

JABŁONOWSKI

S/3336



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AON wewn. 4887/96

WYBRANE ZAGADNIENIA LOGISTYKI I EKONOMIKI WOJSKOWEJ

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej



05-003336-016-0

WARSZAWA

49715

1996

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY INSTYTUT EKONOMIKI OBRONY

AON wewn. 4887/96

WYBRANE ZAGADNIENIA LOGISTYKI I EKONOMIKI WOJSKOWEJ



Praca zbiorowa pod redakcją
ppłk. dr. hab. Mirosława SUŁKA

Autorzy

Prof. dr hab. Andrzej Sokołowski

Płk dr Lech Urbański

Ppłk dr hab. Janusz Płaczek

Ppłk dr hab. Mirosław Sułek

Ppłk dr Maciej Łuczak

Mjr dr Jacek Kurowski

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
I. Powstanie i rozwój teorii logistyki wojskowej	7
II. Zasady logistyki wojskowej	26
III. Powstanie i rozwój ekonomiki wojskowej	43
IV. Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej	62
V. Ekonomiczne następstwa zbrojeń i rozbrojenia	83
VI. Zasoby rzeczowe w przygotowaniach obronnych	103
VII. Zaplecze produkcyjno - remontowe Sił Zbrojnych RP ...	132
VIII. Ekonomiczne zagadnienia wybranych systemów wojskowych	165
IX. Koszty funkcjonowania sił zbrojnych	179
X. Logistyka operacji pokojowych ONZ	202

WSTĘP

Od kilku lat istnieje zapotrzebowanie ze strony środowiska akademickiego na podręcznik logistyki i ekonomiki wojskowej. Prezentowany zbiór wykładów jest próbą wyjścia naprzeciw temu zapotrzebowaniu. Daleko idące przewartościowania w ekonomii i ekonomice wojskowej, w strukturach logistycznych sił zbrojnych oraz w instytucjach naukowo-badawczych spowodowały, że Autorzy nie odważyli się jednak na napisanie kompletnego podręcznika, lecz wybrali zadanie skromniejsze - przedstawienie wybranych zagadnień logistyki i ekonomiki wojskowej.

Aktualny stan badań nie pozwala na ściśle oddzielenie zagadnień logistycznych od ekonomiczno-wojskowych, a tych ostatnich od ekonomiczno-obronnych. Tym należy tłumaczyć szeroki rozrzut tematyczny zamieszczonych w niniejszym zbiorze wykładów.

Autorzy kierują poniższą pracę do szerokiej społeczności Akademii Obrony Narodowej, chociaż mieli na uwadze przede wszystkim słuchaczy studiów podyplomowych i kursów, prowadzonych na Wydziale Strategiczno-Obronny. Wyrażają jednak nadzieję, że okaże się przydatna i dla nauczycieli akademickich, i dla studentów pozostałych wydziałów.

W pracy stosujemy, dostosowany do potrzeb studiowania, specjalny układ wewnętrzny wykładów - krótki wstęp, wywód ujęty w 3-5 zagadnieniach, zwarte strzeszczenie, podstawowe pojęcia, kilka pytań do samokształcenia i samokontroli oraz parę pozycji z literatury przedmiotu.

Autorzy będą wdzięczni za wszelkie uwagi krytyczne, które pozwolą na udoskonalenie ewentualnego następnego wydania.

I. POWSTANIE I ROZWÓJ TEORII LOGISTYKI WOJSKOWEJ

1. Powstanie i rozwój logistyki wojskowej na Zachodzie

Na wstępie chcę podkreślić, że w niniejszym rozdziale zajmuję się wyłącznie teorią logistyki wojskowej, a nie praktycznymi systemami logistycznymi. Zastrzeżenie to jest ważne, gdyż wojskowe systemy logistyczne sięgają początków ludzkości, natomiast teoria logistyki liczy sobie niespełna 100 lat. Mam tu na myśli pierwsze poważne dzieło o charakterze teoretycznym, którego wielkość została doceniona całkiem niedawno, a mianowicie pracę G.C. Thorpe'a (1875-1936), oficera amerykańskiego Korpusu Piechoty Morskiej, pt. *Pure Logistics. The Science of War Preparation*, Kansas City 1917. (Logistyka czysta. Nauka o przygotowaniu wojny).

Trzeba jednak dodać, że kilkadziesiąt lat wcześniej pojawiły się nieliczne wzmianki o logistyce, zwiastujące jej powolne wyodrębnianie się. Przyjmuje się, że w znaczeniu wojskowym terminu "logistyka" użył po raz pierwszy baron Henri de Jomini (1779-1869), szwajcarski generał i teoretyk wojskowy. Według niego była to *praktyczna sztuka przemieszczania wojsk*, która obejmowała właściwe określenie czasu i miejsca przeznaczenia kolumn wojskowych, utrzymywanie porządku w czasie przemarszu oraz zapewnienie środków komunikacji. Logistyka w tym rozumieniu należała do obowiązków oficerów sztabu głównego.

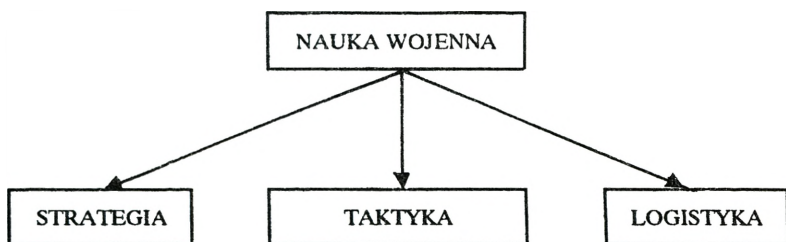
W pracy opublikowanej w 1838 r. Jomini wyróżnił trzy dziedziny sztuki wojennej: strategię, taktykę i logistykę. Logistyka to środki i przedsięwzięcia, które zapewniają przełożenie strategii i taktyki na efekty bojowe. Współczesny mu Clausewitz doceniał wagę zagadnień logistycznych, w przeciwieństwie jednak do Jomini'ego, logistykę stawiał

niżej niż strategię i taktykę, podkreślając jej służebny charakter względem ich obu.

Teorie logistyczne Jomini'ego miały niewielki wpływ na myśl wojskową i sam termin "logistyka" wypadł z użycia. Ożywił go na nowo w 1882 r. amerykański admirał Alfred Thayer Mahan (1840-1914), który określił logistykę jako wsparcie sił zbrojnych przez gospodarczą i przemysłową mobilizację państwa.

Obecnie dochodzimy znów do wspomnianej pracy *Logistyka czysta...*. Jej autor, opierając się na analizie trzech przykładów historycznych (pochodu Napoleona na Moskwę, rajdu Shermana w wojnie secesyjnej i działań armii pruskiej w wojnie 1870-1871) usiłował stworzyć dyscyplinę naukową o dużych ambicjach teoretycznych. Trzeba powiedzieć, że w dużej mierze to mu się udało.

Thorpe posłużył się udaną analogią, opisując *teatr wojenny*, w którym sceną zajmuje się strategia, grą aktorów - taktyka, natomiast kulisami i dostarczaniem rekwizytów - logistyka. Ideę tę przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Nauka wojenna w ujęciu G.C. Thorpe'a

Od 1918 r. w siłach zbrojnych USA coraz częściej do opisu działań Departamentu Uzbrojenia i Korpusu Kwatermistrzowskiego (Ordnance Department and Quartermaster Corps) używano właśnie terminu "logistyka", obejmując nim szeroki zakres obowiązków sztabu takich, jak zaopatrzenie, transport, budownictwo i usługi medyczne. Aż do II

wojny światowej termin ten używany był rzadko. W Wielkiej Brytanii i w innych krajach wszystkie działania związane z gospodarką jednostek w czasie pokoju oraz ich zaopatrywanie, przemieszczanie i utrzymanie w czasie wojny podlegały administracji wojskowej.

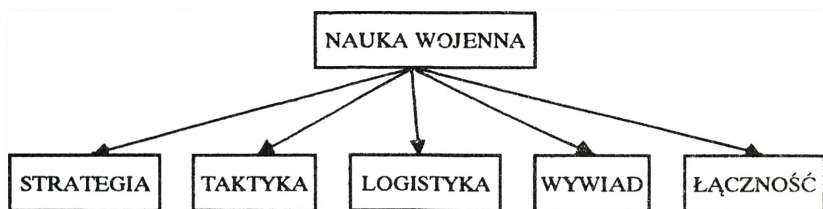
Do II wojny światowej niewiele też posunęła się do przodu teoria logistyki, pozostająca w cieniu strategii i taktyki, mimo iż zakres zagadnień, związanych ze wsparciem głównej działalności sił zbrojnych był już dostatecznie szeroki. W takiej sytuacji John Fuller (1878-1966), brytyjski generał i teoretyk wojskowy, zauważył: *Bez wątpienia jednym z najdziwniejszych faktów w historii wojskowej jest prawie całkowite milczenie na temat zaopatrywania (logistyki). W tysiącach dzieł napisanych o wojnie nie ma jednego, które dałoby podstawy przedmiotu, a jak dotąd to ona kształtuje bazę, na której spoczywa cała struktura wojny; to ona jest rzeczywistą podstawą taktyki i strategii.* (J.F.C. Fuller, Przedmowa do pracy: G.C. Shaw, *Supply in Modern War*, London 1938, s. 9).

Po II wojnie światowej nastąpił szybki rozwój teorii logistyki wojskowej. Złożyło się na to kilka przyczyn. Z jednej strony, istniało ogromne doświadczenie wojenne, powstałe w różnych warunkach ustrojowych i na bazie różnych koncepcji teoretycznych. A z drugiej strony, nastąpił ogromny rozwój dyscyplin naukowych takich, jak badania operacyjne, cybernetyka, teoria systemów, informatyka, teoria organizacji i zarządzania, które zaoferowały teorii logistyki wiele użytecznych narzędzi i technik badawczych.

Trwałe miejsce w rozwoju teorii logistyki zajęła obszerna praca amerykańskiego kontradmirała H.E. Ecclesa pt. *Logistyka w obronie narodowej* (*Logistics in the National Defense*, Harrisburg, Penn. 1959). Eccles poszerza w stosunku do Thorpe'a dziedzinę nauki wojennej, rozpatrywane dodatkowo na szerokim tle zagadnień bezpieczeństwa narodowego, do których zalicza czynniki ogólne (polityczne, gospodarcze, geograficzne, psychologiczne, techniczne) oraz czynniki militarne

(strategia, taktyka, logistyka, wywiad i łączność). Ideę tę przedstawia rys. 2.

Przedmiotem logistyki wg Ecclesa jest tworzenie i podtrzymywanie wsparcia walczących wojsk. Reprezentując tzw. dowódczy punkt widzenia krytykował tendencję do podporządkowania podstawowych zasad sztuki wojennej terminologii i praktyce świata biznesu, w którym podstawowe kryteria są całkowicie różne od kryteriów militarnych.



Rys.2. Nauka wojenna w ujęciu Ecclesa

Praca Ecclesa wywarła duży wpływ na rozwój teorii logistyki oraz ekonomiki obrony, a także na rozwiązania praktyczne. Ecclesowi zawdzięczamy takie terminy, jak "logistyka wojskowa", "logistyka cywilna", "logistyka narodowa" i "logistyka międzynarodowa".

Do lat sześćdziesiątych XX w. rozwój teorii logistyki związany jest przede wszystkim z autorami amerykańskimi. Ich wpływ okazuje się jednak dość znaczny - następuje stopniowe ujednolicanie się terminologii w ramach państwa NATO i logistyka wchodzi stopniowo do języka sił zbrojnych Wielkiej Brytanii, Francji i Republiki Federalnej Niemiec.

W latach sześćdziesiątych pod redakcją oficera Bundeswehry Johanesa Gerbera (ur. 1919 r.), późniejszego generała majora, wydany został podręcznik logistyki, w którym znalazła się następująca definicja: *Logistyka zbiorcze pojęcie dla całokształtu działalności i czynności zmierzających do wsparcia sił zbrojnych. Istota logistyki polega na kalku-*

lacji potrzeb, możliwości, przestrzeni i czasu. (*Taschenbuch für Logistik*, Darmstadt 1965, 3 Folge, s. 11).

Obszerne hasło "logistyka" umieszczone zostało w *Encyclopaedia Britannica* z 1964 r. (opracowane przez wybitnego historyka wojskowego i teoretyka bezpieczeństwa narodowego R.M. Leightona). W jego sformułowaniu logistyka to *W amerykańskiej administracji wojskowej termin luźno stosowany do oznaczenia szerokiego zakresu działań niebojowych, zwłaszcza związanych z zaopatrywaniem, transportem, budownictwem oraz opieką i ewakuacją chorych i rannych*. (T. 14, s. 325).

Leighton wyróżnił cztery zasadnicze składniki logistyki:

- zaopatrywanie,
- transport,
- usługi,
- zarządzanie.

Zaopatrywanie jest funkcją zaspokojenia potrzeb materiałowych sił zbrojnych. Nie obejmuje pokrycia potrzeb osobowych. W wąskim znaczeniu zaopatrywanie odnosi się tylko do dystrybucji i związanej z nią funkcji przechowywania. W szerszym ujęciu zaopatrywanie obejmuje cały okres istnienia dobra: planowanie i produkcję, zakup, magazynowanie, dystrybucję, eksploatację i złomowanie. Transport ma ogromne znaczenie jako środek zapewniający ruch, przemieszczanie ludzi i materiałów. Usługi Leighton definiuje jako działalność ułatwiającą stanom osobowym i technice realizację właściwych funkcji w bardziej efektywny sposób, natomiast zarządzanie wiąże z racjonalizacją działań wojskowo-gospodarczych, organizowaniem, planowaniem i kontrolą.

W *The New Encyclopaedia Britannica* z 1974 r. nie ma wyodrębnionego hasła "logistyka", jest natomiast obszernie opisane hasło "Systemy logistyczne". Zmienił się również autor hasła - był nim gen. mjr rez. armii brytyjskiej J.M. Spurling. W nowym wydaniu encyklo-

pedii położono nacisk nie na teorię logistyki, lecz na ewolucję systemów logistycznych, czyli rozwiązań praktycznych.

Bardziej teoretyczny charakter miało hasło "logistyka" w *Encyclopaedia Americana* z 1992 r. Jego autor (E.F. Luckenbach, Jr., kapitan) rozpoczyna od krótkiego stwierdzenia: *logistyka to ruch i utrzymanie sił zbrojnych*. Współ z strategią, taktyką i wywiadem jest jednym z czterech głównych segmentów nauk wojskowych. Logistyka obejmuje wszystkie funkcje planistyczne i realizacyjne w zakresie zaopatrywania, przemieszczania i usług. Chodzi zwłaszcza o projektowanie, dostawy i utrzymanie materiałów wojskowych: przemieszczanie, ewakuację i hospitalizację personelu wojskowego; transport oraz składowanie materiałów zaopatrzeniowych i wyposażenia wojsk oraz projektowanie i budowę, utrzymanie i eksploatację urządzeń wojskowych i instalacji.

Zaopatrzenie obejmuje całość środków materialnych, włącznie z wyposażeniem i zasobami naturalnymi. Współczesne siły zbrojne wymagają wsparcia ze strony właściwie każdego segmentu gospodarki narodowej - katalog zaopatrzenia amerykańskich sił zbrojnych liczy około 4 mln pozycji. Wynika stąd, że ważną miarą narodowego potencjału militarnego jest siła jego ekonomicznej bazy przemysłowej.

Przemieszczanie odnosi się zarówno do ludzi jak i do materiałów. Ogólnie rzecz biorąc, wojsko znajduje się na końcu sprzężenia między źródłem zaopatrzenia a miejscem konsumpcji. Tym co łączy są linie komunikacyjne, do których zalicza się oceany, rzeki, linie kolejowe i autostrady.

Do usług zalicza się utrzymanie wyposażenia i urządzeń towarzyszących, jak również pracę biurową i administrację ogólną. W szczególności usługami logistycznymi są: zarządzanie budżetem, urządzenia hospitalizacyjne, mieszkalnictwo rodzinne, rekreacja i wyposażenie dodatkowe.

Jeśli do lat osiemdziesiątych włącznie można było zauważyć tendencję do stopniowego rozszerzania znaczenia terminu "logistyka", to z początkiem lat dziewięćdziesiątych rozpoczął się chyba proces odwrotny. W *Międzynarodowej Encyklopaedii Wojska i Obronności* (*International Military and Defense Encyclopaedia*, New York 1993) autorem hasła "Logistyka: przegląd ocen" jest brygadier w stanie spoczynku brytyjskich sił lądowych J.H. Skinner. Wg niego, *Logistyka jest to działalność..... obejmująca planowanie, przygotowanie i zapewnienie wsparcia materiałowego siłom zbrojnym, dające im możliwość życia i ruchu, szkolenia się w czasie pokoju, mobilizacji i rozwinięcia w wypadku zagrożenia oraz walki w czasie wojny lub dla utrzymania pokoju.*

Logistyka ma wg Skinnera dwa naczelne (pierwotne) zadania. Pierwsze obejmuje rozwój i produkcję, zakup i przechowywanie, dystrybucję i dyspozycję całego wyposażenia sił zbrojnych. Zadanie drugie polega na świadczeniu różnych usług logistycznych.

Skinner pokazuje logistykę na tle siedmioelementowego zbioru zasadniczych funkcji sił zbrojnych: dowodzenia, kontroli, zarządzania, planowania, prowadzenia walki, wsparcia i szkolenia. Logistyka znalazła się w tej koncepcji w bloku funkcji wsparcia, obok administracji, łączności i informacji.

Skinner dzieli logistykę na dwie wielkie sfery: produkcję materiałów i dostawy oraz na usługi logistyczne. Wśród tych ostatnich wylicza: służbę żywnościową, budowlaną, kadry, przepływy logistyczne, utrzymanie, usługi medyczne i pokrewne, systemy mobilizacji, wzmocnienia i uzupełnień, służbę amunicji i materiałów wybuchowych, zakwaterowanie, zaopatrzenie oraz transport.

Podział logistyki podany przez Skinnera zgodny jest z funkcjonującym już od wielu lat podziałem logistyki na logistykę strategiczną (zwaną również logistyką hurtu, logistyką produkcji) oraz na logistykę operacyjno-taktyczną (zwaną również logistyką detalu, logistyką konsu-

menta). W stosunku do całości sił zbrojnych ma zastosowanie logistyka strategiczna, natomiast w stosunku do poszczególnych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych (w przekroju zadaniowym, taktyczno-operacyjnym czy terytorialnym) - logistyka detalu.

Mówiąc nieco szerzej, logistyka strategiczna (logistyka producenta) obejmuje tę część logistyki, która obejmuje badanie, projektowanie, rozwój, wytwarzanie i odbiór materiałów, sprzętu i uzbrojenia. Tak więc na logistykę producenta składa się: standaryzacja, wzajemne dopasowanie systemów, zawieranie kontraktów, kontrola jakości, zabezpieczenie wstępne, przygotowanie warunków do transportu, analiza niezawodności i niesprawności, procesy dokumentacji i produkcji, próby i testowanie (włącznie z zapewnieniem niezbędnych urządzeń), dokumentacja wyposażenia, modyfikacje i sterowanie zmianami organizacyjnymi.

Logistyka operacyjno-taktyczna (logistyka konsumenta) jest tą częścią logistyki, która obejmuje odbiór produktu wyjściowego, składowanie, nadzór, podział, transport, utrzymanie (włączając w to naprawy i utrzymanie zdolności technicznej), rozmieszczenie materiałów i zapewnienie wsparcia materiałowego i usługowego. Do szczegółowych elementów logistyki konsumenta należą: określenie wymagań materiałowych, określenie charakteru przyszłego wsparcia, sterowanie zapasami, kierowanie ruchem, kodyfikacja, kontrola niezawodności i ewidencja niesprawności, składowanie, transport, ustalanie bezpiecznych norm przeładunkowych oraz stosowne szkolenie.

2. Rozwój teorii logistyki w Polsce

W związku z tym, że teoria logistyki w krajach zachodnich rozwijała się na materialnym gruncie funkcjonowania logistyki wojskowej jako działalności praktycznej, w Polsce - wobec innych rozwiązań organi-

zacyjno-funkcjonalnych - nie znalazła dla siebie dostatecznie dobrej gleby. Podział systemu wsparcia sił zbrojnych na dwa piony - kwatermistrzowski i techniczny powodował swoiste rozdwojenie wysiłku badawczego i uzyskiwanych wyników. Dochodziły do tego uprzedzenia ideologiczne oraz utrudniony przepływ informacji i doświadczeń.

Niemniej jednak fałszywe byłoby twierdzenie, że w Polsce teoria logistyki nie rozwijała się w ogóle. Rzecz w tym, że jej główną słabością była pewna fragmentaryczność, gdyż wybranymi zagadnieniami zajmowali się specjaliści od dowodzenia, technicy i ekonomiści. W efekcie nie powstała żadna synteza, która scalałaby dorobek wymienionych trzech nurtów.

W nurcie **ekonomicznym** należy przede wszystkim wymienić niezwykle rzetelne opracowanie W. Stankiewicza pt. *Logistyka. Z zagadnień gospodarki wojskowej państw NATO*. (Wyd. MON, Warszawa 1968). Książka ta przybliżała polskiemu czytelnikowi nie tylko stan dyskusji i ówczesne osiągnięcia teoretyczne logistyki zachodniej, ale przede wszystkim dała kompletny opis rzeczywistych systemów logistycznych głównych państw NATO. Do dziś jest to jedyna tego typu praca napisana w Polsce.

Jak widać z tytułu książki Stankiewicza, jej autor utożsamiał logistykę w rozumieniu państw NATO z gospodarką wojskową i taki termin był lansowany w Polsce. W latach następnych ukazało się sporo publikacji na temat gospodarki wojskowej, ale omówione one będą w drugiej części pracy.

W nurcie **dowódczym** godzi się wymienić dwie prace: *Zaplecze i tyły w wojnie współczesnej* (pod red. M. Obiedzińskiego, wyd. MON, Warszawa 1969) oraz pracę L. Muchy, *Zasilanie walczących wojsk* (Wyd. MON, Warszawa 1979). Jeśli pierwsza z tych prac wkracza wyraźnie na teren ekonomiki wojennej (ekonomiki obrony), to drugą można z powodzeniem nazwać pracą stricte logistyczną.

W nurcie technicznym pojawiły się prace głównie z teorii eksploatacji urządzeń technicznych w wojsku. Na uwagę zasługują zwłaszcza prace: J. Konieczny, *Podstawy eksploatacji urządzeń* (Warszawa 1975); J. Konieczny, *Sterowanie eksploatacją urządzeń*, (Warszawa 1975) - obie prace wysoce teoretyczne; M. Wasylko, *Ekonomika eksploatacji urządzeń technicznych w wojsku*, (Wyd. MON, Warszawa 1983).

W latach dziewięćdziesiątych, wraz z ogólną reformą sił zbrojnych, nastąpiła reorganizacja systemu zasilania, co wyraziło się w integracji dotychczasowych dwóch pionów - kwatermistrzowskiego i technicznego w jednolity system logistyczny. W ślad za tym, pod wpływem teorii i praktyki państw zachodnich, w szybkim tempie zaczęła się rozwijać teoria logistyki. Jak dotychczas nie jest to w pełni jednolita teoria i trzy wcześniej wspomniane nurty: ekonomiczny, techniczny i dowódczy, można nadal zidentyfikować, ale staje się to coraz trudniejsze. Godzi się przy tym zauważyć, że w nurcie ekonomicznym rozważane są przede wszystkim zagadnienia strategiczne, natomiast w nurcie dowódczym i technicznym - przede wszystkim operacyjne i taktyczne.

Zanim pojawiły się pierwsze poważniejsze publikacje, odbyło się kilka konferencji i sympozjów, w których brali udział przedstawiciele myśli teoretycznej z różnych ośrodków naukowych oraz praktyki logistycznej. Myślą przewodnią tych spotkań, chociaż początkowo nie formułowaną wyraźnie, była integracja rozproszonego dotychczas wysiłku badawczego.

Jedną z pierwszych konferencji odbyła się 18 czerwca 1991 r.¹. Jej celem było wypracowanie założeń do ustalenia kryteriów i metod oceny ekonomicznej działania systemu logistycznego sił zbrojnych. Organizatorzy konferencji zalecali skupić się na takich zagadnieniach, jak:

- koncepcja rozwoju systemu logistyki sił zbrojnych;
- zasady zasilania materiałowego i finansowego wojska w warunkach gospodarki rynkowej;

- funkcje i metody kierowania systemem logistycznym;
- metody oceny organów i ogniw systemu logistycznego;
- stosowanie rachunku ekonomicznego do analizy i oceny wyodrębnionych procesów (zaopatrzenia, eksploatacji techniki wojskowej, transportu, finansów, zakwaterowania i budownictwa, działalności pozabudżetowej i usługowej).

Dwa lata później zarysowane tu wątki rozwijało kolejne sympozjum teoretyków i praktyków logistyki ².

W tym samym roku odbyła się dość szeroko zakrojona konferencja polsko-niemiecka na temat logistyki jako części składowej systemu obronnego państwa ³. W stosunku do poprzednich miała szerszy zakres problemowy i bardziej teoretyczny charakter, a wystąpienia gości niemieckich zostały wydrukowane w ich języku ojczystym.

Konferencję zorganizowano, aby przedyskutować zagadnienia więzi między logistyką wojskową a zapleczem społeczno-gospodarczym, zwracając uwagę na:

- uwarunkowania wynikające z transformacji ustrojowej;
- zagadnienia gospodarki obronnej na różnych poziomach gotowości mobilizacyjnej.

Kolejna konferencja odbyła się w 1994 r. ⁴. Zgodnie z tytułem, zdominowana została przez ekonomistów. Organizatorzy konferencji zamierzali uwypuklić następujące zagadnienia:

- ogólnoteoretyczne podstawy ekonomicznej oceny systemów logistycznych;
- aktualny i proponowany system ekonomiczno-finansowy sił zbrojnych;
- szacowanie i wycena majątku wojskowego;
- ekonomiczna wycena różnych systemów naboru do sił zbrojnych;
- możliwości i ograniczenia stosowania rachunku ekonomicznego w logistyce wojskowej.

Rok 1994 przyniósł kolejny dość bogaty plon w postaci materiałów z długo oczekiwanej konferencji "integracyjnej" ⁵. Jak wskazuje sam temat, wiodącym celem konferencji była integracja środowiska związanego z szeroko rozumianą gospodarką wojskową; chodziło przy tym nie tylko o integrację na płaszczyźnie teoretycznej, ale również - personalnej.

Konferencja w znacznej mierze połączyła trzy wspomniane wcześniej nurty w logistyce, aczkolwiek najszerzej reprezentowani byli ekonomiści.

W referacie programowym, W. Stankiewicz i M. Sułek sformułowali 5 tez, odzwierciedlających, ich zdaniem, stan wojskowych nauk ekonomicznych (do których zaliczono również logistykę wojskową). Oto wykaz tych tez.

Teza 1. Głębokiemu osłabieniu uległy podstawy metodologiczne i instytucjonalne ekonomiki obrony i związanej z nią historii gospodarczej wojen.

Teza 2. Ogólna słabość ekonomiki obrony rzutuje w sposób zróżnicowany na stan teorii wchodzących w jej skład.

Teza 3. Ekonomika wojskowa, która w latach siedemdziesiątych osiągnęła poziom względnie samodzielnej dyscypliny naukowej, traci obecnie dynamikę i wsparcie teoretyczne.

Teza 4. Pojawienie się logistyki jest poważną szansą dla integracji wojskowej myśli ekonomicznej, ale także budzi uzasadnione obawy, że może osłabić jej fundamenty naukowe i instytucjonalne.

Teza 5. Polska wojskowa myśl ekonomiczna wciąż znajduje się w stanie poważnego rozczłonkowania, wysokiej samodzielności pewnych dyscyplin naukowych i działalności służącej bardziej poszczególnym ogniwom systemu obronnego państwa i instytucjom wojskowym niż potrzebom scalonej doktryny obronnej.

Rok 1994 zaznaczył się też pojawieniem pierwszej naukowej monografii E. Chylaka pt. *Logistyka w strategii wojskowej* ⁶. Aczkolwiek pracę można umieścić w nurcie technicznym, nosi ona wyraźne znamiona ujęcia integracyjnego. Głównym celem pracy - wg Autora - *jest pokazanie związków między logistyką a strategią obrony państwa oraz wskazanie i sformułowanie problemów wojskowych systemów logistycznych w ujęciu strategicznym, których rozwiązanie przyczyniłoby się do dostosowania go do poziomu współczesnych wymagań.*

W następnym roku ukazała się druga monografia *Logistyczny system zaopatrywania* K. Pajewskiego ⁷. Rozprawa opiera się na hipotezie, że obecny system zaopatrzenia wojsk lądowych nie zapewnia wymaganej poprawy efektywności funkcjonowania wojsk. W celu skonstruowania nowego systemu zaopatrywania wojsk lądowych należało rozwiązać o wiele mniej zagadnień szczegółowych: organizacji planowania rzeczowo-finansowego, informacji i informatyki oraz kontroli we wszystkich podsystemach logistycznych. Omawianą pracę można umieścić w nurcie ekonomicznym.

Do tego samego nurtu należy zaliczyć pracę T. Kamińskiego, *Procesy w systemie logistycznym - ocena ekonomiczna* ⁸. Zwraca uwagę, że w obszarze zainteresowań autora znalazły się zagadnienia, w innych pracach z tej problematyki, z reguły pomijane. Mam na uwadze przede wszystkim następujące rozdziały:

- * Procesy gospodarowania zasobami osobowymi.
- * Wykorzystanie czasu pracy w procesach logistycznych.
- * Ekonomiczna ocena doboru sprzętu logistycznego.

W 1994 roku w nurcie technicznym ukazał się podręcznik logistyki, ukierunkowany na eksploatację techniki wojskowej, M. Brzezińskiego i E. Chylaka ⁹. Praca składa się z 11 wykładów. W "Przedmowie" autorzy napisali, że prezentowany zbiór wykładów dotyczy fragmentów podstaw logistyki, które powinny obejmować:

1) podstawy teoretyczne, np. zastosowania w logistyce: teorii systemów, cybernetyki i informatyki, ekonomii, badań operacyjnych, teorii decyzji, teorii organizacji i zarządzania;

2) podstawy organizacji systemów logistycznych, np. prawo, normowanie, struktury kierownicze i wykonawcze, zasady działania;

3) podstawy funkcjonowania systemów logistycznych: eksploatacji techniki; zaopatrywania wojsk i transportu; obsługi medycznej; infrastruktury obsługowo-remontowej, zaopatrzenia, transportu i medycznej oraz łączności; kierowania logistyką.

Jak sądzą autorzy, prezentowany zbiór wykładów jest pierwszą próbą wkomponowania teorii organizacji i zarządzania eksploatacją techniki wojskowej w system logistyczny.

W dwa lata później ukazuje się kolejna praca Brzezińskiego i Chylaka pt. *Eksploatacja w logistyce wojskowej* ¹⁰. Według Autorów, głównym celem książki (który określono jako dydaktyczny) jest wskazanie roli i znaczenie eksploatacji w wojskowym systemie logistycznym oraz uporządkowanie systemu eksploatacji wojskowej, merytorycznie i terminologicznie. Książka zawiera opis procesów eksploatacji techniki wojskowej z punktu widzenia organizacji i zarządzania. Do procesów tych zaliczono: użytkowanie techniki wojskowej i jej przechowywanie, obsługę techniczną i remont, odtwarzanie zdolności techniki w walce zbrojnej oraz kierowanie systemem eksploatacji.

W nurcie technicznym (aczkolwiek już nie tak jednoznacznie) można też umieścić pracę S. Dworeckiego, *Logistyka w wojsku* ¹¹. Wstęp przygotowuje czytelnika do czegoś, co można by nazwać "publicystyką logistyczną". Stwierdzając pewien szum informacyjny wokół logistyki, nie ukrywając negatywnego stosunku do "farbowanych lisów" i "nowomody", jak i do samego terminu "logistyka", autor w konkluzji napisał: *Skoro jednak przegrał zdrowy rozsądek ... pozwalam sobie przedstawić swój pogląd na miejsce logistyki w wojsku* (s. 6).

Nie można nie wspomnieć, że w latach dziewięćdziesiątych ukazało się wiele artykułów, opracowań i skryptów z logistyki szczebla taktycznego i operacyjnego, ale większość z nich nie ma charakteru jawnego. Wśród prac jawnych godzi się wskazać na dwie: E. Nowaka ¹² oraz opracowanie zbiorowe ¹³.

Na zakończenie warto wspomnieć o pracy W. Stankiewicza, wybitnego historyka myśli obronno-ekonomicznej i logistycznej, przybliżającej polskiemu czytelnikowi najnowsze trendy w logistyce zachodniej ¹⁴. Bardzo rzetelnie napisana, oparta na szerokiej literaturze przedmiotu, zwłaszcza amerykańskiej i angielskiej, ale także niemieckiej, zawiera omówienie najważniejszych zagadnień teoretycznych i praktycznych. Sporo miejsca zajmują zasady logistyki, które - jak się okazuje - mają na Zachodzie dość obszerną literaturę. Wg słów samego autora, głównym celem pracy była analiza przemian w logistyce zachodniej po drugiej wojnie światowej ze zwróceniem szczególnej uwagi na trendy, dające się zaobserwować w ostatnim dwudziestolecu.

3. O powiązaniu logistyki wojskowej i logistyki cywilnej

Burzliwy rozwój w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych logistyki cywilnej, jak również logistyki wojskowej, postawił na porządku dziennym zagadnienie ich podobieństw i różnic. I chociaż najwyraźniejszym rysem obu podejść jest nacisk na zarządzanie fizycznym przepływem dóbr (łańcuchem dostaw itp.), warunki działania są tak odmienne, że występowanie różnic wydaje się jak najbardziej naturalne.

Osobiście rozpatruję je na trzech głównych płaszczyznach. Pierwsza, to charakter zadań i czynności, druga - charakter odbiorcy (klienta) i trzecia - kryteria skuteczności i efektywności. Syntetyczne zestawienie cech logistyki wojskowej i logistyki cywilnej zawiera tablica 1.

Tablica 1

SYSTEMATYKA PODOBIEŃSTW I RÓŻNIC
MIĘDZY LOGISTYKĄ WOJSKOWĄ A LOGISTYKĄ CYWILNĄ

Logistyka cywilna	Logistyka wojskowa
CHARAKTER ZADAŃ I CZYNNOŚCI	
* wsparcie zasadniczej funkcji przedsiębiorstw (branży ...), tzn. wytwarzania nadwyżki ekonomicznej (zysku) poprzez zmniejszenie kosztów * rezerwy (zapasy) obniżają wyniki netto (występują koszty zamrożonego kapitału) * charakter przestrzenno-czasowej transformacji dóbr podporządkowany obniżce kosztów	* wsparcie zasadniczej funkcji sił zbrojnych (utrzymanie zdolności i gotowości bojowej potencjału rażenia itp.) * rezerwy (zapasy) podwyższają wyniki netto (zdolność i gotowość bojową) * charakter przestrzenno-czasowej transformacji dóbr podporządkowany zdolności i gotowości bojowej
CHARAKTER ODBIORCY (KLIENTA)	
* wymagania ilościowe klienta są ograniczone * klient (nabywca) "ma czas" (presję czasu odczuwa przede wszystkim dostawca)	* wymagania ilościowe odbiorcy są niemal nieograniczone * klient (odbiorca) "nie ma czasu" (presję czasu odczuwa przede wszystkim odbiorca)
KRYTERIA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI	
* kryteria skuteczności = zadowolenie klienta, wzrost (utrzymanie) zysków, marka firmy etc. * kryteria efektywności = udział logistyki w ogólnym obniżaniu kosztów czy wzroście zysków	* kryteria skuteczności = stopień zaspokojenia potrzeb odbiorców (zwłaszcza wojsk walczących) * kryteria efektywności = udział logistyki w osiągnięciu sukcesu lub doznanej klęsce

Źródło: opracowanie własne (M. S.).

Zakończenie

Przez długie lata teoria i praktyka logistyki pozostawała w cieniu strategii, sztuki operacyjnej i taktyki. Lata dziewięćdziesiąte w znacznej mierze zmieniają ten stan rzeczy. W krajach zachodnich, w tym również w Polsce (po wielu latach niedocenywania wagi zagadnień logistycznych) ukazało się wiele prac, które czynią zadość zasadzie równoważności strategii, taktyki i logistyki. Pogłębiają się więzi logistyki wojskowej i logistyki cywilnej. Coraz częściej też mówi się o logistyce obronnej, jako logistyce systemu obronnego państwa, a więc zawierającej - obok logistyki wojskowej - również logistykę podsystemu pozamilitarnego.

STRESZCZENIE

Termin "logistyka" w znaczeniu wojskowym pojawił się już w XIX wieku, ale dopiero w sto lat później stał się nazwą, oznaczającą całokształt działalności i czynności zmierzających do wsparcia sił zbrojnych. Po drugiej wojnie światowej nastąpił burzliwy rozwój teorii logistyki wojskowej - najpierw w Stanach Zjednoczonych AP, a następnie w innych państwach NATO.

W Polsce rozwijały się rozproszone działy logistyki wojskowej w trzech zasadniczych nurtach: ekonomicznym, dowódczym i technicznym. W latach dziewięćdziesiątych, w wyniku integracji pionu kwatermistrzowskiego i technicznego w jednolity pion logistyki, nastąpił szybki rozwój teorii logistyki wojskowej.

Od około dwudziestu lat rozwija się logistyka cywilna jako względnie samodzielna dyscyplina naukowa. Między logistyką wojskową a logistyką cywilną występują podobieństwa, ale i różnice spowodowane odmiennym charakterem zadań i czynności, odmiennym charakterem odbiorcy (klienta) oraz odmiennymi kryteriami skuteczności i efektywności.

PRZYPISY

- ¹ Zob. *Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1991.
- ² Zob. *Metody oceny funkcjonowania systemu logistyki* (materiały na symposium), Poznań - Kiekrz 25-26 marca 1993.
- ³ Zob. *Logistyka w systemie obronnym państwa* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1993.
- ⁴ Zob. *Kryteria ekonomiczne w ocenie systemów logistycznych* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1994.
- ⁵ Zob. *Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1994.
- ⁶ Zob. E. Chylak *Logistyka w strategii wojskowej*, WAT, Warszawa 1994.
- ⁷ Zob. K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania (na przykładzie resortu Obrony Narodowej)*, Bellona, Warszawa 1995.
- ⁸ Zob. T. Kamiński, *Procesy w systemie logistycznym - ocena ekonomiczna*, AON, Warszawa 1995.
- ⁹ Zob. M. Brzeziński, E. Chylak, *Podstawy logistyki. Eksploatacja techniki wojskowej*, WAT, Warszawa 1994, s. 154.
- ¹⁰ Zob. M. Brzeziński, E. Chylak, *Eksploatacja w logistyce wojskowej*, Bellona, Warszawa 1996.
- ¹¹ Zob. S.E. Dworecki, *Logistyka w wojsku*, ATKA, Warszawa 1996.
- ¹² Zob. E. Nowak, *Logistyka wojskowa. Zarys teorii*, AON, Warszawa 1994, s. 72.
- ¹³ Zob. *Problemy zabezpieczenia logistycznego wojsk w walce i operacji*, cz. I, AON, Warszawa 1994, s. 105.
- ¹⁴ Zob. W. Stankiewicz, *Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej*, AON, Warszawa 1995.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Logistyka wojskowa
- * Logistyka strategiczna
- * Logistyka operacyjno-taktyczna

PYTANIA KONTROLNE

1. Omów miejsce logistyki w nauce wojennej w ujęciu G.C. Thorpe'a.
2. Omów miejsce logistyki w nauce wojennej w ujęciu H.E. Ecclesa.
3. Omów rozwój teorii logistyki wojskowej w państwach NATO po drugiej wojnie światowej.
4. Omów rozwój teorii logistyki wojskowej w Polsce.
5. Scharakteryzuj podobieństwa i różnice między logistyką wojskową a logistyką cywilną.

LITERATURA ZALECANA

1. W. Stankiewicz, *Logistyka. Z zagadnień gospodarki wojskowej państw NATO*, Warszawa 1968.
2. W. Stankiewicz, *Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej*, AON, Warszawa 1995.
3. W. Stankiewicz, *O kilku ujęciach logistyki w literaturze przedmiotu*, "Zeszyty Naukowe AON" 1992, nr 2 (7).
4. M. Sułek, *Encyklopedyczne ujęcie logistyki*, (w:) *Logistyka w systemie obronnym państwa* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1993.

