofalowej polityki państwa,
- przeciwnikami (oponentami) poszczególnych celów,
- obojętnymi, ale mogącymi wpływać na bieg wydarzeń.

W tym miejscu można wyrazić swojego zaniepokojenia, że tak faktycznie to Polska nie dopracowała się jeszcze własnej strategii państwa. O słuszności takiej hipotezy może świadczyć „miotanie się od ściany do ściany” przy każdej zmianie rządzącej opcji politycznej (proces ten nie ominął również i Sił Zbrojnych RP). A przecież ze swej natury strategia państwa powinna być stabilna co do celów długofalowych; mogą być czynione tylko drobne korekty co do sposobów ich realizacji i stosowanych narzędzi. Tak przecież jest w państwach zachodnich (USA, Francja, Niemcy, Wielka Brytania, czy chociażby Włochy), gdzie zmiany władzy ustawodawczej i wykonawczej nie powodują demontażu strategii państwa. Zresztą w tym duchu wypowiedział się swego czasu premier Wielkiej Brytanii, W. S. Churchill, stwierdzając, że *nasze cele są stałe, zmieniają się tylko sojusznicy*. Z kolei J. Broz Tito powiedział, że *nie można eksperymentować na żywym organizmie, jakim jest społeczeństwo*.

Można zatem powiedzieć, że ze strategią ściśle łączy się myślenie strategiczne, rozumiane jako: *synteza wiedzy o tym, że jak tworzyć skutecznie nowe idee, jak przekształcać je w efekty i jak wykorzystywać narzędzia myślenia*.

Podejście strategiczne szczególnie ważne jest m.in. w kreowaniu polityki państwa, w odniesieniu do jego szeroko rozumianej obronności i bezpieczeństwa. Nie da się z dnia na dzień zmienić programu osiągania właściwego poziomu potencjału obronnego. Na to trzeba od kilku do kilkudziesięciu lat.

O ile przygotowanie fachowe (specjalistyczne) stanów osobowych trwa krócej, to ich wyposażenie w nowoczesne środki (narzędzia) walki wymaga nawet kilkudziesięciu lat.

Mówiąc, że *nie da się*, ma się na myśli racjonalizację relacji „efekt - koszt”. Każda zmiana wiąże się z określonymi kosztami, dlatego powinna być:

1. Mocno osadzona w myśleniu strategicznym, rozumianym jako synteza wiedzy o tym, jak tworzyć skutecznie nowe idee, jak przekształcać je w efekty, i jak wykorzystywać narzędzia myślenia.

2. Poprzedzona:

- głęboką analizą stanu rzeczy;
- wiarygodnym, na ile to możliwe, prognozowaniem rozwoju uwarunkowań i skutków jakie mogą z nich wynikać;
- wnikliwą analizą (oceną) ekonomiczną dopuszczalnych wariantów rozwiązań.

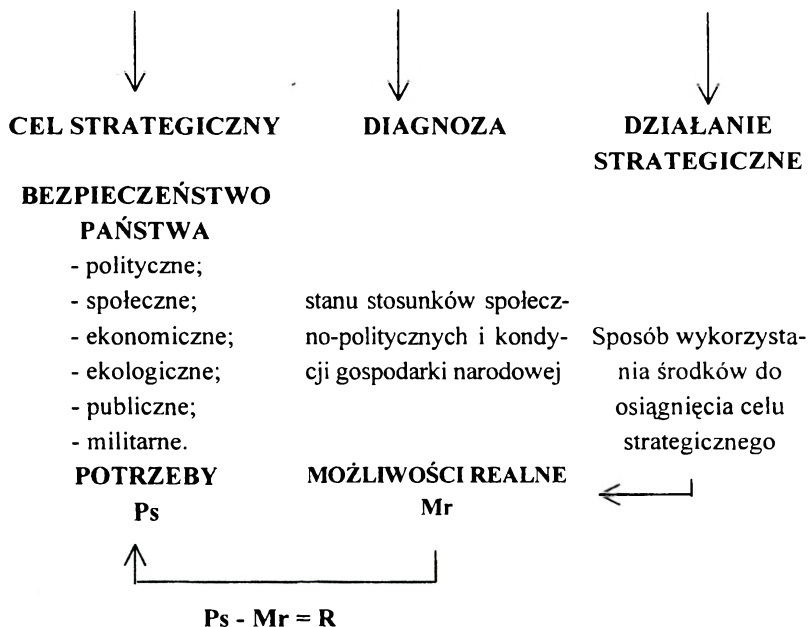
Oznacza to, że powinna być objęta procesem planowania strategicznego, które służy podejmowaniu decyzji, i obejmuje: ustalenie celu (ów), identyfikację problemów i związków przyczynowo-skutkowych, wypracowanie alternatywnych rozwiązań (wariantów, scenariuszy działania), wartościowanie alternatyw i wybór wariantu programu akceptowalnego (racjonalnego, efektywnego, optymalnego), wdrażanie planu, monitoring (kontrola realizacji), korekta planu.

Tak rozumiane planowanie strategiczne, czyli jego filozofię można przedstawić w postaci graficznej (rys. 3). Przedstawiona tu procedura planowania strategicznego jest na tyle ogólna, że może (a nawet powinna) być stosowana do poszczególnych segmentów strategii państwa (celów strategicznych), m.in. do tworzenia potencjału obronnego. Przy czym sukces zależy w znacznym stopniu od umiejętności radzenia sobie w złożonym i szybko zmieniającym się świecie, od kreatywności i umiejętności myślenia strategicznego.

Zgodnie z tym co zostało wcześniej przedstawione, istota planowania strategiczno-obronnego jest taka sama jak planowania strategicznego w ogóle, gdyż stanowi jego pewien, zresztą bardzo ważny segment, ze względu na cel strategiczny. Zasadniczym wymogiem jest, aby planowanie strategiczno-

obronne było wkomponowane w planowanie strategiczne państwa; aby było ono spójne wewnętrznie i osadzone w realiach - tworząc koherentny system działania strategicznego.

DOKĄD ZMIERZAMY? - GDZIE JESTEŚMY? - JAK TO OSIĄGNĄĆ?



1. $R = 0$ - utrzymać dotychczasowe tendencje;
2. $R < 0$ - zbyt duże siły i środki do realizacji założonych celów;
 - a) ograniczyć siły i środki;
 - b) wyznaczyć nowe cele (szanse rozwoju);
3. $R > 0$ - zbyt małe siły i środki do realizacji założonych celów;
 - a) ograniczyć cele (zastój);
 - b) zwiększyć siły i środki (zagrożenia wewnętrzne).

Rys. 3. Idea planowania strategicznego

Jaki mamy na dzień dzisiejszy stan rzeczy?

1. Znacząco **zdezaktualizowaną** doktrynę obronną Polski;
2. Wyrażne braki **osadzenia koncepcji i programów obronnych** w bazie ekonomiczno-społecznej kraju;
3. Nieczytelne **procedury** oraz niewystarczająca **instytucjonalna koordynacja** realizacji **zadań** obronnych w skali państwa;
4. Brak przejrzystego **podziału kompetencji** i rozmyta **odpowiedzialność** instytucji w zakresie podejmowania decyzji sprawczych (końcowych);
5. Brak jednoznacznych **kryteriów, wskaźników i miar** oceny i wyboru rozwiązań racjonalnych (akceptowalnych);
6. Niezwykle ubogie **narzędzia** (metody) wariantowego wypracowywania, wyboru i uzasadniania oraz szacowania skutków (błędnych) rozwiązań o znaczeniu strategicznym.

Z tego wynika, że:

1. Sytuacja taka nie sprzyja racjonalnemu funkcjonowaniu sektorów oddziaływujących na rzecz obronności państwa (brak jasno sprecyzowanych potrzeb);
2. Przedsiębiorstwa nie mogą prowadzić długofalowego planowania rozwoju produkcji i skali zaangażowania swojego potencjału wytwórczego (np. z braku pakietu zamówień);
3. Opóźnienia w realizacji przyjętych zadań (przykładem mogą tu być samolot IRYDA oraz strategiczne programy rządowe HUZAR i LOARA);
4. Utrudnienia w przebiegu i racjonalnym wyborze kontraktów i kooperantów strategicznych (np. na uzbrojenie dla HUZARA);
5. Niska efektywność wykorzystania budżetu (i tak skromnego).