II. ZASADY LOGISTYKI WOJSKOWEJ

Wstęp

W życiu często spotykamy się z pojęciem **gospodarowania**. Co ono oznacza? Przez gospodarowanie rozumie się najczęściej przemyślane stosowanie ograniczonych zasobów (środków) do osiągnięcia różnych konkurujących ze sobą celów. Tak szeroko rozumianym gospodarowaniem zajmuje się prakseologia jako nauka o sprawnym działaniu. Jeżeli brać pod uwagę tylko zasoby i cele dające się określić wartościowo (np. w pieniądzu) wtedy odwołamy się do ekonomii. Coraz częściej jednak ekonomia definiowana jest tak, że pokrywa się z pojęciem prakseologii.

Tak czy inaczej, istotą gospodarowania jest osiągnięcie celów możliwie najmniejszym kosztem (zasada oszczędności) lub osiągnięcie z danych zasobów jak największych efektów (zasada wydajności). Chodzi po prostu o to, aby uniknąć marnotrawstwa (np. nadmiernego zużycia zasobów lub niepełnego ich wykorzystania), czyli niegospodarności.

Specyficzną formą gospodarowania zasobami jest **walka zbrojna**. Specyficzną dlatego, że i efekty, i nakłady mają dwoistą naturę:

- są nakładami (efektami, wynikami) w sensie ekonomicznym (jako zasoby wytworzonych dóbr oraz jako zasoby ludzkie) - i jedno, i drugie miały zastosowanie alternatywne;

- są nakładami (efektami, wynikami) w sensie militarnym (jako rzeczowe lub osobowe składniki potencjału bojowego, zdolności bojowej, wartości bojowej, potencjału rażenia.

Im wyższy szczebel tym rola myślenia w kategoriach ekonomicznych rośnie - i na odwrót, tam, gdzie walka rozgrywa się w swej najczystszej

postaci, na szczeblach taktycznych - dominuje myślenie w kategoriach militarnych. Waga tego rozróżnienia wypływa z odmiennego pojmowania rachunku efektywności (rachunku koszt-efekt) w warunkach dominacji paradygmatu ekonomicznego i w warunkach dominacji paradygmatu militarnego.

Rola myślenia w kategoriach ekonomicznych jest też inna w zależności od charakteru działań wojskowych - czy będą to działania bojowe czy zabezpieczające (logistyczne). Pokonywanie bariery przestrzeni i czasu ma w obu formach działań swoją specyfikę. Odbiciem prawidłowości walki zbrojnej są zasady sztuki wojennej, które można traktować jako ogólne zasady gospodarowania wojskowego. Specyficznym przejawem tych zasad w procesie zabezpieczenia logistycznego wojsk walczących są zasady logistyki wojskowej.

1. Zasady sztuki wojennej formą przejawiania się zasad gospodarowania wojskowego (wojennego)

Próby formułowania zasad sztuki wojowania (zasad walki zbrojnej, zasad sztuki wojennej) są tak stare jak samo zjawisko wojny. Spotykano je już dwa i pół tysiąca lat temu, w starożytnych Chinach (Sun-Tzu), starożytnej Grecji i Rzymie. Z czasem próbom tym zaczęła towarzyszyć coraz głębsza refleksja teoretyczna, co doprowadziło do tworzenia mniej lub bardziej zamkniętych zestawów sztuki wojennej. Pojawiło się też przekonanie (podzielane dość powszechnie) o ich zasadniczej niezmienności.

W formułowaniu zasad sztuki wojennej utrzymuje się duża rozbieżność poglądów, co podważa ich wiarygodność. Niemniej jednak można dostrzec pewną wspólną nić rozumowania, przejawiającą się w takich zasadach jak i zaskoczenie, ubezpieczenie, maskowanie, dezinformacja, ekonomia sił.

Zasady sztuki wojennej są odbiciem specyficznych zasad gospodarowania siłami i środkami na polu walki. W związku z tym, że, ogólnie rzecz biorąc, wynik bitwy jest funkcją stosunku sił, był on zawsze w centrum uwagi dowódców i polityków. Jeśli okoliczności pozwalały na to - usiłowano zdobyć przewagę nad potencjalnym przeciwnikiem. Na wartość bojową oddziałów (wojsk) składa się wiele elementów materialnych i niematerialnych, dlatego niedobory w jednym miejscu można wyrównać (w określonych oczywiście granicach) w innym miejscu. Np. niedobory w sprzęcie i uzbrojeniu można wyrównać lepszym zastosowaniem zasad sztuki wojennej, lepszym wyszkoleniem, większą wolą walki itp.

Być może, choć jest to ryzykowne, wszystkie zasady da się sprowadzić do jednej - zasady ekonomii sił, czyli najlepszego gospodarowania rozporządzalnymi siłami i środkami. Zasada jedna, ale formy przejawiania się - odmienne. Podkreślana często zasada zmasowania czy inicjatywy odnosi się raczej do posiadającego ogólną przewagę. W sytuacji odwrotnej bardziej efektywne będzie rozproszenie i stosowanie zasady kunktacji¹.

Stosowanie zasady rozproszenia widoczne jest przede wszystkim w działaniach nieregularnych, partyzanckich. Wobec przygniatającej przewagi nieprzyjaciela nie wolno dopuścić do jej realizacji w bezpośrednim starciu. Rozproszenie, walka podjazdowa, okresy bezczynności - wobec braku sukcesów - prowadzą do rozkładu moralnego nieprzyjaciela i wycofania się z wojny. Najnowszych przykładów dostarczają Wietnam, Afganistan, Czeczenia.

2. Zasady logistyki wojskowej - wtórne zasady gospodarowania wojskowego (wojennego)

Rozbieżności jakie panują przy formułowaniu zasad logistyki są tak wielkie, że niejednorodność ujęcia zasad sztuki wojennej wydaje się czymś mało znaczącym. Wiele opublikowanych zestawów zasad logistyki wojskowej (zasad zabezpieczenia tyłowego, zasad wsparcia logistycznego) różni się między sobą tak dalece, że powstaje wręcz wątpliwość czy takie zasady w ogóle istnieją. Nie ma też zgody co do charakteru i sposobu ich powiązania z zasadami sztuki wojennej.

Logistyka ma na co dzień do czynienia z zasobami i ich przemieszczaniem, czyli pokonywaniem przestrzeni i czasu. Wydaje się więc zrozumiałe, że zasady logistyki nie powinny być jedynie prostą kontynuacją zasad sztuki wojennej, ale muszą być wzbogacone o zasady, wynikające z ograniczeń fizycznych i ekonomicznych.

a. Zasady ujęte w regulaminach i instrukcjach

Zasady sztuki wojennej, w tym zasady logistyki, ujmowane w regulaminach i instrukcjach mają z reguły charakter imperatywów. Z tego powodu różnią się często znacznie od zestawów formułowanych w swobodnych dyskusjach. Dodatkowym elementem wartym podkreślenia jest to, że pozostają one w mniej lub bardziej ścisłym związku z doktryną wojenną danego państwa (układu, paktu).

Ciekawego porównania zasad logistyki przyjętym w brytyjskim regulaminie *Administracja w polu* i instrukcjach amerykańskich dokonał gen. mjr J. Thompson, autor pracy *Życiodajna krew wojny*, wydanej w 1991 r.². Wygląda ono następująco:

Ujęcie brytyjskie

1. Przewidywanie (Foresight)
2. Gospodarność (Economy)
3. Elastyczność (Flexibility)
4. Prostota (Simplicity)
5. Współdziałanie (Co-operation)

Ujęcie amerykańskie

1. Rozpoznanie logistyczne (Logistic Intelligence)
2. Celowość (Objective)
3. Kreatywność (Generative Logistics)
4. Współzależność (Interdependence)
5. Prostota (Simplicity)
6. Terminowość (Timeliness)
7. Impet (Impetus)
8. Efektywność kosztu (Cost-effectiveness)
9. Ochrona (Security)

Odmienne nieco zasady logistyki (według poglądów amerykańskich) omówiono na łamach *Wojskowego Przeglądu Zagranicznego*, niestety bez odesłania do konkretnych źródeł ³.

Oto te zasady:

1. Zadanie
2. Z tytułów do frontu
3. Adekwatność
4. Elastyczność
5. Ruchliwość
6. Ekonomiczność
7. Ciągła informacja
8. Jednolite kierowanie
9. Bezpieczeństwo

b. Szesnaście zasad Hustona

Poważny zestaw zasad logistyki wojskowej opublikował w 1979 roku amerykański historyk wojskowości James A. Huston, autor poważnej monografii *Sinews of War: Army Logistics 1775-1953*, wydanej w 1966 r. (Pierwszą część tytułu pracy można by przetłumaczyć jako *Siłownia wojny*, chociaż W. Stankiewicz użył tu terminu *Mięśnie wojny*).

Zestaw Hustona składa się z 14 zasad ⁴. Dość szczegółowo omawia je W. Stankiewicz ⁵. W 1988 roku ukazuje się kolejny artykuł Hustona, zawierający dość mocno zmodyfikowaną wersję w stosunku do poprzedniej ⁶. Zestaw powiększa się do 16 zasad, niektóre znikają, pojawiają się nowe.

Autor przyznał, że w pierwszej wersji zbiór zasad był tworzony przy założeniu, że tradycyjny "zasady wojny" odnoszą się także do logistyki i nie muszą być przypominane. Teraz stoi na stanowisku, że korelacja między zasadami wojny (sztuki wojennej) a zasadami logistyki jest tylko częściowa. W dodatku, pisze Huston, zasady wojny odnoszące się do logistyki są często w praktyce gwałcone i trzeba o tym przypomnieć w poprawionym zbiorze. Nowe zasady zostały podzielone na kilka grup.

I. PIERWSZA GRUPA OPIERA SIĘ NA RELACJI LOGISTYKI DO INNYCH ASPEKTÓW DZIAŁAŃ WOJSKOWYCH

1. **Równoważność** (Equivalence) strategii, taktyki i logistyki. Nie można nadawać różnego znaczenia działaniom bojowym i logistycznym, ani stosować różnych priorytetów na rzecz ludzi czy wyposażenia.

2. **Wyprzedzenie materiałowe** (Materiel precedence) wymaga, aby mobilizacja materiałowa wyprzedzała mobilizację siły żywej, a mobilizacja jednostek wsparcia logistycznego powinna wyprzedzać mobilizację jednostek bojowych. Ważniejsze jest mieć materiały "w pogotowiu" niż siły w pogotowiu bez wyposażenia.

3. **Z tyłów do frontu** (Forward Impetus), impuls zaopatrzeniowy idzie z zaplecza w kierunku frontu. Dowódcy frontowi powinni być odciążeni od szczegółów procesu logistycznego, a zaopatrzenie powinno być ciągłe i niemal automatyczne.

4. **Mobilność** (Mobility), logistyka musi zapewnić jednostkom mobilność, ale sama również musi być mobilna, aby umożliwić nagłe przemieszczenia, utrzymując ciągłość zaopatrzenia.

5. **Rozproszenie** (Dispersion) sił i środków w rozsądnych granicach, tworzenie sieci licznych dróg (kanałów) zaopatrywania, aby zminimalizować straty zadawane przez przeciwnika.

II. DRUGA GRUPA ODNOSI SIĘ DO DOSTĘPNOŚCI ZASOBÓW W KONTEKŚCIE MATERIAŁOWYM

6. **Gospodarność** (Economy) - zasoby logistyczne prawie zawsze są ograniczone, dlatego muszą być skoncentrowane w najlepszy sposób, służąc głównemu celowi. We wszystkich wypadkach muszą być rozważone koszty i spodziewane efekty; unikać nadmiernych zapasów.

7. **Wykonalność** (Feasibility) zadania, przy czym chodzi nie tylko o to, że plany strategiczne i taktyczne są ograniczane możliwościami logistyki, ale i sama logistyka jest ograniczana przez możliwości gospodarki narodowej.

8. **Elastyczność** (Flexibility) w przypadku odejścia od pierwotnego planu działań. Chodzi tu zarówno o elastyczność samej organizacji wojsk, jak i systemów logistycznych, aby umieć zareagować na zmieniające się potrzeby pola walki.

III. ZASADY ODNIESIONE DO OKREŚLENIA LOGISTYKI W KATEGORIACH "PRZESTRZENI I CZASU"

9. **Względność** (Relativity) spraw logistycznych w odniesieniu do czasu, miejsca i okoliczności. Gotowość logistyki nigdy nie może być absolutna, lecz względna z uwagi na czas i miejsce możliwego konfliktu i potencjalnego przeciwnika.

10 Ciągłość (Continuity) polegająca na tym, że doskonalenie organizacji logistycznej i rozwój nowych generacji uzbrojenia czy sprzętu musi być kontynuowany także w warunkach pokojowych. Organizacja logistyki nie może być zmieniana od podstaw po zaistnieniu konfliktu.

11. Terminowość (Timeliness) - zadania logistyki powinny być wypełniane tak, aby utrzymać inicjatywę i przewagę ruchu. Z punktu widzenia rezultatów, synchronizacja działania jest prawdopodobnie tak samo ważna jak samo działanie. Ruchy oddziałów i materiałów muszą być tak zaplanowane i prowadzone w takim tempie, aby uniknąć zbędnego stłoczenia ludzi i materiałów czy opóźnień, bałaganu.

IV. ZASADY ODZWIERCIEDLAJĄCE POTRZEBY W ZAKRESIE DOWODZENIA, STEROWANIA, ŁĄCZNOŚCI I WYWIADU

12. Odpowiedzialność (Responsibility) - każde zadanie logistyczne musi mieć jasno określonego odpowiedzialnego i każda osoba musi być przed kimś odpowiedzialna. W końcowym rachunku organizacja wojskowa odpowiada przed władzą cywilną i uzależniona jest od gospodarki cywilnej.

13. Jedność dowodzenia (Unity of command) - logistyka jest funkcją dowodzenia, sterowania logistyką jest zasadniczo sterowaniem strategią i taktyką. Na danym terenie czy dla danego zadania za sprawy bojowe i logistyczne odpowiada dowódca.

14. Informacja (Information) rozumiana jest jako ciągły proces zbierania danych niezbędnych w planowaniu i realizacji zadań logistycznych.

V. ZASADY ODPOWIADAJĄCE NA WYMAGANIA W ZAKRESIE WYSOKIEJ JAKOŚCI

15. Jakość (Quality) - dokładna kontrola jakości musi obejmować cały łańcuch: produkcję przemysłową, zaopatrzenie, szkolenie.

16. Prostota (Simplicity) - w nauce ogólnie rzecz biorąc zakłada się, że z kolejno pojawiających się wyjaśnień danego zjawiska najbliższe

prawdy jest wyjaśnienie najprostsze. Jest wysoce prawdopodobne, że w logistyce również najprostsze alternatywy będą najbardziej skuteczne i najłatwiejsze do wykonania. Prostota w organizacji umożliwia kontrolę. Prostota w projektowaniu broni i pojazdów powoduje względną łatwość w produkcji, eksploatacji i obsłudze. Prostota w zarządzaniach administracyjnych, instrukcjach technicznych, zleceniach i raportach umożliwia zrozumienie i sprzyja ogólnej efektywności.

c. S z e ś ć z a s a d S k i n n e r a

J.H. Skinner, brygadier w stanie spoczynku brytyjskich sił lądowych, jest autorem obszernego, dobrze opracowanego hasła "Logistyka - przegląd ogólny" w sześciotomowej *Międzynarodowej Encyklopedii Wojska i Obronności* wydanej w 1993 r. ⁷. Po szeroko zakrojonym omówieniu zagadnień ogólnych, Skinner przechodzi do zaprezentowania swoich zadań logistyki. Zastrzegając się przed ich absolutyzowaniem, formułuje sześć następujących zasad (wraz z krótką charakterystyką ich treści).

1. Jedność celów (Unity of Purpose)

Wspólny wysiłek

Funkcjonalna współzależność i integracja

Wzajemne zrozumienie i zaufanie

Współdziałanie i praca zespołowa

2. Gotowość (Preparedness)

Przewidywanie i ocena wojskowa

Określenie potrzeb

Koordinacja planowania i planów

Gotowość do działania

3. Żywotność (Viability)

Wykonalność i wiarygodność

Wystarczalność

Zdolność do przeżycia

Rozproszenie i ochrona

4. Gospodarność (Economy)

Eliminacja nieefektywności i marnotrawstwa

Efektywność funkcji, a nie efektywność kosztu

Racjonalizacja, standaryzacja i specjalizacja

Wsparcie zintegrowane

5. Wrażliwość

Ruch od zaplecza ku frontowi i tempo

Lokalne scentralizowane zarządzanie zasobami

Wsparcie pobudzające i reaktywne

Wskazywanie obowiązku

6. Zaradność (Resourcefulness)

Uniwersalność

Improvizacja i innowacja

Poleganie na sobie, opanowanie, samowystarczalność

Rozwój uzdolnień i postaw

d. Trzy naście zasad Michelsona

W 1995 r. otrzymaliśmy nowy zestaw, składający się tym razem z 13 zasad logistycznych ⁸. Na wstępie autor zaznacza, że zdaje sobie sprawę z tego, że istnieje wiele prób katalogowania zasad logistyki, niemniej jednak nadejście ery informacyjnej stawia nowe wyzwania przed wsparciem logistycznym. Przed wojskami lądowymi wyrastają nowe role i zadania, w tym np. koalicyjne działania wojenne, operacje inne niż wojna, podtrzymywanie pokoju i inne trudne dziś do przewidzenia. Warto podkreślić jest to, iż proponowane zasady są rozwinięciem jedenastej zasady sztuki wojennej, nazwanej przez Instytut Konfliktów

Militarnych (The Military Conclit Institute) utrzymywaniem gotowości w czasie (sustainment).

Współczesna walka - pisze Mickelson - wymaga jednocześnie rosnącego zużycia przedmiotów zaopatrzenia oraz zgłasza zapotrzebowanie na ciągły dopływ ludzi, amunicji i innych składników zasilania. Wymagane ilości środków zaopatrzenia nie mogą już dłużej być przenoszone na plecach czy wozach bojowych; nieskrępowany strumień materiałów wymaga ciągłego i skutecznego nadzoru oraz przesunięcia obowiązków na wspierającego.

Oto lista zasad zaproponowana przez Mickelsona, pułkownika rezerwy armii Stanów Zjednoczonych.

1. Planowanie (Planning). Strategia, taktyka i logistyka, będące treścią działań wojennych, splecione są poprzez planowanie. Planowanie wsparcia logistycznego jest oparte na określeniu celów i zamiarów strategicznych oraz zrozumieniu planu taktycznego. Zaczyna się od analizy wykonalności w kategoriach zasobów (dostawy i usługi, czas, pieniądze, struktura sił) i przemieszczania (odległość od producenta lub składu do teatru operacji i wewnątrz teatru).

Ponieważ dowódca taktyczny jest także dowódcą logistyki, planowanie logistyczne jest włączone do cyklu planowania operacji bojowych. Każdy plan musi być elastyczny.

2. Mobilizacja (Mobilization). Zapewnienie wsparcia wojsk walczących poprzez dostarczanie przedmiotów zaopatrzenia (środków bojowych oraz wyposażenia) oraz usług rozpoczyna się od wytwarzania tych środków w ramach produkcji normalnej i nadzwyczajnej oraz ich magazynowanie. Produkcja i gotowość materiałowa wymagana do podtrzymania walki i operacji innych niż wojna jest utrzymywana przed mobilizacją sił, przeznaczonych do wykonywania tych zadań. Mobilizacja sił logistyki wyprzedza mobilizację sił bojowych.

3. Wyprzedzenie i inne opcje (Forward Movement and Other Options). Jeśli zaopatrzenie, wymiana wyposażenia i części wymiennych są dostępne, ich uporządkowany przepływ od producenta i magazynów do jednostek znajdujących się w polu, zależy od systemów transportowych i planów logistycznych, jak również od standardowych systemów informacyjnych i systemów łączności. Programy są ukierunkowane na dostarczenie - z odpowiednim wyprzedzeniem - środków zaopatrzenia, na ich przemieszczanie i dystrybucję, wraz ze świadczeniem usług.

4. Łączność i informacja (Communication and Information). Dostarczenie potrzebnych środków zaopatrzenia na właściwe miejsce i we właściwym czasie wymaga dwóch rzeczy: ciągłej łączności z dostawcami i informowania dowódców o stanie wsparcia. Wraz z rosnącą złożonością funkcji logistycznych i zapotrzebowaniem na bieżące śledzenie i kalkulacje, rośnie wymagalność wobec systemów łączności i informacji (automatyzacja, szybkość obróbki i przesyłu danych itp.).

5. Mobilność (Mobility). Podczas gdy rolą sił bojowych jest walczyć, rolą sił wsparcia logistycznego jest ciągle podtrzymywanie sił bojowych poprzez dostarczanie im odpowiednich środków (właściwego rodzaju, we właściwym czasie, na właściwe miejsce, we właściwym stanie). Wymaganie tego od sił bojowych niszczy ich taktyczny rozmach, od nich wymagana jest zwinność.

6. Rozproszenie (Dispersion). Razem z mobilnością i innymi przedsięwzięciami defensywnymi, dyspersja jednostek logistycznych zmniejsza prawdopodobieństwo ich zniszczenia. Rozproszenie umożliwia także rozwinięcie alternatywnych dróg zaopatrzenia, krzyżowej obsługi sił bojowych (dzięki wsparciu jednostek logistycznych i alternatywnych źródeł zaopatrzenia).

7. Wydajność i oszczędność (Efficiency and Economy). W przeszłości jednostki bojowe były często zalewane różnymi środkami zaopatrzenia, nie zawsze zgodnymi z życzeniami dowódców. Priorytety wsparcia

logistycznego powinny być zgodne z życzeniami dowódców co do wymagań bieżących i bliskiej przyszłości (tzw. system ciągnięcia - pull system) albo z przewidywaniem ich potrzeb (tzw. system pchania - push system). Zasada wydajności obejmuje dostarczenie środków zaopatrzenia właściwego rodzaju, we właściwym czasie, we właściwym stanie i ilości oraz na właściwe miejsce. Zasada oszczędności wypływa ze świadomości tego, że ograniczenia finansowe, produkcyjne, dystrybucyjne i inne zmuszają logistyków do formułowania priorytetów, aby ograniczyć marnotrawstwo i spełnić pozostałe wymagania.

8. Ciągłość i kontynuacja (Continuity and Coordination). Plany walki i wsparcia logistycznego powinny być opracowywane i dostosowywane nieprzerwanie. Ciągłość logistyki obejmuje także pokojowe planowanie sił, sumienne szkolenie załóg i jednostek oraz używanie standardowych systemów logistycznych, które będą służyły wsparciu jednostek bojowych.

Koordinacja planowania wsparcia logistycznego i operacji bojowych wzmacnia zdolność bojową i siłę militarną. Ciągłość i koordynacja powinny być postrzegane raczej jako elastyczna adaptacja niż sztywne trzymanie się postawionych zadań, sposobów i procedur.

9. Terminowość (Timeliness). Chociaż terminowość przyczynia się do realizacji innych zasad logistyki, jest ona fundamentalną zasadą sama w sobie. Szkolenie, planowanie, produkcja, przepływ, dystrybucja i zaopatrzenie nie powinny być zbyt późne czy zbyt wczesne. Dostawy i usługi powinny być dostarczane w takim porządku, w jakim są potrzebne.

10. Odpowiedzialność (Responsibility). Istotą zasady odpowiedzialności jest określenie kto jest za co odpowiedzialny. Szefowie logistyki mają duże doświadczenie w koordynowaniu zróżnicowanego wsparcia funkcjonalnego, podczas gdy specjaliści funkcjonalni są odpowiedzialni za sprawy zaopatrzenia czy świadczenia usług, w których są najlepiej

zorientowani. Tak czy inaczej, każdemu elementowi ciągu działań należy przypisać jednego odpowiedzialnego.

11. Jedność dowodzenia (Unity of Command). Zasada jedności dowodzenia jest powiązana z zasadą odpowiedzialności. Zabezpieczenie logistyczne jest nieodłączną funkcją dowodzenia, ponieważ jest ono wraz ze strategią i taktyką treścią działań bojowych.

Każdy dowódca, który całkowicie przekazuje władzę i odpowiedzialność nad logistyką podwładnym wystawia na ryzyko sukces zadania bojowego. Nie znaczy to, że dowódca nie powinien przekazać logistyce planowania i wykonania szczegółów przez zawodowych logistyków (jak większość dowódców to czyni). Odpowiedzialność i skuteczność wymaga jednak, aby dyrektywy i zamierzenia logistyczne przyszły od dowódcy, któremu powierzono ogólne zadanie operacyjne.

12. Kontrola jakości (Quality Control). Zasoby i usługi wsparcia logistycznego stają się bezużyteczne, jeśli nie stają się mnożnikiem siły bojowej zaangażowanych wojsk. Uszkodzone wyposażenie, nieodpowiednie części wymienne, zepsute racje żywnościowe, zanieczyszczona woda, przeterminowane lekarstwa i kiepskiej jakości usługi zmniejszają siłę bojową i odciągają jednostki logistyczne od wykonywania podstawowych zadań. Przedsięwzięcia logistyczne zasługują na celową, niezależną i profesjonalną kontrolę na każdym etapie po to, aby zapewnić wsparcie możliwie największej jakości.

13. Prostota (Simlicity). Pomimo postępów technologicznych i złożoności współczesnej walki w nadchodzącej erze informacyjnej, rolą logistyki jest wsparcie działań bojowych w możliwie najprostszy i najmniej kłopotliwy sposób. Jednostki bojowe powinny żądać właściwego wsparcia, o właściwym czasie i we właściwym miejscu. Logistycy powinni z kolei szukać najprostszych sposobów zapewnienia wsparcia, eliminując formy i procedury biurokratyczne.

Zakończenie

Bujny rozwój wojskowej myśli logistycznej datuje się od lat sześćdziesiątych bieżącego wieku. Duży dorobek teoretyczny i uogólnione doświadczenie historyczne stały się w latach siedemdziesiątych i następnych podstawą formułowania się wielu zasad logistycznych. Ten pożyteczny wysiłek badawczy zaowocował dość obficie, ale kosztem niejednorodności ujęcia. Poszukiwania ciągle trwają i być może otrzymamy wkrótce wiarygodny i praktyczny zestaw zasad logistycznych.

Zasady logistyki, od początku formułowane z myślą o potrzebach praktycznych, muszą uzyskać niezbędną wiarygodność, aby mogły być zalecone jako niezawodne wskazówki działania. Podkreślany często relatywizm osłabia ich siłę oddziaływania i zmniejsza potencjalne korzyści, jakie mogą przynieść.

Konstruując zasady logistyczne należałoby z większą niż dotychczas konsekwencją dbać o ich powiązanie z zasadami sztuki wojennej, o lepsze opisanie specyfiki ich wzajemnych powiązań. Chodziłoby przy tym o wykrycie i charakterystykę związków między zasadami sztuki wojennej a zasadami gospodarowania (zasadami ekonomicznymi).

Formułowane dotychczas zasady logistyczne mają swe źródło w doświadczeniu historycznym, w osiągnięciach teoretycznych lub w zdrowym rozsądku. Tych ostatnich jest, póki co, najwięcej (co, jak się wydaje, wychodzi zasadom raczej na korzyść).

STRESZCZENIE

Walka zbrojna jest specyficzną formą gospodarowania zasobami. Istotę tego gospodarowania uśiłują odzwierciedlić zasady sztuki wojennej.

Zasady logistyki są rozwinięciem niektórych zasad sztuki wojennej na dziedzinę zabezpieczenia materiałowego sił zbrojnych. Z usługowego charakteru czynności zabezpieczających funkcje bojowe wynika usługowy charakter zasad logistycznych.

Zasady logistyki, jako ogólne wytyczne działania, zamieszczane są w regulaminach, instrukcjach, przepisach. Niezależnie od tego, na ich temat toczy się dyskusja, w której biorą udział praktycy i teoretycy, wojskowi i cywile. W efekcie powstało wiele propozycji, zawierających kompletne zestawy zasad. Szczególnie zasłużeni w tej dziedzinie są: J. Huston, J. Skinner, J. Thompson, R. Michelson.

PRZYPISY

¹ Kunktacja - zasada postępowania polegająca na odwlekaniu, zwlekaniu z podjęciem zdecydowanych działań; gra na zwłokę. Przydomek Kunktatora otrzymał wódz rzymski Fabiusz Maksymus za sposób postępowania w czasie tzw. II wojny punickiej (218 - 201 p.n.e.). Po klęsce nad Jeziorem Trazymeńskim, świadom przewagi Hannibala, unikał decydującej bitwy i stosując wojnę podjazdową wyczerpał siły fizyczne i moralne jego wojsk, przygotowując tym samym jego klęskę.

² J. Thompson, *The Lifeblood of War; Logistics in Armed Conflict*, London 1991. Zob. też: W. Stankiewicz, *Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej*, AON, Warszawa 1995, s. 110 - 112.

³ "Wojskowy Przegląd Zagraniczny" 1987, nr 2, s. 108.

⁴ Por. J.A. Huston, *14 Principles of Logistics*, "Army Logistician" 1979/5, s. 44 - 45.

⁵ Zob. W. Stankiewicz, *Nowe trendy*, op.cit., s. 103 - 106.

⁶ Zob. J.A. Huston, *16 Principles of Logistics*, "Army Logistician" 1988/5, s. 14 - 15.

⁷ *International Military and Defense Encyclopedia*, New York 1993. Zob. też: W. Stankiewicz, *Nowe trendy*, op.cit., s. 122 - 135.

⁸ Zob. R.W. Michelson, *Principles of Logistics*, "Army Logistician", May - June 1995, s. 21 - 23.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Gospodarowanie
- * Zasady sztuki wojennej
- * Zasady logistyki wojskowej

PYTANIA KONTROLNE

1. Co jest istotą gospodarowania?
2. Uzasadnij, że zasady sztuki wojennej są formą przejawiania się zasad gospodarowania wojskowego.
3. Jak rozumiesz związki i współzależności między zasadami sztuki wojennej a zasadami logistyki wojskowej?
4. Omów wybrany zestaw zasad logistyki wojskowej.

LITERATURA ZALECANA

1. W. Stankiewicz, *Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej*, AON, Warszawa 1995.
2. W. Stankiewicz, *O zasadach logistyki*, "Zeszyty Naukowe AON" 1996, nr 1(22).

III. POWSTANIE I ROZWÓJ EKONOMIKI WOJSKOWEJ

Niewątpliwie, źródeł ekonomiki wojskowej, jak każdej nauki społecznej, można doszukiwać się w dalekiej przeszłości. W takich przypadkach przytacza się najczęściej wypowiedzi wybitnych wodzów, polityków i administratorów, odnoszące się do opisywanej dyscypliny. W takim rozumieniu ekonomika wojskowa jest tak stara jak samo wojsko, a więc należy do najstarszych dyscyplin naukowych.

W rozwoju wielu dyscyplin, w tym ekonomiki wojskowej, wyróżnia się tzw. okres przednaukowy i naukowy. Jeśli w pierwszym okresie wysiłek naukowy jest rozproszony i mało systematyczny, to w okresie drugim następuje wyraźny rozwój danej dyscypliny (nauki), dokonujący się w bardziej zorganizowany sposób, tzn. istnieje dające się wyodrębnić środowisko, kształtuje się język dyscypliny, metody badawcze, istnieje szczególnie odbiorca (zgłaszający zapotrzebowanie na określone badania).

Niniejszy rozdział składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej omawiam genezę ekonomiki wojskowej, w drugiej - rozwój ekonomiki wojskowej na przykładzie kilku krajów, w trzeciej - omawiam szerzej rozwój polskiej wojskowej myśli ekonomicznej. W zakończeniu staram się zdefiniować charakter kryzysu współczesnej polskiej ekonomiki wojskowej oraz jej najbliższe perspektywy.

1. Geneza ekonomiki wojskowej

Zagadnienie genezy ekonomiki wojskowej należy do słabo zbadanych. Z dostępnych materiałów wynika, że wśród prekursorów wojskowej myśli ekonomicznej była Polska. Około 1670 r. pojawia się dzieło

Andrzeja Maksymiliana Fredry (ok. 1620-1679) pt. *Sporządzenie o ekonomiey wojenney*. Przypuszczalnie jest to pierwsze użycie tego terminu w polskiej literaturze i jedno z pierwszych w świecie. W XVII wieku język polski nie odróżniał tak ostro jak obecnie terminów "wojenny" i "wojskowy" (jak to nadal pozostaje w języku rosyjskim, czeskim czy słowackim). Z treści dzieła wynika, że chodzi raczej o ekonomikę wojskową a nie ekonomikę wojenną (ekonomikę obrony), aczkolwiek poruszał też zagadnienia odnoszące się do całego systemu obronnego (czyli, jak byśmy to powiedzieli dzisiaj - również do układu pozamilitarnego).

Sporo miejsca poświęcił Fredro zagadnieniom zaopatrywania i wyposażenia wojska (zwłaszcza pospolitego ruszenia). Dość szczegółowo określił normy wyposażenia wojskowego i normy obciążenia tych, którzy pozostawali w domu.

Bogata i do dziś słabo zbadana jest rosyjska wojskowa myśl ekonomiczna. Jest ona o tyle godna uwagi, że była uprawiana w kraju wielkim i tradycyjnie silnie zmilitaryzowanym.

Mówiąc o genezie ekonomiki wojskowej nie sposób pominąć hrabiego Jegora Kankrina (1774-1845), z pochodzenia Niemca, kwatermistrza armii polowych w okresie wojny z Napoleonem. W 1809 r. wydano jego traktat *O systemie i środkach zaopatrywania wielkich armii* (Über des Systems und die Mittel zur Verpflegung der grossen Armeen), w latach 1820-1823 fundamentalne dzieło pt. *O gospodarstwie wojskowym w czasie pokoju i wojny oraz jego związkach z operacjami* (Über die Militärökonomie im Frieden und Krieg, und Ihr Wechselverhältniss zu den Operationen).

Kankrin podał jedną z pierwszych definicji ekonomiki wojskowej. Według niego *ekonomika wojskowa jest częścią wiedzy wojennej, która wypowiada się jako stosowana nauka gospodarcza, w ścisłym powiązaniu z organicznymi ideałami państwowymi i postępującym wzajemnym*

oddziaływaniu z czystą nauką o wojnie, a w której ogólne prawa nauki o państwie i nauki ekonomiczne są modyfikowane krok, po kroku, z punktu widzenia jej własnych celów.

Gospodarka wojskowa wg Kankrina obejmuje: właściwe zaopatrywanie w prowiant i furaz, uzbrojenie, umundurowanie, dostawy koni, broni i amunicji, zakwaterowanie wojsk (także we współdziałaniu z administracją cywilną), zaopatrzenie pieniężne, służbę zdrowia, administrację zajętych w czasie wojny terenów, utrzymanie twierdz, organizację administracji wojskowej, rachunkowość - a zwłaszcza ewidencję bieżącą, księgowość i kontrolę.

Badania nad ekonomiką wojskową kontynuował wykładowca nauki administracji wojskowej w Akademii Sztabu Generalnego Wiktor M. Aniczkow (1830-1887). Tezy swoich wykładów rozwinął w dwóch pracach: *Gospodarka wojskowa* (Wojennoje chozajstwo, 1860) i *O gospodarce wojska w okresie wojny* (O chozajstwie wojsk w wojennoje wremia, 1863).

Dla Aniczkowa ekonomika wojskowa jest swego rodzaju przedłużeniem ekonomii politycznej i ekonomiki obrony i obejmuje badanie takich segmentów gospodarki wojskowej, jak: wyżywienie, umundurowanie, kwaterowanie, finansowanie, opiekę zdrowotną, dostawy koni, zaopatrzenie artyleryjskie, amunicję i transport wojskowy.

Aniczkow wypowiedział się również na temat prawidłowości w gospodarce wojskowej. Mówiąc ściślej, wyraził ubolewanie z tego powodu, że *nie znamy obiektywnych praw zaopatrywania wojsk w okresie wojennym, a zatem i sądy naukowe nie mogą być w tej dziedzinie tak kategoryczne. Podstawą naszego wnioskowania pozostają więc czyny znanych administratorów w minionych wojnach i Nieliczne pozostawione przez nich pisane przekazy.*

Idee Kankrina i Aniczkowa kontynuowali tacy następcy, jak: M. Gassenkamp, F. Makszejew i inni. Ekonomika wojskowa coraz bardziej

wyzwalała się spod skrzydeł nauki administracji wojskowej, chociaż na pełne wyodrębnienie się przyjdzie jeszcze długo poczekać.

Wybranymi zagadnieniami ekonomiki wojskowej zajmowali się, obok wojskowych, także cywile, w tym przedstawiciele świata biznesu. Do pierwszych można zaliczyć ppłk. carskiego Sztabu Generalnego A. Gulewicza, autora pracy *Wojna i gospodarka narodowa* (Wojna i narodnoje choziajstwo, 1898), do drugich Jana Blocha (1836-1902), bankiera, ekonomisty, pacyfisty i działacza gospodarczego, autora 6 tomowego dzieła *Przyszła wojna pod względem technicznym, ekonomicznym i politycznym* (1898-1901).

F.A. Makszejew był autorem 3 tomowego podręcznika *Wojennoje choziajstwo* (1912-1915) - przyjął w nim punkt widzenia wojskowego na sprawę gospodarki narodowej. Oprócz wykładu gospodarki wojskowej. Makszejew zajmował się również analizą doświadczeń niemieckiej i francuskiej gospodarki wojennej.

W piśmiennictwie niemieckojęzycznym termin "ekonomika wojskowa" pojawia się już w XVII w. u Gottfrieda Wilhelma Leibniza (1646-1716), niemieckiego filozofa i matematyka, jako *oeconomia militaria* (ok. 1680); następnie u kardynała hrabiego Leopolda Kollonitscha jako *Oeconomia in Militärsachen* (1697); u G.L. Brücknera jako *Militair Oconomie* (1826) oraz u L.A.W. Froehlich'a jako *Militär-Okonomie* (1858).

Charakterystyczne dla niemieckiej myśli ekonomicznej i ekonomiczno-wojskowej silne eksponowanie zasady gospodarczości zaznaczyło się bardzo wcześnie. W 1837 r. teoretyk wojskowy H. Lühe w pracy pt. *Militär Conversationslexikon* oznajmił: *Siły zbrojne są najważniejszym środkiem do zwycięstwa. Z tego punktu widzenia nadzwyczaj wielkie znaczenie ma ekonomiczne użycie sił zbrojnych; stanowi ono poniekąd kwintesencję całego prowadzenia wojny. Ekonomizacja jednakże nie jest równoznaczna z oszczędnością.*

2. Rozwój ekonomiki wojskowej

a. E k o n o m i k a w o j s k o w a w Z S R R

Radziecka ekonomika wojskowa przechodziła zmienne koleje losu. W pierwszych latach po rewolucji bolszewickiej czynna była część teoretyków z epoki carskiej; powstawała także nowa kadra wojskowych, ekonomistów, administratorów. Zagadnienia ekonomiczno-wojskowe egzystowały z reguły na marginesie rozważań strategii wojskowej, zwłaszcza takich jej przedstawicieli, jak Michał Frunze (1885-1925) oraz Michał Tuchaczewski (1893-1937).

Pierwszy z nich w pracy *Front i zaplecze w wojnie współczesnej* (1925) zauważył: środek ciężkości wojny przesunął się z frontu na zaplecze. Oznaczało to ogromne dowartościowanie gospodarki wojskowej i gospodarki obronnej.

Najciekawszy chyba okres rozwoju radzieckiej ekonomiki wojskowej przypada na pierwsze lata porewolucyjne. Z jednej strony w dyskusjach brali jeszcze udział ekonomiści i wojskowi wychowani i wykształceni w zupełnie odmiennych warunkach, z drugiej - rosła nowa kadra, która zbyt często braki w wykształceniu nadrabiała rewolucyjną frazeologią. Nie mniej jednak zderzenie się dwóch rodzajów światopoglądów i metodologii daje z reguły ciekawe wyniki, owocując m.in. formułowaniem wielu oryginalnych tez i zagadnień.

Wraz z odchodzeniem od NEP-u pod koniec lat dwudziestych, warunki rozwoju ekonomiki wojskowej (na tle ogólnie niekorzystnych warunków dla wszelkich nauk ekonomicznych) stawały się coraz trudniejsze. Złożyły się na to zarówno przyczyny obiektywne, jak i subiektywne.

Wprowadzenie gospodarki opartej na zasadach rygorystycznego centralizmu podmyło obiektywną bazę kształtowania się kategorii

ekonomicznych, zwłaszcza cen i ich pochodnych, a także wypaczyło ogólne prawidłowości ekonomiczne. Nauki ekonomiczne zostały pozbawione obiektywnych parametrów rachunku ekonomicznego (optymalizacyjnego). Siłą rzeczy dotyczyło to również ekonomiki wojskowej. Nic więc dziwnego, że rozważania ekonomiczno-wojskowe przesunęły się do obszaru zajmowanego przez teorię i sztukę tyłów. Sytuację pogarszała jednolitość metodologiczna nauk ekonomicznych oraz niechętny, wręcz wrogi stosunek do osiągnięć zachodnich szkół ekonomicznych.

Pewne ograniczenia rozwoju ekonomiki wojskowej odnoszą się do specyfiki przygotowań wojskowych - po prostu część z nich jest objęta ścisłą tajemnicą. W Związku Radzieckim granice tego, co tajne zostały tak poszerzone, że badaczom pozostało niewielkie "pole do uprawy".

W latach 1970-1972 na łamach wojskowego periodyku *Wojennaja Mysl* odbyła się szeroka i dość swobodna dyskusja na temat "ekonomiki woоружонных сил", zapoczątkowana artykułem gen. prof. A. Łagowskiego¹.

Gen. Łagowski wskazywał na niebywały wzrost kosztów utrzymania sił zbrojnych, który wyłania konieczność optymalizacji nakładów obronnych. To z kolei wymaga gruntownych badań wojskowo-ekonomicznych oraz posługiwania się w odróżnieniu od gospodarki narodowej odmiennymi metodami. Badania te muszą być prowadzone w warunkach stałej konfrontacji działalności gospodarczej z wymaganiami sztuki wojennej oraz gotowości bojowej wojsk - podkreślał Łagowski.

Do przedmiotu ekonomiki sił zbrojnych jako dyscypliny naukowej wchodziłyby kompleks wielostronnych i obiektywnie istniejących zjawisk, faktów, warunków i okoliczności w sferze technologicznego i materiałowego zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych, a sferze zatrudnienia, budownictwa, produkcji, finansów i innych rodzajów, specyficznej dla sił zbrojnych i różniących się od podobnej działalności prowadzonej w

gospodarce narodowej. Głównym zadaniem ekonomiki sił zbrojnych byłoby oświećlanie drogi polityce wojskowo-gospodarczej.

Redakcja pisma krytycznie oceniła propozycję rozwijania odrębnej dyscypliny naukowej pod nazwą "ekonomika sił zbrojnych". W konkluzji stwierdziła, że proponenci jej powołania nie dysponują wystarczającymi dowodami na poparcie swoich tez.

Trzeba przyznać, że stanowisko redakcji było w dużej mierze uzasadnione. Szczególnie trafne wydaje się stwierdzenie, iż ekonomikę sił zbrojnych usiłuje się traktować jako dyscyplinę ekonomiczną, lecz jej przedmiot i treść wskazywałyby bardziej na to, że jest ona dyscypliną organizacyjno-technologiczną, gdyż do jej zadań zaliczono np. badania związane ze standaryzacją i unifikacją, organizację napraw, zaopatrzeniem rodzajów sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt, w środki materiałowe; metody naukowej organizacji pracy itp. Pamiętać jednak trzeba - pisze dalej redakcja - że używane często określenie "ekonomiczność" bynajmniej nie świadczy o tym, że tak nazywane zjawisko może być zaliczone do dyscyplin ekonomicznych (wyraża ono zwyczajne ilościowe zależności i w jednakowym stopniu może być stosowane przy ocenie maszyn, mechanizmów, jak i działalności gospodarczej ludzi).

Można przypuszczać, że próba wprowadzenia i rozwijania ekonomiki sił zbrojnych (ekonomiki wojskowej) była zakamuflowaną próbą przeniesienia i zaadaptowania logistyki, chociaż nazwy tej z różnych względów (głównie jednak politycznych) użyć nie wypadało. Z tego punktu widzenia uwaga redakcji na temat charakteru proponowanej dyscypliny wydaje się trafna. Logistyka nie wyczerpuje się w ekonomice w ścisłym tego słowa znaczeniu. Logistyka jako teoria i sztuka wspomagania naczelnej funkcji sił zbrojnych łączy w swych rozważaniach elementy ekonomiczne, organizacyjne, techniczne, technologiczne, towaroznawcze i stricte wojskowe. Ze względu na bardzo szeroki zakres zainteresowania i orientację praktyczną zbliża się do prakseologii.

Pewne zagadnienia ekonomiczne odnoszące się do sił zbrojnych oczywiście nie zniknęły całkowicie z pola widzenia ekonomistów, weszły one jednak z reguły do zagadnień, wykładanych w ekonomice wojennej (ekonomice obrony).

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych nastąpiło ożywienie myśli ekonomicznej, chociaż nadal była ona skrępowana więzami ideologicznymi. Ożywienie przeniosło się również na wojskową myśl ekonomiczną. Zaowocowało to kilkoma godnymi uwagi pracami, w tym podręcznikiem dla słuchaczy szkół wojskowych pt. *Ekonomika sił zbrojnych ZSRR* ².

b. Zachodnioniemiecka ekonomika wojskowa po II wojnie światowej

Rozwój wojskowej myśli ekonomicznej w RFN związany jest z przyjęciem Republiki Federalnej do NATO w 1955 r. Na tej podstawie Urząd Blanka przemianowano na Federalne Ministerstwo Obrony i powstała Bundeswehra. Niemiecki "wirtschaftsgesinnung" natychmiast dał znać o sobie. Odczuwane wyraźnie ograniczenie suwerenności i świetne tradycje "Betriebswirtschaftslehre" (ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw) skierowały myśl ekonomiczną niejako w sposób naturalny ku zagadnieniom mikroekonomicznym.

Nacisk na zagadnienia mikroekonomiczne brał się też stąd, że ograniczenie budżetowe traktowano jako dane, dlatego nie pozostawało nic innego jak tylko poszukiwanie oszczędności poprzez racjonalne gospodarowanie w ramach sił zbrojnych.

Uznanie za słuszne i racjonalne rozwijanie ekonomiki wojskowej w jej wyrazie mikro, co wiązało się z traktowaniem sił zbrojnych i ich poszczególnych komponentów jako przedsiębiorstw usługowych, nie

nastąpiło bezdyskusyjnie i bezboleśnie. W kwestii tej zarysowały się dwa stanowiska.

Przeciwnicy traktowania sił zbrojnych jako przedsiębiorstwa zwracali uwagę na odrębność sił zbrojnych, która przekreślała jakiekolwiek pozytywne rozważania w tym kierunku. Ich argumentację da się w skrócie wyrazić następująco: siły zbrojne są z punktu widzenia zasad tworzenia i funkcjonowania tworem specyficznym; efekt (rezultat) ich działalności, określane jako "produkcja bezpieczeństwa", "siła odstraszania" lub "gotowość do działania" nie może zostać zmierzony znanymi i stosowanymi w każdym przedsiębiorstwie miarami ilościowymi. Jeżeli nie można zmierzyć efektu działalności, to wszystkie próby przeprowadzenia ocen ekonomicznych (np. zestawianie nakładów i wyników) nie mają żadnego racjonalnego sensu. Efekt działalności sił zbrojnych można oceniać tylko w kategoriach politycznych, a nie ekonomicznych.

Zwolennicy traktowania sił zbrojnych jako przedsiębiorstwa podkreślali przede wszystkim podobieństwa, pomniejszając znaczenie różnic. Twierdzili oni, że siły zbrojne, które zaspokajają potrzebę społeczną (potrzebę bezpieczeństwa), można porównać z pewną grupą przedsiębiorstw publicznych. Z tego podobieństwa wynikać ma możliwość posługiwania się mechanizmem ekonomicznym przedsiębiorstw publicznych.

Szczegółne nasycenie dyskusji ekonomiczno-wojskowych nastąpiło w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Do najbardziej znanych uczestników tych dyskusji należeli: Günter Kirchhoff, Oswald Kahn oraz Johannes Gerber. Wszyscy byli zwolennikami uprawiania ekonomiki wojskowej, czy wręcz mikroekonomiki wojskowej³.

Ekonomika wojskowa miałaby badać wszystkie decyzje i czynności ekonomiczne w siłach zbrojnych. Jej głównym zadaniem powinno być aktywne przyczynianie się do rozwiązywania ekonomicznych problemów w siłach zbrojnych, ze szczególnym naciskiem na zagadnienia decyzyjne.

Jeśli tak, to punktem wyjścia należy uczynić cele wojskowo-ekonomiczne.

Drugi ważny zakres problemów objąć powinien ekonomiczno-wojskową treść decyzji wojskowych. W funkcjonalnym podejściu do tego problemu w centrum uwagi stają funkcje efektywności ekonomicznej.

Trzeci zakres problemów obejmuje modelowanie ekonomiczno-wojskowe, badające alternatywne decyzje i ich następstwa. Wielkie znaczenie mają tu modele kosztów, przy czym teoria kosztów uznana zostaje za jądro ekonomiki wojskowej.

Ważnym działem ekonomiki wojskowej powinno być badanie zarządzania siłami zbrojnymi. Z tego punktu widzenia użyteczny jest podział zadań militarnych na dwa rodzaje:

- zadania wychowania, wyszkolenia i kształcenia, tzn. przygotowania do wykonywania właściwych zadań bojowych;
- zadania produkcyjne, czyli zadania operacyjne.

Ponieważ wymogi dotyczące organizacji i kierowania jednym i drugim rodzajem zadań są różne, to zarządzanie w siłach zbrojnych musi się jednocześnie orientować na oba te kierunki.

c. Rozwój polskiej ekonomiki wojskowej

Ekonomika wojskowa (zwana czasem ekonomiką wojska lub ekonomiką sił zbrojnych) wyodrębniła się w Polsce w latach siedemdziesiątych. Zewnętrznym wyrazem tego procesu były: powstanie środowiska naukowego, publikacje naukowe i popularno-naukowe oraz dydaktyka. W latach osiemdziesiątych rozwój ekonomiki wojskowej uległ przyspieszeniu, by - wskutek przemian ustrojowych lat dziewięćdziesiątych - ulec niemal całkowitemu zahamowaniu.

W celach dydaktycznych celowe wydaje się wyróżnić dwa nurty w rozwoju ekonomiki wojskowej - nurt ogólnoteoretyczny, odnoszący się

do ekonomiki wojskowej w ujęciu makro (makroekonomiki wojskowej) oraz nurt tzw. ekonomik szczegółowych takich, jak np. ekonomika zaopatrzenia, ekonomika eksploatacji, ekonomika transportu. Dalszy tok wykładu będzie zgodny z powyższym rozróżnieniem.

Rozwój makroekonomiki wojskowej

Chociaż wyodrębnienie się ekonomiki wojskowej jako względnie samodzielnej dyscypliny naukowej nastąpiło w Polsce w latach siedemdziesiątych, to jej początków można śmiało poszukiwać już w okresie międzywojennym. Potrzeby ekonomiczne i organizacyjne tworzącego się Wojska Polskiego wymagały pewnej podbudowy teoretycznej. O jej poziomie świadczą ówczesne regulaminy, instrukcje, podręczniki ⁴.

Przez pierwsze dwadzieścia lat po wojnie dominowała publicystyka wojskowo-ekonomiczna, pisana częściej z pozycji "wojskowego" niż "ekonomisty". Punktem zwrotnym stało się utworzenie w 1966 r. Wydziału Ekonomiczno-Wojskowego w Wojskowej Akademii Politycznej. Dwa lata później ukazała się praca W. Stankiewicza o logistyce, w której zawarł m.in. propozycję rozwijania teorii gospodarki wojskowej, czyli ekonomiki wojskowej ⁵.

Do ukazania się pierwszego podręcznika akademickiego upłynęło jeszcze dziesięć lat. W 1979 r. pod redakcją M. Kocha pojawiła się *Ekonomika wojskowa*, będąca - wg autorów - pierwszą próbą w literaturze polskiej całościowego ujęcia problematyki gospodarki wojskowej ⁶. Za przedmiot ekonomiki wojskowej uznano badanie prawidłowości rządzących procesami funkcjonowania i rozwoju gospodarki wojskowej. Ta ostatnia z kolei jest *zorganizowaną w ramach sił zbrojnych działalnością podmiotów gospodarczych zgodną z wymogami zdolności i gotowości bojowej oraz z możliwościami ekonomicznymi państwa* ⁷. Przed gospodarką wojskową został postawiony główny: *zapewnie-*

nie, zgodnie z możliwościami państwa, materialnych podstaw zdolności oraz gotowości bojowej sił zbrojnych, a w czasie wojny - zapewnienie pomyślnego prowadzenia działań bojowych ⁸.

Ekonomikę wojskową cechuje specyficzne podejście do badanych zjawisk. Podejście to charakteryzuje się spojrzeniem na każdy problem równocześnie - z ekonomicznego oraz z wojskowego punktu widzenia. Większość działań wojskowych, w tym również wojskowych działań gospodarczych, wyróżnia się szczególną formą, specyficzną metodą realizacji, zwłaszcza na polu walki, gdzie podporządkowane być muszą zasadom sztuki wojennej ⁹.

Zasadnicza część omawianego podręcznika bazowała na opisie tzw. podstawowych procesów gospodarki wojskowej. Zaliczono tu:

- zaopatrzenie materiałowo-techniczne;
- transport wojskowy;
- eksploatację urządzeń;
- inwestycje wojskowe;
- działalność produkcyjno-usługową;
- ekonomiczne problemy szkolenia i kształcenia w wojsku;
- analizę ekonomiczną w wojsku.

Najniższym ogniwem gospodarki wojskowej jest oddział gospodarczy (OG), który w latach siedemdziesiątych podlegał intensywnym badaniom. OG jako wyodrębniona organizacyjnie, prawnie i ekonomicznie w systemie gospodarki wojskowej ma bezpośredni wpływ nie tylko na efektywność gospodarki, ale także na funkcje zewnętrzne wojska, tj. na zdolność i gotowość bojową jednostek, a więc również na potencjał bojowy sił zbrojnych. W 1983 r. ukazuje się praca M. Kocha pt. *Oddział gospodarczy* ¹⁰. Wg słów samego autora, jest to pierwsza w wojskowym piśmiennictwie ekonomicznym książka, w której podjęta została próba kompleksowego przedstawienia elementów teorii i działalności praktycznej w oddziale gospodarczym. Szczególna uwaga została skupiona

na zagadnieniach związanych z identyfikacją oddziału gospodarczego w systemie gospodarki wojskowej. Ponadto przedstawione zostały zasady efektywnego gospodarowania oraz omówiona problematyka rachunku ekonomicznego i metodyka oceny działalności oddziału gospodarczego. W pracy zawarto także kierunki i sposoby doskonalenia oraz funkcjonowania oddziału gospodarczego z uwzględnieniem zmian modelowych.

Cztery lata później M. Koch publikuje kolejne obszerne dzieło pt. *Gospodarka wojskowa*¹¹. W książce podjęto próbę całościowego przedstawienia problemu gospodarki wojskowej, omówienia jej podstaw oraz sformułowania konkretnych propozycji dla praktyki gospodarczej. Książka nie ma charakteru ściśle teoretycznego; zajmuje się raczej opisem obiektu ekonomiki wojskowej, czyli gospodarki wojskowej.

Po 1987 r. nie ukazała się już żadna poważniejsza praca z ekonomiki wojskowej. W wyniku zmian organizacyjnych i doktrynalnych w siłach zbrojnych oraz reorganizacji badań naukowych i wyższego szkolnictwa wojskowego, zmienił się charakter zapotrzebowania oraz możliwości jego zaspokojenia. Wyłoniła się logistyka, ekonomika wojskowa zeszła w cień.

Rozwój wojskowych ekonomik szczegółowych

Ekonomiki szczegółowe zajmują się określoną częścią lub dziedziną gospodarki wojskowej. Do końca lat dziewięćdziesiątych dość wyraźnie ukształtowały się: ekonomika zaopatrzenia materiałowo-technicznego, ekonomika eksploatacji urządzeń wojskowych, ekonomika transportu wojskowego oraz finanse wojska. Powstały również zręby ekonomiki szkolenia i kształcenia oraz ekonomiki zatrudnienia.

Do zakresu ekonomiki zaopatrzenia materiałowo-technicznego można zaliczyć następujące zagadnienia: systemy organizacyjne zaopatrzenia w ścisłym powiązaniu z postępem technicznym, planowanie

potrzeb i zaopatrzenia wojsk w sprzęt i materiały, metody realizacji planu zaopatrzenia. Znaczna część publikacji poświęcona jest problemom sterowania zapasami materiałowymi, zasadom organizacji i ekonomicznego funkcjonowania składnic wojskowych, metodom ekonomicznej oceny wojskowego systemu zaopatrzenia materiałowo-technicznego i innym dotyczącym gospodarki materiałowej. Pierwsze zwarte opracowanie na temat ekonomiki zaopatrzenia materiałowo-technicznego ukazuje się w 1972 r., kolejne w 1980 ¹².

W publikacjach z dziedziny ekonomiki eksploatacji urządzeń technicznych omawia się głównie zasady racjonalnego użytkowania tych urządzeń oraz powiązania między podsystemami występującymi w systemie wojskowej działalności eksploatacyjnej. Dużo miejsca poświęca się analizie ekonomicznej systemu obsług technicznych i systemu napraw, których zadaniem jest odtwarzanie wartości urządzeń, uwzględnianie zasad zmniejszających w toku eksploatacji intensywność zużycia fizycznego urządzeń. Ponadto omawia się takie zagadnienia, jak: planowanie, organizacja i zarządzanie systemami technicznymi, postęp techniczny w systemie eksploatacji, istota odnowy urządzeń. Ekonomia eksploatacji przyciągnęła uwagę wielu badaczy ¹³.

Pokażny dorobek ma ekonomika transportu wojskowego, która objęła swym zasięgiem takie zagadnienia, jak: ekonomiczne prawidłowości użycia transportu w siłach zbrojnych, zarządzanie transportem z punktu widzenia racjonalnych przewozów, substytucja i komplementarność środków transportowych, systemy przemieszczania środków materiałowo-technicznych, koszty transportu, a także zagadnienie wpływu transportu na wielkość potencjału obronno-gospodarczego (na bazie tezy, wg której transport bierze udział w tworzeniu potencjału obronnego w czasie pokoju oraz pomaga w wykorzystaniu tego potencjału w gospodarce pogotowia wojennego i w gospodarce wojennej) ¹⁴.

3. Perspektywy

Jak już wspomniano, lata dziewięćdziesiąte to okres, w którym ekonomika wojskowa dość nagle utraciła dynamikę i osłabły jej fundamenty teoretyczne. Jest kilka przyczyn tego niekorzystnego zjawiska. Przede wszystkim nastąpiły dość gwałtowne zmiany w potencjale naukowym zaangażowanym w uprawianie ekonomiki wojskowej, wywołane przyczynami reorganizacyjnymi. Nowe zespoły szukają dopiero swojego miejsca w nowych układach. Następną przyczyną jest radykalna zmiana w samych instytucjach kierujących gospodarką wojskową i formułujących realne zapotrzebowanie na dociekania naukowe. Kolejną, być może najważniejszą przyczyną, było wkroczenie logistyki, zastępującej całą dotychczasową gospodarkę wojskową rozbitą na dwa piony. Warto zresztą zauważyć, że przedstawiciele ekonomiki wojskowej często postulowali takie właśnie rozwiązanie.

Dziś bardzo trudno powiedzieć, jakie będą dalsze losy ekonomiki wojskowej. Jest wielce prawdopodobne, że część pytań płynących wprost z praktyki wojskowej podejmie logistyka, choć jest to dyscyplina o dość niejasnym statusie metodologicznym. Można wręcz powiedzieć, że sytuacja logistyki jako dyscypliny naukowej i przedmiotu wykładanego w licznych programach studiów nie odpowiada jeszcze oczekiwaniom środowiska. Liczne dyskusje w publikacjach i na spotkaniach ujawniają więcej nieporozumień i życzeń niż rzetelnej wiedzy o logistyce uprawianej w państwach NATO. Bardzo często stare problemy służb tyłowych nazywa się logistycznymi tylko dla podkreślenia rzekomej nowości ich ujęcia. Środowiska naukowe oglądają się na wskazówki wyższych instytucji i importowane wzorce, zamiast starać się o wypracowanie własnych poglądów i koncepcji teoretycznych ¹⁵.

W sprawie przyszłości ekonomiki wojskowej istnieją pewne podstawy do optymizmu. Otóż zapotrzebowanie instytucjonalne i społeczne na

badania ekonomiczno-wojskowe utrzymuje się, zmieniała się tylko jego struktura, ale w niektórych dziedzinach jego intensywność wyraźnie wzrosła. Dotyczy to chociażby takich zagadnień, jak: szacowanie i wycena majątku trwałego wojska, rachunkowość wojskowych jednostek budżetowych, ekonomiczna analiza różnych systemów wojskowych, w tym zwłaszcza armii zawodowych, organizacja i metodyka zamówień publicznych na wyroby kupowane przez wojsko itp. Trzeba również podkreślić i to, że wprowadzenie gospodarki rynkowej w kraju i stosunkowo szerokie wykorzystywanie niektórych jej instrumentów w gospodarce wojskowej stwarza dodatkową szansę dla ekonomistów na uzyskanie bardziej wiarygodnych parametrów ekonomicznych. Duże pozytywne znaczenie ma też znaczne poszerzenie zakresu jawności spraw wojskowych, co było jedną z poważnych trudności w dopasowaniu ekonomiki wojskowej do wymogów praktyki.

Ekonomika wojskowa musi też bliżej zainteresować się teorią sztuki wojennej. Dotychczasowa ekonomika wojskowa, mimo deklaracji, miała do niej stosunek dość chłodny. Potrzebne są integralne badania, prowadzone przez sztukę tyłową, a teraz przez logistykę rodzajów sił zbrojnych, aby stworzyć wspólną teorię rachunku gospodarczego, służącą podejmowaniu racjonalnych decyzji przez dowódców w warunkach bojowych.

Godna dalszej dyskusji jest kwestia podziału obszarów zainteresowań między ekonomiką wojskową i logistykę. W kwestii tej aktualnie występują dwa stanowiska. Pierwsze sugeruje "przechrzczenie" ekonomiki wojskowej na logistykę (co ogólnie odpowiadałoby sytuacji w większości państw NATO) i uprawianie w jej ramach również typowych zagadnień ekonomicznych). Wg drugiego stanowiska powinny rozwijać się równolegle dwie dyscypliny - ekonomika wojskowa i logistyka. Dziś ciągle trudno odpowiedzieć na pytanie, któremu nurtowi przypisać rolę

lidera w dalszym rozwoju wojskowych badań ekonomicznych. Wiele wskazuje na logistykę, ale sytuacja ciągle nie jest przesądzona.

Do rozwoju jakiegokolwiek dyscypliny naukowej niezbędne jest, choćby niewielkie, środowisko naukowe skupione w ośrodkach badawczych. Mimo dużych zmian, ograniczających przestrzeń badawczą, sytuacja ciągle nie jest zła. Istnieje Wydział Logistyki w Wyższej Szkole Oficerskiej im. Stefana Czarnieckiego we Wrocławiu oraz Instytut Logistyki w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie. Z punktu widzenia potrzeb ekonomiki wojskowej najważniejsze jest to, że istnieje i rozwija się w sensie jakościowym Instytut Ekonomiki Obrony w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, który jako chyba jedyny może podjąć wyzwanie, przed jakim stanęło środowisko ekonomistów wojskowych pod koniec dwudziestego stulecia.

STRESZCZENIE

Ekonomika wojskowa, czyli teoria gospodarki wojskowej, wyodrębniła się jako względnie samodzielna dyscyplina naukowa w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Szczególnie intensywnie uprawiana była w Niemczech i Polsce.

Myślą przewodnią rozwoju ekonomiki wojskowej była zasada racjonalnego gospodarowania (tzw. zasada gospodarczości) w warunkach łatwo kwantyfikowalnych nakładów i trudno kwantyfikowalnych efektów w postaci zdolności i gotowości bojowej wojsk. Z tego względu w postulowanym rachunku koszt-efekt drugi człon był słabo reprezentowany.

W wyniku transformacji ustrojowej oraz reorganizacji sił zbrojnych, szkolnictwa wojskowego i badań naukowych ekonomika wojskowa znalazła się w kryzysie. Wojskową myśl ekonomiczną zdominowała logistyka. Istnieją podstawy by sądzić, że ekonomika wojskowa będzie się odradzać, gdyż wyłania się coraz więcej problemów ekonomicznych takich, jak szacowanie i wycena majątku trwałego wojska, rachunkowość wojskowych jednostek budżetowych, profesjonalizacja sił zbrojnych czy wreszcie ekonomika sojuszy wojskowych.

PRZYPISY

¹ Był to artykuł zatytułowany *Ekonomika woorużonnych sił* ("Wojennaja Mysl" 1970, nr 1). Wybrane głosy z tej dyskusji zebrane zostały w "Materiałach i Studiach WAP" 1973, nr 18.

² S.M. Jermakow, *Ekonomika woorużonnych sił SSSR*, Moskwa 1988. Szerzej o ekonomice wojskowej tego okresu pisze L. Urbański w artykule: *Radziecka ekonomika wojskowa - struktura i zasady organizacji*, "Zeszyty Naukowe WAP" 1990, nr 1/142/, s. 184-193.

³ Tego właśnie terminu użył W. Stankiewicz w pracy poświęconej drodze życiowej i dorobkowi teoretycznemu J. Gerbera. Zob. W. Stankiewicz, *Johannes Gerber - współtwórca niemieckiej mikroekonomiki wojskowej*, AON, Warszawa 1995 (wyd.2).

⁴ Rozwój gospodarki wojskowej tego okresu oraz towarzyszącej jej myśli teoretycznej zawiera praca Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa 1918-1939*, Wyd. MON, Warszawa 1987.

⁵ Zob. W. Stankiewicz, *Logistyka. Z zagadnień gospodarki wojskowej państw NATO*, Wyd. MON, Warszawa 1968. Ten sam postulat został powtórzony w artykule tegoż autora: *O potrzebie teorii gospodarki wojskowej*, "Przegląd Kwatermistrzowski" 1969, z. 1.

⁶ Por. *Ekonomika wojskowa* (praca zbiorowa pod red. M. Kocha), Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 5.

⁷ Tamże, s. 49.

⁸ Tamże, s. 47.

⁹ Tamże, s. 59.

¹⁰ Zob. M. Koch, *Oddział gospodarczy*, Wyd. MON, Warszawa 1983.

¹¹ Zob. M. Koch, *Gospodarka wojskowa*, Wyd. MON, Warszawa 1987.

¹² Zob. M. Koch, *Ekonomika zaopatrzenia materiałowo-technicznego*, WAP, Warszawa 1972; M. Koch, *Wojskowa ekonomika zaopatrzenia materiałowo-technicznego*, WAP, Warszawa 1980.

¹³ Oto ważniejsze publikacje: Z. Gęsiarz, *Gospodarka eksploatacyjno-naprawcza sprzętem technicznym w wojsku*, cz. I, WAP, Warszawa 1968; cz. II, WAP, Warszawa 1970; M. Wasylko, *Ekonomika eksploatacji urządzeń technicznych w wojsku*, Wyd. MON, Warszawa 1983; W. Rzeszutko, *Wojskowa ekonomika eksploatacji urządzeń*, WAP, Warszawa 1985.

¹⁴ Oto ważniejsze publikacje: Z. Cygan, *Podstawy ekonomiki transportu samochodowego w wojsku*, Warszawa 1978; T. Kamiński, *Ekonomika transportu wojskowego*, WAP, Warszawa 1979; T. Kamiński, *Węzłowe zagadnienia ekonomiczne w transporcie wojskowym*, WAP, Warszawa 1983.

¹⁵ Por. W. Stankiewicz, M. Sulek, *O integrację wojskowej myśli ekonomicznej*, [w:] *Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1994, s. 11-12.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Ekonomika wojskowa
- * Racjonalne gospodarowanie
- * Rachunek koszt-efekt
- * Logistyka

PYTANIA KONTROLNE

1. Jaka była geneza ekonomiki wojskowej?
2. Omów rozwój zachodnioniemieckiej ekonomiki wojskowej.
3. Omów rozwój rosyjskiej i radzieckiej ekonomiki wojskowej.
4. Omów rozwój polskiej ekonomiki wojskowej.
5. Przedstaw zasadnicze zagadnienia tzw. ekonomik szczegółowych.

LITERATURA ZALECANA

1. T. Kamiński, M. Sulek, *Ekonomika wojskowa - status metodologiczny i kierunki rozwoju*, "Materiały i Studia IEO AON", 1995, nr 2(30).
2. M. Koch, *Gospodarka wojskowa*, Wyd. MON, Warszawa 1987, rodz. XII.

IV. GOTOWOŚĆ MOBILIZACYJNA GOSPODARKI NARODOWEJ

Współcześnie coraz większego znaczenia nabiera kształtowanie w okresie pokoju gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej. Ma to być rekompensatą w zamian za redukcję stanów ilościowych sił zbrojnych i ograniczenie produkcji zbrojeniowej w krajowym przemyśle. Oprócz tego rządy wielu państw obniżając nakłady na obronę narodową próbują usprawnić system kierowania procesami mobilizacyjnymi tak w siłach zbrojnych jak i w gospodarce.

Celem rozdziału jest zwięzłe zaprezentowanie najistotniejszych zagadnień związanych z teorią jak i aktualną praktyką gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej. Sprecyzujemy pojęcie gotowości mobilizacyjnej gospodarki oraz przedstawimy ewolucję poglądów na kształtowanie gotowości mobilizacyjnej gospodarki w XX wieku. Zwrócimy uwagę na zasadnicze przesłanki planowania i kształtowania gotowości mobilizacyjnej gospodarki w nowych uwarunkowaniach ekonomicznych, politycznych i militarnych. Zapoznamy z głównymi przedsięwzięciami przygotowań obronnych w gospodarce pokojowej, zwracając szczególną uwagę na rolę rezerw państwowych i kształtowanie mocy wytwórczych w przemyśle zbrojeniowym.

1. Identyfikacja gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej

Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej to stan sprawności i zdolności do funkcjonowania gospodarczych podstaw obronności państwa, z myślą o potrzebach okresu zagrożenia czy też wojny. Jest ona zewnętrznym wyrazem zaawansowania procesów mobilizacyjnych i charakteryzuje ją obecność elementów gotowych, już uruchomionych,

przystawionych na wykonywanie funkcji obronnych. Poziom gotowości zależy od czynników obiektywnych (poziomu rozwoju gospodarczego, struktury gospodarczej, zasobności) oraz subiektywnych (percepcji zagrożeń, stanu przygotowań planistycznych i realizacyjnych). Ogólnie rzecz biorąc, gotowość powinna być pochodną poziomu zagrożenia zewnętrznego. W czasie pokoju utrzymuje się ona na mniej więcej jednakowym poziomie (zmiany są łagodne i powolne), rośnie natomiast gwałtownie w okresie zagrożenia lub celowo podejmowanych działań, osiągając maksimum w gospodarce wojennej. Można więc twierdzić, że istnieje zawsze pewien stan gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej i z tego stanu uruchamiany jest proces mobilizacji gospodarczej. Im wyższy jest próg uruchomienia potencjału obronno-gospodarczego w pokojowej gospodarce obronnej, tym mniejsze są rezerwy potencjału, które uruchamia mobilizacja i wykorzystuje tworzącą się gospodarka pogotowia wojennego.

Uogólniając można stwierdzić, że gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej jest ekonomicznym odpowiednikiem gotowości bojowej sił zbrojnych, w przeciwieństwie jednak do gotowości sił zbrojnych, gotowość gospodarki jest bardziej złożonym wynikiem, bowiem przenika i dotyczy większej ilości struktur organizacyjnych i sposobów produkcji. Z uwagi na znaczenie w przypadku niespodziewanego konfliktu, jest ona istotnym elementem przygotowań obronnych w państwie mającym na celu skrócenie czasu potrzebnego do zbudowania systemu gospodarki wojennej.

Zadaniem gospodarki narodowej - tak w czasie pokoju jak i w czasie wojny - jest zasilanie materialne i osobowe (personalne) systemu obronnego państwa, jak również elementów pozostających poza systemem obronnym. Ukierunkowanie zasobów i działalności gospodarczej na wykonywanie zadań obronnych jest uzależnione od wielkości zagrożenia i woli obrony. Nagłe zwiększenie zasileń systemu obronnego

przez gospodarkę (produkcyjnego i usługowego) oznacza uruchomienie procesu mobilizacji i wzrost gotowości obronnej. Wzrost zagrożenia zewnętrznego wymaga wzrostu gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej, która pociąga za sobą centralizację władzy uproszczenie reguł podejmowania decyzji oraz ograniczenie mechanizmów rynkowych. Z rozumowania tego wynika, że scentralizowane systemy o pewnym stopniu zaawansowania procesów mobilizacyjnych, cechują się wyższym poziomem gotowości mobilizacyjnej niż systemy zdecentralizowane (rynkowe).

Przejście gospodarki narodowej ze stanu pokojowej gotowości obronnej do wyższych stanów gotowości następuje dzięki mobilizacji gospodarczej. Proces ten może się dokonywać w formie łagodnej, stopniowo lub też bardziej typowo - gwałtownie, nagle. Stosownie do tego zmienia się poziom gotowości. Zdolność gospodarki do osiągania kolejnych szczebli gotowości możliwa jest dzięki jej **elastyczności**, czyli zdolności do szybkiego przestawiania się (zarówno w zakresie produkcji dóbr i usług, jak i w sferze kierowania) do szybko zmieniających się potrzeb, wynikających z charakteru konfliktu (zagrożenia). Chodzi więc o najsprawniejsze adoptowanie istniejących struktur organizacyjnych, systemów produkcji i usług do nowych zadań.

Znaczenie nadawane gotowości mobilizacyjnej gospodarki w poszczególnych krajach różni się w zależności od wielu czynników o charakterze zewnętrznym (charakter i intensywność zagrożeń, położenie geopolityczne, rola stosunków politycznych, militarnych i gospodarczych z zagranicą) oraz wewnętrznych (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkość zasobów ludzkich i rzeczowych, ukształtowanie terenu, klimat). Pomimo całej tej różnorodności na określonych etapach rozwoju panują zbliżone poglądy co do charakteru ewentualnych działań wojennych, w tym na rolę i znaczenie gotowości bojowej sił zbrojnych i towarzyszącej jej gotowości mobilizacyjnej gospodarki.

Obniżenie stanów gotowości związane jest z procesem demobilizacji gospodarczej. Jej zewnętrznym wyrazem jest spadek produkcji dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym, w tym zwłaszcza wojskowym, spadek stopy wydatków obronnych, zmniejszanie stanów osobowych sił zbrojnych, spadek znaczenia organów kierowania gospodarką obronną. Im większy spadek gotowości tym większy zakres ewentualnej ponownej mobilizacji. Niektórzy autorzy mówią tu o potrzebie zachowania warunków "odwracalności" zachodzących procesów. W celu zachowania możliwości skutecznego przeprowadzenia mobilizacji (w kontekście zachodzących procesów odprężeniowych) należy utrzymać określone siły w gotowości, wsparte jednostkami rezerwowymi. Towarzyszyć temu powinna "zdrowa" baza produkcji obronnej oraz duży bieżący wysiłek w zakresie badań naukowych, skupiający się na projektowaniu nowych, udoskonalonych systemów broni.

2. Ewolucja poglądów na gotowość mobilizacyjną gospodarki

W rozważaniach na temat gotowości mobilizacyjnej gospodarki następował w okresie XX wieku znaczący proces ewolucji. Znaczenie przypisywania gotowości mobilizacyjnej w ogólnych przygotowaniach obronnych było ściśle związane z wizją przyszłego konfliktu zbrojnego i zmieniało się w zależności od pilności zasilania sił zbrojnych ze strony gospodarki obronnej.

W wojnach XIX w., a także na przełomie XIX i XX wieku, nie było generalnie potrzeby angażowania całego potencjału gospodarczego państwa w celu zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych w czasie trwania konfliktu zbrojnego. Działania zbrojne prowadzono przy wykorzystaniu tylko niewielkiej części sił wytwórczych, ponieważ potrzeby armii w zupełności pokrywane były przez uprzednio nagromadzone zapasy sprzętu, uzbrojenia oraz amunicji. Można więc mówić o znikomym

poziomie gotowości mobilizacyjnej gospodarki w czasie pokoju. Jej poziom niewiele wzrastał w czasie wojny. Można raczej zaobserwować w tym okresie zjawisko kupowania za granicą broni w miejsce produkcji rodzimej.

Pierwsza wojna światowa ukazała nowy charakter potrzeb gospodarczych wojny, kiedy w obliczu wyczerpywania się zgromadzonych zapasów, niedostateczne bieżące zaopatrywanie armii, powodowało załamanie się operacji lub zmuszało do stabilizacji frontów walki zbrojnej. Stąd też wojna zaangażowała niemalże wszystkie siły wytwórcze jej uczestników. Znacząca część siły roboczej, przemysłu, rolnictwa i transportu były zaangażowane na rzecz bieżącego zaopatrywania walczących armii z obydwu stron. Dlatego też mówi się o totalnym wysiłku społeczeństw zaangażowanych w tę wojnę.

Wykorzystując doświadczenia z okresu I wojny światowej Niemcy zawczasu przygotowywały się do kolejnej wojny. Rozbudowywały przemysł zbrojeniowy, gromadziły zapasy uzbrojenia i wyposażenia armii, wszczęły rozbudowę infrastruktury technicznej kraju, szczególnie dróg, lotnisk i portów. Z przedsięwzięć kształtujących gotowość mobilizacyjną gospodarki zwrócono także dużą uwagę na kształcenie kadr pod kątem potrzeb wojennych. Niemcy hitlerowskie osiągnęły w tym okresie wysoki poziom gotowości mobilizacyjnej gospodarki. Za takim stwierdzeniem przemawiać może choćby dość krótki okres przeprowadzenia powszechnej mobilizacji gospodarczej wynoszący około roku (licząc od czerwca 1939 r.).

W krajach koalicji antyhitlerowskiej sytuacja w tym zakresie wyglądała znacznie gorzej. Świadczyć o tym może dość późna rozbudowa przemysłu zbrojeniowego, jak również niski poziom rezerw państwowych. Przykładowo Francja poniosła klęskę militarną w 1940 r., jeszcze przed ukończeniem wstępnego procesu mobilizacji gospodarczej. W Wielkiej Brytanii proces mobilizacji gospodarczej przebiegał w obliczu

zagrożenia powietrznego oraz szlaków morskich. Również Związek Radziecki kończył mobilizację gospodarczą w przyspieszonym tempie po przegranej bitwie granicznej, w której stracił wiele istotnych ogniw potencjału wojenno-ekonomicznego. W tym przypadku szacuje się, że procesy mobilizacji gospodarczej trwały co najmniej dwa lata.

Po drugiej wojnie światowej wobec rozwoju techniki wojskowej, zwiększył się nacisk na zagadnienie gotowości, zwłaszcza gotowości bojowej sił zbrojnych i odpowiadającej jej gotowości mobilizacyjnej przemysłu. Dało to swój wyraz w czasie wojny w Korei jak również w Wietnamie. Dzieje tych konfliktów wskazują, że Stany Zjednoczone przeprowadziły tylko częściową i selektywną mobilizację gospodarczą. W szczególności dotyczyło to przemysłu zbrojeniowego, jak również środków transportu o zasięgu międzykontynentalnym. Dla przeciwników natomiast w obu przypadkach był to wysiłek totalny całego społeczeństwa przy najwyższym poziomie gotowości gospodarki.

W tym czasie problem wykorzystania broni jądrowej w istotny sposób wpłynął na ilość gromadzonych środków niezbędnych do dalszego prowadzenia wojny metodą konwencjonalną lub odbudowy kraju z ewentualnych zniszczeń. Krótkotrwałość takiego konfliktu, a przede wszystkim skala zniszczeń wykluczały zarówno przestawienie, jak i zaspokajanie potrzeb przy pomocy produkcji bieżącej. W efekcie doszło do tego, że w Stanach Zjednoczonych zgromadzono ogromne zapasy, skalkulowane na okres około pięciu lat. Stopniowo jednak proces odprężenia w świecie spowodował obniżenie poziomu tych zapasów do trzech lat, a obecnie do około roku.