Może to doprowadzić do:

1. Małej efektywności wykorzystania nakładów (wydatków) na obronność;
2. Spadku (dekapitalizacji) potencjału obronnego;
3. Osłabienia kondycji (ekonomicznej, technologicznej, konkurencyjnej) przedsiębiorstw obronnych (tzw. zbrojeniówki);
4. Wzrostu niezadowolenia i zniechęcenia załóg przedsiębiorstw produkcyjnych i remontowych;

5. Spadku przekonania społeczeństwa do celowości ponoszenia kosztów na obronność i bezpieczeństwo państwa.

W efekcie tego może dojść do:

1. Wzrostu koniecznych wydatków na odtworzenie potencjału obronnego (w ramach importu uzbrojenia);

2. Pogorszenia kondycji ekonomicznej (a nawet upadłości) przedsiębiorstw obronnych i ich kooperantów;

3. Uzależnienia (techniczno-technologicznego i finansowego) od dostawców zagranicznych;

4. Wzrostu bezrobocia (głównie w mniejszych i średnich aglomeracjach miejskich), a tym samym dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa;

5. Wzrostu zagrożenia destabilizacją wewnętrzną na tle pogorszenia bezpieczeństwa socjalnego.

Aby temu zapobiec, należy przyjąć jakąś (racjonalną) procedurę postępowania. Propozycja rozwiązania tego problemu może przedstawiać się następująco:

1. Przyjmijmy, że jesteśmy w stanie określić cele strategiczne w oparciu o ocenę uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz prognozę rozwoju sytuacji (zob. rys.: 1.1, 1.2, 1.3 i 1.6).

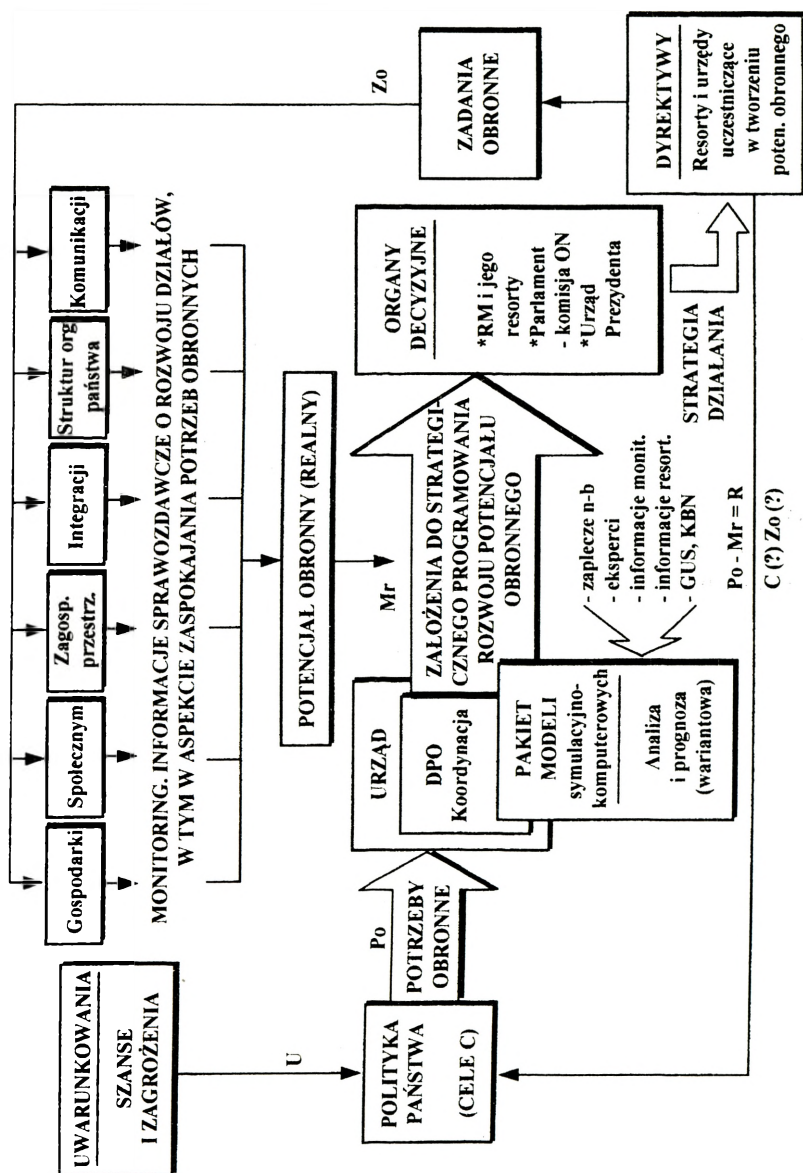
2. Opracowujemy założenia do kreowania strategicznego programowania rozwoju potencjału obronnego⁶⁵, spójne z założeniami do koncepcji strategii państwa i wkomponowane w jego proces decyzyjny.