Od końca lat siedemdziesiątych, gdy widmo wojny nuklearnej zanika, intensywność wojny konwencjonalnej wzrasta. Stąd też wojny te charakteryzować się mają masowym zużyciem amunicji i uzbrojenia oraz wielkimi stratami w wyposażeniu. Wymaga to od gospodarki zdolności do nagłego wzrostu produkcji, aby zaspokoić popyt. Zdolności te

ograniczone są przez wąskie gardła. Mobilizacja rozumiana jako przesunięcie dotychczasowych mocy produkcyjnych do innych zastosowań hamowana jest przez specyficzną naturę i wysokie wymagania kapitałowe współczesnej produkcji uzbrojenia. Stąd też w praktycznym działaniu na polu gotowości mobilizacyjnej gospodarki zaczęło się powolne przesuwanie akcentów ku bardziej tradycyjnemu podejmowaniu materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego. Zwrócono uwagę nie tylko na zagadnienie gotowości wąsko rozumianej bazy mobilizacyjnej, ale na jej szersze podstawy. Zaczęto akcentować znaczenie zdolności gospodarki do nieprzerwanej produkcji obronnej, w ramach tych zdolności występować ma zapotrzebowanie na bazę przemysłową, dysponującą mocami wytwórczymi, technologią i materiałami, zdolnymi zaspokoić wzmożone wymagania mobilizacji.

Kolejnym wyrazem zmienionego nieco podejścia do strategicznych zagadnień bezpieczeństwa narodowego było prognozowanie konfliktu zbrojnego bazującego na planowanej gotowości mobilizacyjnej w kontekście scenariusza "długiej wojny". W ten sposób gotowość mobilizacyjna przemysłu zyskała nowe znaczenie i wysoki priorytet w planowaniu obrony państw zachodnich, wzbudzając zainteresowanie nie tylko w obrębie władzy, ale i w sektorze prywatnym.

W gospodarce centralnie planowanej gotowością mobilizacyjną objęta była przez lata znaczna część gospodarki. Z uwagi na obowiązujący wówczas system nakazowo-rozdziałczy była ona bardzo szczegółowo zaplanowana i mogła być szybko uruchamiana w sytuacjach zagrożenia. Ponadto podlegała koordynacji w ramach państw byłego Układu Warszawskiego czego efektem były mobilizacyjne umowy międzynarodowe na dostawy surowców, materiałów i wyrobów kooperacyjnych do produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Można mówić o dość wysokiej sprawności gotowości mobilizacyjnej dla tego typu gospodarek narodowych (koalicji).

Ostatnia dekada XX wieku, a ściślej prowadzone w tym czasie konflikty zbrojne przyniosła w tym względzie różnorodność w praktycznym wcielaniu w życie gotowości mobilizacyjnej gospodarki. Z jednej strony sprawdziła się koncepcja długotrwałego i systematycznego przygotowania gospodarki do zbrojnego starcia (np. Irak, Iran), z drugiej zaś bazowania i rozwijania gotowości sił zbrojnych (np. Rwan-
da, Czeczenia, Mołdawia). W przypadku wojny w b. Jugosławii skupio-
no się na dokonywanych w sposób nielegalny zagranicznych zakupach
broni i manufakturowym sposobie produkcji w kraju. Z tym, że zarów-
no gospodarka jak i społeczeństwo przez lata było przygotowywane do
wojny, gromadząc zapasy, tworząc infrastrukturę obronną.

Wydaje się, że pewien **brak zrozumienia** dla tych kwestii nastąpił po
zakończeniu "zimnej wojny". Szczególnie dotyczy to państw Europy
Środkowo-Wschodniej. Stan ten będzie prawdopodobnie trwał dotąd,
aż nagle potrzeba odstoni krytyczne niedobory krajowej produkcji
materiałów i sprzętu. Wydaje się, że zagadnienie gotowości mobilizacyj-
nej gospodarki narodowej powinno pozostawać w centrum uwagi.

3. Przesłanki planowania gotowości mobilizacyjnej gospodarki

Bazując na doświadczeniach współczesnych konfliktów zbrojnych,
podczas których okazało się, że wojska zaangażowane w działania
wojenne mogą otrzymać tylko to, co zostało wcześniej zaplanowane, w
wielu krajach wprowadzono planowanie zaopatrzenia materiałowo-tech-
nicznego sił obronnych na wypadek konfliktów zbrojnych. Na przykład
w USA dokonano **porównania kosztów** zaspokajania wojennych potrzeb
w sytuacji ich wcześniejszego przygotowania oraz ich braku. Stwier-
dzono, że w przypadku rezygnacji z przygotowań mobilizacyjnych w
gospodarce prowadzonych w czasie pokoju, przestawienie gospodarki
na działalność wojenną jest znacznie kosztowniejsze i wydłuża się w

czasie (patrz wykres). Stąd też wniosek o potrzebie prowadzenia tego typu działań w gospodarce pokojowej.

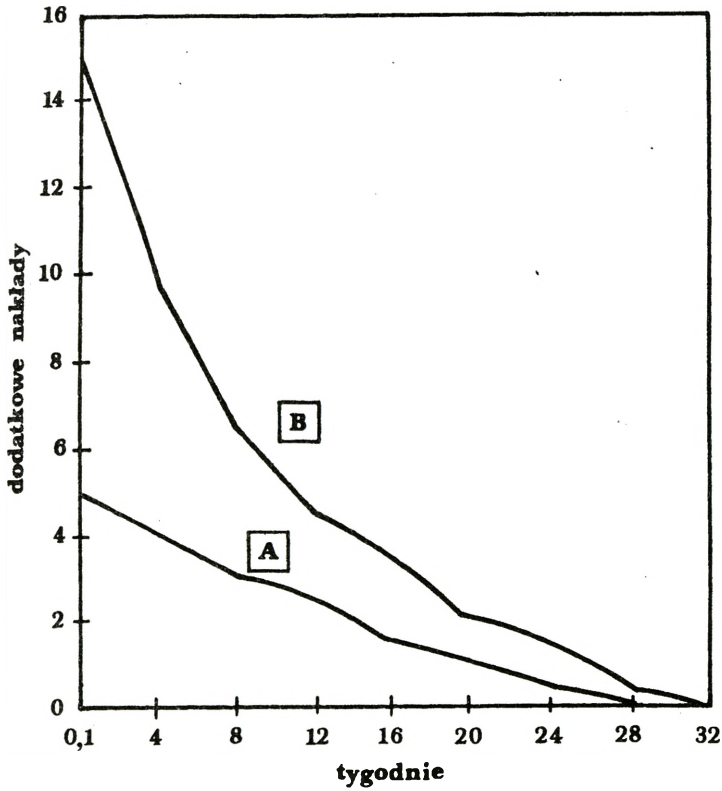
Właściwe zabezpieczenie gospodarczych potrzeb konfliktów zbrojnych wymaga dysponowania wieloma **informacjami** militarnymi, gospodarczymi, politycznymi i technicznymi o charakterze prognostycznym. W związku z tym, że ich wiarygodność jest zróżnicowana i obciążona dużym błędem, zarówno zakres i głębokość przygotowań nie są przywiązane do jakiegoś jednego rodzaju konfliktu, ale do pewnego zestawu najbardziej prawdopodobnych konfliktów, którym można sprostać. Stąd też wydaje się za wskazane przygotowanie różnych **wariantów mobilizacji gospodarczej** - o elastycznej konstrukcji - biorąc za podstawę:

- kierunek zagrożenia;
- skalę konfliktu;
- czasowe ramy konfliktu;
- udział w określonym zgrupowaniu państw.

Współczesna mobilizacja gospodarki **zmienia swój charakter oraz zasięg**. Uznaje się za celowe wszczęcie mobilizacji gospodarczej w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego, bądź pewności jego wybuchu. Przyjmuje się za mało prawdopodobne warianty mobilizacji gospodarczej oparte na wzorach I i II wojny światowej. Współcześnie presja czasu uruchamiania procesu mobilizacji gospodarczej ma pierwszorzędne znaczenie, jak również twierdzenie że - aby zwyciężyć w wojnie trzeba odnieść zwycięstwo ekonomiczne (już przed wojną i w trakcie jej trwania). Dlatego też literatura przedmiotu opowiada się za odejściem od przygotowań mobilizacyjnych w całej gospodarce, jako że są one kosztowne i czasochłonne. Uznaje zaś za realne wszelkie formy ograniczonej lub selektywnej mobilizacji gospodarczej. Chodzi tu o różne stopnie uruchamiania potencjału gospodarczo-obronnego w zależności od potrzeb i charakteru wojny (zagrożenia).

Wykres 1

POZIOM SUBSTYTUCJI NAKŁADÓW NA PRZYGOTOWANIA MOBILIZACJI W
GOSPODARCE NARODOWEJ WZGLĘDEM UPŁYWU CZASU



— A -gospodarka przygotowana
pod względem mobilizacyjnym
— B - brak wcześniejszych
przygotowań mobilizacyjnych

Zadania gospodarczo-obronne, które są pochodną istniejących potrzeb strategicznych zostają ujęte w zawczasu opracowanym **programie mobilizacji**. Tego typu program określa przeważnie podstawowe wskaźniki charakteryzujące możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie produkcji związanej z zaopatrzeniem jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz potencjał wytwórczy i usługowy wybranych dziedzin gospodarki w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny. Program ten powinien być realizowany etapowo w zależności od tempa narastania zagrożenia i charakteru konfliktu. Wytypowane dziedziny i działy gospodarki istotne dla obronności muszą być militaryzowane. Dotyczy to transportu, łączności oraz szeregu przedsiębiorstw wydobywczych i energetycznych. Przy czym konstrukcja tych programów przeważnie opiera się na bilansowaniu możliwości z potrzebami w sytuacjach wysoce prawdopodobnych konfliktów.

Zapewnienie realizacji zadań gospodarczo-obronnych w okresie pokoju dokonywane jest w oparciu o umowy zawarte między wykonawcami, a właściwymi organami nakładającymi na nich te zadania. Prawo zgłaszania potrzeb w zakresie tych zadań przysługuje ministrom i przedstawicielom władzy państwowej w terenie w obszarze ich kompetencji, a także kierownictwu obrony cywilnej. Nałożenie tych zadań następuje w formie decyzji administracyjnej i obligatoryjnie. Środki niezbędne do wykonania nałożonych na wykonawców zadań, zapewniają organy decyzyjne. Niemniej prace planistyczno-organizacyjne i administracyjne traktuje się jako działalność statutową terenowych organów administracji rządowej, organów samorządu terenowego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek organizacyjnych i przeważnie finansowane są ze środków własnych przeznaczanych na tę działalność.

W okresie bezpośredniego zagrożenia państwa lub celowo podejmowanych działań ogniwa gospodarcze będą koncentrować się na przestawieniu wybranych fragmentów gospodarki narodowej na tory wojenne. Polegać to będzie na uruchamianiu mobilizacyjnych zdolności gospodarczych, stosownie do potrzeb obronnych państwa, zwłaszcza w zakresie zapewniającym proces osiągania pełnej gotowości bojowej sił zbrojnych oraz zdolności obronnej sił i środków spraw wewnętrznych i obrony cywilnej. Nie można także zapominać o podstawowych potrzebach ludności w zakresie wyżywienia i opieki medycznej.

Podstawowym celem tak rozumianej mobilizacji byłoby: uruchomienie rezerw strategicznych państwa, ograniczenie eksportu surowców i wyrobów gotowych do niezbędnego minimum, rozwinięcie przemysłu zbrojeniowego i jego najbliższego otoczenia w zakresie uzupełniania zużytych środków walki przy równoczesnym zapewnieniu znośnych warunków życia społeczeństwa.

Odpowiedzialność za całokształt spraw z utrzymaniem gotowości mobilizacyjnej gospodarki spoczywa na rządzie wraz z jego wyspecjalizowanymi agendami. Natomiast za przygotowania mobilizacyjne poszczególnych ogniw (podmiotów) odpowiedzialność ponoszą właściwi ministrowie oraz przedstawiciele władzy w terenie. Z tego powodu wypełnianie funkcji obronnej przez państwo powinno być zagwarantowane również poprzez możliwość ograniczonej interwencji w wolnorynkowy mechanizm funkcjonowania gospodarki. Szczególny nadzór państwa konieczny jest w stosunku do przedsiębiorstw przemysłu obronnego. **Rola państwa** w stosunku do wszystkich tych ogniw powinna dotyczyć:

- obrotu akcjami przedsiębiorstw spełniających lub przewidzianych do wykonywania ważnych zadań obronnych;
- koordynacji handlu zagranicznego w zakresie surowców strategicznych;

- kooperacji produkcji obronnej;
- eksportu i importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Istotną sprawą jest **jednolitość kierowania** procesami mobilizacyjnymi. Organy kierowania mobilizacją gospodarczą powinny zasadniczo kończyć się na szczeblu regionu (landu, departamentu) a wyjątkowo na niższym poziomie. Zasadą powinno być powiązanie ich z systemem obrony terytorialnej i cywilnej. Przedsięwzięcia związane z kierowaniem mobilizacją gospodarki narodowej muszą wkraczać nie tylko w sferę gospodarki, lecz także obejmować stworzenie odpowiedniego systemu organizacyjnego, który powinien zapewnić jak najbardziej sprawne powiązania poszczególnych dziedzin gospodarki z potrzebami militarnymi. Zadania te powinny spełniać obronno-ekonomiczne ogniwa aparatu administracyjnego oraz militarne elementy sektora prywatnego w gospodarce powiązane z aparatem państwowym.

Dla sprawnego wdrażania tych procesów, jak również jego przebiegu, potrzebne są zawczasu przygotowane decyzje o charakterze prawnym, organizacyjnym i technicznym. W zależności od specyfiki reprezentowanego działu oraz skali narzuconych potrzeb, zakres prac przygotowawczych, będzie zróżnicowany. W obrębie **prac legislacyjnych** należy np. przygotować wzory tekstów zarządzeń, dekretoów itp. dotyczących:

- określenia obowiązków obywateli oraz podmiotów gospodarczych na rzecz sił zbrojnych i ludności cywilnej;
- zmian w statusie prawnym niektórych przedsiębiorstw (kontrola państwa, zarząd komisaryczny);
- praw i obowiązków pracodawcy i pracowników w przedsiębiorstwach (zakładach) podległych zmilitaryzowaniu;
- określenia ramowych zasad eksportu i importu (zakaz wywozu za granicę lub przywozu do kraju określonych towarów);
- uprawnień władz terenowych w zakresie pobudzania produkcji wojennej i ochrony ludności;

- ograniczenia (likwidacji) produkcji dóbr luksusowych oraz towarów trwałego użytku, przy jednoczesnym normowaniu działalności określonych podmiotów gospodarczych co do asortymentu i ilości;

- tworzenia przymusowego podmiotów, związków i zrzeszeń, mających na celu organizowanie, przetwarzanie, gromadzenie, produkowanie i rozdział towarów i usług;

- ochrony i reglamentacji paliw i energii;

- systemu reglamentowania dóbr konsumpcyjnych;

- zawieszenia działalności związków zawodowych;

- pozyskiwania surowców wtórnych, gospodarki złomem metali kolorowych i surowców strategicznych.

Zbiór aktów prawnych tego typu powinien być przygotowany na szczeblu państwa wraz z dokumentami wykonawczymi niższych szczebli. W razie uznanej potrzeby powinny one być aktualizowane i konkretyzowane i wprowadzane w życie.

W zakresie przygotowań organizacyjnych należy odnieść się do następujących przedsięwzięć:

- dokonania wyboru zakładów produkcyjnych podlegających mobilizacji gospodarczej;

- opracowania planów przydziału paliw i energii;

- opracowania planów priorytetów produkcji wojennej;

- opracowania planów dostaw z importu;

- opracowania wykazu substytutów surowców;

- opracowania planów kontroli i eksportu;

- opracowania planów dowozu surowców, półproduktów i wyrobów gotowych do głównych finalistów produkujących środki walki;

- opracowania planów przedsięwzięć dotyczących upraszczania procesów technologicznych produkcji wojennej;

- opracowania planów zaopatrzenia materiałowo-technicznego głównych wytwórców środków walki;

- opracowania dokumentacji konstrukcyjnej i technologicznej na podstawowe środki walki;
- przygotowania reglamentacji środków spożywczych będących w centralnej dyspozycji;
- przygotowania rozdysponowania surowców strategicznych;
- przygotowania planów adaptacji budynków i budowli do potrzeb gospodarki wojennej, a w tym do przyjęcia ewakuowanej ludności.

Do przygotowań o **charakterze rzeczowym** należy zaliczyć:

- gromadzenie rezerw surowców strategicznych, w szczególności surowców deficytowych i krytycznych (nazwa, ilość, lokalizacja, cel wykorzystania, sposób rotacji);
- adaptowanie budynków i budowli do potrzeb wojny już w czasie gospodarki pokojowej;
- szkolenia załóg, zwłaszcza kadry kierowniczej;
- wykonanie niezbędnego oprzyrządowania w przedsiębiorstwach podlegających mobilizacji;
- przygotowanie systemów powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz wykrywania skażeń;
- przygotowanie ujęć wody pitnej;
- przygotowanie zapasowych źródeł energii;
- wzmacnianie odporności infrastruktury techniczno-ekonomicznej;
- zmagazynowanie krwi i osocza oraz niezbędnych leków i środków opatrunkowych;
- zmagazynowanie środków obrony przeciwchemicznej;
- przygotowanie zastępczych pomieszczeń dla organów kierujących.

4. Kształtowanie gotowości mobilizacyjnej gospodarki

Współcześnie ze względu na ograniczone możliwości gospodarcze wielu państw, kształtowanie gotowości mobilizacyjnej gospodarki

koncentruje się przede wszystkim na: gromadzeniu rezerw i zapasów, tworzeniu elastycznych procesów produkcyjnych i mocy wytwórczych przemysłu zbrojeniowego, organizowaniu sprawnego systemu kierowania procesami mobilizacyjnymi oraz szkoleniu kadr dla potrzeb gospodarki wojennej. Dużą rolę przywiązuje się także do planowanej działalności inwestycyjnej w gospodarce kojarząc rozwój społeczno-gospodarczy i zdolności obronne. Oczywiście przedsięwzięcia te ujmowane są w wieloletnich planach i realizowane stopniowo. Wydaje się, że spośród wymienionych płaszczyzn kształtowania gotowości mobilizacyjnej najistotniejsze są dwie pierwsze. Zaslugują one na syntetyczne omówienie.

a. Rezerwy państwowe jako istotny czynnik zapewniający gotowość mobilizacyjną

W każdym kraju występują wydzielone środki, których użycie ma złagodzić trudności zaopatrzenia materiałowego ludności i podstawowych jednostek gospodarki narodowej. Noszą one miano rezerw państwowych. W ich skład wchodzi przeważnie: paliwa, metale, krew, lekarstwa oraz środki żywności. Można mówić, że rezerwy państwowe są istotnym czynnikiem wpływającym na odporność i elastyczność gospodarki obronnej. Rezerwy te mogą być użyte w wyjątkowo ważnych dla gospodarki sytuacjach. Choć postępują przemiany w gospodarce narodowej, celowość ich użycia nie ulega zmianie. Rezerwy te są **uruchamiane** w następujących przypadkach:

- przerwy w dostawach z z granicy lub z produkcji krajowej;
- trudności przewozowych spowodowanych np. dyskryminacją w obrotach międzynarodowych;
- nieurodzaju i klęski żywiołowej;
- czasowego zachwiania równowagi między zapotrzebowaniem a zasobami określonych materiałów;

- konieczności strategicznych, kiedy na skutek napięć polityczno-militarnych niezbędne jest zwiększenie produkcji opartej na określonych materiałach.

Posiadanie rezerw powoduje obciążenie gospodarki narodowej kosztami. Jest to jednak **koszt uzasadniony**, niezbędny do osiągnięcia wymaganego poziomu bezpieczeństwa. Zachodzi bowiem następująca prawidłowość "im mniejsze ma być ryzyko tym większa ilość rezerw i kosztowniejsze ich utrzymanie". Dlatego też należy dążyć do optymalnej ich wielkości i ścisłego powiązania z planem mobilizacji gospodarczej.

W miarę upływu czasu zmienia się asortyment rezerw. Ciągła konfrontacja nowych wymogów z możliwościami oznacza w praktyce systematyczną zmianę ich zestawu. Można stwierdzić, że tworzenie rezerw wiąże się z koniecznością nieustannego dostosowania ich do hipotetycznych potrzeb określanych wizją przyszłego konfliktu (zbrojnego i niezbrojnego). Przejawia się to w ciągłej aktualizacji szerokiego wachlarza asortymentowego rezerw, który powinien zawierać: nowoczesne środki walki, urządzenia, materiały i surowce, paliwa a także żywność, wodę, lekarstwa i środki opatrunkowe. Nie można także pomijać walorów zagranicznych, a także złota.

Ponieważ współcześnie następuje szybkie "moralne" starzenie się sprzętu, urządzeń wojskowych, wymogi obronne dyktują, aby rezerwy były tworzone raczej w postaci zmagazynowania surowców, półproduktów, podzespołów niż wyrobów gotowych. Pozwala to na manewr rezerwami, a także zwiększa ich elastyczność i możliwość wykorzystania. Wiąże się to jednak z koniecznością rozwiązania szeregu problemów związanych z magazynowaniem oraz z ich utrzymaniem w stanie przydatności do przetworzenia w procesie produkcji.

b. Rola przemysłu zbrojeniowego w planowaniu mobilizacyjnym gospodarki

Trzonem potencjału gospodarczo-obronnego każdego państwa jest przemysł, a w jego ramach przemysł zbrojeniowy. Stanowi on właściwą bazę mobilizacyjną gospodarki posiadającą wysoki stopień gotowości. Dlatego też powinien on podlegać mobilizacji gospodarczej w pierwszej kolejności. Zakłady te spełniają wszystkie wymogi aby mogły w dość krótkim okresie podjąć rozszerzone zadania produkcji środków walki.

W dobie odprężenia militarnego w Europie, problem utrzymania zdolności mobilizacyjnej przemysłu jest przedsięwzięciem nadal bardzo kosztownym. Zachodzi konieczność szukania sposobów obniżenia tych kosztów. Teoria ekonomiki obrony proponuje aby dokonywać tego zabiegu za pomocą:

- promowania eksportu środków walki;
- wprowadzania w zakładach zbrojeniowych produkcji cywilnej (pokrewnej asortymentowo i zbliżonej technologicznie produkcji typu rynkowego);
- uelastycznienia produkcji zakładu poprzez posiadanie w miarę szerokiego parku maszynowego dostosowanego do możliwych szybkich zmian w zakresie asortymentu wytwarzania;
- rozszerzenia zakresu kooperacji, wciągając w ten proces wysoko specjalizowane małe i średnie zakłady;
- wprowadzenie nowych zunifikowanych rozwiązań zapewniających właściwą politykę remontową i eksploatacyjną;
- przejmowania remontów sprzętu przez krajowych producentów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego;
- produkowania w kooperacji z innymi firmami zagranicznymi, tak aby nie wytwarzać w seriach nieopłacalnych i niepewnych jakościowo;

- zagwarantowania w umowach międzynarodowych o charakterze bilateralnym dostaw sprzętu i wyposażenia wojskowego w okresie zagrożenia i wojny;

- dzierżawienia nieczynnych mocy produkcyjnych w przemyśle zbrojeniowym, przy prawnym zagwarantowaniu ich utrzymywania i sukcesywnej modernizacji;

- dokonywania okresowej weryfikacji asortymentu wyrobów, przewidzianych do ewentualnego uruchomienia ich produkcji.

Wszystkie te przedsięwzięcia mogą, a w zasadzie powinny być prowadzone równocześnie w okresie pokoju.

Planowanie mobilizacyjne jest stałym zadaniem aparatu państwowego w czasie pokoju. W tym okresie powstaje zazwyczaj cały system wzajemnie powiązanych programów mobilizacji gospodarczej. Programy makro rozwiązują zadania wynikające z planów strategicznych i zawierają jednocześnie wytyczne do sporządzania planów mobilizacji gospodarki w przekrojach działów i gałęzi gospodarki narodowej, branżowych planów mobilizacji przemysłu. Plany te zawierają również wytyczne do sporządzenia planów mobilizacji gospodarczej w przekroju administracyjnym oraz posiadają silne powiązania z planami obrony cywilnej.

Realizacja zadań w zakresie produkcji i dostaw, a także utrzymania zdolności produkcyjnych na czas zagrożenia i wojny w ramach programów mobilizacji gospodarczej powinny odbywać się na podstawie umów cywilno-prawnych zawieranych przez producentów z ministerstwem obrony. Zadania wynikające z tych planów ograniczają się przeważnie do producentów realizujących produkcję finalną i szybko zużywającą się na polu walki. Obowiązkiem finalisty jest zapewnienie dostaw kooperacyjnych i ich opłacanie.

Zaprezentowane w rozdziale sposoby kształtowania gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej zasługują na uwagę i stanowią dla

decydentów podstawę do ich analizowania i dostosowywania do bieżących i przewidywanych stanów zagrożenia kraju.

STRESZCZENIE

Współcześnie coraz większą rolę w gospodarce pokojowej, ze względu na ograniczanie stanów ilościowych armii oraz redukcję potencjału przemysłu zbrojeniowego, posiada gotowość mobilizacyjną gospodarki narodowej. Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej jest zewnętrznym wyrazem zaawansowania procesów mobilizacyjnych i charakteryzuje ją obecność elementów gotowych, już uruchomionych, przestawionych na wykonywanie funkcji obronnych. Im większy spadek gotowości tym większy zakres ewentualnej mobilizacji.

Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej ulegała znacznym procesom ewolucyjnym w czasie. Wojny maszynowe wymusiły potrzebę wcześniejszego planowania potrzeb zaopatrzenia materiałowo-technicznego sił obronnych i angażowania do tego procesu już w gospodarce pokojowej większych lub mniejszych środków. W gospodarce centralnie planowanej gotowość mobilizacyjna gospodarki obejmowała jej znaczną część. Z uwagi na obowiązujący wówczas system nakazowo-rozdzielczy był on szczegółowo zaplanowany i mógł być szybko uruchamiany w sytuacjach zagrożenia.

Obecnie gotowość mobilizacyjna gospodarki jest ograniczona i selektywnie dobrana do stanu zagrożenia i możliwości ekonomicznych państwa. W wielu krajach kształtowanie gotowości mobilizacyjnej gospodarki koncentruje się przede wszystkim na: gromadzeniu rezerw i zapasów, tworzeniu elastycznych procesów produkcyjnych i mocy wytwórczych przemysłu zbrojeniowego, organizowaniu sprawnego systemu kierowania procesami mobilizacyjnymi oraz szkoleniu kadr dla potrzeb gospodarki wojennej. Dużą rolę przywiązuje się także do planowanej działalności inwestycyjnej w gospodarce kojarząc rozwój społeczno-gospodarczy i zdolności obronne. Przedsięwzięcia te ujmowane są w wieloletnich planach i stopniowo realizowane. Myśli się także o potrzebie zachowania warunków "odwracalności" zachodzących współcześnie procesów konwersji.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej

PYTANIA KONTROLNE

1. Co jest treścią gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej?
2. Przedstaw ewolucję poglądów na gotowość mobilizacyjną gospodarki w XX wieku?
3. Omów aktualną rolę i zasady planowania gotowości mobilizacyjnej gospodarki narodowej?
4. Jak obecnie kształtować gotowość mobilizacyjną gospodarki?

LITERATURA ZALECANA

1. M. Sułek, J. Płaczek, *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*. "Zeszyty Naukowe AON" 1994 nr 3, s. 80-94.
2. M. Sułek, *Gotowość mobilizacyjna gospodarki obronnej*, "Myśl Wojskowa" 1995, nr 6, s. 109-114.
3. *Merytoryczne i metodologiczne założenia planu (programu) funkcjonowania gospodarki narodowej w czasie zagrożenia wojennego i wojny w warunkach gospodarki rynkowej*, "Materiały i Studia" AON Warszawa 1992 nr 15.
4. A. Rogucki, *Gotowość obronna potencjału ekonomicznego*, (w:) *Potencjał obronno-ekonomiczny. Teoria i praktyka*, AE, Poznań 1979, s. 129-144.

V. EKONOMICZNE NASTĘPSTWA ZBROJEŃ I ROZBROJENIA

Wokół problemu ekonomicznych następstw zbrojeń i rozbrojenia trwa od lat naukowa dyskusja. Prezentuje się w niej zarówno negatywne, jak i korzystne strony wpływu powiększania wydatków wojskowych na rozwój społeczno-gospodarczy. Zwraca się także uwagę, że obok niewątpliwie pozytywnych skutków wynikających z rozbrojenia, proces ten niesie ze sobą szereg trudności a zarazem obaw o przyszłość. Wydaje się, że z zbyt małym stopniem uzmysławiamy sobie te następstwa. Stąd też próba przybliżenia tych zagadnień.

Celem rozdziału jest syntetyczne zaprezentowanie najważniejszych zagadnień związanych z teorią jak i praktyką ekonomicznych następstw zbrojeń i rozbrojenia. Mając to na uwadze skupimy się na dwóch zagadnieniach. W pierwszym - omówimy ekonomiczne implikacje zbrojeń. Wątek ten zostanie rozwinięty i uszczegółowiony poprzez zaprezentowanie poglądów na popyt wojskowy i politykę gospodarczą wobec zbrojeń. Drugie zagadnienie poświęcimy wybranym problemom gospodarczym związanym z rozbrojeniem. Z tego zakresu zostaną przedstawione opinie i spostrzeżenia o wpływie redukcji zbrojeń na krajowy przemysł zbrojeniowy i zatrudnienie. Zwrócimy także uwagę na możliwości przewyższania trudności wynikających z rozbrojenia i rekonwersji.

1. Ekonomiczne aspekty zbrojeń

Dokonując metodologicznej oceny zależności między wydatkami wojskowymi a rozwojem gospodarczym, należy zwrócić uwagę na kilka

podstawowych zagadnień. Najważniejsze z nich sprowadzają się do udzielenia odpowiedzi na dwa pytania:

- w jakim stopniu wydatki wojskowe kształtują popyt globalny?
- jakie następstwa dla polityki gospodarczej wynikają ze zbrojeń?

Tak usystematyzowaną teorię problemu postaramy się rozwinąć:

a. P o p y t w o j s k o w y

Finansowym wyrazem zakładów państwa na siły zbrojne są wydatki wojskowe. Spełniają one, obok realizacji określonych programów polityczno-militarnych, także rolę społeczno-ekonomiczną. Są bowiem jedną z ważnych metod interwencjonizmu państwowego - czyli formą polityki gospodarczej państwa. Polityka ta jest realizowana w drodze przeznaczania określonej części zasobów ekonomicznych kraju na cele militarne. Uogólniając można stwierdzić, że chodzi tu o wykorzystanie **popytu wojskowego**. Popyt ten jest określany jako część składowa popytu globalnego odnosząca się do zapotrzebowania na konkretne dobra ekonomiczne zgłaszane przez wojsko przy danych cenach. Szacuje się, że przeciętnie w każdym państwie popyt ten stanowi około kilku procent popytu globalnego.

Z ekonomicznego punktu widzenia, tj. wpływu na popyt globalny, popyt wojskowy można rozdzielić na dwie grupy - na wojskowy popyt konsumpcyjny i wojskowy popyt zaopatrzeniowy. Popyt konsumpcyjny, reprezentowany przez wojskowe wydatki osobowe, w zasadzie nie wykazuje specjalnych właściwości w stosunku do analogicznego popytu powstającego w sferze działalności materialnej i usługowej. Rzeczowa struktura tego popytu i jego przeciętna, jednostkowa wielkość, liczona wartościowo, nie wykazuje większych odmienności od cywilnego popytu konsumpcyjnego. Wojskowy popyt konsumpcyjny zwiększa popyt konsumpcyjny pochodzący ze sfery działalności niematerialnej i może

wywierać pewien wpływ w przekroju regionalnym tam, gdzie występuje koncentracja stacjonowania wojsk.

Popyt zaopatrzeniowy, reprezentowany przez wojskowe wydatki zbrojeniowe, nie stanowi zbyt dużego udziału w popycie wojskowym (średnio od 15-30%). Wywiera on jednak większy wpływ na procesy gospodarcze niż analogiczne wielkości zaopatrzeniowego popytu cywilnego. Z czego to wynika? Charakterystyczne cechy tego popytu można ująć w następujących punktach:

1. Produkowana w przemyśle zbrojeniowym broń jest specyficznym rodzajem towaru. Nie jest ani środkiem produkcji, ani środkiem konsumpcji. Jest dobrem, które z chwilą realizacji wypada z procesów reprodukcji społecznej, ale służy zapewnieniu przez rząd każdego państwa zachowania bezpieczeństwa militarnego, czyli usługi ogólnospołecznej. Wykorzystanie jej wartości użytkowej nie przynosi zaspokajania konsumpcyjnych czy produkcyjnych potrzeb społeczeństwa. Wynika z tego, że wojskowy popyt zaopatrzeniowy w żadnym wypadku nie powoduje przerostu dóbr materialnych społecznie użytecznych. Z punktu widzenia społecznej zasady racjonalności produkcja wojskowa jest jednym z mniej racjonalnych sposobów wykorzystania zasobów gospodarczych.

2. Produkcja wojskowa jest z reguły kapitałochłonnym rodzajem wytwórczości, co wynika z nowoczesności i dążenia do uzyskania dużej niezawodności systemów uzbrojenia. Angażując więc znaczne ilości środków inwestycyjnych i modernizacyjnych.

3. Dążenie do uzyskania przewagi (lub wyrównania) w technicznych środkach walki, nad ewentualnym przeciwnikiem, wymusza rozwijanie prac badawczych i wdrożeniowych. Koszty badań z reguły są pokrywane z budżetu państwa i opłacane wyżej niż w sferze cywilnej. Ułatwia to pozyskanie doświadczonych i prężnych kadr naukowo-technicznych.

Przy czym faworyzowane są nauki fizyczne, techniczne i biologiczne kosztem zaniedbywania nauk społecznych.

4. Nowe systemy wymagają specjalnych, często mało znanych i rzadko występujących w przyrodzie surowców. Ciągłe rozwija się metody ich poszukiwania, prowadzi się skomplikowane badania, nie wyłączając technik kosmicznych, dla ich pozyskania. Powstają instytuty badawcze, a nawet specjalne nowe gałęzie wytwórczości.

5. Wymogi obronności stwarzają potrzebę gromadzenia odpowiedniej ilości surowców strategicznych, a także zapasów środków walki i osobistej ochrony. Utrzymanie tych środków (konserwacja i wymiana), jak również ich terytorialne rozmieszczenie, wymaga przeznaczania na ten cel określonych funduszy.

6. Działalność wojsk wymaga wybudowania i utrzymania w gotowości do działania infrastruktury wojskowej. Angażuje to olbrzymie koszty, jak również zajmuje pewną powierzchnię kraju.

7. Zamówienia wojskowe są kierowane do wybranych gałęzi (przedsiębiorstw, firm), a więc reprezentują wysokoskoncentrowany popyt, który wzbudza u dostawców motywacje do inwestowania. Dostawcy mają zapewniony zbytni. Rozwijają oni zdolności wytwórcze w stopniu większym niż w wypadku popytu rozproszonego i o krótkich seriach. Tym samym wspiera się duże firmy i laboratoria kosztem małych i średnich zakładów czy też mniej renomowanych uczelni.

8. Reprezentantem popytu zaopatrzeniowego jest państwo, które składa zamówienia w przemyśle. Fakt ten powoduje powstawanie nieformalnych więzów opisywanych w literaturze jako kompleks wojskowo-przemysłowy. W zależności od swojej siły i pozycji może on wywierać wpływ na wewnętrzną i zewnętrzną politykę państwa, dążąc do tego, by była ona zbieżna z jego interesem.

Wyżej wymienione cechy wojskowego popytu powodują więc zróżnicowany wpływ na wielkość i strukturę popytu globalnego. Niemniej

popyt ten jest wykorzystywany jako instrument polityki państwa. Efektem tego są zmiany (choć nie zawsze jednoznaczne i wyraźne) w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

b. Zbrojenia wobec polityki gospodarczej

Wskazuje się zarówno na pozytywne jak i negatywne skutki dla gospodarki związane z powiększaniem wydatków wojskowych.

Pozytywny wpływ zbrojeń na proces gospodarczy rozpatruje się w trzech płaszczyznach: rozszerzania skali wytwórczości stabilizującego działania na procesy gospodarcze i przyspieszenia postępu technicznego.

Pozytywny wpływ zbrojeń na procesy gospodarcze w rozwiniętych krajach można odnotować w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji i finansowania ich z podatków od zysków i z deficytu budżetowego. W tym przypadku wzrost wydatków wojskowych, oczywiście do pewnych granic, angażuje wolne czynniki produkcji, zwiększa rozmiary produkcji, zatrudnienie i poziom dochodów kompleksu wojskowo-przemysłowego. Stabilizacja zatrudnienia jest szczególnie istotna w tych państwach, gdzie występuje wysoki wskaźnik bezrobocia. W praktycznych badaniach zaobserwowano, że zjawisko to ma inny charakter w wysoko rozwiniętych państwach zachodnich niż w krajach trzeciego świata. Wynika to z możliwości zagospodarowania rezerw gospodarczych w tych państwach. Łatwiej jest to czynione w tych pierwszych, ze względu na posiadanie wolnego kapitału i nowoczesnej technologii. Natomiast w tych drugich - jest to utrudnione. Stąd też wydatki wojskowe w krajach rozwijających się wpływają bardziej niekorzystnie na gospodarkę niż w państwach bogatych.

Wskazuje się także na ich pozytywny skutek, ze względu na możliwość uzyskania nadwyżki w handlu zagranicznym z eksportu broni i

uzbrojenia produkowanego w kraju. Ponadto odpowiednie rozdysponowanie środków finansowych z budżetu obronnego, np. na rozwój infrastruktury techniczno-ekonomicznej, stwarza pośrednie korzyści ogólnogospodarcze. Przede wszystkim chodzi tu o rozszerzanie sieci transportu i łączności. W literaturze przedmiotu zjawisko to określa się mianem efektu mnożnikowego inwestycji militarnych.

Stabilizujący wpływ wydatków wojskowych na procesy gospodarcze nie jest tak jednoznaczny jak pozornie się wydaje. W pewnych warunkach może on wystąpić, a w innych nie. W okresie, gdy istnieją niewykorzystanie rezerwy mocy produkcyjnych (maszyn i urządzeń wytwórczych, zapasów i surowców o charakterze strategicznym, rezerw wykwalifikowanej siły roboczej), funkcję nakręcania koniunktury w gospodarce mogą spełniać wydatki wojskowe. W tej sytuacji dla wzmożenia produkcji zbrojeniowej nie zachodzi konieczność przemieszczania zasobów z gałęzi produkcji pokojowej do produkcji zbrojeniowej. Rola wydatków wojskowych, a szczególnie zbrojeniowych, polega w takich warunkach na uruchamianiu wolnych zasobów, wciąganiu do produkcji zbrojeniowej przemysłów pomocniczych, zatrudnieniu bezrobotnych. Stworzony w ten sposób dodatkowy popyt staje się bodźcem ożywienia koniunkturalnego, które udziela się pozostałym gałęziom gospodarki narodowej. W tym wypadku wydatki wojskowe spełniają rolę mnożnika, który skutecznie może nakręcać koniunkturę gospodarczą.

Powyższe warunki, w jakich występuje stymulujące działanie wydatków na koniunkturę, istnieją w zasadzie w zniżkowych fazach cyklu koniunkturalnego (kryzys, depresja) oraz na początku fazy ożywienia. Najmniej odpowiednią z tego punktu widzenia jest faza rozkwitu (boomu), w której stopień wykorzystania mocy wytwórczych jest wysoki. W warunkach wysokiego (lub pełnego) stopnia zagospodarowania aparatu wytwórczego podjęcie programu militaryzacji musi odbywać się kosztem ograniczenia produkcji pokojowej.

Należy zwrócić uwagę na charakter poprawy koniunktury w wyniku wzrostu wydatków wojskowych. Jest ona tylko chwilowa a dalsze jej utrzymanie jest uzależnione od nowych nakładów na zbrojenia. W razie utrzymania tych wydatków na stałym poziomie, lub też ich zmniejszenia, bodźce koniunkturalne będą słabnąć, powodując zachwianie koniunktury. Przy wysokim poziomie, przede wszystkim wydatków zbrojeniowych, powrót do ich "normalnego" stanu powoduje z reguły narastanie kryzysu gospodarczego.

Do pozytywnych skutków zalicza się ich istotną rolę przy stymulowaniu postępu naukowo-technicznego. Uważa się, że potrzeby obronne wymuszają ciągły, jakościowy wzrost postępu technicznego i technologicznego (udoskonalenie parametrów broni, sprzętu i wyposażenia wojsk), z którego korzysta następnie w sposób pośredni cała gospodarka. W tym zakresie wydatki wojskowe korzystnie wpływają na edukację społeczeństwa.

Istnieje szeroka gama **negatywnych skutków zbrojeń** dla gospodarki. Do najistotniejszych z nich zalicza się angażowanie w zbrojenia olbrzymich zasobów ludzkich, finansowych, surowcowych, produkcyjnych i inwestycyjnych, które skierowane do wytwarzania w sektorze cywilnym przyspieszyłyby lub wręcz umożliwiłyby rozwiązanie palących problemów społeczno-gospodarczych wielu krajów współczesnego świata. Wydatki wojskowe angażują zwykle deficytowe czynniki produkcji, kwalifikowaną siłę roboczą, najlepsze materiały i surowce, wzmagają trudności w zaopatrzeniu produkcji, podnoszą koszty wytwarzania dając produkcję "zbędną" dla potrzeb gospodarczych kraju. W warunkach pełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych wzrost wydatków wojskowych, finansowany z podatków od ludności, od zysków i z deficytu budżetowego, prowadzi do przesunięcia części czynników produkcji ze sfery cywilnej do sfery wojskowej. W rezultacie obniża się produkcja cywilna, a ogólny poziom wytwórczości i zatrudnienia nie

ulega istotnej zmianie. Ten naturalny wpływ jest jednak pozorny. Rozrastanie się sektora zbrojeniowego powoduje, że coraz większa część wytworzonych dóbr wypada z procesu reprodukcji i z czysto ekonomicznego punktu widzenia staje się bezużyteczna. Dowiedzione także zostało, że efektywność wydatków przeznaczanych z budżetu państwa na sferę cywilną, np. na inwestycje w oświacie czy służbie zdrowia, dają korzystny efekt społeczny i tworzą więcej miejsc pracy dla ludności niż ta sama kwota wyasygnowana na potrzeby obrony. Fakt ten jest istotny w gospodarce rynkowej, gdzie problem zaspokajania potrzeb społecznych i ograniczenie bezrobocia ma poważne znaczenie.

Wysoki udział wydatków wojskowych w produkcie społecznym jest jednym z ważnych czynników powstawania bądź intensyfikowania nierównowagi ekonomicznej i inflacji. Wynika to z faktu, że wydatki wojskowe nie powodując wzrostu podaży dóbr rynkowych wtłaczają do obiegu środki pieniężne. Oprócz tego ceny na produkcję militarną rosną szybciej niż ceny towarów o charakterze cywilnym. Wynika to m.in. z faktu, że przemysł zbrojeniowy w wielu krajach należy do tzw. gałęzi prowadzących płace. Wzrost płac w przemyśle zbrojeniowym wywołuje nacisk na podwyższanie płac również w innych gałęziach gospodarki narodowej. Najczęściej wykazują one mniejszą wydajność pracy, ponieważ następują w nich nadmierne wypłaty (ze względu na roszczenia związków zawodowych) i wzrost jednostkowych kosztów produkcji. Powoduje to wzrost cen towarów na rynku i proces inflacji.

Ważna jest przy tym metoda finansowania wydatków wojskowych. Jeśli odbywa się ona przez wzrost opodatkowania społeczeństwa to może ona zniwelować efekty koniunkturalnego ożywienia. Natomiast, gdy uruchamia dodatkową emisję pieniądza poprzez deficyt budżetowy, zwiększa popyt na rynku finansowym oddziałując na stopę procentową i nakręca inflację. Jak wykazują doświadczenia historyczne,

zakupy broni doprowadziły do uciążliwego zadłużenia się wielu krajów, w tym trzeciego świata.

Coraz częściej zaczyna być podważana teza o przepływie postępu technicznego z badań wojskowych do gospodarki cywilnej. Dynamiczny rozwój badań militarnych pogłębia różnice jakościowe między techniką cywilną i wojskową. Ta ostatnia coraz bardziej się specjalizuje. Oprócz tego wyobcowuje się z ogólnej wiedzy technicznej i zmierza do ukształtowania odrębnej gałęzi techniki stosowanej. Przepływ technologii między obiema dziedzinami staje się coraz trudniejszy. Natomiast jeśli, z technicznego punktu widzenia, jest to możliwe to rachunek ekonomiczny niekiedy uniemożliwia jego zastosowanie, gdyż wykorzystanie najwyższej techniki może być ekonomicznie nieuzasadnione.

Podsumowując można stwierdzić, że problem wpływu zbrojeń na proces gospodarczy jest wciąż przedmiotem dyskusji i w środowisku teoretyków i praktyków życia gospodarczego. Taki stan wynika z niejednoznaczności tego wpływu na procesy gospodarcze, nie mówiąc już o politycznym aspekcie zbrojeń. Na przykład, w gospodarce planowanej centralnie nadmierne wydatki wojskowe oraz wynikająca z nich militaryzacja gospodarki były jednym z czynników ograniczających wielkość produkcji dóbr konsumpcyjnych. Stanowiło to czynnik wyznaczający proporcje między popytem a podażą, prowadząc do gospodarki deficytowej ze wszystkimi tego konsekwencjami. W gospodarce rynkowej oddziaływanie wydatków wojskowych nie może być oceniane tak jednoznacznie. Miały one zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na dynamikę rozwoju ekonomicznego i ogólną kondycję gospodarki. Nie można jednak tego powiedzieć o krajach biednych. W sytuacji tak różnej od państw Europy Zachodniej, zbrojenia wpływają negatywnie, hamując tempo rozwoju gospodarczego. Wydatki wojskowe krajów rozwijających się (z wyłączeniem krajów OPEC), prowadzą przede wszystkim do uzależnienia ich gospodarki (politycznego i ekonomicz-

nego) od krajów wysoko rozwiniętych. Wynika to bezpośrednio z konieczności zakupu broni lub licencji na jej produkcję. Zakupy te zmuszają bowiem do importu części zamiennych, środków konserwujących, usług itp., wywołując zjawisko "łańcuchowe" powodujące wzrost zadłużenia.

Należy przychylić się do twierdzenia, że wpływ wydatków wojskowych na gospodarkę zależy przede wszystkim od wielkości środków, jakie państwo przeznacza na cele obronne w określonych warunkach ekonomicznych i od ich dynamiki. W pewnym stopniu zależy on także od struktury tych wydatków, jak również od sposobu finansowania. Nie bez znaczenia jest także faza cyklu koniunkturalnego (kryzys, depresja, początek ożywienia), kiedy w gospodarce istnieją zasoby nie wykorzystanych czynników produkcji (środków produkcji, siły roboczej), wydatki wojskowe mogą stać się wówczas czynnikiem przyspieszającym ożywienie gospodarcze. Nie można jednak tego wpływu wyolbrzymiać, gdyż podobny lub zbliżony efekt mógłby być uzyskany w wypadku kreowania przez państwo popytu w innym kierunku niż zbrojenia. Tak więc wydatki wojskowe z ekonomicznego punktu widzenia są wątpliwym środkiem stabilizacyjnym, a ich zwiększenie powoduje narastanie napięć w stosunkach międzynarodowych.

Oprócz tego należy zwrócić uwagę na aspekt społeczny tego zagadnienia. Z badań wynika, że większość ludzi zgadza się, że zbrojenia oznaczają marnotrawstwo, są nieprodukcyjne i zasadniczo niedorzeczne. Równocześnie jednak mają obawy o swoją pracę, o swoje zabezpieczenie, o swój dobrobyt. Stąd też od lat obserwuje się w wielu krajach presję zakładów pracy, związanych z wytwarzaniem uzbrojenia i sprzętu wojskowego na rząd, który pragnie dokonać rozbrojenia i rekonwersji w tych fabrykach na produkcję cywilną. Stwarza to, jak wynika z praktyki, wiele trudności organizacyjnych, a zarazem pochłania olbrzy-

mie sumy w długim przedziale czasowym. Stąd wynika ogólna waga problemu i ciągły dylemat "armaty czy masło".

Można powiedzieć, że cała dyskusja na temat wydatków wojskowych i ich wpływu na gospodarkę sprowadza się do dwóch zasadniczych kwestii:

- jakiej obrony potrzebuje kraj;
- jakie środki może na nie przeznaczyć.

Odpowiedź nie leży wyłącznie w dziedzinie gospodarczej, lecz w różnych uwarunkowaniach narodowych i międzynarodowych z dziedziny społecznej, politycznej i ekologicznej. Ostateczna ocena należy do władz zainteresowanych krajów, które muszą analizować koszty i korzyści wzrostu wydatków na obronę i decydować biorąc pod uwagę przyjęte priorytety o właściwym podziale zasobów na obronę i inne potrzeby.

Ponadto trzeba pamiętać, że zmiana oceny stopnia zagrożenia kraju, przy braku własnego odstraszającego potencjału obronnego jest niezmiernie kosztowna i przekraczająca możliwości finansowe nawet zasobnych krajów. Z tych to względów takie państwo jak Polska o niekorzystnym położeniu geopolitycznym nie może pozwolić sobie na wyłącznie ekonomiczną ocenę swojej obronności.

2. Skutki gospodarcze rozbrowienia

Współcześnie wzrosło w sposób istotny zainteresowanie problematyką rozbrowienia, w tym jej aspektami ekonomicznymi. W wielu naukowych opracowaniach głosi się tezę o wysokich i dość szybkich korzyściach płynących z redukcji zbrojeń. Wydaje się, że z całą uwagą trzeba zapoznać się z tym problemem i racjonalnie ocenić bilans możliwych strat i korzyści. W tym celu pomocne nam będą doświadczenia historyczne z przebiegu procesu demobilizacji gospodarczej w latach pięćdzie-

siątych, jak również aktualne procesy w Europie Środkowo-Wschodniej. Występuje różnica między procesem demobilizacji gospodarczej a rozbrojeniem. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z restytucją zasobów zaangażowanych w czasie funkcjonowania gospodarki wojennej. W drugim zaś z wyraźnym "odchudzeniem" gospodarki obronnej, która zazwyczaj funkcjonowała na wysokich obrotach przez wiele lat. Stąd też można wyprowadzić pojęcie rozbrojenia, przez które należy rozumieć proces polegający na redukcji wydatków wojskowych, niszczeniu lub demontażu systemów broni zarówno zainstalowanych jak i składowanych, postępującym ograniczeniu mocy produkcyjnych opanowanych systemów broni i przepływie personelu zatrudnionego przez sektor wojskowy do sektora cywilnego.

Ujmując w sposób ogólny zagadnienie ekonomicznych skutków rozbrojenia, należy sprowadzić je do odpowiedzi na trzy kluczowe pytania:

- jakie korzyści może przynieść wykorzystanie zwolnionych przez rozbrojenie środków?
- w jakim stopniu zwalniane zasoby mogą być wykorzystane dla celów "cywilnych"?
- jakie muszą być spełnione warunki, ażeby przejście to mogło się dokonać w miarę szybko i sprawnie?

Należy zauważyć, że próby odpowiedzi na tak postawione pytania wymagają wielu ogólnych i szczegółowych analiz. Niemniej występuje w tym zakresie w literaturze przedmiotu różnorodne a nawet skrajne oceny. Twierdzi się, w niektórych opracowaniach naukowych, że obniżanie zbrojeń może doprowadzić gospodarkę do głębokiej depresji z dużym bezrobociem. Z drugiej strony mówi się o utraconych możliwościach gospodarki jak również szerokiej rzeszy pracowników i żołnierzy na skutek podtrzymywania na wysokim poziomie zbrojeń. Generalnie rzecz biorąc chodzi tu o utrzymanie poziomu popytu

globalnego oraz zatrudnienie zwalnianych osób wraz z wykorzystaniem zdolności produkcyjnych.

Realizacja idei rozbrojenia będzie obniżać **popyt wojskowy**, a tym samym zmniejszać się będzie popyt globalny. Ta konsekwencja jest przedmiotem różnych ocen do skutków zaniku tego popytu dla rozwoju gospodarczego. Ale istnieje szeroka gama dziedzin, które nawet w wysoko rozwiniętych krajach mogą spełniać tę rolę z podobnym rezultatem. Mowa tu o świadczeniach publicznych na oświatę, ochronę zdrowia, ochronę środowiska naturalnego, infrastrukturę techniczną. Wydatkowane przez państwo środki, nie na zbrojenia a na tego typu potrzeby, zrównoważą dotychczasowy popyt wojskowy, uruchomią dodatkowe zatrudnienie i przyczynią się do wzrostu gospodarczego i jego rozwoju.

Zatrudnienie osób, które utracą pracę w wyniku realizacji rozbrojenia jest złożonym problemem natury społecznej. Związane jest to ze stanem zatrudnienia wynikającym z wydatków wojskowych, rozłożeniem w czasie tych procesów, jak również kreowaniu nowego rodzaju popytu przez państwo. Wiele także zależy od sytuacji na rynku pracy. W warunkach bezrobocia dopływ stosunkowo dużej ilości siły roboczej może pogłębić trudności i zakłócić przebieg cyklu gospodarczego. W warunkach ostrego deficytu siły roboczej korzyści wynikające z redukcji sił zbrojnych będą wysokie.

W zasadzie nowe miejsca pracy należałoby tworzyć dla zwolnionych żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych wojska. Przede wszystkim chodzi tu o ludność w wieku produkcyjnym. Natomiast zatrudnieni w przemyśle zbrojeniowym nie będą raczej poszukiwać nowych miejsc pracy, a jedynie zmieniać charakter wykonywanej pracy. Niemniej występować mogą w tym zakresie określone trudności przeważnie o charakterze lokalnym i branżowym. Stąd też wiąże się to z działaniami szkoleniowymi w zakresie zdobycia nowego zawodu, jak również

ewentualnej zmiany miejsca pracy wraz z zamieszkaniem. Stąd też dla tego typu działania potrzebne są dodatkowe nakłady.

W zależności od prowadzonej polityki wojskowej, w dziedzinie zatrudnienia, państwo może stosować odpowiednie instrumenty wpływające na rynek pracy. Należy podkreślić, że przy występowaniu braku siły roboczej na rynku pracy dodatkowe zbrojenia wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy, hamują bowiem wzrost produkcji cywilnej. Przy niepełnym zaś zatrudnieniu wykazują one rolę pozytywną spełniając funkcję bodźcową. Najważniejsze związki między sytuacją na rynku pracy a celami polityki wojskowej zostały ujęte w formie tablicy.

Tablica 1

WPLYW POLITYKI WOJSKOWEJ NA SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY

Cel polityki wojskowej Sytuacja na rynku pracy	Rozbrojenie	Status quo	Zbrojenia
niepełne zatrudnienie	negatywne	pozytywno-negatywne	pozytywne
pełne zatrudnienie	negatywno-neutralne	neutralne	negatywno-neutralne
brak siły roboczej	pozytywne	pozytywno-negatywne	negatywne

Uogólniając uznaje się za prawidłowość procesów rozbrojenia, iż mogą one wywoływać lokalne i przejściowe bezrobocie w rejonach koncentracji przemysłu zbrojeniowego.

Istotny wpływ na efektywność rozbrojenia ma transfer technologii. Zagadnienie to wywołuje zwykle wiele nieuzasadnionych nadziei. Liczy

się na ogromne możliwości tzw. efektów ubocznych badań wojskowych np. wykorzystanie technologii tworzyw i mas stosowanych w konstrukcji samolotów, rakiet i pojazdów kosmicznych. Należy jednak pamiętać o kosztach wdrożenia danej technologii do produktów rynkowych. W praktyce często bywa tak, że cywilny wyrób po zastosowaniu nowych materiałów czy też technologii staje się na tyle drogi, że jest niekonkurencyjny i nie znajduje na rynku dostatecznej wielkości popytu. Należy jednak pamiętać, że o powodzeniu transferu technologii przede wszystkim decydują: posiadane środki inwestycyjne, infrastruktura produkcyjna zakładów, przepływ informacji i kontakty personalne. Poszukiwanie alternatywnych cywilnych rynków dla badań i rozwoju okazuje się, na podstawie wieloletnich obserwacji, stosunkowo mało efektywne. Potrzeby badań naukowych w dziedzinie: oświaty, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, transportu czy walki z przestępczością są relatywnie małe i nie rekompensują skutków rozbrojenia.

Konsekwencją zjawiska rozbrojenia jest także zamykanie baz wojskowych. Wywiera to szereg zróżnicowanych następstw natury ekonomiczno-społecznej. Najsilniej stan ten wpływa na zmiany w lokalnym zatrudnieniu. Skutki z tego powodu mogą być poważne i długotrwałe. W historii gospodarczej znane są przykłady, że na skutek rozwiązania jednostki wojskowej w garnizonie następował: odpływ ludności lokalnej, znaczący spadek dochodów firm, wzrost bezrobocia i poszerzenie patologii społecznych. Skala następstw zależała przede wszystkim od czasu stacjonowania armii oraz od poczynionych przygotowań likwidacyjnych przez władze lokalne. Stąd też postuluje się w tym względzie przygotowanie odpowiednich wieloletnich programów. Z reguły występuje konieczność udzielenia pomocy władzom lokalnym przez organa nadrzędne.

Zaprzestanie lub ograniczenie produkcji pewnej klasy broni oznacza pojawienie się wolnych niewykorzystanych mocy produkcyjnych w

wybranych zakładach przemysłu zbrojeniowego. Nie chodzi tu o odzysk ze złomowania parku maszynowego lub jego odsprzedaży, ale o wykorzystanie zwolnionych środków. Jeśli specjalizacja jest tak duża, że pewien zakład był angażowany wyłącznie do produkcji tego rodzaju broni, to stanie on przed koniecznością zmiany profilu produkcji. Proces ten jest w miarę łatwy, jeśli można podjąć produkcję zbliżoną technologicznie do dotychczas produkowanej zakładając, że uruchomiona produkcja zagospodaruje nową niszę rynkową. Przeciwnie jest trudny, gdy kondycja finansowa zakładu nie pozwala na nowe inwestycje, a proces uruchamiania produkcji wyrobów wydłuża się w czasie i nie znajduje odpowiedniego popytu. Dlatego też w dotychczasowej historii gospodarczej państwo otaczało opieką ten rodzaj zakładów w czasie realizacji redukcji zbrojeń. Szczególnie faworyzowano zakłady wielkie i duże zatrudniające ponad 1 tysiąc pracowników. Proces ten występował zarówno w gospodarce rynkowej jak i planowanej centralnie. Przeważnie przejawiało się to w opracowywaniu planów średnio i długookresowych (1,5-4 lata). Występował tu także wątek koordynujący działania wielu podmiotów gospodarczych i społecznych oraz władz lokalnych i wyższego rzędu.

Istotną sprawą jest także wykorzystanie **majątku** dotychczas służącego obronności państwa. Niemniej część majątku, ze względu na swój charakter, nie będzie przydatna dla celów cywilnych i zajdzie konieczność przeznaczenia ich na złom. Budynki oraz grunty mogą być bezpośrednio lub po przystosowaniu wykorzystane dla nowych zadań.

Zazwyczaj dużych korzyści oczekuje się ze zwolnienia znacznej części **zasobów surowcowych i materiałowych**. Jak pokazuje praktyka niekiedy występują duże trudności z zagospodarowaniem znacznych ilości specyficznych rodzajów surowców (np. kadm, rtęć, niob, kobalt, mangan). Proces ten zazwyczaj trwa kilka lat i wymaga dużych zabiegów, aby go właściwie sfinalizować.

Podsumowując można stwierdzić, że w strukturze problemów rozbrojeniowych można wyróżnić układy uniwersalne i specyficzne dla każdego państwa. W zakresie pierwszego zbioru można wydzielić: konwersję zawodów (zatrudnienia), prac naukowo-badawczych, poszukiwania cywilnych rynków i wpływu zamykania zakładów i baz wojskowych na lokalną gospodarkę. Do drugiego zbioru problemów należy układ gałęziowy przemysłu zbrojeniowego, którego struktura w każdym państwie dostosowana jest do doktryny obronnej i potencjału przemysłu danego państwa. O tych zagadnieniach należy pamiętać każdorazowo analizując problemy rozbrojeniove w poszczególnym państwie. Oprócz tego należy mieć na uwadze następujące prawidłowości:

- rozbrojenie niesie ze sobą sprzeczności interesów, które trzeba rozwiązywać drogą negocjacji, koordynacji i czasami kompromisów między celami makroekonomicznymi i mikroekonomicznymi. Ta prawidłowość powoduje potrzebę programowania i kierowania procesami rozbrojeniowymi na szczeblu państwa w tym również lokalnym;

- rozbrojenie w pierwszym okresie nie daje korzyści, a owocuje raczej skutkami negatywnymi. Na ewentualne korzyści trzeba czekać od 3 do 5 lat przy odpowiednim wsparciu ze strony państwa;

- rozbrojenie należy tak przeprowadzić, aby zachować trzon potencjału gospodarczo-obronnego zdolny do szybkiego i pełnego rozwinięcia w okresie mobilizacji gospodarczej;

- główny ciężar finansowania przedsięwzięć związanych z restrukturyzacją produkcji w przedsiębiorstwach przemysłu zbrojeniowego, zmierzającą w kierunku poszerzenia produkcji rynkowej ponoszą same podmioty.

Obserwując proces demobilizacji po zakończeniu procesu zimnej wojny można zauważyć, że w krajach postsocjalistycznych rozbrojenie sięgnęło granic gotowości mobilizacyjnej, przy niskiej elastyczności państwowych przedsiębiorstw zbrojeniowych. Natomiast w krajach

NATO proces ten miał charakter ograniczony i zachował cechy elastycznej, pokojowej gospodarki obronnej, zdolnej do szybkiego reagowania na zmianę sytuacji politycznej i militarnej. Proces ten przebiegał w stabilnych warunkach politycznych i społeczno-gospodarczych. Można twierdzić, że w procesie tym wykorzystano standardowe metody rachunku gospodarczego przy podejmowaniu decyzji militarnych. Prywatny, w znakomitej większości, przemysł zbrojeniowy tych państw musiał tylko w małym stopniu zmienić typowe zasady marketingu i poprawić prognozy długoterminowe.

Aktualnie zbrojenia w świecie próbuje się przeciwstawić nagłym potrzebom bezpieczeństwa środowiskowego. Dąży się do ogólnosiątkowego zamrożenia wydatków wojskowych i uzyskania dzięki temu środków przeznaczając je na potrzeby rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym celu są wykorzystywane zestawienia nasilających się zagrożeń ogólnoludzkich, które mogłyby być zażegnane, bądź też zmierzałyby w tym kierunku, dzięki wstrzymaniu zbrojeń. Można by także wzmóc pomoc dla krajów biednych kosztem ograniczenia zbrojeń w państwach bogatych. Nie ma oczywiście prostego związku między zmniejszeniem wydatków na cele wojskowe a zwiększeniem pomocy np. dla sojuszników. Niedostatek środków na zbrojenia często jest przyczyną ograniczania pomocy nawet dla najbliższych sojuszników. Niemniej jednak zwiększone wydatki na obronę obniżają pozostałe kierunki rozchodu w budżecie państwa. Tym samym dla innych krajów są pozycją do skreślenia, mimo że dla większości państw - dostawców nie stanowią znacznego obciążenia. Można jednak zauważyć, że pomoc dla krajów biednych pochodzi głównie z krajów bogatych. Stąd też hasło "rozbrowienie dla rozwoju".

STRESZCZENIE

Wydatki wojskowe są jednym z elementów interwencjonizmu państwowego - czyli formą polityki gospodarczej państwa. Polityka ta jest realizowana w drodze przeznaczania określonej części zasobów ekonomicznych kraju na cele militarne czyli kształtowania popytu wojskowego. Popyt wojskowy jest określany jako część składowa popytu globalnego odnosząca się do zapotrzebowania na konkretne dobra ekonomiczne zgłaszane przez wojsko przy danych cenach. Efektem tego są zmiany (choć nie zawsze jednoznaczne i wyraźne) w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Wskazuje się zarówno na pozytywne jak i negatywne skutki dla gospodarki związane z powiększaniem wydatków wojskowych. Pozytywny wpływ zbrojeń na proces gospodarczy rozpatruje się w trzech płaszczyznach: rozszerzania skali wytwórczości, stabilizującego działania na procesy gospodarcze i przyspieszenia postępu technicznego. Istnieje szeroka gama negatywnych skutków zbrojeń dla gospodarki. Do najistotniejszych z nich zalicza się angażowanie w zbrojeniach olbrzymich zasobów ludzkich, finansowych, surowcowych, produkcyjnych i inwestycyjnych, które skierowane do wytwarzania w sektorze cywilnym przyspieszyłyby lub wręcz umożliwiłyby rozwiązanie palących problemów społeczno-gospodarczych wielu krajów współczesnego świata.

Zatrudnienie osób, które utracą pracę w wyniku realizacji rozbrojenia jest złożonym problemem natury społecznej. Wiąże się to z działaniami szkoleniowymi w zakresie zdobycia nowego zawodu, jak również ewentualnej zmiany miejsca pracy wraz z zamieszkaniem. Wykorzystanie majątku wojskowego, jak również parku maszynowego w przemyśle zbrojeniowym stanowi, w okresie rozbrojenia, ważny problem. Jedynie część majątku ze względu na swój charakter będzie przydatna dla celów cywilnych. Istotna część będzie musiała być przeznaczona na złom. Budynki oraz grunty mogą być bezpośrednio lub po przystosowaniu wykorzystane dla nowych zadań.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Popyt wojskowy
- * Rozbrojenie

PYTANIA KONTROLNE

1. Jaki jest wpływ popytu wojskowego na procesy gospodarcze?
2. Przedstaw argumenty świadczące o pozytywnym i negatywnym wpływie zbrojeń na gospodarkę?
3. Jakie prawidłowości występują w procesie rozbrojenia?

LITERATURA ZALECANA

1. M. Daniluk, *Wojsko w gospodarce rynkowej*, Bellona Warszawa 1994.
2. W. Stankiewicz, *Amerykańska analiza konwersji w latach 1961-1968*, "Materiały i Studia" ION AON, Warszawa 1992 nr 18.
3. W. Stankiewicz, *Z zagadnień ekonomiki bezpieczeństwa i obrony*, "Materiały i Studia" IEO AON, Warszawa 1995 nr 33.
4. J. Płaczek, *Wpływ wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy. Zarys problemu*, "Materiały i Studia" IEO AON, Warszawa 1992 nr 16.

VI. ZASOBY RZECZOWE W PRZYGOTOWANIACH OBRONNYCH

Jedną z ważniejszych kategorii ekonomicznych opisujących potencjał produkcyjny społeczeństwa są niewątpliwie zasoby. Potencjał ten może być wykorzystywany zarówno do podnoszenia poziomu życia społeczeństwa jak i do maksymalizowania produkcji wojennej w przypadku zagrożenia lub wojny. O ile nie ulegają zasadniczej zmianie te wielkości zasobów które decydują o sile i zamożności państwa, to w sytuacjach ekstremalnych zmienia się charakter ich wykorzystania.

Generalnie ujmując problem w praktyce gospodarczej występują trzy rodzaje zasobów ¹:

- 1) zasoby naturalne;
- 2) zasoby materialne;
- 3) zasoby pracy.

Zasoby naturalne to użyteczne dla człowieka naturalne składniki przyrody takie jak np. złoża minerałów, zasoby wodne, gleba, rośliny i zwierzęta, formy terenu, warunki klimatyczne ². Dalsza systematyzacja prowadzi do stwierdzenia, że zasoby naturalne możemy traktować jako:

- środki pracy - np. ziemia, szlaki wodne itp.;
- źródła energii - np. siła wody, surowce energetyczne itp.;
- surowce i materiały - np. surowce mineralne, lasy, woda technologiczna itp.;
- przedmioty konsumpcji - np. woda pitna, runo leśne itp.

Zasoby materialne to zasoby środków produkcji i środków konsumpcji, które w danym momencie znajdują się w dyspozycji społeczeństwa. Uogólniając w tym miejscu stwierdzić możemy, że zasoby materialne stanowią główny element składowy majątku narodowego. W ramach tych zasobów możemy wyróżnić ponadto:

- 1) materialne zasoby produkcyjne;
- 2) materialne zasoby nieprodukcyjne;
- 3) zapasy i rezerwy towarów i materiałów.

Zasoby pracy tworzy ludność w wieku produkcyjnym, zdolna do wykonywania pracy społecznie użytecznej.

Jako że nie jest to jedyna słuszna klasyfikacja, stosując inne podejście do problemu wyróżniamy:

- zasoby ludzkie;
- zasoby rzeczowe.

Zasoby ludzkie - to cała ludność kraju wraz z jej kwalifikacjami, wiedzą techniczną i naukową, nawykami i doświadczeniami, tradycjami narodowymi oraz wojskowymi. W związku z ujęciem ich w oddzielnym rozdziale nie będziemy szczegółowo rozpatrywać tej kategorii ekonomicznej.

Zasoby rzeczowe stanowiące istotny czynnik potencjału produkcyjnego społeczeństwa możemy podzielić na:

- 1) surowce;
- 2) aparat wytwórczy;
- 3) zapasy i rezerwy materiałowe;
- 4) infrastrukturę techniczno-ekonomiczną i społeczną.

Przeprowadzona kategoryzacja zasobów rzeczowych wskazuje na to, że poszczególne ich rodzaje mają zarówno swój wymiar ilościowy jak i jakościowy. Nie popełnimy większego błędu jeśli w tym miejscu stwierdzimy, że istnieje względna możliwość planowego ich kształtowania.

Zasoby, jakimi w danym momencie dysponuje państwo, mogą być wykorzystywane przez wiele elementów składowych systemu obrony państwa. Niezależnie od tego na stan systemu obrony państwa mają również wpływ w tzw. "zasoby wolne" czyli woda, gleba i atmosfera a ukształtowanie terenu czy rodzaj i ilość kopalin użytecznych nie powinno być pominięte przy sporządzaniu analiz obronno-gospodarczych.

W związku z wydzieleniem infrastruktury techniczno-ekonomicznej do oddzielnej części opracowania, szczegółowo odniesiemy się do pozostałych rodzajów zasobów rzeczowych.

1. Surowce

Surowce są to dobra materialne zaliczane do przedmiotów pracy, występujące w postaci naturalnej i charakteryzujące się minimalnym stopniem przetworzenia (kopaliny, produkty rolne, leśne lub zwierzęce). Cechą charakterystyczną tej grupy zasobów jest to, że są one elementem wyjściowym wszelkich procesów produkcyjnych. Ich deficyt wynikający zarówno z niedorozwoju własnej bazy surowcowej jak i z trudności zrealizowania importu niezbędnego może mieć decydujący wpływ na tempo wzrostu gospodarczego jak i poziom bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

Uwzględniając kryterium pochodzenia, ogół zasobów surowcowych możemy podzielić na:

- surowce mineralne, które możemy zaliczyć do grupy surowców względnie nieodtwarzalnych (np. różnego rodzaju kopaliny użyteczne);
- surowce pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, które dla odmiany możemy zaliczyć do grupy surowców względnie odtwarzalnych.

Zasoby surowcowe kraju stanowią ważny czynnik decydujący o wielkości potencjału gospodarczo-obronnego ³. Znaczenie tego czynnika zmienia się w zależności od stanu w jakim znajduje się gospodarka narodowa (pokojowa gospodarka obronna, gospodarka pogotowia wojennego, gospodarka wojenna), od wielkości zasobów rodzimych oraz od poziomu zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W związku z trudnością jednoznacznego oddzielenia surowców wykorzystywanych na cele "wojskowe" od surowców wykorzystywanych na cele "cywilne" rozpatrujemy wszystkie zasoby surowcowe jakimi dysponuje państwo.

W zależności od stanu gospodarki zasoby surowcowe - a w szczególności niektóre z nich - będą stanowiły decydujące ogniwa procesu mobilizacji gospodarczej oraz produkcji przemysłu obronnego i lotniczego. Z tego też względu w literaturze obronno-ekonomicznej pojawia się pojęcie "surowce strategiczne", wyrażające szczególną wartość określonej grupy surowców dla potencjału gospodarczo-obronnego.

Pod pojęciem "surowce strategiczne" rozumiemy te minerały i metale, które są wydobywane i produkowane w kraju w niedostatecznych ilościach. Stan taki charakteryzujący się niedostateczną podażą może wywoływać zakłócenia wzrostu gospodarczego a w przypadku zagrożenia może być przyczyną powstawania napięć społecznych i trudności gospodarczych.

Wspomnieliśmy już o wielkości układów klasyfikacyjnych zasobów surowcowych w gospodarce narodowej. Z punktu widzenia gospodarki obronnej podstawowymi kryteriami podziału surowców wydają się być przydatność i dostępność. Uwzględnienie tych kryteriów pozwala sformułować listę surowców niezbędnych dla przemysłu obronnego i lotniczego z zachowaniem właściwej kolejności i ważności. Możemy ponadto określić aktualny stan posiadania określonego surowca jak i ocenić możliwości jego pozyskania.

Uwzględniając powyższe wskazania, zasoby surowcowe z punktu widzenia obronności dzielimy na ⁴:

- **surowce dostępne** - czyli takie, które występują w nadmiarze i możemy je eksportować bądź takie, których poziom zapasów uznaliśmy za dobry;

- **surowce deficytowe** - to surowce o istotnym znaczeniu dla produkcji obronnej, z trudem pozyskiwane ze źródeł krajowych (nie pokrywają niezbędnych potrzeb) a ich zapasy są niewystarczające;

- **surowce krytyczne** - to z kolei surowce nie występujące na własnym terytorium a pozyskiwane z importu, często z kraju potencjalnego przeciwnika, trudne do zgromadzenia w stosunkowo krótkim czasie.

Lista surowców strategicznych nie jest tworzona raz na zawsze lecz podlega ciągłym modyfikacjom, w zależności od zmieniającej się sytuacji. Na jej kształt w sposób zdecydowany wpływają zagadnienia kształtujące podaż (wcześniejsze gromadzenie rezerw), jak również zagadnienia kształtujące popyt (ograniczony zasięg nowych technologii ograniczających zużycie, recyding, substytucja materiałowa).

Polska charakteryzuje się zróżnicowanym poziomem samowystarczalności surowcowej. Wielkość zasobów poszczególnych grup surowców, dostępność eksploatacyjna oraz możliwości wydobywcze decydują o poziomie bezpieczeństwa surowcowego kraju. Problem ten jest mniej uciążliwy w warunkach pokojowej gospodarki obronnej, kiedy to wszelkie niedobory możemy uzupełnić drogą importu. Komplikacje pojawiają się natomiast w sytuacjach zagrożenia, kiedy to import z tradycyjnych źródeł staje się niecelowy lub wręcz niemożliwy, zwłaszcza w sytuacji, kiedy potencjalny przeciwnik jest jednocześnie strategicznym dostawcą. W takich sytuacjach możemy polegać jedynie na własnych zasobach surowcowych i wcześniej zgromadzonych zapasach oraz w miarę szybko doprowadzić do zmiany orientacji geograficznej w dotychczasowych kierunkach importu.

Analizę zasobów surowcowych Polski przeprowadzimy opierając się o oficjalne dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące grupy wybranych surowców w latach 1989-1994.

Dane zawarte w tabeli 1 przedstawiają zasoby złóż udokumentowanych geologicznie. Ze względu na wysokie koszty eksploatacji nie wszystkie złoża które już znamy są zagospodarowane. Określenie stopnia zagospodarowania złóż jest względnie stabilne (wysokie koszty inwestycji) i oszacowano je w granicach od 4% (sól kamienna) do 75% (gaz ziemny).

Tabela 1

ZASOBY WYBRANYCH SUROWCÓW MINERALNYCH W POLSCE

Lp.	Wyszczególnienie	J.m.	Z a s o b y					
			1989	1990	1991	1992	1993	1994
S u r o w c e e n e r g e t y c z n e								
1	Ropa naftowa	mln	4,0	5,0	5,0	5,0	4,9	4,3
2	Gaz ziemny	km³	167,8	168,6	161,7	155,0	155,0	147,0
3	Węgiel kamienny	mln	65931	65838	65029	64650	64889	61129
4	Węgiel brunatny	mln	12902	12861	13148	14413	14316	14287
R u d y m e t a l i								
1	Cynkowo- -ołowiowe	mln	352	343	276	229	216	211
2	Miedzi	mln	3405	3379	3428	3377	3359	3190
S u r o w c e c h e m i c z n e								
1	Siarka rodzima	mln	904	897	878	863	756	747
2	Sól kamienna	mln	75022	74639	87775	87754	87654	121557

Uwaga: W 1994 r. podano dane skorygowane Państwowego Instytutu Geologicznego.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1992, GUS Warszawa, s. 251-252, Rocznik Statystyczny 1994, op. cit., s. 392-394, Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s. 21.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pozwala na bardzo ogólne stwierdzenie, że stan zasobów w latach 1989-1994 był względnie stały z wyłączeniem ropy naftowej, rud cynkowo-ołowiowych i soli kamiennej. Świadczy to o wysokim poziomie stabilności zasobów nie zawsze jednak na wymaganym poziomie.

Wykorzystując dane zawarte w tabeli 1 trudno jest nam wnioskować na ile zabezpieczają one potrzeby naszej gospodarki. Zależy to bowiem od wielu czynników a w tym od popytu surowcowego na rynkach światowych, wielkości eksportu, materiałochłonności produkcji, nowoczesności technologii produkcyjnych czy wielkości inwestycji w przemyśle wydobywczym. Aby określić na ile wielkość wydobycia krajowego zapewnia harmonijność produkcji musimy dokonać uproszczonego bilansu surowców energetycznych.

Tabela 2

BILANS WYBRANYCH SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH (W TYS. TON)

Surowiec	1990	1991	1992	1993	1994
Węgiel kamienny					
Wydobycie	147736	140376	131531	133424	133933
Import	560	54	126	129	1044
Eksport	28065	19534	19602	22968	27695
Zmiana zapas.	+305	+2061	+850	-	+2355
Zużycie	119926	118834	111205	110584	107847
Węgiel brunatny					
Wydobycie	67584	69406	66852	68105	66770
Eksport	193	1275	978	909	719
Zmiana zapas.	-	+183	+415	-	+17
Zużycie	67391	67948	6547	67221	66035
Gaz ziemny (hm ³)					
Wydobycie	3867	4132	4019	4949	4635
Import	7836	6615	6247	5486	5816
Eksport	1	1	3	16	24
Zmiana zapas.	+235	+24	+144	-	-
Zużycie	111141	10139	9537	9709	9891

Surowiec	1990	1991	1992	1993	1994
R o p a n a f t o w a					
Wydobycie	163	158	199	235	284
Import	13126	11454	12769	13674	127721
Zmiana zapas.	+443	-	+106	+542	-
Zużycie	12846	11726	12862	13367	13448

Źródło: Rocznik Statystyczny 1994, op. cit., s. 392-394.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na niekorzystną w porównaniu z innymi krajami europejskimi strukturę energii pierwotnej. Sytuację w tym zakresie najlepiej zobrazują dane zawarte w tabeli 3.

T a b e l a 3

STRUKTURA ENERGII PIERWOTNEJ W 1994 R.

Kraj	Nośniki energii (w %)					
	Ropa	Gaz	Węgiel	Energia jądrowa	Woda	Razem
Francja	44	13	10	31	2	100
Niemcy	39	17	33	11	-	100
Węgry	29	36	22	13	-	100
Polska	13	8	78	-	1	100

Źródło: "Życie Gospodarcze" nr 45/1994 r.

Węgiel kamienny - jest jednym z niewielu surowców energetycznych, który w Polsce występuje w nadmiarze. Pomimo tego, że nie mamy do czynienia ze zjawiskiem uzależnienia, z uwagi na jego strategiczne

znaczenie w gospodarce energetycznej dokonamy krótkiego bilansu wydobycia i zużycia.

Wydobycie węgla kamiennego w kraju systematycznie spada ze 177,2 mln t w 1989 r. do 133,9 mln t w 1994 r. Ten blisko 25% spadek wydobycia spowodowany był głównie zmniejszonym zapotrzebowaniem gospodarki na ten nośnik energii. Jeśli chodzi o eksport, to przy jego znacznej redukcji w latach 1989-1992 o 30% obserwujemy tendencję wzrostową, która prawie doprowadziła do odbudowania poziomu roku 1989 osiągając 27,7 mln t w 1994 r. Warto również wspomnieć, że w przeciągu ostatnich pięciu lat (za wyjątkiem 1993 r.) regularnie wzrastał stan zapasów. Prognozy zapotrzebowania na ten nośnik energii jak i szacunki zużycia wskazują, że nawet po uwzględnieniu efektów procesów restrukturyzacyjnych nie zagrozi nam uzależnienie od importu.