3. Realizujemy przyjęte założenia, poddając proces realizacji ciągłej ocenie zgodności, i w miarę potrzeby weryfikujemy, wprowadzając konieczne korekty (rys. 4).

W oparciu o przedstawione wyżej treści (z konieczności w sposób syntetyczny) można wyciągnąć następujące spostrzeżenia i uogólnione zalecenia:

1. Konieczne jest kompleksowe (wieloaspektowe) podejście do kształtowania potencjału obronnego;

⁶⁵ Koncepcja założeń do projektu perspektywnego programu rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa, DSO RCSS, Warszawa 1997.



Rys. 4. Kreowanie realizacji zadań obronnych w sektorach

2. Zharmonizowanie opcji, priorytetów (preferencji) i działań instytucji uczestniczących w programowaniu rozwoju potencjału obronnego, zgodnie z narodową racją stanu i zasadą „koszt - efekt”;

3. Spójne wkomponowanie problematyki obronności w system decyzyjny państwa;

4. Wprowadzenie jednolitych i przejrzystych procedur i metod określania potrzeb obronnych oraz tworzenia potencjału obronnego, wkomponowanych w system strategicznego programowania gospodarki narodowej;

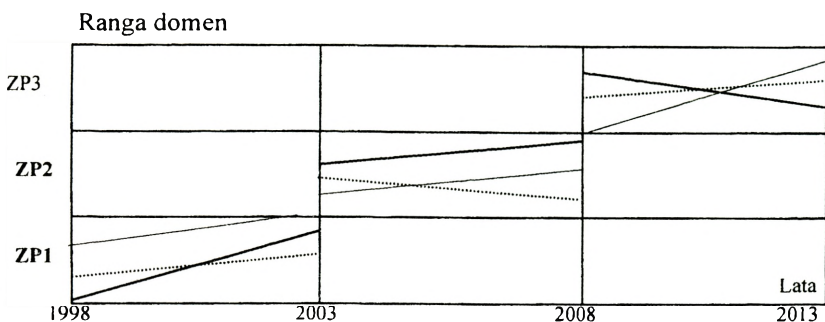
5. Zastosowanie znanych narzędzi (symulacji komputerowej) efektywnego kreowania społeczno-gospodarczej polityki państwa (strategii działania).

Zrealizowanie (wypełnienie treścią) tych zaleceń wymaga podjęcia w trybie pilnym prac nad krajowym programem strategicznym (KPS), dotyczącym strategicznego programowania bezpieczeństwa (politycznego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, militarnego) państwa. Program taki obejmowałby wszystkie prognozowalne czynniki, wpływające bezpośrednio i pośrednio na przebieg procesów (wewnętrznych i zewnętrznych), kształtujące nasze bezpieczeństwo.

Strategia państwa powinna uwzględniać priorytety (domeny) działania w poszczególnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego (rys. 5).

Oznacza to, że nie można cały czas koncentrować się na wszystkim, gdyż nic z tego nie wyniknie⁶⁶. Po „uporządkowaniu” wybranych (dwóch - trzech) działań, w kolejnym etapie należy koncentrować się na innych, tzn. zmienić założenia programowe (priorytety). Zapewni to stabilny i akceptowalny (bezkonfliktowy) rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym osiągnąć również pożądany poziom potencjału obronnego państwa.

⁶⁶ Może po prostu zabraknąć pieniędzy na realizację wszystkich podejmowanych przedsięwzięć i będą one z konieczności ułomne (przykładem mogą być wprowadzane w 1999 r. aż cztery reformy), albo zostaną nałożone na społeczeństwo takie ograniczenia (pozbawianie praw wcześniej nabytych) i obciążenia (w postaci różnorodnych podatków), które wywołają niezadowolenie (poczucie zagrożenia bezpieczeństwa egzystencjalnego). Skala tego niezadowolenia będzie tym większa, im większa będzie nierówność w obciążaniu kosztami reform poszczególnych grup społecznych (np. rolnicy, emeryci, renciści itp.).