Węgiel brunatny - będąc najtańszym nośnikiem energii w Polsce, niemal w całości wykorzystywany jest do celów energetycznych. Względnie niskie koszty jego wydobycia jak i korzystna lokalizacja elektrowni blisko kopalń (niskie koszty transportu) powodowały, że był on atrakcyjnym nośnikiem energii. Stabilny w miarę poziom wydobycia tego surowca przy równie stabilnym zużyciu pozwoliła na wygospodarowanie niewielkich nadwyżek, które były kierowane na eksport bądź powiększały zapasy. Aktualne potrzeby gospodarki limitowane mocami elektrowni bazujących na tym nośniku energii szacowane są na poziomie około 65 mln ton rocznie i pokrywane są wydobyciem krajowym. Obecny poziom wydobycia węgla brunatnego bez dodatkowych nakładów na inwestycje może być zachowany przez okres najbliższych 10 lat. Prognozy jego wykorzystania wskazują, że istniejąca baza zasobowa złóż przy przewidywanym zużyciu umożliwi zaspokojenie potrzeb gospodarki narodowej, ale nie wykluczy koniecznych inwestycji o charakterze górniczo-energetycznym.

Gaz ziemny - stanowiąc około 8% ogólnej wielkości zużycia paliw pierwotnych w kraju jest szczególnie przydatny w następujących sektorach gospodarki narodowej:

- w gospodarstwach domowych i gospodarce komunalnej;
- w przemyśle;
- w energetyce;
- w transporcie (paliwo do silników spalinowych).

Gaz ziemny jest cenionym nośnikiem energii a to za przyczyną względnie wydajnego spalania jak i stosunkowo niskiej szkodliwości ekologicznej. Wydobycie gazu ziemnego po chwilowym spadku w 1990 r. o blisko 28% ustabilizowało się na poziomie około 4-4,5 mld m³ rocznie, osiągając w 1994 r. poziom 4,6 mld m³. W analizowanym przedziale import cały czas przewyższa wydobycie krajowe. Utrzymujący się na dość niskim poziomie udział wydobycia krajowego w zużyciu ogółem stanowiący w 1989 r. - 43%, 1990 r. - 35%, 1991 r. - 40%, 1992r. - 42%, 1993 r. - 51% a w 1994 r. - 46% wskazuje niezbicie na utrzymujące się uzależnienie od dostaw zagranicznych. Fakt ten musi niepokoić jeśli dodamy, że dostawy gazu ziemnego pochodzą prawie w 100% od jednego kontrahenta tzn. z Federacji Rosyjskiej, a możliwości jego magazynowania w kraju są bardzo ograniczone szacowane na około 25% możliwości magazynowych krajów Unii Europejskiej. Prognoza zakłada ponad dwukrotny wzrost zużycia tego nośnika energii, a jego pozyskanie będzie możliwe głównie za pośrednictwem rurociągu tranzytowego Rosja - Europa Zachodnia.

Ropa naftowa - jest nośnikiem energii o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w tym również dla gospodarki obronnej. Polska znajduje się w szczególnym położeniu, gdyż od wielu lat wydobycie krajowe waha się w przedziale 1-2,5% zużycia globalnego. Ponieważ wydobycia nie można znacząco zwiększyć, zużycie ogólne (w tym i przerób ropy naftowej) uzależnione jest nieomal w 100% od dostaw

importowych. Sytuacja powyższa jest wynikiem wymuszonych oszczędności zużycia, spowodowanych m.in. trudnościami płatniczymi w pozyskiwaniu nowych dostaw tego nośnika energii.

Nie jest to jedyna przyczyna ograniczeń w zużyciu. Zwiększony import tego surowca nie może być poważnie brany pod uwagę ze względu na ograniczone możliwości przerobowe krajowego przemysłu oraz ograniczone możliwości składowania (surowca i wyrobów gotowych). Od wielu lat możliwości przerobowe krajowych rafinerii kształtują się na poziomie około 16,5 mln ton rocznie a biorąc pod uwagę wielkość importu możemy mówić jedynie o około 20% rezerwie mocy przerobowej.

Niezwykle ważne z punktu widzenia obronności są kierunki geograficzne dostaw. Pomimo znacznej dywersyfikacji kierunków dostaw w 1994 r. ponad 50% ropy naftowej importowaliśmy z Rosji i Kazachstanu, około 20% z Wielkiej Brytanii a z Iranu i Norwegii po około 12,5%. Sytuacja taka nie może zadawać jednak jest to znaczący postęp, jeśli porównamy ją ze strukturą dostaw z lat osiemdziesiątych.

Rudy żelaza - występują w Polsce na dość znacznych obszarach. Wielkość zasobów szacowana jest na około 700 mln ton jednak niska jakość czyni ich pozyskanie dla celów przemysłowych nieopłacalnym. Śladowe wielkości wydobycia krajowego (poniżej 1% krajowego zużycia) powoduje nasze uzależnienie od importu tego surowca. Wielkość importu rudy żelaza i koncentratów ustabilizowała się w 1994 r. na poziomie około 8,5 mln ton i stanowi to znaczny problem transportowy.

Rudy żelaza - będąc podstawowym i jednocześnie niezbędnym surowcem do produkcji wyrobów ze stali - posiadają ważne znaczenie dla produkcji przemysłu obronnego i lotniczego. Monopolistyczna pozycja dostaw z importu nie jest zjawiskiem korzystnym patrząc z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa. Trudno ocze-

kiwać przełomowych zmian w tym obszarze ze względu na brak dostaw rodzimych i ograniczonych możliwości przetwórczych zacofanego technologicznie polskiego przemysłu hutniczego.

Rudy miedzi - zasoby tego surowca i wielkość wydobycia krajowego stanowią o tym, że kraj nasz znajduje się od lat w gronie liczących się producentów na świecie. Jeśli pokusimy się o porównanie wielkości udokumentowanych zasobów tego surowca (3190 mln ton w 1994 r.) oraz wielkość rocznego wydobycia (około 25 mln ton) możemy stwierdzić, że w pełni pokrywamy zapotrzebowanie krajowe oraz eksportujemy znaczne ilości miedzi elektrolitycznej (w 1994 r. wyprodukowano 430 tys. ton a wyeksportowano 264 tys. ton).

Aluminium hutnicze - znaczenie tego surowca dla przemysłu obronnego i lotniczego jest bezsporne. Jego produkcja bazuje głównie na imporcie boksytów i tlenku aluminium (średnio około 30 tys. ton rocznie) oraz aluminium i wyrobów z aluminium (średnio 75 tys. ton rocznie). Zużycie krajowe aluminium hutniczego waha się w granicach około 85 tys. ton (za wyjątkiem 1990 r.), co pozwala eksportować ponad 25 tys. ton rocznie.

Rudy cynkowo-olowiowe - wydobycie tego ważnego z punktu widzenia obronności państwa surowca ustabilizowało się na poziomie 4,8 mln ton rocznie. Pozwala to zaspokoić potrzeby krajowego przemysłu przetwórczego (przy niewielkim imporcie rud cynku i koncentratów wynoszącym średnio 73,5 tys. ton) oraz utrzymać eksport na poziomie około 80 tys. ton cynku. Należy podkreślić, że krajowe zużycie cynku wykazuje od 5 lat tendencję spadkową a w 1994 r. ustabilizowało się na poziomie około 85 tys. ton.

Z innych surowców metalicznych ze względu na wielkość wydatków poniesionych na ich pozyskanie warto zwrócić uwagę na; tytan, magnez, wolfram, molibden i antymon. Właściwie prawie wszystkie potrzeby w

zakresie surowców metalicznych pokrywamy importem za wyjątkiem miedzi, srebra, ołowiu i cyny.

Przerwanie lub wstrzymanie dostaw z importu groziłoby poważnymi zakłóceniami produkcji hutnictwa, przemysłu maszynowego, okrętowego, elektrotechnicznego, samochodowego, kolejowego, lotniczego a przede wszystkim obronnego. Sytuacja taka może stanowić możliwość wywierania presji przez uprzywilejowanych dostawców. Aby temu skutecznie przeciwdziałać niezbędne staje się prowadzenie stałego monitoringu i korygowanie polityki importowej.

Zmniejszenie uzależnienia od dostaw importowych w obszarze surowców można osiągnąć poprzez:

- dynamiczne rozwijanie własnych zdolności wydobywczych i przetwórczych;
- szersze wykorzystywanie recyklingu;
- powszechniejsze stosowanie substytutów deficytowych surowców i materiałów;
- wprowadzanie oszczędniejszych technologii wytworzenia wyrobów;
- weryfikację struktury i wielkości rezerw w związku ze zmianami technologicznymi produkcji;
- oszczędności zużycia deficytowych surowców i materiałów.

W gospodarce obronnej wykorzystywane są w zasadzie wszystkie znane nam surowce i materiały. W zależności od tempa rozwoju techniki wojskowej i technologii ranga poszczególnych surowców ulega ciągłemu przewartościowaniu. Kryterium przydatności pozwala tworzyć listy niezbędnych surowców i ustalić ich przydatność dla przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego. Kryterium dostępności natomiast umożliwia ocenę stanu ich posiadania oraz łatwości pozyskania.

2. Aparat wytwórczy

Warunkiem koniecznym do wytworzenia konkretnego wyrobu jest posiadanie surowców i materiałów, zdolności aparatu wytwórczego, technologii produkcji i oczywiście czynnika ludzkiego.

Najbardziej uogólniając możemy stwierdzić, że **aparat produkcyjny to środki pracy, które znajdują się w dyspozycji gospodarki narodowej lub bardziej precyzyjnie w dyspozycji podmiotów gospodarczych (park maszynowy, obiekty i urządzenia produkcyjne)**. Środki te determinują zdolność produkcyjną przemysłu wydobywczego i przetwórczego w ujęciu ilościowym, jakościowym i pod względem struktury produkcji. Szczególnie znaczenie przypisuje się obecnemu poziomowi nowoczesności aparatu wytwórczego i jego zdolnościom adaptacyjnym do funkcjonowania w nowych, zmienionych warunkach oraz absorbowaniu najnowszych osiągnięć techniczno-technologicznych.

Potencjał aparatu wytwórczego wyrażany jest pośrednio przez ilościowe wskaźniki produkcji oraz nominalną zdolność produkcji przemysłu. Jest on funkcją wielkości mocy urządzeń produkcyjnych zainstalowanych w poszczególnych działach gospodarki narodowej przy założeniu maksymalnego poziomu wykorzystania sił wytwórczych.

Patrząc na problem z punktu widzenia ekonomiczno-obronnego odnosimy wrażenie, że narzędzia pracy są tym elementem, który najbardziej wpływa na rozwój sił wytwórczych w pokojowej gospodarce obronnej, gospodarce pogotowia wojennego i gospodarce wojennej. Produkcja wojenna opiera się bowiem o potencjał wytwórczy funkcjonujący w gospodarce pokojowej, ukierunkowany na maksymalizację produkcji środków walki (zmiana w stosunku do okresu pokojowego priorytetów produkcji). W tym szczególnym okresie wykorzystuje się te czynniki aparatu wytwórczego, które służą rozwijaniu produkcji wojennej przy ograniczonym wykorzystaniu pozostałych.

Analiza aparatu wytwórczego w odniesieniu do potrzeb obronnych państwa wskazuje na szczególne znaczenie przemysłu obronnego i tych dziedzin "cywilnych", których przed i po przeprowadzeniu konwersji będą niezbędne dla produkcji wojennej. Z tego też względu badaniom i analizom poddawane są zdolności produkcyjne przemysłu wydobywczego (górnictwo, hutnictwo), oraz przemysłu przetwórczego (elektromaszynowego, elektronicznego czy chemicznego). Szczególna rola w tym okresie przypada przedsiębiorstwom przemysłu obronnego i lotniczego, ale ze względu na układ tego opracowania i wagę zagadnienia należy je wyłączyć do oddzielnego opracowania ⁵.

W związku z faktem, iż na kondycję gospodarki obronnej wpływa zdolność produkcyjna całej gospodarki narodowej, proponujemy poddać analizie podstawowe wskaźniki opisujące i charakteryzujące całą gospodarkę. Nasze rozważania rozpoczniemy od analizy produkcji sprzedanej przemysłu w ostatnich latach (zobacz tabela 4).

Tabela 4

PRODUKCJA SPRZEDANA PRZEMYSŁU (CENY BIEŻĄCE - W MLN ZŁ)

Lata	Ogółem	na 1 mieszkańca	na 1 zatrudnionego
1990	56590,8	1485	-
1991	75406,5	1972	-
1992	99760,3	2600	28770
1993	139354,6	3623	41086
1994	184405,1	4784	54860

Uwaga: W 1993 r. wartość produkcji zawiera podatek obrotowy + VAT

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s. 380

Analiza danych zawartych w tabeli 4 upoważnia nas do stwierdzenia, że wartość produkcji sprzedanej przemysłu licząc w cenach bieżących systematycznie rośnie. Szczególnie zauważalny jest wzrost produkcji w

latach 1993 - o 6,4% i w 1994 - o 12,1%. Jest to fakt powszechnie znany świadczący o przewyżczeniu zjawiska kryzysu i ugruntowujących się tendencjach wzrostowych. Wyrażając wartość produkcji przemysłowej w cenach stałych roku 1992 i przyjmując poziom 1990 r. za 100, wartość produkcji w 1994 r. osiągnęła wielkość 112,8%. Jeżeli przyjąć natomiast za 100 poziom roku 1992 to wskaźnik ten jest jeszcze bardziej korzystny i wynosi 119,3%.

Wartość produkcji sprzedanej przemysłu licząc w cenach stałych nie rosła równomiernie we wszystkich rodzajach działalności. Najbardziej dynamicznie rosła ona w odniesieniu do działalności produkcyjnej, nieco mniej w górnictwie i kopalnictwie a najmniej w zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz i wodę.

Przyglądając się strukturze wzrostu produkcji sprzedanej w aspekcie obronnym pewne zaniepokojenie może budzić stosunkowo niższe tempo wzrostu w odniesieniu do przetworów ropy naftowej, produkcji metali i produkcji maszyn i urządzeń (za wyjątkiem 1994 r.). Są to wyroby szczególnie ważne z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa.

Ze względów obronnych godny podkreślenia jest fakt, że zjawisko bezwzględного wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu odnotowujemy przy malejącym zatrudnieniu. Przeciętne zatrudnienie w przemyśle wynosiło odpowiednio: w 1989 r. - 4050,6 tys., 1990 - 3679,3 tys., 1991 - 3317,8 tys., 1992 - 3467,6 tys., 1993 - 3391,8 tys. a w 1994 r. - 3361,4 tys. osób.

Następnym elementem analizowanym jest wartość brutto środków trwałych (zobacz dane zawarte w tabeli 5).

Dane zawarte w tabeli 5 dotyczą bieżących cen ewidencyjnych. Już pobieżne spojrzenie pozwala zauważyć nieco szybsze tempo wzrostu w latach 1993 i 1994. Przyjmując jednak poziom cen stałych roku 1990 za 100 w 1994 r. osiągnęliśmy 7,1% wzrost wartości brutto środków

trwałych. Jeśli jednak przyjąć za 100 poziom cen stałych 1992 r. to w 1994 r. wzrost ten wynosił jedynie 4,5%.

Tabela 5

WARTOŚĆ BRUTTO ŚRODKÓW TRWAŁYCH

Lata	Ogółem	w tym:		
		budynki i budowle	maszyny, urząd. narzędzia	środki transportu
ceny bieżące - (w mln zł)				
1990	338474,0	255762,7	56852,4	21842,2
1991	339135,3	257491,1	56853,7	20745,2
1992	355154,9	269075,7	61607,5	20355,7
1993	384526,0	287297,5	71285,1	21746,0
1994	421391,2	305256,0	87017,9	24827,6
Rok poprzedni = 100				
1989	103,4	103,3	103,5	104,6
1990	101,1	101,6	103,7	103,6
1991	101,2	101,6	101,2	96,2
1992	101,3	101,6	102,6	94,2
1993	101,9	101,9	103,8	96,4
1994	102,6	101,8	106,0	100,5

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s. 512

Wartość brutto środków trwałych nie wzrastała równomiernie. Względnie stabilnie rosła wartość brutto budynków i budowli (średnio o około 1,5% rocznie), bardziej dynamicznie natomiast rosła ich wartość w odniesieniu do maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi (średnio około 3% rocznie). Niepokojącym zjawiskiem natomiast jest

spadek wartości brutto środków trwałych w odniesieniu do środków transportowych w latach 1991-1993 (średnio o około 4,5% rocznie).

Dla pełniejszej oceny zapoznajmy się ze stanem i ruchem środków trwałych w analizowanym okresie (tabela 6).

Tabela 6

STAN I RUCH ŚRODKÓW TRWAŁYCH - WARTOŚĆ BRUTTO
(BIEŻĄCE CENY EWIDENCYJNE)

Lata	Stan na 1 01.	Przyrost			
		ogółem		w tym:	
				z inwestycji	zlikwidow.
		w mln zł	w %	w mln zł	
1990	134813,7	6113,8	4,5	6850,2	1352,2
1991	331561,5	7573,8	2,3	11278,1	2822,4
1992	344104,9	11050,0	3,2	14950,4	2498,0
1993	366116,0	18410,0	5,0	20573,1	2271,2
1994	396319,7	25507,5	6,3	26975,7	2197,7

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s.513

Już pierwsze spojrzenie uwidacznia duże rozbieżności pomiędzy poziomem roku 1990 i 1991. Jest to spowodowane tym, iż dane roku 1990 dotyczą cen odtworzenia z grudnia 1989 a przyrost ogółem stanowi różnicę pomiędzy wartością brutto środków trwałych przed aktualizacją (stan na 31.12.1989 r.) a wartością po aktualizacji (stan na 1.01.1990 r.). Dane roku 1991 r. są podane po korekcie aktualizacji według stanu na 1.01.1991 r.

Pomimo przedstawionych wyjaśnień, począwszy od 1993 r. obserwujemy znaczne przyrosty ogółem wartości brutto środków trwałych (średnio około 5,5% rocznie) szczególnie z działalności inwestycyjnej. Pełniejszej informacji o nakładach inwestycyjnych na środki trwałe dostarcza nam analiza danych zawartych w tabeli 7.

Tabela 7

NAKŁADY INWESTYCYJNE W GOSPODARCE NARODOWEJ

Lata	Ogółem	Nakłady na środki trwałe			
		Razem	w tym:		
			budynki i budowle	maszyny, urządzenia i narzędzia	środki transportowe
Ceny bieżące (mln zł)					
1990	11581,0	-	6766,7	3968,2	
1991	16883,7	-	9725,6	4542,8	
1992	20159,7	19926,1	11574,8	5414,0	961,2
1993	24715,9	24434,1	13644,4	7671,2	1650,6
1994	33865,1	33489,2	17675,6	11288,6	2647,8
Rok poprzedni = 100					
1989	97,6	-	99,0	94,8	
1990	89,9	-	90,2	90,1	
1991	95,9	-	98,2	91,1	
1992	100,4	-	94,9	114,6	
1993	102,3	102,4	93,6	116,2	133,3
1994	108,2	108,3	103,7	113,8	124,3

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s. 506

Analizując dane zawarte w tabeli 7 w cenach stałych dopiero od 1992 r. zauważamy faktyczny wzrost nakładów inwestycyjnych i tak: w 1992 r. - o 0,4%, w 1993 r. - 2,3%, a w 1994 r. - wzrost o 8,2%. Przyglądając się temu zjawisku wyrażanemu w cenach bieżących można byłoby pokusić się o bardziej optymistyczne wnioski. Podobnie jak przy analizie wartości brutto środków trwałych najbardziej dynamicznie rosły nakłady na maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia, nieco wolniej natomiast na budynki, budowle i środki transportowe. Te ostatnie zanotowały znaczący wzrost nakładów inwestycyjnych dopiero od 1992 r.

Niepokojący natomiast jest stopień zużycia środków trwałych. Przy średniej krajowej zużycia kształtującej się na poziomie 44% w 1991 r. i 43,3% w 1994 r. znacznie gorzej jest w przemyśle i wynosi odpowiednio 52,4% oraz 48,9%. Przyglądając się strukturze zużycia środków trwałych w przemyśle, wyższe od przeciętnej wartości w 1994 r. osiągnęły: przemysł wydobywczy, przemysł przetwórczy ropy naftowej, wyrobów chemicznych, metali oraz produkcji maszyn i urządzeń. Jest to sytuacja wysoce niekorzystna z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa i dlatego należy dążyć do odwrócenia tych niekorzystnych tendencji. Nie jest to jednak proste zadanie, ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne gospodarki narodowej.

3. Zapasy i rezerwy materiałowe

Zapasy i rezerwy to pojęcia bardzo bliskoznaczne ale nie można ich używać zamiennie. Dla potrzeb tego opracowania przyjmujemy następującą ich systematyzację:

Zapasy materiałowe to niewykorzystana część zasobów materialnych znajdujących się w dyspozycji państwa, gromadzonych przez poszczególne podmioty gospodarcze oraz finansowana i zarządzana przez te podmioty. Przyczyny niepełnego wykorzystania rozporządzalnych zasobów materialnych mogą wynikać przede wszystkim z celowego, świadomego działania podmiotu gospodarującego, czasowego zakłócenia powiązań kooperacyjnych, braku koordynacji terenowej i międzybranżowej czy obiektywnych powodów zakłócających sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstw i efektywne wykorzystanie ich majątku.

Rezerwy materiałowe to celowo niewykorzystana część zasobów materialnych znajdujących się w dyspozycji państwa, gromadzonych przez poszczególne resorty, zarządzana w sposób centralny i finansowana z budżetu państwa. Upraszczając nieco zagadnienie można

stwierdzić, że jest to przygotowany wcześniej w przewidywaniu nagłej potrzeby zapas czegoś, przygotowany w celu uniknięcia trudności, jakie mogą pojawić się w sferze gospodarowania w warunkach wysokiej niepewności i ryzyka.

Jak wynika z doświadczeń procesy gospodarcze narażone są na zakłócenia. Mogą one wynikać z różnorodnych przyczyn: naturalnych, politycznych, gospodarczych, militarnych itp. Niezwykle rzadko mamy do czynienia z jedną przyczyną, częściej jest to splot wielu przyczyn zakłócających procesy gospodarcze.

Przyczyny naturalne to głównie zdarzenie nadzwyczajne wynikające z klęsk żywiołowych: pożarów, powodzi, trzęsień ziemi czy długotrwałej suszy. Powodują one przerwę w normalnym funkcjonowaniu określonych ogniw gospodarki, a likwidacja skutków wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów i szybkiego uruchomienia źródeł zaopatrzenia.

Pogorszenie normalnych stosunków politycznych pomiędzy poszczególnymi krajami może prowadzić do zakłóceń we wzajemnych dostawach surowców, materiałów, paliw, a także wyrobów produktu finalnego. Ostatnie lata przyniosły wiele przykładów zdarzeń, które wpływają na okresowe zakłócenia normalnych stosunków gospodarczych.

Z zakłóceniami politycznymi bardzo ściśle powiązane są przyczyny militarne. Implikują one potrzebę gwałtownego zwiększenia nakładów rzeczowych np. zużycia paliw, amunicji, sprzętu dla intensywnych ćwiczeń i przygotowań, co pozostaje nie bez znaczenia dla gospodarki narodowej. Generalnie rzecz ujmując możemy stwierdzić, że sytuacja taka gwałtownie wzmacnia popyt wojska na środki materialne, których zasadniczym źródłem jest gospodarka. Aby temu sprostać niezbędne staje się posiadanie zapasów, które są pierwszym jakby "rzutem" zaspokojenia potrzeb.

Realne procesy gospodarcze podlegają różnym wahaniom za sprawą wielu złożonych czynników. Mamy więc do czynienia z wieloma okresami załamań i wzrostu dynamiki gospodarki czy okresowymi wahaniami cenowymi. Zjawiska te sprawiają, iż gospodarki poszczególnych krajów tworzą zapasy i rezerwy:

- podstawowych zbóż lub ich przetworów;
- paliw płynnych, tj. ropy naftowej i produktów ropopochodnych;
- metali, zwłaszcza metali nieżelaznych, szlachetnych i rzadkich;
- innych surowców o znaczeniu strategicznym.

Szczególna rola w procesie zaopatrywania sił zbrojnych, ludności i gospodarki przypada zapasom materiałowym, jakie w chwili wybuchu konfliktu nagromadzonego są w sferze produkcji, cyrkulacji i w rezerwach państwowych. Nie oznacza to wcale że jest to zjawisko typowe dla okresu zagrożenia czy wojny, gdyż zapasy odgrywają decydującą rolę w pokojowym procesie produkcji i podziału dóbr i usług materialnych. Dlatego zupełnie naturalnym zjawiskiem jest posiadanie zapasów w takich działach gospodarki narodowej jak przemysł, budownictwo czy handel wewnętrzny.

W związku z faktem, iż gospodarka obronna jest częścią gospodarki narodowej, korzysta ona pośrednio z zapasów całej gospodarki, zarówno w okresie pokojowym jak i w okresie zagrożenia czy wojny. Zapasy znajdujące się w gospodarce narodowej mogą stanowić uzupełniające źródło pokrycia wojennych potrzeb sił zbrojnych i ludności, zwłaszcza w grupie materiałów i sprzętu powszechnego użytku. Mówimy jedynie o uzupełniającym pokryciu potrzeb, gdyż poziom zapasów zgromadzonych w czasie pokojowym będzie z pewnością zbyt niski w odniesieniu do potrzeb czasu wojennego. Wpływ na taki stan rzeczy będą miały takie czynniki jak: lawinowy wzrost potrzeb, trudności w produkcji, dostawach importowych itp. Dlatego też, aby zapewnić wymagany poziom niezbędnego zaopatrzenia sił zbrojnych, ludności i

gospodarki narodowej w warunkach ekstremalnych, konieczne staje się wcześniejsze zgromadzenie odpowiedniej ilości zapasów.

Istnienie zapasów w siłach zbrojnych uzasadnione jest potrzebą natychmiastowego ich użycia w wypadku zagrożenia czy wojny. Pokrycie wielokrotnie zwiększonego zapotrzebowania w stosunkowo krótkim okresie z innych źródeł nie będzie raczej możliwe. Sytuacja taka jest odzwierciedleniem złożoności gospodarki narodowej, która nie może natychmiast reagować na zmianę wielkości potrzeb. Upewnia nas w tym przekonaniu fakt, iż aby nieznacznie "przestawić" wybrane działy gospodarki musimy dysponować określonym przedziałem czasowym.

Szacując potrzeby na materiały i sprzęt powszechnego użytku uwzględnić musimy łączne zapotrzebowanie sił zbrojnych, ludności i całej gospodarki narodowej. Głównym elementem łagodzącym błędy szacunku w tym zakresie może być utworzenie i posiadanie rezerw artykułów żywnościowych, medykamentów i materiałów pędnych i smarów.

Wszystkie kraje, niezależnie od ustroju politycznego czy stopnia rozwoju utrzymują część swoich zasobów rzeczowych w rezerwach. Kraje bogatsze, o wysokim poziomie rozwoju ekonomicznego, dysponują większymi możliwościami w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw rzeczowych niż kraje biedne, ponieważ jest to przedsięwzięcie bardzo kosztowne.

Dla celów wyłącznie dydaktycznych możemy wyodrębnić funkcje rezerw, które służą do ⁶:

1) realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, zwłaszcza zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych RP w sytuacji zagrożenia, a także osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa;

2) łagodzenia lub eliminowania zakłóceń gospodarki narodowej, wynikłych z nieprzewidzianych zdarzeń czy okoliczności np. klęski

żywiłowe, wojny regionalne, pogorszenie stosunków politycznych ze strategicznymi dostawcami paliw, surowców, materiałów;

3) aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych.

Wymienione funkcje łączą w sobie zarówno aspekty obronne jak i gospodarcze tak w okresie pokojowym jak i w okresie zagrożenia czy wojny. Ta szczególna ważność wynika z faktu, iż rezerwy przeznaczone na cele obronne mogą być okresowo używane dla realizowania określonych funkcji gospodarczych.

W naszym kraju powszechnie używa się pojęcia **rezerwy państwowe**, przy czym umownie wydzielić w nich następujące grupy:

- rezerwy o przeznaczeniu obronnym, zamiennie nazywane mobilizacyjnymi lub obronnymi;

- rezerwy o przeznaczeniu gospodarczym.

W krajach o zaawansowanej gospodarce rynkowej funkcjonuje natomiast pojęcie **rezerwy strategiczne**, co wcale nie świadczy o jednym kierunku ich wykorzystania. Źródła finansowania rezerw są zróżnicowane, w części są pokrywane przez państwo, a w części przez podmioty gospodarcze.

Do 1990 roku gospodarowanie rezerwami państwowymi w Polsce (tworzenie, utrzymywanie, dysponowanie, finansowanie) skoncentrowane było w jednolitym organie rządowym tzn. Głównym Zarządzie Rezerw Państwowych, nadzorowanym przez Ministra Rynku Wewnętrznego. Gospodarował on następującymi rodzajami rezerw:

1) paliwowymi (ropa i produkty ropopochodne o przeznaczeniu obronnym i gospodarczym);

2) żywnościowymi w postaci zbóż konsumpcyjnych oraz innych produktów takich jak: mięso, tłuszcz, cukier, ryż itp.;

3) surowcowymi i materiałowymi tzn. metalami nieżalaznymi, surowcami importowymi (kaczuk, wełna, bawełna) oraz innymi.

Niezależnie od rezerw państwowych w poszczególnych resortach a zwłaszcza Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych oraz resortach gospodarczych (przemysł, transport, łączność) utrzymywane były rezerwy **specjalistyczne** o przeznaczeniu obronnym, finansowane ze środków własnych.

Proces zmian zapoczątkowany w 1990 r. spowodował wyodrębnienie z Głównego Zarządu Rezerw Państwowych rezerw żywnościowych i fizyczne ich przekazanie z dniem 31 grudnia 1990 r. w dyspozycję Agencji Rynku Rolnego, powołanej na mocy ustawy z czerwca 1990 r. Stała presja potrzeb finansowych dla realizowania założeń polityki rolnej sprawia, że środki przyznane na tworzenie i utrzymywanie tych rezerw są bardzo skromne, a ich poziom daleki jest od stanu gwarantującego bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

Rezerwy paliwowe oraz rezerwy surowców i materiałów nadal pozostają w gestii Głównego Zarządu Rezerw Państwowych, nadzorowanego obecnie przez Ministra Przemysłu i Handlu.

Zakres rzeczowy oraz poziom utrzymywanych rezerw przechodził okres intensywnej restrukturyzacji. Jako podstawę tej restrukturyzacji przyjęto rozwiązania, które w założeniach miały doprowadzić do:

- wyeliminowania z rezerw artykułów produkowanych w kraju;
- wyeliminowania surowców i materiałów zużywanych w procesie produkcji przez jednego producenta;
- utrzymywania w rezerwach tylko surowców i materiałów importowanych, mających powszechne zastosowanie;
- powiększenia stanu rezerw paliwowych za pośrednictwem działań oszczędnościowych;
- koncentracji rezerw w składnicach państwowych, za wyjątkiem specjalistycznych magazynów paliwowych.

Kraje członkowskie EWG zobowiązane są do utrzymywania zapasów na poziomie 90 dni zużycia z roku poprzedniego w następujących kategoriach produktów:

- 1) benzyny motorowe i paliwa lotnicze;
- 2) oleje napędowe i paliwa odrzutowe;
- 3) oleje opałowe.

W przypadku wystąpienia nadzwyczajnych trudności dopuszcza się (po konsultacjach) ewentualne obniżenie poziomu rezerw.

Przewiduje się, że wszystkie kraje EWG utworzą agencje rezerw strategicznych, które przejmą obowiązki utrzymywania rezerw na poziomie minimum 60 dni spożycia. Finansowane one będą przez importerów i rafinerie, proporcjonalnie do udziału w rynku. Pozostała część rezerw obligatoryjnych (do 90 dni spożycia) ma być przechowywana przez poszczególne podmioty sektora paliwowego. W niektórych krajach EWG część kosztów utrzymania rezerw sektora paliwowego refinansowana jest przez budżety krajowe.

Pogłębiający się deficyt budżetu państwa spowodował, że w Polsce wystąpiły drastyczne cięcia jeśli chodzi zarówno o poziom jak i asortyment rezerw. W latach poprzednich wiele z tych rezerw zostało zwolnionych i wprowadzonych na rynek, przez co ich poziom kształtował się poniżej wymaganego progu 3-miesięcznego zużycia krajowego. Nie jest to zjawisko korzystne z punktu widzenia obronności państwa, a ponadto zmniejsza odporność i elastyczność gospodarki na zakłócenia.

Kolejnym ważnym krokiem jest uregulowanie stosunków własnościowych podmiotów utrzymujących rezerwy. Procesy prywatyzacyjne wymuszają renegotiację zawartych dotychczas umów w zakresie utrzymywania rezerw, co prowadzi do znacznego wzrostu kosztów ich utrzymania, przy zdeterminowanych możliwościach budżetu.

Nasze rozwiązania krajowe dalekie są jeszcze od modelowych rozwiązań EWG. Podmioty sektora paliwowego utrzymują zapasy na bardzo niskim poziomie, a budżet państwa finansuje utrzymywanie rezerw państwowych zarówno o przeznaczeniu obronnym jak i gospodarczym. W dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym rozwiązania problemów rezerw powinny iść w następującym kierunku:

1) zakres i strukturę rzeczową rezerw należy zweryfikować i dostosować do wymagań gospodarki rynkowej;

2) zakres rzeczowy powinien być zredukowany i ograniczony do produktów strategicznych, które należy uprzednio zdefiniować;

3) zasadnicza część rezerw strategicznych powinna być utrzymywana ze środków podmiotów gospodarczych, co wymaga regulacji ustawowej;

4) należy w części odciążyć budżet od wydatków związanych z utrzymywaniem rezerw gospodarczych, pozostawiając mu obowiązek pokrywania kosztów rezerw o charakterze obronnym;

5) gospodarowanie rezerwami winien sprawować w imieniu Rządu jeden organ, na zasadzie działań administracyjnych i umownych.

STRESZCZENIE

Zasoby rzeczowe obok zasobów ludzkich stanowią decydujące ogniwo, determinujące wielkość potencjału ekonomiczno-obronnego Polski. Zasoby ludzkie i rzeczowe należy rozpatrywać łącznie, gdyż to ludzie tworzą środki produkcji, a te z kolei pozwalają im doskonalić samych siebie w tym procesie. Zasoby rzeczowe stanowiące istotny czynnik potencjału produkcyjnego społeczeństwa możemy rozpatrywać w czterech grupach tematycznych tzn. surowce, aparat wytwórczy, zapasy i rezerwy materiałowe oraz infrastrukturę techniczno-ekonomiczną i społeczną.

Zasoby zużywane w pokojowej gospodarce zmieniają zasadniczo przeznaczenie i kierunki w wypadku zagrożeń i konfliktu zbrojnego. Zmiana preferencji zużycia poszczególnych zasobów powoduje to, że niektóre z nich nabierają szczególnego znaczenia, inne natomiast tracą dotychczasowe pozycje.

PRZYPISY

¹ *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992)*, pod red. T. Kamińskiego, AON Warszawa 1993, s. 87.

² Tamże.

³ M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie, pomiar, decyzje*, AON Warszawa 1993; *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, pod red. M. Sułka, AON Warszawa 1995; *Ekonomika obrony*, pod red. W. Stan-kiewiczza, wyd. II, AON Warszawa 1994, s. 55-78.

⁴ *Gospodarka obronna Polski w okresie ...*, op. cit., s. 87-111.

⁵ *Przemysł w systemie gospodarki obronnej*, AON Warszawa 1993; P. Wieczorek, *Polski przemysł obronny w kontekście nowego modelu sił zbrojnych*, (w:) "Materiały i Studia" PISM nr 53, Warszawa 1993.

⁶ Cz. Skowronek, *Funkcjonowanie rezerw (strategicznych) w gospodarkach rynkowych*, (w:) *Produkcja żywności w Polsce w świetle potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego i wyżywienia kraju. Problemy logistyczne i organizacyjne*, pod red. M. Jankiewiczza i J. Wojtczaka, Poznań 1993, s. 56-58.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Zasoby rzeczowe
- * Surowce dostępne
- * Surowce deficytowe
- * Surowce krytyczne
- * Aparat produkcyjny
- * Zapasy materiałowe
- * Rezerwy materiałowe
- * Rezerwy państwowe gospodarcze
- * Rezerwy specjalistyczne

PYTANIA KONTROLNE

1. Wymień podstawowe rodzaje zasobów.
2. W jaki sposób dzielimy zasoby surowcowe?
3. Przedstaw zasadnicze zadania aparatu wytwórczego w procesie kształtowania potencjału obronno-gospodarczego.
4. Rola i znaczenie zapasów i rezerw w systemie gospodarki obronnej RP.
5. Podaj klasyfikację rezerw państwowych.

LITERATURA ZALECANA

1. *Ekonomika obrony*, pod red. W. Stankiewicza, wyd. II (zmienione i rozszerzone), AON, Warszawa 1994.
2. *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1995.
3. *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992)*, pod red. T. Kamińskiego, AON, Warszawa 1993.
4. M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie, pomiar, decyzje*, AON, Warszawa 1993.

VII. ZAPLECZE PRODUKCYJNO-REMONTOWE SIŁ ZBROJNYCH RP

1. Zaplecze produkcyjne dla realizacji systemu zasileń Sił Zbrojnych RP

a. Baza produkcyjna sektora obronnego

Bazę produkcyjną przemysłu zbrojeniowego tworzy aktualnie 31 przedsiębiorstw, które w latach 1994-1995 przekształcone zostały w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Współpracuje z nimi ponad 300 kooperantów, z których 65 miało kluczowe znaczenie dla produkcji specjalnej. Zatrudnienie w tych zakładach na koniec 1995 roku wynosiło około 69 tys. pracowników.

W ramach sektora zbrojeniowego funkcjonuje:

- 15 producentów: broni strzeleckiej, materiałów wybuchowych i prochów, rakiet i sprzętu ochronnego;
- 5 producentów branży elektronicznej i optoelektronicznej oraz systemów radiolokacji;
- 5 przedsiębiorstw produkujących sprzęt pancerny i artyleryjski;
- 6 producentów sprzętu lotniczego.

Przedsiębiorstwa te stanowią podstawę systemu zasilania sił zbrojnych w podstawowy sprzęt i uzbrojenie, gwarantujące realizację potrzeb obronnych w okresie pokojowym oraz w bardzo ograniczonym zakresie na okres zagrożenia.

Sytuacja finansowa i ekonomiczna przedsiębiorstw do końca 1995 roku była zróżnicowana:

- 12 przedsiębiorstw można było zaliczyć do grupy bezpieczeństwa ekonomicznego (zakłady te mają dobrą kondycję ekonomiczną oraz perspektywy rozwoju);

- 14 przedsiębiorstw pozostawało w grupie umiarkowanego ryzyka (są to zakłady o średniej kondycji ekonomicznej);

- 5 przedsiębiorstw znajdowało się w strefie wysokiego ryzyka i bezpośredniego zagrożenia upadłością.

Z uwagi na nadmiernie rozbudowany potencjał produkcji specjalnej w stosunku do aktualnych potrzeb wojska i możliwości budżetu państwa, utratę z własnej woli państwa znacznej części rynków eksportowych, nadmiernie rozbudowaną sferę socjalną wokół przedsiębiorstw na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zaszła konieczność restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i dostosowania struktury organizacyjnej i technicznej do nowych zadań.

Dotychczasowe programy restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora przemysłu obronnego jednak nie rozwiązały wszystkich jego problemów, bowiem ich realizacja napotykała na poważne bariery natury społeczno-politycznej oraz wynikające z braku sił i środków, ale nie tylko - ponieważ podejmowane działania miały i mają nadal charakter rozproszony, ograniczając się do opracowywania raczej mniej niż bardziej udanych programów dotyczących wybranych elementów polityki gospodarczej realizowanej na bazie tego sektora.

Największe problemy dotyczyły opracowania koncepcji działań związanych z przestawieniem części mocy wytwórczych wykorzystywanych do produkcji uzbrojenia na produkcję cywilną (czyli konwersją) oraz koncentracją produkcji. Wiązało się to bowiem z poważnymi nakładami finansowymi, co w sytuacji ustawicznego kryzysu finansów publicznych państwa - było praktycznie niemożliwe.

Poszczególne branże przemysłu obronnego można scharakteryzować następująco:

W branży amunicyjnej, materiałów wybuchowych i prochów oraz broni strzeleckiej istnieje możliwość: koncentracji produkcji, redukcji prawie o połowę liczby działających podmiotów, co może nie tylko poprawić ich produktywność oraz wyniki ekonomiczne, ale mieć poważny wpływ na bezpieczeństwo ich funkcjonowania. Natomiast problem konwersji jest w tej branży poważnie utrudniony ze względu na specyfikę produkcji, ponieważ dla przykładu na maszynach do produkcji i elaboracji amunicji nic innego praktycznie nie można produkować. Procesy te wymagają również poważnych nakładów finansowych na ten cel ze strony państwa.