ZP1, ZP2, ZP3 - zbiory założeń programowych.

*Rys. 5. Idea rozkładania ciężaru wagowego priorytetów (domen)
w planowaniu strategicznym*

Tylko podejście kompleksowe do zagwarantowania Polsce bezpieczeństwa może zracjonalizować działania i przynieść oczekiwane efekty. Można postawić tezę, iż działania rozproszone na różne resorty są działaniami irracjonalnymi, nie przynoszącymi pożądanych efektów, gdyż każdy ciągnie w swoją stronę tzw. krótką koldrę.

LITERATURA

1. BALCEROWICZ B.: *Strategia obronna państwa średniej wielkości*. ZN AON nr 4 (17), Warszawa 1994.
2. DWORECKI S.: *Od zagrożeń do wojny*. Wyd. BUWiK, Warszawa 1995.
3. DWORECKI S.: *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*. AON, Warszawa 1994.
4. DWORECKI S.: *Współczesne konflikty zbrojne*. AON, Warszawa 1994.
5. DWORECKI S.: *Wybrane podmioty stosunków międzynarodowych. Podstawowe pojęcia i charakterystyka*. AON, Warszawa 1995.
6. GIERMKOWSKI L.: *Czynnik ludzki w logistyce systemu obronnego*, [w:] *Logistyka w systemie obronnym państwa*. AON, Warszawa 1993.
7. *Historia, Polityka, Stosunki międzynarodowe*. Praca zbiorowa. Elipsa, Warszawa 1994.
8. KAMIŃSKI T.: *Logistyka - gospodarka narodowa - ekonomika wojskowa*, [w:] *Logistyka w systemie obronnym państwa*. AON, Warszawa 1993.
9. KĘSOŃ T.: *Współczesne konflikty zbrojne w Europie i Azji*. AON, Warszawa 1995.
10. *Koszty integracji sił zbrojnych RP z NATO*. MON, Warszawa 26.06.1997r.
11. KULISZ M.: *Wpływ taktycznych środków walki na właściwości ewentualnych konfliktów zbrojnych na obszarze Polski*. AON, Warszawa 1996.
12. KUNIKOWSKI J.: *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*. Wyd. Bellona, Warszawa 1995.
13. MIKIELEWICZ G.: *Powiązania logistyki wojskowej z gospodarką narodową*. [w:] *Logistyka w systemie obronnym państwa*. AON, Warszawa 1993.
14. MISIAK M.: *Handel zagraniczny i bilans płatniczy*". Nowe Życie Gospodarcze Nr 3. 17.01.1999r.
15. OBLÓJ K.: *Strategia sukcesu firmy*. Warszawa 1993.

16. *Obrona Polski dziś i jutro*. Praca zbiorowa pod red. Targowskiego A. Bellona 1993.
17. *Ocena strategicznych programów rządowych realizowanych na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej*. DSO RCSS, Warszawa 1997.
18. *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej sił zbrojnych RP*. MG, Warszawa 1999.
19. RYSZKA F.: *Polityka i wojna*. Warszawa 1975.
20. Rzeczpospolita, nr 53(4913) z dn. 04.03.1998r.
21. Rzeczpospolita nr 42 (4902) z dn. 19.03.1998r.
22. SAŁAJCZYK S. P.: *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] *Między polityką a strategią*. Warszawa 1994, Fundacja Studiów Międzynarodowych UW.
23. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Praca zbiorowa, AON, Warszawa 1996
24. SOKOŁOWSKI A. (i inni): *Prognoza kosztów systemu obronnego państwa*. ZN AON nr 1 (18), Warszawa 1995.
25. ŚCIBIOREK Z.: *Wpływ nowych środków walki na działania bojowe wojsk lądowych*. AON, Warszawa 1993.
26. TOWPIK A.: *Bezpieczeństwo międzynarodowe a rozbrojenie*. Warszawa 1970.
27. Ustawy budżetowe (lata 1992 – 1999).
28. *Założenia strategii rozwoju gospodarczego*. RCSS, Warszawa 1998.
29. ZIĘBA R.: *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*. Sprawy międzynarodowe nr 10, 1989.