W grupie producentów sprzętu pancernego istnieją duże możliwości koncentracji produkcji i konwersji produkcji specjalnej na produkcję cywilną. Poważnie rozwija się w tej branży kooperacja przemysłowa m.in. z firmami zachodnimi takimi jak: KRUPP, VOLVO, BOFORS, DRESSER, CATERPILLER.

Specyfika branży umożliwia przeprowadzenie w szerokim stopniu obu omawianych procesów. Branża ta w największym stopniu dokonała przemian dostosowawczych do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej.

Branże: elektroniczna, optoelektroniczna i systemów radiolokacyjnych posiadają duże możliwości w dziedzinie koncentracji oraz konwersji produkcji. Istnieje w nich również największa możliwość zbliżenia się do standardów zachodnich, kooperacji przemysłowej i powiązań kapitałowych. Szczęgólnego znaczenia będą nabierały tutaj powiązania zaopatrzeniowe w dziedzinie specjalizowanej bazy elementów mikroelektronicznych.

Trzeba brać jednak pod uwagę potencjalne możliwości występowania zakłóceń dostaw wysoko przetworzonych technologii w tej branży, co w efekcie może doprowadzić do przerwania produkcji.

W grupie przedsiębiorstw przemysłu lotniczego restrukturyzacja organizacyjna i częściowo kapitałowa jest już znacznie zaawansowana. Aktualnie nie ma jednak wizji docelowej tego przemysłu. Dzisiejsza szczątkowa produkcja samolotów dla wojska nie spełnia oczekiwań odbiorców specjalnych i jest zbyt mocno uzależniona od importu technologii specjalnych oraz awioniki, co nie gwarantuje realizacji zadań obronnych. Istnieją jedynie szanse na rozwijanie produkcji śmigłowców.

Pewne szanse na podjęcie określonej produkcji sprzętu lotniczego będą mogły powstać w ramach offsetu w ramach podpisania spodziewanego kontraktu (jeśli do tego dojdzie), dotyczącego zakupu określonej ilości samolotów wielozadaniowych dla polskich sił powietrznych.

Wobec powyższego, aktualnie w warunkach funkcjonowania gospodarki obronnej istnieje konieczność dokonania definitywnych rozstrzygnięć, co do wielkości i struktury krajowego przemysłu obronnego oraz zakresu jego konwersji.

Należy przede wszystkim powstrzymać recesję i doprowadzić do stopniowego ożywienia produkcji specjalnej poprzez następujące działania:

- poprawę bieżącej płynności finansowej przedsiębiorstw;
- pobudzenie wzrostu produkcji;
- pobudzenie aktywności eksportowej;
- pobudzenie inwestycji i procesów restrukturyzacji.

Proces ten wymaga jednak znacznych inwestycji i dużych nakładów finansowych, co przy złej kondycji finansowej przedsiębiorstw zbrojeniowych utrudnia jego realizację.

Powstała bowiem sytuacja, w której mimo dysponowania znaczącym potencjałem wytwórczym, który teoretycznie mógłby wytwarzać wyroby cywilne, przemysł obronny bez wsparcia finansowego nie jest w stanie samodzielnie wejść na rynek.

Dlatego warunkiem koniecznym staje się stworzenie uwarunkowań ekonomiczno-finansowych dla procesu restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego.

b. Warunki ekonomiczno-finansowe funkcjonowania przemysłu obronnego

Państwo mając na uwadze zapewnienie realizacji funkcjonowania systemu zasileń sił zbrojnych, musi zagwarantować przemysłowi obronemu opłacalność jego produkcji i ciągłość jego funkcjonowania poprzez stworzenie odpowiednich warunków ekonomiczno-finansowych.

Obecnie przedsiębiorstwa przemysłu obronnego działają według jednolitych zasad ekonomiczno-finansowych odnoszących się do całego przemysłu.

Dla tego sektora potrzebne są jednak specyficzne rozwiązania prawno-finansowe, które umożliwią jego stabilne funkcjonowanie. Chodzi tu o likwidację określonych sprzeczności, które występują lub występowały w dotychczasowym funkcjonowaniu tych przedsiębiorstw:

a) zakłady nie wykorzystują swoich zdolności produkcyjnych, ale ponoszą koszty ich utrzymywania (szczególnie pod PMG);

b) spadł drastycznie popyt w stosunku do możliwości podaży na wyroby specjalne, co powoduje, że zakłady nie osiągają spodziewanych zysków i nie mogą w pełni finansować swoich zobowiązań.

Rozwiązaniem powstałych problemów musi sterować Państwo, ponieważ jest ono w zasadzie jedynym odbiorcą wyrobów wytwarzanych przez ten przemysł.

Stworzenie rozwiązań dla przyszłościowego funkcjonowania przedsiębiorstw przemysłu obronnego wymaga rozstrzygnięć w trzech obszarach:

- koncentracji produkcji;
- kooperacji produkcji;
- struktury własnościowej sektora obronnego.

c. Koncentracja produkcji specjalnej

Polski przemysł obronny charakteryzuje się daleko idącym rozdrobnieniem produkcji wyrażającym się dużą liczbą przedsiębiorstw o zbliżonym profilu i szeroko rozbudowanej sieci kooperantów. Z tego powodu niezbędna staje się w pierwszej kolejności koncentracja potencjału wytwórczego produkcji specjalnej w przedsiębiorstwach o podstawowym znaczeniu dla obronności.

Rozdrobnienie produkcji zaważyło na sytuacji finansowej wielu przedsiębiorstw produkujących dla wojska i utrudniło utrzymanie ciągłości produkcji specjalnej.

W tej sytuacji konieczne byłoby przeanalizowanie wielkości istniejącego potencjału produkcyjnego i dostosowanie go do realnych potrzeb sił zbrojnych. W praktyce oznaczać to winno podjęcie decyzji o ilościowym zmniejszeniu istniejących zakładów do około 30% obecnie funkcjonującego potencjału.

Dla przedsiębiorstw produkcyjnych, które zostaną zaliczone do grupy zakładów zbrojeniowych proces koncentracji produkcji winien polegać m.in. na przyjęciu tej części produkcji, którą wykonywali dotychczas niektórzy kooperanci.

Od wielkości posiadanego potencjału produkcyjnego będzie zależało jak wielu kooperantów zakład będzie potrzebował do realizacji przyjętego programu zbrojeniowego. Przesłanką do rozwinięcia koncepcji koncentracji produkcji może być wykorzystanie proponowanej sieci holdingów do tworzenia konsorcjów zbrojeniowych określonych branż,

traktowanych jako centra wytwórcze. (Propozycję takiej struktury przedstawia poniższy schemat).

W ramach takiego układu istnieje możliwość włączenia do określonego programu zbrojeniowego także wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych.

Funkcjonowanie konsorcjów powinno przyczynić się do wzrostu potencjału produkcyjnego i kapitałów, co doprowadzić może do powstania wpływowego lobby mogącego konkurować z czołowymi firmami europejskimi w zakresie produkcji specjalnej.

Proces koncentracji kapitału produkcyjnego nie może odbywać się bez wsparcia kapitału finansowego oraz naukowego.

W związku z faktem, że w procesie koncentracji na bazie konsorcjów mogą brać udział podmioty o różnych formach własności pożądanym rozwiązaniem byłoby powołanie Banku Obrony Narodowej w celu finansowej obsługi i realizacji programów zbrojeniowych.

Ułatwiłoby to finansowanie przedsięwzięć obronnych oraz kapitalizację części zysków z produkcji obronnej, powiększając jednocześnie kapitały produkcyjne poszczególnych udziałowców.

W realizacji procesów koncentracji produkcji zbrojeniowej istotna rola przypada ośrodkom badawczo-rozwojowym oraz instytutom badawczym przedsiębiorstw i wyższych uczelni, które również zajmują się działalnością wytwórczą. Państwo powinno je uwzględniać przy przedstawianiu ofert przetargowych na opracowanie strategicznych programów zbrojeniowych.

d. Kooperacja w produkcji specjalnej

Drogą do przeprowadzenia restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego powinna być międzynarodowa współpraca kooperacyjna w zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu specjalnego.

Umożliwi to dopływ kapitału zagranicznego oraz nowych technologii, pozwoli uruchomić produkcję nowych wyrobów oraz wpłynie na techniczną modernizację przedsiębiorstw zbrojeniowych.

Ten kierunek restrukturyzacji przemysłu obronnego ma ponadto dwie korzystne cechy:

- nie likwiduje funkcji obronnych tego przemysłu i pozwala lepiej wykorzystywać jego zdolności wytwórcze;

- wzmacnia nacisk mechanizmów rynkowych na polskie przedsiębiorstwa, równocześnie nie pozbawiając państwa własności i kontroli nad przemysłem obronnym, a więc nie zagraża bezpieczeństwu narodowemu.

Przemysł obronny może stać się równocześnie partnerem kooperacyjnym dla firm zachodnich oferując im poważny potencjał produkcyjny i naukowo-badawczy, a w tym wielu znakomitych fachowców oraz konstruktorów.

Wymaga to jednak szerokiego współdziałania z czołowymi zachodnimi producentami sprzętu specjalnego lub zakupu odpowiednio nowoczesnych technologii.

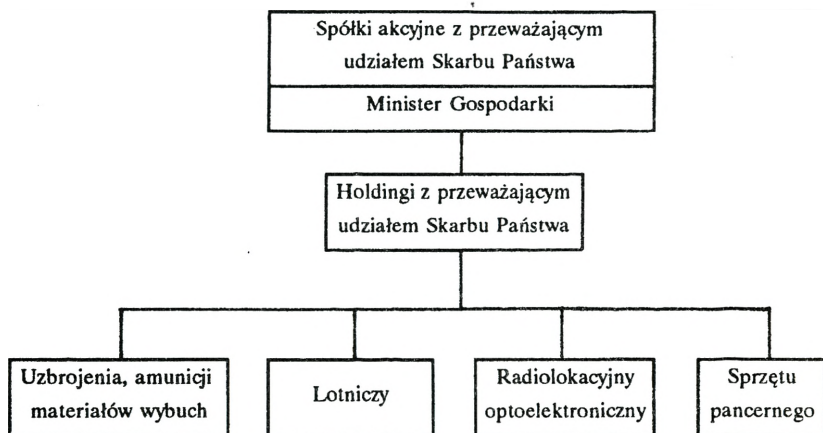
e. Struktura własnościowa przedsiębiorstw sektora obronnego

Obecny stan organizacyjny przemysłu zbrojeniowego obejmuje w zasadzie dwie formy organizacyjne: przedsiębiorstwa państwowe i spółki akcyjne z wyłączeniem udziałem Skarbu Państwa.

Dalsze zmiany - według koncepcji rządowej - zakładają daleko idącą prywatyzację zmierzającą do przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, co w zasadzie już nastąpiło, i na tej bazie utworzenie holdingów producentów uzbrojenia, w których 75% akcji posiadać miałyby Państwo, 20% akcji miałyby być

przeznaczonych na realizację uprawnień pracowniczych, a 5% na cele reprivatyzacyjne.

STRUKTURA POLSKIEGO PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO



Źródło: Opracowanie własne.

Przedsiębiorstwa te miałyby funkcjonować na bazie następujących holdingów:

- uzbrojenia klasycznego, amunicji, materiałów wybuchowych i prochów;
- lotniczego;
- sprzętu pancernego;
- radiolokacyjnego, elektronicznego i optoelektronicznego.

Ochrona wytypowanych 31 zakładów przemysłu obronnego objęta została gwarancjami rządowymi. Przyjęto zasadę wspierania rozwoju tych działów przemysłu obronnego, których wyroby spełniać będą kryteria przydatności na współczesnym polu walki oraz konkurencyjności na rynkach zagranicznych.

Założono jednocześnie stworzenie dla 31 podmiotów gospodarczych sektora obronnego dogodnych warunków dla angażowania kapitału prywatnego, państwowego, spółdzielczego w działalność związaną z obronnością.

Przewidywano także uruchomienie zachęt dla wprowadzenia elastycznych programów wytwórczych przez niektórych producentów, aby możliwe było przestawienie produkcji na cele obronne w możliwie krótkim czasie.

Jednak z całą stanowczością należy stwierdzić, że realizowane do tej pory zmiany organizacyjno-restrukturyzacyjne sektora obronnego nie przyczyniły się do poprawy jego funkcjonowania. Duża jego część jest nadal sparaliżowana, niewykorzystana, a w wielu wypadkach majątek produkcyjny po prostu niszczeje.

Utrzymywanie nieczynnych mocy produkcyjnych w ramach realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki, których poziom nie uległ większym zmianom - pochłania nadal poważne środki, które w większości przedsiębiorstw są przeznaczane na płace dla pracowników (jest to więc ukryta dotacja państwa).

Poziom tych wydatków oznacza także faktyczne zmniejszenie o połowę udziału państwa w pokrywaniu kosztów utrzymania mocy produkcyjnych na wypadek mobilizacji w stosunku do lat 1990-1991, co wydatnie wpływa na realną możliwość uruchomienia potencjału obronno-ekonomicznego w wypadku wystąpienia potencjalnego zagrożenia.

Przy tej okazji należałoby się zastanowić w ogóle nad celowością utrzymywania, aż tak dużego potencjału do realizacji tego typu zadań (PMG), biorąc pod uwagę fakt, iż we współczesnych warunkach konfliktów zbrojnych w zasadzie jakakolwiek produkcja (w tym przede wszystkim zbrojeniowa) w warunkach wojny będzie praktycznie niemożliwa.

W tej sytuacji optymalnym rozwiązaniem będzie skierowanie tego strumienia środków na tworzenie większych rezerw gospodarczych i przede wszystkim specjalistycznych, a w tym uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Rozwiązanie to jest tym bardziej optymalne, ponieważ można w ten sposób powstałe rezerwy wykorzystywać w celu realizacji kontraktów dotyczących obrotu specjalnego, a także na bieżąco uzupełniać potrzeby wynikające z realizacji systemu zasileń sił zbrojnych.

f. Restrukturyzacja sektora obronnego

W 1996 roku sytuację w polskim przemyśle obronnym można określić jako bardzo niekorzystną dla bezpieczeństwa, ponieważ:

- spadło wykorzystanie mocy produkcyjnych do 15%;
- obniżyło się zatrudnienie do 69 tysięcy ludzi;
- wzrosły koszty wytwarzania;
- obniżyła się wydajność.

Równocześnie w latach 90-tych wzrosło zadłużenie sektora obronnego wobec budżetu państwa, banków i kooperantów przy znikomych środkach na restrukturyzację.

W tej sytuacji mimo zapewnień niektórych przedstawicieli resortu przemysłu, że sytuacja w sektorze zbrojeniowym się poprawia (działaniami oddłużeniowymi objęto wszystkie podmioty), to jednak trudno mówić już dziś o tym, że aktualny stan naszego przemysłu obronnego może zagwarantować nam poczucie bezpieczeństwa i w pełni zabezpieczyć funkcjonowanie całego systemu zasileń sił zbrojnych.

Podjęmowane działania oddłużeniowe mają obecnie charakter doraźny (jednorazowy). Są one warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do osiągnięcia stabilizacji i międzynarodowej konkurencyj-

ności przekształceń organizacyjno-własnościowych, ale również zmian strukturalnych (produktowych).

Wprowadzone zmiany w polskim przemyśle obronnym w bardzo niewielkim stopniu przyczyniły się do poprawy jego sytuacji oraz kondycji finansowo-ekonomicznej.

Wynika to przede wszystkim z braku rozwiązań systemowych, szczupłości środków przeznaczonych na restrukturyzację oraz braku jednolitego ośrodka (tak jak ma to miejsce np. we Francji czy w Niemczech), koordynującego realizację zadań przez gospodarkę obronną i system zasilenia sił zbrojnych.

Produkcja naszego przemysłu obronnego stanowi raczej obrzeże produkcji specjalnej ograniczając się do podstawowego asortymentu uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Brakuje produktów wysoko przetworzonych, technologii z dziedziny elektroniki i optoelektroniki, systemów ostrzegania i naprowadzania, bez których nie można dzisiaj skutecznie się bronić.

Dlatego ważne jest, z punktu widzenia bezpieczeństwa, aby w najbliższej przyszłości doszło nie tylko do oczekiwanych zmian w funkcjonowaniu sektora obronnego w Polsce, ale skuteczniejszej koordynacji polityki naukowo-technicznej, przemysłowej i obronnej.

W celu poprawy sytuacji Ministerstwo Przemysłu i Handlu w 1994 roku zorganizowało przetarg wśród firm konsultingowych na przygotowanie kompleksowej restrukturyzacji sektora zbrojeniowego.

Zlecenie na opracowanie **Programu restrukturyzacji sektora obronnego na lata 1995-2010** wraz ze szczegółowym projektem przedsięwzięć w latach 1995-1996 i odpowiednimi projektami regulacji prawnych otrzymało Centrum Kooperacji Przemysłowej ICC.

Głównym celem przygotowanego programu była analiza sektora obronnego i określenie możliwości jego restrukturyzacji przy uwzględnieniu poziomu zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy podstawowo-

wych odbiorców specjalnych oraz opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju zapewniającej efektywność ekonomiczną sektora oraz gotowość obronną pozostałego przemysłu.

Do konkretnych celów ww. programu zaliczyć należy:

- określenie docelowego potencjału produkcji S poszczególnych przedsiębiorstw przemysłu obronnego na okres pokoju i zagrożenia, z uwzględnieniem możliwości eksportowych;

- określenie kierunków restrukturyzacji produkcji C oraz S docelowo do 2010 roku z jednoczesnym określeniem kierunków współpracy z firmami zagranicznymi;

- określenie możliwości wykorzystania do produkcji rynkowej wolnych mocy produkcyjnych po wyrobach S i związanych z tym niezbędnych inwestycji;

- określenie niezbędnych środków finansowych do przeprowadzenia restrukturyzacji produktowej i przedmiotowej oraz źródeł ich pozyskania;

- zaprojektowanie nowych mechanizmów systemowych zmierzających do przyspieszenia restrukturyzacji sektora w kierunku obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstw i stworzenia warunków dla osiągnięcia dodatnich wyników finansowych;

- opracowanie nowych rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów systemowych umożliwiających zwiększenie eksportu;

- opracowanie narzędzi systemowych uwzględniających specyfikę sektora, pobudzających aktywność gospodarczą przedsiębiorstw;

- zaprojektowanie docelowej organizacji sektora, jego poszczególnych branż z uwzględnieniem procesu koncentracji produkcji.

Program ten w postaci końcowego dokumentu miał być podstawą do podjęcia przez Rząd RP niezbędnych decyzji politycznych dotyczących przyszłości sektora obronnego w Polsce, jego prywatyzacji, rekonwersji, restrukturyzacji lub nawet likwidacji poszczególnych przedsiębiorstw.

g. P e r s p e k t y w y

Wymagania bezpieczeństwa państwa powodują konieczność jasnego określenia zasad działania przemysłu obronnego niezależnie od przekształceń własnościowych i strukturalnych.

Należy tworzyć warunki prawne, organizacyjne i ekonomiczne do nadania odpowiedniej rangi produkcji obronnej i ścisłego powiązania jej z celami gospodarczymi i politycznymi państwa.

Punktem wyjścia w rozważaniach na temat zasad funkcjonowania przemysłu obronnego musi być generalne jego oddłużenie, opracowanie zasad jego finansowania oraz jasno określona koncepcja funkcjonowania tego sektora w perspektywie przynajmniej 15-20 lat. Oddłużenie może odbywać się drogą:

- kompensowania zobowiązań przedsiębiorstw przemysłu obronnego wobec budżetu państwa zobowiązaniami innych podmiotów gospodarczych w sytuacji, gdy te podmioty są równocześnie wierzycielami zakładów przemysłu obronnego;
- stworzenia warunków kompensowania zobowiązań przedsiębiorstw obronnych zobowiązaniami, jakie wobec tych przedsiębiorstw ma budżet państwa z tytułu dywidendy oraz podatku dochodowego.

Szczególnie ważną formą oddziaływania na produkcję zbrojeniową przez państwo powinny być: zamówienia rządowe, dotacje, gwarancje kredytowe, ulgi podatkowe oraz pomoc organizacyjna.

Finansowanie produkcji w sektorze obronnym powinno pochodzić z trzech źródeł:

- a) z budżetu;
- b) ze środków pozabudżetowych;
- c) z różnych środków - finansowanie mieszane.

Finansowaniem bezpośrednio z budżetu powinna być objęta produkcja o podstawowym znaczeniu dla obronności tzn.

- zakupy sprzętu wojskowego i uzbrojenia;
- utrzymywanie nieczynnych mocy produkcyjnych na okres zagrożenia (PMG);
- prace badawczo-rozwojowe.

Finansowanie pozabudżetowe winno dotyczyć rozwoju produkcji specjalnej o mniejszym znaczeniu dla obronności państwa. Chodzi tu przede wszystkim o produkcję podstawowego ekwipunku wojskowego lub ewentualnie uzbrojenia.

Finansowanie mieszane odnosić się powinno głównie do spółek z przeważającym udziałem Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw prywatnych, w których realizowane będą inwestycje specjalne bądź wdrażane nowe wyroby lub technologie.

Państwo mogłoby np. instalować określone urządzenia produkcyjne, a przedsiębiorstwo lub spółka płacić państwu uzgodnioną stawkę quasi-czynszu za ich użytkowanie.

Taka forma gwarantowałaby dzielenie z państwem ryzyka, jakie kapitał prywatny lub akcyjny może ponieść w toku swojej działalności.

Przyszłościowa koncepcja funkcjonowania sektora obronnego powinna być oparta na programach rozwojowych wybranych systemów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego.

Pewnym krokiem w tym kierunku było rozpoczęcie przez Polskę w 1996 roku rozwijania określonych sektorów przemysłu obronnego związanych z realizacją następujących Strategicznych Programów Rządowych (SPR):

- budowy zintegrowanego systemu obrony przeciwlotniczej LOARA;
- produkcji wielozadaniowego śmigłowca bojowego HUZAR;
- produkcji czołgu nowej generacji GORYL.

W sektorze obronnym powinny być jeszcze uruchomione inne programy badawcze dotyczące wdrożenia do produkcji amunicji inteligentnej oraz samolotu bezpośredniego wsparcia pola walki.

Finansowanie i rozwijanie programów badawczych może dać szansę stworzenia nowoczesnego potencjału wykorzystywanego dla potrzeb sił zbrojnych, eksportu pozostałych działów gospodarki narodowej poprzez kreowanie postępu technicznego prezentującego najnowsze osiągnięcia techniki światowej.

Nie można bowiem porzucić na produkcji tylko podstawowych typów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

W aktualnej sytuacji finansowej państwa realizacja strategicznych programów rządowych została praktycznie zawieszona.

Przesłanką do rozwinięcia koncepcji koncentracji produkcji może być wykorzystanie proponowanej sieci holdingów do tworzenia konsorcjów zbrojeniowych określonych branż, traktowanych jako centra wytwórcze. W skład takiego konsorcjum powinny wchodzić także wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne.

Funkcjonowanie konsorcjów może bowiem przyczynić się do wzrostu potencjału produkcyjnego i kapitałów oraz doprowadzić do powstania wpływowego lobby mogącego konkurować z czołowymi firmami europejskimi w zakresie produkcji specjalnej.

Proces koncentracji kapitału produkcyjnego nie może odbywać się bez wsparcia kapitału finansowego oraz naukowego.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa, istotne jest rozstrzygnięcie kwestii wykorzystania mocy produkcyjnych przedsiębiorstw przemysłu obronnego, a mianowicie:

1. Czy utrzymywać tylko moce produkcyjne okresu pokojowego, w sytuacji kiedy zapotrzebowanie sił zbrojnych jest ograniczone, a eksport ulega systematycznemu ograniczeniu?

2. Czy moce produkcyjne przedsiębiorstw przemysłu obronnego powinny odpowiadać zapotrzebowaniu okresu zagrożenia lub wojny?

Rozważenia wymaga też kwestia finansowania niewykorzystanych mocy produkcyjnych, ponieważ przedsiębiorstwa przemysłu obronnego

nie są w stanie same ponosić ich kosztów utrzymywania, a budżetu państwa nie stać na dofinansowanie.

Pewnym rozwiązaniem w tym zakresie mogłaby być propozycja, aby przedsiębiorstwa produkcji specjalnej posiadały odrębne segmenty technologiczne obejmujące gotowe zestawy maszyn i urządzeń do produkcji:

- o przeznaczeniu cywilnym;
- o przeznaczeniu do produkcji specjalnej;
- uniwersalnej.

Taki układ technologiczny przedsiębiorstw sprawia, że w wypadku uzyskania przez nie zamówień wojskowych lub wystąpienia zagrożenia ogranicza się wykorzystanie pierwszego zestawu maszyn, a zwiększa się wykorzystanie drugiego zestawu - może nastąpić również sytuacja odwrotna przy zwiększonych zamówieniach cywilnych i braku zamówień wojskowych można zwiększyć wykorzystanie pierwszego zestawu maszyn i urządzeń.

W obu przypadkach wykorzystanie trzeciego segmentu jest uzależnione od potrzeb technologicznych każdego okresu.

Propozycja ta jest stosowana już w innych krajach i może być zastosowana i u nas jednak pod warunkiem skierowania wystarczającego strumienia środków finansowych na te cele.

Rola przemysłu obronnego w systemie obronnym państwa pozwala stwierdzić, że stabilne jego funkcjonowanie uwarunkowane powinno być następującymi czynnikami:

- zachowaniem ściśle określonej kontroli państwa nad strategicznymi branżami przemysłu obronnego;
- stworzeniem warunków dla poprawy sytuacji ekonomicznej sektora obronnego;
- daleko idącą dywersyfikację produktową (gdzie podstawą produkcji jest produkcja cywilna), prowadzącą w konsekwencji do sytuacji w

której 70% produkowanych wyrobów stanowić będą cywilne wyroby rynkowe, a 30% to produkcja specjalna;

- zagwarantowaniem odpowiedniego poziomu zamówień dla przedsiębiorstw obronnych ze strony MON, co wymaga zabezpieczenia niezbędnych środków w budżecie tego resortu. Pozwoli to na zabezpieczenie potrzeb sił zbrojnych w zakresie zakupów uzbrojenia i wojskowego sprzętu specjalnego w krajowym przemyśle obronnym oraz realizację niezbędnych prac badawczo-rozwojowych. Z drugiej strony stanowić będzie przesłankę pobudzania koniunktury w przemyśle obronnym i zwiększenie stopnia wykorzystania potencjału produkcyjnego;

- zachowaniem rezerwowych mocy produkcyjnych na wypadek zagrożenia;

- konsekwentnym wdrażaniem przyjętego programu restrukturyzacji, stanowiącego część składową programu Strategia dla Polski budżetu państwa w finansowaniu całego przedsięwzięcia.

2. System napraw i obsługiwań technicznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego sił zbrojnych RP

Zachodzące od kilku lat przemiany społeczno-gospodarcze w kraju, zmiana koncepcji obronnej RP oraz zawarte porozumienia rozbrojeniowe w Europie (Układ CFE-1) spowodowały generalną zmianę zasad operacyjnego użycia sił zbrojnych, a w tym ich logistycznego zabezpieczenia.

Obniżony do wymagań traktatu CFE-1 poziom sił zbrojnych, wycofywanie z wyposażenia uzbrojenia i sprzętu wojskowego starszych wzorów, jak również znacznie mniejsze środki z budżetu resortu obrony narodowej wymuszają reorganizację zaplecza obsługowo-naprawczego

wszystkich szczebli do Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych włącznie.

Opracowana przez Sztab Generalny WP koncepcja wyposażenia Sił Zbrojnych RP w podstawowe uzbrojenie i sprzęt wojskowy do 2010 roku przewiduje obok procesu sukcesywnego przezbierania wojsk również, docelowo, zmniejszenie ogólnej ilości zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Sytuacja ta wymusza reorganizację zaplecza obsługowo-naprawczego wszystkich szczebli (pułk, związek taktyczny, okręg wojskowy, WPRP).

a. Koncepcja funkcjonowania systemu obsługowo-naprawczego w Siłach Zbrojnych RP

Koncepcja funkcjonowania systemu obsługowo-naprawczego w Siłach Zbrojnych RP przewiduje trzy szczeble wykonywania obsługi i napraw uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego.

- pierwszy - pododdziały naprawcze jednostek wojskowych;
- drugi - rejonowe i okręgowe warsztaty techniczne;
- trzeci - Wojskowe Przedsiębiorstwa Remontowo-Produkcyjne i podmioty gospodarcze z GN.

Zgodnie z powyższą koncepcją:

- w jednostkach wojskowych szczebla związku taktycznego (ZT), są wykonywane przede wszystkim obsługa i konserwacja uzbrojenia i sprzętu technicznego oraz szkolenie rezerw osobowych niezbędnych na ukompletowania do etatu "W" skadrowanych lub nowo formowanych pododdziałów obsługowo-naprawczych;

- w brem. ZT planuje się ponadto, wykonywanie napraw średnich niewielkich ilości wybranego sprzętu, tylko w celach szkoleniowych.

Wynika to z faktu wysokiego skadrowania tych jednostek, a co za tym idzie znacznego ograniczenia ich możliwości obsługowych;

- w warsztatach technicznych OW i RSZ są wykonywane obsługiwanie techniczne wyższych rzędów wymagające specjalistycznego oprzyrządowania. Przewiduje się również wykonywanie napraw średnich i konserwacyjnych wybranego sprzętu w szczególności starszych typów, napraw i legalizacji przyrządów pomiarowych oraz szkolenie rezerw osobowych dla mobilizowanych pododdziałów remontowych szczebla centralnego i okręgowego;

- na szczeblu centralnym - WPRP oraz niektóre przedsiębiorstwa GN - będą wykonywały kompleksowe naprawy główne, średnie i konserwacyjne uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz regenerację i produkcję części zamiennych i zespołów. Prowadzić będą przygotowanie specjalistycznych kadr dla jednostek mobilizowanych.

b. Aktualna sytuacja Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych

Aktualnie pozostaje w resorcie obrony narodowej 12 WPRP, które specjalizują się w naprawach sprzętu:

- pancerno-samochodowego - 2 WPRP;
- lotniczego - 3 WPRP;
- inżynieryjno-saperskiego i lotniskowego - 1 WPRP;
- uzbrojenia i elektroniki - 2 WPRP;
- łączności - 2 WPRP;
- sprzętu morskiego - 1 WPRP;
- urządzeń szkolno-treningowych - 1 WPRP.

Dokonana analiza potrzeb naprawczych sił zbrojnych wykazuje, że ich wielkość będzie utrzymywała się na obecnym poziomie przez

najbliższe 10-15 lat i jest znacznie wyższa od możliwości wydzielenia z budżetu środków finansowych na ich pokrycie.

Stąd też, aktualne wykorzystanie mocy naprawczych WPRP kształtuje się na poziomie 25-35%, jednak w okresie zagrożenia lub wojny może wzrosnąć nawet 28 - krotnie.

W warunkach pokojowych w celu pełniejszego wykorzystania potencjału produkcyjnego i poprawy kondycji ekonomicznej - WPRP świadczą usługi na rzecz odbiorców cywilnych oraz na eksport.

WPRP osiągnęły aktualnie docelowy stan rozbudowy inwestycyjnej (kubaturowej) i posiadają odpowiednie wyposażenie techniczne standardowe i specjalistyczne, umożliwiające realizację wszelkich zadań naprawczych o dowolnym stopniu złożoności.

Od 1993 r. Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON (DDUiSW) prowadził z większym lub mniejszym skutkiem prace analityczne, dotyczące wypracowania docelowego modelu funkcjonowania WPRP.

Rozważano m.in. sugerowaną przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, możliwość dalszego ograniczenia ilości WPRP przy jednoczesnym przekazywaniu ich zadań do krajowych przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego.

Jednak krajowi producenci w nieznacznym stopniu są zainteresowani naprawami, szczególnie sprzętu importowanego, ponieważ wiąże się to:

- z poważnymi różnicami technicznymi i technologicznymi poszczególnych podmiotów;
- brakiem odpowiedniej ilości części zamiennych;
- kłopotami zaopatrzeniowymi oraz organizacyjnymi procesów produkcyjnych i naprawczych.

Jednak podstawową barierę realizacyjną omawianego rozwiązania stanowią propozycje cenowe świadczonych przez poszczególnych

producentów usług naprawczych, które są średnio o 1/3 wyższe od cen proponowanych przez WPRP.

Aktualne zadania w zakresie napraw i obsługiwań technicznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) realizowane są przez:

1. Resort obrony narodowej, a w nim:

- ogniwa obsługowo-naprawcze działające jako jednostki budżetowe, usytuowane w strukturach wojsk;

- dwanaście wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych (WPRP), działających jako przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim jest MON.

2. Krajowe, cywilne podmioty gospodarcze.

3. Zagraniczne podmioty gospodarcze.

Aż 95% potrzeb wojsk zaspokajanych jest przez system obsługowo-naprawczy resortu (WPRP i sieć połowa wojsk).

Podział kompetencyjny zadań i usług remontowych przedstawia się następująco:

- ogniwa obsługowo-naprawcze wojsk realizują obsługi i naprawy o niższym poziomie techniczno-technologicznym (do naprawy średniej włącznie). Elementy te, ściśle związane z wojskami, muszą natychmiast reagować na wszelkie zakłócenia w eksploatacji sprzętu zarówno w procesie szkolenia w garnizonach jak i na poligonach - są to więc jednostki mobilne, usytuowane w jednolitym systemie dowodzenia wojsk. Cechują się one wysokim nasyceniem kadrą zawodową;

- WPRP wykonują naprawy przemysłowe średnie i główne.

Każdy z egzemplarzy sprzętu w okresie swojej eksploatacji przechodzi 2-3 naprawy główne, z czego 90% realizowanych jest w WPRP. Wiąże się to z faktem, że około 65% UiSW pochodzi z dostaw importowych z b. ZSRR.

Zmiany polityczno-militarne i gospodarcze w Europie po 1989 roku oraz przyjęcie jako zasady ograniczenia prowadzenia działań bojowych

tylko do obszaru kraju, a także przyjęte zobowiązania w ramach Traktatu CFE-1 o zmniejszeniu stanów osobowych i ilości zasadniczego UiSW powodują, że istniejący system obsługowo-naprawczy jest nadmiernie rozbudowany do obecnych i perspektywicznych potrzeb sił zbrojnych.

W latach 1992-95 zmniejszono ilość WPRP z 19 do 12, są to następujące podmioty gospodarcze:

1. Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne Nr 5 w Poznaniu.
2. Wojskowe Zakłady Mechaniczne w Siemianowicach.
3. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 2 w Bydgoszczy.
4. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 4 w Warszawie.
5. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 w Łodzi.
6. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 3 w Dęblinie.
7. Wojskowe Zakłady Elektroniczne w Zielonce.
8. Wojskowe Zakłady Uzbrojenia Nr 2 w Grudziądzu.
9. Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 w Zegrzu.
10. Wojskowe Zakłady Łączności Nr 3 w Czernicy Wr.
11. Stocznia Marynarki Wojennej w Gdyni.
12. Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne w Warszawie.

c. Program reorganizacji systemu obsługowo-naprawczego

Program reorganizacji systemu obsługowo-naprawczego został opracowany przez Sztab Generalny WP w 1994 roku. Podstawową strukturę tego systemu stanowią:

- a) ogniwa naprawcze (do krem) w jednostkach (do pułku włącznie);
- b) utworzenie sieci rejonowych warsztatów technicznych (na bazie brem i wybranych warsztatów okręgowych);

c) utworzenie wielobranżowych warsztatów okręgowych i rodzajów sił zbrojnych.

Jednocześnie uruchomiono realizację takich przedsięwzięć jak:

a) rozformowanie i reorganizację 71 warsztatów wojskowych różnych szczebli (w tym likwidacja 54 z nich);

b) utworzenie jednostek gospodarki pozabudżetowej na bazie zlikwidowanych 7. WPRP z jednoczesnym przejęciem zadań z 21 zlikwidowanych warsztatów wojskowych oraz podporządkowanie tych podmiotów dowódcom OW (RSZ);

c) zmniejszenie mobilizowanej na czas "W" bazy naprawczej o 25 batalionów remontowych i ewakuacyjnych.

Prawną podstawę realizacji przedsięwzięć programu reorganizacji systemu obsługowo-naprawczego stanowią:

- decyzja Nr 98/MON z dnia 15.09.1994 r.;

- zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 88/Sztab z dnia 19.09.1994 r.;

- zatwierdzony przez Szefa Sztabu Generalnego WP w dniu 03.01.1995 r. *Szczegółowy program realizacyjny zasadniczych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych w logistyce SZ RP.*

O ile nie ma barier prawnych w przeprowadzaniu reorganizacji (w tym likwidacji) warsztatów wojskowych (utworzenie budżetowych jednostek organizacyjnych resortu) o tyle bariery takie istnieją w stosunku do zamiaru zamiany formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw.

Proces likwidacji WPRP powinien przebiegać zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, a więc zgodę na likwidację musi wyrazić dyrektor, rada pracownicza i związki zawodowe, działające w przedsiębiorstwie. Jednocześnie spełnione muszą być przesłanki ekonomiczne likwidacji.

Ponadto na likwidację przedsiębiorstwa w celu utworzenia jednostki gospodarki pozabudżetowej, w myśl art. 7 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe - **zgodę musi wyrazić Minister Finansów.**

Proponowana aktualnie koncepcja funkcjonowania systemu obsługowo-naprawczego sił zbrojnych przewiduje m.in. zmianę formy organizacyjno-prawnej siedmiu WPRP, co według założeń ma zapewnić:

- pełniejsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego, w tym również w szerszym niż dotychczas zakresie do realizacji zadań mobilizacyjnych i szkoleniowych;

- umiejscowienie dotychczasowych przedsiębiorstw w jednolitym wojskowym systemie dowodzenia i zarządzania eksploatacją UiSW;

- zapewnienie operatywności zarządzania gotowością techniczną sprzętu;

- zachowanie w gestii resortu najnowocześniejszego potencjału jakim dysponują WPRP. Istniała przecież obawa, że po wejściu w życie programu powszechnej komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, zostaną one obligatoryjnie skomercjalizowane i wyjdą z podporządkowania MON.

Potencjał WPRP przy niewielkich nakładach finansowych może być dostosowany do napraw nowej techniki wojskowej wprowadzanej na wyposażenie wojsk w ramach programu przezbrajania SZ RP.

W nowym układzie organizacyjnym mogą jednak wystąpić napięcia w związku z konfliktem interesów dowództw OW z zdaniami realizowanymi centralnie, np. w Wojskowych Zakładach Uzbrojenia poziom zadań na rzecz macierzystego okręgu (Pomorski OW) wyniosłby jedynie ok. 20% całości napraw i obsług.

Precyzyjne określenie efektów ekonomicznych transformacji systemu obsługowo-naprawczego jest bardzo utrudnione, a wręcz niemożliwe, z uwagi na brak możliwości dokładnego oszacowania kosztów funkcjono-

wania (przewidywanych do likwidacji warsztatów wojskowych), których zadania przejąć mają WPRP.

Spowodowane jest to rozbiciem pomiędzy wieloma instytucjami opłacania poszczególnych kosztów ich utrzymania (podatki od gruntów i nieruchomości, energia, koszty materiałowe, koszty remontu obiektów, koszty odtwarzania maszyn i urządzeń, opieka zdrowotna, wynagrodzenia, itd.).

Przeprowadzona we wrześniu - październiku 1994 r. analiza techniczno-ekonomiczna wykazała, że koszty wdrożenia programu restrukturyzacji systemu remontów i napraw w jego pierwszym roku realizacji wyniosą ok. 31,8 mld zł (w warunkach 1994 r.).

Na ich wysokość rzutują przede wszystkim koszty osobowe związane z przeniesieniem do rezerwy ok. 1/4 kadry zawodowej i odprawami pieniężnymi dla zwalnianych pracowników cywilnych (w ramach zwolnień grupowych).

Dopiero w drugim roku reorganizacji można oczekiwać tylko nieznacznych oszczędności rzędu ok. 0,4 mld zł.

Oszczędności te, mogłyby być wyższe pod warunkiem wyzbycia się przez resort obrony narodowej gruntów i nieruchomości użytkowanych przez likwidowane warsztaty, co niestety nie może mieć miejsca, z uwagi na fakt, iż są one z reguły usytuowane wewnątrz kompleksów wojskowych.

Przystępując do urzeczywistnienia przedsięwzięć reorganizacji systemu obsługowo-naprawczego rozpatrywano możliwe warianty przyszłego funkcjonowania podmiotów utworzonych na bazie zlikwidowanych WPRP.

Charakter i wielkość zadań, wielkość majątku i potencjału oraz poziom zatrudnienia jednoznacznie wskazywały, że podmioty te działać powinny na zasadach jak najbardziej zbliżonych do zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw lub spółek prawa handlowego.

Żadne z unormowań prawno-ekonomicznych obowiązujących powszechnie jednostki gospodarki pozabudżetowej (gospodarstwa pomocnicze lub zakłady budżetowe) nie dawało takich możliwości.

W DDIiSW MON w październiku - listopadzie 1994 roku, wykorzystując delegację art. 70 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 roku - Prawo budżetowe, opracował projekt zarządzenia, będącego systemem mieszanych mechanizmów ekonomicznych prawa budżetowego i handlowego, które miało stanowić prawną podstawę funkcjonowania tworzonych podmiotów.

Wobec kategorycznego sprzeciwu Ministra Finansów na przyjęcie takich rozwiązań za jego zgodą jedynie kosmetycznej nowelizacji zarządzenia Nr 45/MON z dnia 17.09.1991 r.

Postanowienia ww. zarządzenia dawały ochronę nabytych praw pracowniczych i określały warunki gospodarowania składnikami majątkowymi, stając się podstawą funkcjonowania utworzonego z dniem 01.01.1995 r. gospodarstwa pomocniczego na bazie majątku Wojskowych Zakładów Lotniczych Nr 3 w Dęblinie.

W tej sytuacji na żądanie Ministra Finansów, Departament Finansów MON opracował nowe zarządzenie Nr 5/MON z dnia 13.11.1995 r., które pozbawia wszelkich możliwości funkcjonowania gospodarstwa pomocnicze realizujące kapitałochłonne i czasochłonne zadania produkcyjne.

Biorąc dodatkowo przy tym pod uwagę, sytuację nakazu odprowadzania środków z odpisów amortyzacyjnych i odprowadzania ok. 85% zysku przy braku możliwości kredytowania działalności (z uwagi na brak osobowości prawnej) następuje całkowite ubezwłasnowolnienie tych podmiotów, skazując je na bezwarunkową likwidację (z mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8.05.1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych).

Według posiadanych informacji, aktualnie nie istnieją możliwości nowelizacji zarządzenia Nr 50/MON w kierunku uzyskania korzystniejszych rozwiązań ekonomicznych.

Można ich poszukiwać jedynie poprzez podjęcie inicjatywy legislacyjnej w randze ustawy, tak jak uczyniono to np. wobec PKP, lasów państwowych czy też Poczty Polskiej.

Jednak procedura legislacyjna (nawet do dwóch lat) jest w tym wypadku długotrwała.

Jako przedsięwzięcie pilotażowe, w początku 1995 roku, utworzono gospodarstwo pomocnicze na bazie majątku zlikwidowanego przedsiębiorstwa Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 3 w Dęblinie. Podmiot ten, w 1995 roku działał według zasad określonych w zarządzeniu Nr 45/MON z dnia 17.09.1991 r.

Natomiast, z dniem 01.01.1996 r. procesem zmiany formy organizacyjno-prawnej objęte miały być:

- Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 w Łodzi;
- Wojskowe Zakłady Uzbrojenia Nr 2 w Grudziądzu;
- Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 w Zegrzu.

Począwszy od lutego 1995 czterokrotnie DDUiSW zwracał się do przedsiębiorstw ze stosownym wnioskiem o dokonanie likwidacji w celu utworzenia gospodarstw pomocniczych. Przeprowadzono także wiele rozmów z udziałem Wiceministra Obrony Narodowej ds. Uzbrojenia i Infrastruktury Wojskowej oraz przedstawicieli Sztabu Generalnego WP.

Zakłady tej propozycji nie zaakceptowały, natomiast zażądały gwarancji zachowania nabytych praw pracowniczych i samodzielności w zakresie gospodarowania składnikami majątkowymi, jednocześnie postulowano przesunięcie restrukturyzacji na lata następne.

Wobec jednoznacznie negatywnego stosunku przedsiębiorstw do zamiaru zmiany ich formy organizacyjno-prawnej proces restrukturyza-

cji WPRP został zawieszony, bowiem konieczność respektowania woli załóg wynika z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Reasumując, poczynając od 1994 roku do września br. w wyniku realizacji zaplanowanych przedsięwzięć uzyskano 40% zaawansowania procesu reorganizacji bazy obsługowo-naprawczej SZ w tym:

- zmniejszono o 21 liczbę funkcjonujących ogniw remontowych (rozformowano 28 a sformowano 7, w tym 6 RWT), co pozwoliło zredukować 860 etatów żołnierzy zawodowych oraz 985 etatów żołnierzy służby zasadniczej;
- zmniejszono o 25 liczbę batalionów remontowych i ewakuacyjnych szczebla okręgowego i centralnego (z 45 do 20) mobilizowanych na czas "W", co pozwoliło zmniejszyć liczbę mobilizowanych stanów osobowych o 6 tys. osób.

Jednocześnie w nowopowstałych ogniwach obsługowo-naprawczych w związku z przejęciem zadań z rozformowanych warsztatów należy jeszcze w br. zatrudnić około 625 pracowników cywilnych.

Szereg uregulowań prawnych zawartych w pakiecie ustaw reformujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie jest jednoznaczna swoimi postanowieniami pozostawiając Radzie Ministrów obowiązek skonkretyzowania zapisów ustawowych.

Wobec tego należy oczekiwać, że podejmowane w najbliższym czasie przez Radę Ministrów i Ministra Skarbu - rozstrzygnięcia prawne - będą korzystne dla resortu obrony narodowej tzn. pozostawią te przedsiębiorstwa docelowo w podporządkowaniu MON.

Ważnym problemem dla przyszłości tych przedsiębiorstw jest stworzenie prawnych zabezpieczeń gwarantujących kontrolowany przebieg procesu ich przekształceń własnościowych - poprzez komercjalizację, prywatyzację bądź tworzenie na bazie ich majątku jednostek gospodarki pozabudżetowej.

Wymagać to będzie jednak określenia przez Radę Ministrów lub Sejm RP:

- wykazu przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których prywatyzacja wymaga zgody RM (zgodnie z delegacją art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych);

- wykazu podmiotów gospodarczych podlegających militaryzacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (zgodnie z delegacją art. 174 ust. 3 ustawy z dnia 21 października 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP);

- szczególnych zasad gospodarki finansowej - jeśli zostanie podjęta decyzja o zmianie formy organizacyjno-prawnej WPRP w jednostki gospodarki pozabudżetowej - zbliżonych swymi postanowieniami do mechanizmów obowiązujących przedsiębiorstwa użyteczności publicznej lub spółki prawa handlowego;

- docelowo zachowania w podległości resortu obrony narodowej majątku produkcyjnego przedsiębiorstw niezależnie od ich przyszłej formy organizacyjno-prawnej.

Ponadto niezbędna jest nowelizacja ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych umożliwiające kierowanie zamówień wojska na usługi naprawczo-obługowe uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) przede wszystkim do WPRP (przy zachowaniu obowiązku negocjacji cen).

Jednocześnie zasadne jest uzyskanie w tej ustawie oraz prawie budżetowym możliwości zawierania z tymi przedsiębiorstwami umów wieloletnich na realizację napraw UiSW, co poprawi rytmiczność produkcji a więc pośrednio wpłynie na obniżenie kosztów stałych (obecnie przełom roku i I kwartał następnego roku są okresami obniżonego wykorzystania mocy produkcyjnych).

Pamiętać należy, że WPRP realizują swe zadania naprawcze na sprzęcie dostarczanym z wojsk, nie zaś jak pozostali producenci mogą wytwarzać na tzw. magazyn.

W bazie obsługowo-naprawczej wojsk w latach 1997-1998 planuje się sformowanie (RWT i 4 OWT na bazie rozformowanych 29 warsztatów).

Planowane przedsięwzięcia nie obejmują zamierzeń restrukturyzacyjnych kolejnych 6 WPRP, które miałyby przejąć zadania z 21 przewidzianych do rozformowania warsztatów).

Realizacja tego elementu programu reorganizacji całego systemu obsługowo-naprawczego uzależniona jest od stworzenia takich uregulowań prawno-ekonomicznych, które:

po pierwsze - zapewnią, że WPRP na stałe pozostaną w gestii resortu obrony narodowej, niezależnie od swej formy organizacyjno-prawnej;

po drugie - umożliwią powstałym jednostkom gospodarki pozabudżetowej funkcjonowanie na zasadach gospodarki finansowej zbliżonych do mechanizmów ekonomicznych obowiązujących przedsiębiorstwa lub spółki prawa handlowego z gwarantowanym minimalnym poziomem zadań, które pokryje koszty ich utrzymania;

po trzecie zapewnią lokowanie większości zamówień wojska na naprawy UiSW w WPRP przy możliwości zawierania umów wieloletnich.

Działaniem adekwatnym do potrzeb byłoby pozostawienie WPRP w dotychczasowej formie i ilości. Są to przecież przedsiębiorstwa posiadające osobowość prawną, funkcjonujące na pełnym rozrachunku gospodarczym, wreszcie są to, podstawowe i jedyne ogniwa, na których spoczywa obowiązek zabezpieczenia przemysłowych napraw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na czas pokoju i wojny.

WPRP są częścią składową jednolitego systemu eksploatacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Stąd istnieje możliwość nakładania przez

MON zadań oraz gwarancja dyspozycyjności w zakresie podejmowania nieplanowych i doraźnych przedsięwzięć na rzecz wojsk.

Uwzględniając przytoczone uwarunkowania, opinię podstawowych odbiorców usług świadczonych przez WPRP, wielkość i nowoczesność potencjału produkcyjnego przedsiębiorstw, uzgodnione wstępnie potrzeby na najbliższe lata, poziom przydzielonych środków oraz aktualną i prognozowaną kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw, za konieczne należy uznać pozostawienie tych podmiotów w gestii resortu obrony.

STRESZCZENIE

Dotychczasowe programy restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora przemysłu obronnego nie rozwiązały wszystkich jego problemów, ich realizacja napotykała bowiem na poważne bariery społeczno-polityczne oraz wynikające z braku odpowiedniej woli politycznej. Sytuację tę pogarszał dodatkowo ustawiczny kryzys finansów publicznych. W tej sytuacji podejmowane działania miały dotychczas charakter rozproszony, ograniczając się do opracowywania raczej mniej niż bardziej udanych programów dotyczących sektora obronnego.

Największe problemy dotyczyły opracowania koncepcji działań związanych z przedstawieniem części mocy wytwórczych wykorzystanych do produkcji uzbrojenia na produkcję cywilną (czyli konwersję) oraz koncentrację produkcji. Wiązało się to bowiem z poważnymi nakładami finansowymi, co w sytuacji budżetu państwa było praktycznie niemożliwe.

Aktualnie przemysł obronny nadal nie doczekał się rozwiązań systemowych dotyczących zasad jego funkcjonowania.

System obsługowo-naprawczy wojska znajduje się w okresie permanentnych przekształceń już od 1992 roku. Aktualnie pozostało w gestii resortu obrony 12 Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych, które jeszcze funkcjonują na zasadach normalnych podmiotów gospodarczych. Propozycje przekształceń tych podmiotów w jednostki pozabudżetowe może doprowadzić do wyjścia ich z podporządkowania resortu obrony, a co za tym idzie do zagrożenia realizacji zadań obronnych, wynikających z realizacji systemu zasilenia sił zbrojnych szczególnie na okres kryzysu lub wojny.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Przemysł obronny
- * Przemysł obronnie zorientowany
- * Konwersja
- * Rekonwersja
- * System obsługowo-naprawczy wojska
- * Remont sprzętu wojskowego

PYTANIA KONTROLNE

1. Na czym polega rola przemysłu obronnego w realizacji zadań systemu zasileń sił zbrojnych?
2. Określ istotę konwersji produkcji obronnej?
3. Na czym polega proces koncentracji produkcji obronnej?
4. Omów podstawowe założenia procesu restrukturyzacji przemysłu obronnego?
5. Omów podstawowe założenia programu reorganizacji systemu obsługowo-naprawczego?
6. Na czym polega istota przekształceń w WPRP?

LITERATURA ZALECANA

1. *Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997 "Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu"*, MPiH, Warszawa 1995.
2. *Gospodarka obronna* (pod redakcją W. Stankiewicza), AON, Warszawa 1994.
3. M. Łuczak, *Przemysł obronny - perspektywy zmian a bezpieczeństwo*, MON, Warszawa 1995.
4. *Gospodarka obronna stan obecny i perspektywy* pod redakcją M. Sułka, AON, Warszawa 1995.
5. *Projekt restrukturyzacji WPRP*, Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON, 1996.

VIII. EKONOMICZNE ZAGADNIENIA WYBRANYCH SYSTEMÓW WOJSKOWYCH

Wstęp

Wygodnie jest mówić o trzech podstawowych rodzajach systemów wojskowych: armii zawodowej, armii z poboru i systemie milicyjnym. Najwcześniej wykształcił się milicyjny system uzupełnienia armii na okres wojny lub zagrożenia państwa. Polegał on na powoływaniu pod broń obywateli wywodzących się z określonego regionu (np. jednostki administracyjnej państwa).

W czasach nowożytnych systemem milicyjnym była uzupełniana armia amerykańska (1755-1882), w Polsce w czasie powstania kościuszkowskiego, a w niektórych krajach przetrwał do dziś (np. w Szwajcarii).

W XIX i XX w. rozprzestrzenił się powszechny obowiązek służby wojskowej (wprowadzony najpierw we Francji w XVIII w., a następnie w Prusach - pod wpływem wojen napoleońskich - w latach 1809-1815). Obowiązek ten został utrzymany również przez Rzeszę Niemiecką po 1871 r. do 1945 r. (z przerwą w czasie Republiki Weimarskiej 1919-1935).

Powszechny obowiązek służby wojskowej obowiązuje do dziś w większości krajów rozwiniętych. Na początku lat dziewięćdziesiątych w 76 państwach obowiązywał powszechny pobór, natomiast w 67 - pobór ochotniczy, a dwa kraje (Kostaryka i Islandia) nie miały w ogóle sił zbrojnych) ¹.

Z ekonomicznego punktu widzenia, systemy wojskowe jako zasadnicze elementy systemów obronnych mogą być rozpatrywane z dwóch powiązanych ze sobą perspektyw badawczych: z punktu widzenia

ekonomicznych uwarunkowań wyboru rodzaju systemu wojskowego oraz z punktu widzenia ekonomicznych następstw, konsekwencji dokonania określonego wyboru. W obu przypadkach kryteria ekonomiczne są jedynie kryteriami pomocniczymi czy też drugorzędnymi. Rolę pierwszorzędną grają kryteria o charakterze strategicznym i operacyjno-taktycznym, będące skonkretyzowaną odpowiedzią na wyzwania płynące z zagrożeń zewnętrznych.

O wyborze rodzaju systemu wojskowego (w ramach określonego systemu obronnego) najogólniej rzecz biorąc decydują uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Do uwarunkowań zewnętrznych można zaliczyć:

- względną pozycję państwa na arenie międzynarodowej (w skali globalnej, kontynentalnej, regionalnej, lokalnej);
- charakter ładu międzynarodowego w najbliższym otoczeniu państwa (stosunek do istniejących granic, stabilność polityczna, charakter dążeń);
- powiązania i współzależności gospodarcze, polityczne, militarne, kulturalne, naukowe, językowe;
- rodzaj i intensywność zagrożeń zewnętrznych (militarnych, ekonomicznych, politycznych, moralno-psychologicznych, migracyjnych, zagrożeń przestępczością międzynarodową, np. terroryzmem, przemytem broni, narkotyków, materiałów rozszczepialnych, samochodów).

Do uwarunkowań wewnętrznych można z kolei zaliczyć:

- typ systemu politycznego i gospodarczego;
- poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (wydajność przemysłu i rolnictwa, organizacja, technologia i struktura gospodarstwa narodowego);
- ludność (poziom rozwoju, organizacji, więzi, wykształcenia, struktura zawodowa i przestrzenna, skład etniczny i religijny, przyrost naturalny);
- tradycje narodowe i wojskowe.

Wybór charakteru systemu wojskowego trzeba też widzieć przez pryzmat dwóch ściśle powiązanych ze sobą celów (funkcji) państwa, którymi są zapewnienie bezpieczeństwa oraz nieprzerwany wzrost siły (mocy, potęgi) na arenie międzynarodowej. Siła wojskowa nie jest jedynym przejawem siły państwa, ale w sytuacjach skrajnych (wojna) ma znaczenie rozstrzygające.

1. Ekonomiczne aspekty armii zawodowej opartej na powszechnym zaciągu ochotniczym

W ostatnich latach narasta przekonanie, że następuje schyłek armii masowych opartych na obowiązkowym poborze. Charakter zadań oraz nowoczesne uzbrojenie i wyposażenie wymagają rosnącej profesjonalizacji.

Proces profesjonalizacji zauważalny jest w różnych systemach - w armiach opartych na obowiązkowym poborze wzrasta udział żołnierzy zawodowych (lub kontraktowych) i obecnie waha się w granicach 30-70%. Profesjonalizacja może być rozumiana dwojako - jako stopniowy wzrost udziału żołnierzy zawodowych w ogólnej liczbie żołnierzy bądź jako pewien proces historyczny, związany ze wzrostem zapotrzebowania sił zbrojnych na wysoko kwalifikowane kadry, zwiększanie liczby specjalistów wojskowych i podniesienia wymagań w zakresie mistrzostwa zawodowego.

Współcześnie armię w pełni zawodową mają tylko trzy (jeśli nie liczyć Luksemburga) kraje: USA, Kanada i Wielka Brytania. W latach dziewięćdziesiątych można zauważyć nasilającą się tendencję (zwłaszcza w krajach europejskich) do przechodzenia na zaciąg ochotniczy.

Charakterystykę armii zawodowej z ekonomiczno-wojskowego punktu widzenia można streścić jak niżej.

1. Armia zawodowa wymaga większych wydatków osobowych w przeliczeniu jednostkowym (większe pobory, odprawy, renty, emerytury, diety). Doświadczenia amerykańskie wskazują jednak, że udział wydatków osobowych w budżecie obronnym był zbliżony dla obu sposobów rekrutacji. Tak np. w 1964 r. wynosił 26,3%, tyle samo co w roku 1987. W przeliczeniu na jednego żołnierza wydatki nieco wzrosły (z 24,2 tys.\$ w 1964 r. do 33,2 tys. \$ w 1987 r., licząc w cenach stałych). Zmalała jednak znacznie liczebność sił zbrojnych USA - w 1968 r. liczyły one ponad 3,5 mln żołnierzy podczas gdy w 1996 r. ok. 1,5 mln.

2. Armię zawodową cechuje wyższa gotowość bojowa oraz lepsze uzbrojenie i wyposażenie. Mówiąc językiem ekonomicznym, stosunek kapitału do pracy kształtuje się wyraźnie na korzyść kapitału. Bierze się to stąd, że względnie drogi człowiek zastępowany jest przez technikę. Nie bez znaczenia jest też stosunek potencjalnych konadydatów do służby zawodowej do warunków, w jakich ją będą odbywać.

3. Stosunkowo małe koszty szkolenia i eksploatacji sprzętu, niezakłócenie procesów w gospodarce narodowej ciągłymi powołaniami.

4. Armia zawodowa jest bardziej wrażliwa na zmiany demograficzne (zmiany w strukturze wieku ludności, w przyroście naturalnym) i w dużej mierze ponosi konsekwencje sytuacji panującej na rynku pracy. Nabór do armii zawodowej jest też wrażliwy na wszelkie reformy o charakterze społecznym (opieka lekarska, reformy oświaty, zmiany zasiłków dla bezrobotnych).

System ochotniczego zaciągu był w Stanach Zjednoczonych krytykowany od samego początku jego wprowadzenia ze względów militarnych, społecznych, ekonomicznych, a także moralnych. Prowadziło to do formułowania różnych alternatywnych systemów, ale póki co, system wprowadzony w 1973 r. trwa do dziś.

2. Ekonomiczne aspekty systemu milicyjnego

Najczystsza postać systemu milicyjnego występuje od dość dawna w Szwajcarii. Jest on oparty na powszechnym obowiązku odbycia 17 tygodniowego przeszkolenia wojskowego, a następnie do odbywania kolejnych szkoleń (patrz tabela 1).

Tabela 1

PODZIAŁ CZASU SŁUŻBY ŻOŁNIERZY SZWAJCARSKICH

Wiek	Rodzaj służby	Czas (w dn.)
20	Szkolenie rekruckie	118
21-32 (Auszug)	Kursy okresowe (8 x 20 dni)	160
33-42 (Landwehr)	Kursy uzupełniające (3 x 13 dni)	39
43-50 (Landsturm)	Kurs pospolitego ruszenia (1 x 13 dni)	13
R a z e m:		330

Źródło: *Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik* (red. G. Kirchhoff), Regensburg 1986, s. 550.

Szkolenie prowadzi ok. 1750 instruktorów zawodowych, z czego prawie 1000 to podoficerowie, a 750 - oficerowie.

System milicyjny ocenia się jako tani. Przy aktualnych wydatkach wojskowych Szwajcarii (ok. 1,6% produktu krajowego brutto) mogłaby utrzymać ok. 50 tys. armię narodową ².

Do zalet systemu milicyjnego można zaliczyć:

- dobre wykorzystanie czasu szkolenia oraz dużą jego skuteczność w wyniku m.in. wykorzystania doświadczeń cywilnych przez wojsko i odwrotnie;

- mniejsze obciążenie budżetu (intensywne szkolenie dotyczy tylko 1/10 stanu), niskie koszty osobowe;

- podatność na procesy odprężeniowe, rozbrojeniowe (system milicyjny ma charakter stricte obronny).

Wady tego systemu to przede wszystkim:

- spodziewana mniejsza skuteczność militarna wynikająca z tego, że system milicyjny opiera się żołnierzach pobranych z cywila; na ewentualnym polu walki żołnierz - amator będzie miał przed sobą żołnierza

- profesjonalistę;

- obciążenie gospodarki narodowej ciągłymi fluktuacjami (powoływania na przeszkolenia), co wpływa negatywnie na sprawność procesów produkcyjnych czy usługowych;

- niedostatecznie rozwinięte załączki mobilizacyjne, zwłaszcza w okresie długotrwałego odprężenia.

3. Ekonomiczne aspekty armii z poboru

To co nazywa się armią z poboru jest w istocie systemem mieszanym, który opiera się na kadrze zawodowej i żołnierzach pobieranych z cywila w drodze zaciągu przymusowego. Żołnierze, którzy odbyli przeszkolenie, zobowiązani są do pozostawiania w rezerwie i do odbywania okresów przeszkoleń (ćwiczeń, manewrów). Jest to system najpowszechniejszy w Europie.

Pozytywy systemu mieszanego leżą, po pierwsze, w tym, że nie występuje w nim najistotniejszy problem systemu milicyjnego, tzn. problem załączków mobilizacyjnych. Druga korzyść to wysoka efektywność w podwójnym sensie: pierwszy odnosi się do aktualnie odbywających służbę, która zapewnia dobre wyszkolenie, połączone z reguły z wysoką gotowością do działania; drugi polega na tym, że ma się do czynienia z "zamkniętą" i wyszkoloną organizacją. Po trzecie nie

występują koszty ciągłych fluktuacji w wyniku powoływania do odbycia przeszkolenia. Po czwarte, system armii z poboru łagodzi znacznie problem rezerw osobowych, co jest największą bolączką armii zawodowej.

Porównując pod względem ekonomicznym armię zawodową i armię z poboru trzeba zauważyć, że pobór wpływa na wzrost niektórych kategorii kosztów, których nie ponosi się lub byłoby mniejsze w wypadku armii ochotniczej. Po pierwsze, pobór wymusza wyższe koszty administracyjne w sektorze publicznym. Są to koszty rejestracji, badań, odraczania, zwalniania. Również sektor prywatny ponosi pewne koszty (np. w postaci świadczeń pieniężnych dla pracowników biorących udział w procedurach selekcyjnych, kosztów odpraw dla odchodzących pracowników itp.). Po drugie, wysoka fluktuacja zwiększa koszty szkolenia w porównaniu z armią zawodową. Ponadto przyjęte kryteria selekcji sprzyjają zmianom zachowań, ukierunkowanych na uniknięcie poboru lub odroczenie.

Ze względu na rozmiary armii z poboru w porównaniu z armią zawodową ta pierwsza zgłasza znacznie większe zapotrzebowanie na budownictwo koszarowe i specjalistyczne oraz na budownictwo o charakterze szkoleniowym. Armia zawodowa wymaga z kolei większej ilości mieszkań i dalej idącego zabezpieczenia społecznego.

4. Współczesne dyskusje i trendy

W latach zimnej wojny dyskusje na temat sposobów naboru do sił zbrojnych nie należały do częstych (z wyjątkiem może Stanów Zjednoczonych). W pozostałych państwach NATO temat ten nie był zbyt atrakcyjny, natomiast w państwach Układu Warszawskiego praktycznie był nieobecny. Sposobem naboru rzadko też zajmowały się stosowne instytucje. Pewne próby jednak były.

Mimo iż Republika Federalna Niemiec jest do dziś jednym z najgorliwszych obrońców systemu poboru, już ponad 20 lat temu istniała tam grupa zwolenników armii zawodowej. Po opublikowaniu na początku lat siedemdziesiątych sprawozdania Komisji ds. Struktury Sił Zbrojnych, w fachowym czasopiśmie "Truppenpraxis" (1974, nr 7) ukazał się artykuł, w którym zaproponowano utworzenie armii zawodowej jako "rozsądne rozwiązanie ekonomiczne". Komisja, przeciwna takiemu rozwiązaniu, podkreślała przede wszystkim wysokie koszty budżetowe i sytuację na rynku pracy.

Według szacunków z końca lat siedemdziesiątych, armia zawodowa RFN byłaby droższa niż armia z poboru o ok. 17%. Wliczono tu m.in. koszty zwiększonych roszczeń, odpraw i ubezpieczeń, zwiększenia żołdu, zwiększenia budownictwa mieszkaniowego, zastosowania uzbrojenia wyższej jakości.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w ZSRR toczyła się dyskusja na temat uwarunkowań i możliwości zastąpienia powszechnego poboru zaciągami ochotniczym. W dyskusji tej przeważali przeciwnicy takiej reformy (rekrutujący się głównie z ministerstwa obrony), wyolbrzymiano więc spodziewany wzrost kosztów (zwłaszcza osobowych), a minimalizowano korzyści. Nie zabrakło jednak i gorących zwolenników armii zawodowej, motywujących swoje stanowisko m.in. względami ekonomicznymi.

Zwolennicy armii zawodowej dostrzegając nieunikniony wzrost kosztów osobowych uważali, że może on być zrekompensowany spodziewanymi korzyściami, które uzyskano by w wyniku:

- znacznego ograniczenia stanu osobowego sił zbrojnych (zmniejszenie wydatków i wzrost dochodu narodowego w wyniku pracy zwolnionych żołnierzy);
- zmniejszenia strat w następstwie ograniczenia ilości awarii powstających wskutek niedostatecznego wyszkolenia żołnierzy;

- zmniejszenia nakładów na przygotowanie kadr oficerskich poprzez redukcję nadmiernie rozwiniętego szkolnictwa wojskowego (w ZSRR było ok. 200 uczelni wojskowych, nie licząc szkół podoficerskich i chorążych);

- zastąpienia wielu etatów oficerskich etatami niższych korpusów osobowych;

- zastąpienia wielu etatów wojskowych etatami cywilnymi;

- pozytywnych efektów uwolnienia znacznych terenów.

W efekcie stwierdzano, że nie ma dowodów na to, że armia zawodowa jest droższa niż armia z poboru.

W połowie lat dziewięćdziesiątych można już mówić o wyraźnej tendencji do obierania przez coraz większą ilość państw kursu na profesjonalizację sił zbrojnych. Utworzenie armii w pełni zawodowych zapowiedziały Belgia (gdzie od 1998 r. armia ma składać się wyłącznie z żołnierzy zawodowych), Holandia, Francja, Rosja, Hiszpania. Większą niż dotąd profesjonalizację zapowiada nawet Szwajcaria, której siły zbrojne mają zostać zmniejszone w ciągu dziesięciu lat do 300 tys. (a więc mniej więcej o połowę); zamiast obecnych 1750 instruktorów (żołnierzy zawodowych) ma być 5000, a może nawet znacznie więcej. Jednocześnie ma ulec skróceniu okres szkolenia z 330 dni do 300. Ogólnym celem tych posunięć jest uzyskanie większej specjalizacji i poprawa stosunku "pracy i kapitału" na korzyść kapitału.

Od pełnej profesjonalizacji sił zbrojnych ciągle odzegnują się Niemcy. Pomimo to i u nich nie brakuje zwolenników armii zawodowej. Przodują w tym niemieccy zieloni, którzy domagają się zniesienia obowiązkowej służby wojskowej i zastąpienia jej służbą ochotniczą, najlepiej - kontraktową.

Rozpatrując zagadnienie z punktu widzenia teorii wyboru publicznego należy podkreślić co następuje ³. Po pierwsze, żołnierz pełniący służbę nie jest w tym czasie przydatny dla sfery cywilnej. Koszty, które

poniósłby przeciętny podatnik, zostają przerzucone na poborowego (jest to swoisty podatek w naturze). Po drugie, występuje tendencja do traktowania poborowych jako "darmowej" siły roboczej, co prowadzi do złego jej wykorzystania. Przy armii zawodowej koszt każdego żołnierza jest jawny; w przypadku poboru - ukryty. Po trzecie, wojsko nie dostaje tych ludzi, których potrzebuje. Po czwarte, służba wojskowa jest znacznie "kosztowniejsza", bardziej dolegliwa dla wcielonych przymusowo niż dla tych, którzy wybiorą ją dobrowolnie. Per saldo, mimo iż koszt ujawniony w budżecie państwa jest niższy w przypadku poboru, to armia zawodowa jest *de facto* tańsza.

5. Polskie przemiany i dyskusje

Polskie siły zbrojne w latach dziewięćdziesiątych miały również swoją "terapię szokową". Miała ona trzy wymiary:

- doktrynalny (jasny wizerunek oraz ofensywna doktryna wojenna zastąpione zostały mglistym obrazem wroga i doktryną obronną, bazującą na rozmytej tezie o zagrożeniu);
- organizacyjno-funkcjonalny (siły zbrojne Polski zmniejszyły znacznie stan osobowy, poniżej nawet wymogów traktatu CFE-1A, charakter, zadania i dyslokację poszczególnych jednostek organizacyjnych);
- ekonomiczny (nastąpiło drastyczne ograniczenie wydatków wojskowych, co postawiło w trudnej sytuacji nie tylko samo wojsko, ale również jego otoczenie, w tym zwłaszcza przemysł zbrojeniowy).

W latach tych nie ujawnił się silny ruch zwolenników armii zawodowej, ani wśród profesjonalnych wojskowych, ani wśród polityków. Zauważalna jest natomiast opcja zdecydowanie przeciwna powstaniu armii zawodowej w Polsce. Dominującą tendencją jest orientowanie się na większe uzawodowienie sił zbrojnych, w tym przede wszystkim tzw.

wojsk operacyjnych i rozbudowę wojsk powszechnej obrony terytorialnej (zbliżonych swym charakterem do systemu milicyjnego).

Niezależnie od formy kompletowania sił zbrojnych, panuje zgoda co do tego, że *...istota koniecznych przemian w polskiej wojskowości polega na przejściu z siły uderzeniowej ... do siły obronnej* ⁴. W związku z tym można zauważyć, że relatywne zmniejszenie siły uderzeniowej na rzecz siły obronnej spowoduje zmniejszenie kosztów finansowych wynikających z:

- zmniejszenia ilościowego sił będących w gotowości (zmniejszenia kosztów osobowych i rzeczowych);

- rezygnacji z uzbrojenia o charakterze uderzeniowym, dalekosiężnym, często prestiżowym (broń jądrowa i środki jej przenoszenia, lotnictwo strategiczne itp.);

- z ogólnie tańszego uzbrojenia wojsk OT niż wojsk operacyjnych (uzbrojenie wojsk OT będzie bazowało na tanich, prostych rozwiązaniach technicznych, zapewniających jednocześnie niezawodność działania i dużą efektywność - chodzi tu m.in. o nowoczesne granatniki ppanc, samonaprowadzające się rakiety, inteligentne miny itp.);

- zmniejszenia kosztów zaplecza logistycznego, wynikającego ze zmniejszenia objętości i ilości środków zaopatrzenia uderzeniowych systemów uzbrojenia (czołgi, samoloty, okręty), stacjonarnego charakteru zadań, przywiązania do terenu, mniejszych potrzeb transportowych, wykorzystania infrastruktury cywilnej.

Należy też liczyć się z niewielkim wzrostem kosztów w niektórych sferach przygotowań w ramach tworzenia siły obronnej. Będą one związane przede wszystkim z niezbędną rozbudową inżynieryjną terenu, ze zwiększonym zapotrzebowaniem na typowo defensywne rodzaje broni (miny, przenośne środki ppanc i plot), na budowle ochronne. Osobna grupa kosztów związana będzie z przygotowaniem i szkoleniem rezerw.

Podsumowanie

Rozpatrując rzecz w dłuższej perspektywie, w rozwoju systemów wojskowych widać wyraźnie dwie przeciwstawne tendencje, obie spowodowane postępowaniem technicznym. Pierwsza, to postępujący proces profesjonalizacji sił zbrojnych, który przejawia się we wzroście określonych specjalności o charakterze technicznym oraz we wzroście udziału żołnierzy zawodowych lub o wydłużonej służbie (żołnierzy nadterminowych, kontraktowych). Odpowiada temu zmiana proporcji między "kapitałem a pracą" na korzyść kapitału. Tendencję tę wywołał rozwój wielkich i wysoce utecniczonych systemów uzbrojenia takich, jak samoloty, okręty, czołgi, wymagających skomplikowanych systemów naprowadzania, kierowania ogniem i zaopatrywania.

Druga tendencja związana jest z rozwojem środków "małej techniki walki". Mam na myśli przede wszystkim środki o charakterze obronnym (granatniki ppanc, przenośne rakiety przeciwlotnicze, przeciwpancerne i przeciwookrętowe, różne rodzaje broni "inteligentnych"). Ich najważniejsze cechy charakterystyczne to duża skuteczność, niski koszt, łatwa obsługa, mobilność (przenośność).

W teorii sztuki wojennej przyjmuje się na ogół, że obrona jest "silniejszą" formą walki zbrojnej niż natarcie. Wiele wskazuje na to, że postęp techniczny dał dodatkową broń do ręki tym, którzy zamierzają się wyłącznie bronić.

STRESZCZENIE

Ogólnie rzecz biorąc, występują trzy rodzaje systemów wojskowych: armia zawodowa, armia z poboru i system milicyjny. O wyborze każdego z nich decyduje cały kompleks uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Najważniejsze znaczenie mają czynniki polityczno-militarne, a także ekonomiczne.

Armia zawodowa jest stosunkowo droga, ale angażuje mniejszą część społeczeństwa niż armia z powszechnego poboru. Drogi czynnik ludzki zmusza

do dobrego nim gospodarowania i zastępowania go przez wysoce utecznione systemy uzbrojenia i wyposażenia. Niezależnie od tego armię zawodową cechuje największa jawność ponoszonych kosztów oraz największe urynkowanie (konieczność konkurowania na rynku pracy i dostosowania się do jego wymagań).

Armia z poboru i system milicyjny zastępuje część kosztów finansowych podatkiem w naturze. Pozornie tani człowiek prowadzi często do niegospodarności i niedostatecznego nasycenia systemu w uzbrojenie i wyposażenie. Najtańszy jest system milicyjny, ale jego skuteczność bojowa uwarunkowana jest odpowiednimi warunkami terenowo-klimatycznymi oraz wysokim morale żołnierzy i ludności.

W latach dziewięćdziesiątych tendencja do profesjonalizacji sił zbrojnych nasiliła się, aczkolwiek postęp techniczny zapewnia coraz większą skuteczność bojową systemom typowo obronnym (jakim jest np. system milicyjny).

PRZYPISY

¹ Zob. O. Hahn, *Die Ökonomische Beurteilung des Wehrsystems*, Nürnberg 1991, s. 24-25.

² Zob. *W 17 tygodni z cywila - żołnierz*. Rozmowa z szefem szkolenia Sił Zbrojnych Szwajcarii, "Polska Zbrojna" z 18.XI.1993.

³ Por. T. Mickiewicz, *Pobór do wojska*, "Życie Gospodarcze" 1994, nr 7, s. 42.

⁴ J. Marczak, *Masowa terytorialna formacja zbrojna w strategii obrony suwerennej i demokratycznej Polski*, (w:) *Obrona regionalna (terytorialna) w strategii obrony Polski* (materiały z sympozjum), AON-SG WP, Warszawa 1992, s. 15.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Armia zawodowa
- * Armia z poboru
- * System milicyjny
- * Koszty finansowe
- * Koszty społeczne

PYTANIA KONTROLNE

1. Omów podstawowe rodzaje systemów wojskowych.
2. Jaką rolę odgrywają uwarunkowania ekonomiczne w wyborze systemu wojskowego?
3. Omów koszty funkcjonowania armii zawodowej.
4. Omów koszty funkcjonowania armii z poboru.
5. Omów koszty funkcjonowania systemu milicyjnego.

LITERATURA ZALECANA

1. R. Faramazjan, W. Borysow, *Opyt profesjonalizacji armii w SSzA*, "Woprosy Ekonomiki" 1990, nr 10.
2. O. Hahn, *Die Ökonomische Beurteilung des Wehrsystems*, Nürnberg 1991.
3. T. Mickiewicz, *Pobór do wojska*, "Życie Gospodarcze" 1994, nr 7.
4. M. Sułek, *Ekonomiczne zagadnienia systemów wojskowych: armii zawodowej, armii z poboru, systemu milicyjnego*, (w:) *Kryteria ekonomiczne w ocenie systemów logistycznych* (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1994.

IX. KOSZTY FUNKCJONOWANIA SIŁ ZBROJNYCH

1. Wprowadzenie

Każda działalność człowieka pociąga za sobą ponoszenie kosztów. A zatem różnorodna działalność w wojsku, przede wszystkim procesy szkolenia i eksploatacji nierozzerwalnie związane są z określonymi kosztami.

Funkcjonowanie całości sił zbrojnych zdeterminowane jest ponoszeniem znacznych kosztów. Koszty te to przede wszystkim koszty utrzymania stanów osobowych, eksploatacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, koszty zakupów wyposażenia sił zbrojnych i inne. I choć trudno dokładnie określić całość kosztów ponoszonych na funkcjonowanie sił zbrojnych, to z drugiej strony nie ma lepszego miernika oceny uzyskiwanych rezultatów, jak porównanie tych rezultatów z poniesionymi kosztami w określonym przedziale czasu.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie kosztów funkcjonowania sił zbrojnych, w tym podstawowej grupy kosztów jaką są koszty utrzymania stanów osobowych w odniesieniu do armii z poboru z armii zawodowej. Poszerzeniem powyższego tematu jest ogólna prezentacja budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej oraz próba przedstawienia prognozy wydatków wojskowych Polski na tle tych wydatków państw europejskich NATO.

Wskazane jest na wstępie przypomnieć znaczenie takich pojęć jak: nakłady, koszty lub wydatki. Ze względu na niejednokrotne zamienne stosowanie tych pojęć, podamy krótkie ich określenia.

Nakłady - to zużycie pracy, dóbr i usług wyrażone w jednostkach *naturalnych*.

Koszty - to nakłady wyrażone wartościowo, a mówiąc inaczej określone w jednostkach pieniężnych. Koszty sił zbrojnych wyrażają w pieniądzu wartość dóbr i usług zużytych, na potrzeby funkcjonowania armii w skali roku.

Wydatki - to rozchód środków pieniężnych na realizację określonego zadania. Wydatki wojskowe można określić jako całość środków pieniężnych przeznaczonych z budżetu państwa na siły zbrojne w skali roku.

Obecnie brak jest danych o pełnych kosztach funkcjonowania sił zbrojnych, dlatego obok kosztów stosować będziemy wielkość wydatków wojskowych.

W Polsce na utrzymanie sił zbrojnych przeznacza się określone wydatki wojskowe uchwalane corocznie przez Sejm RP. Wydatki te stanowią budżet Ministerstwa Obrony Narodowej.

2. Budżet resortu obrony

Z gospodarki narodowej część sił i środków wydzielana jest na potrzeby obronności kraju. Staje się to materialną podstawą całego systemu obronnego państwa (SOP).

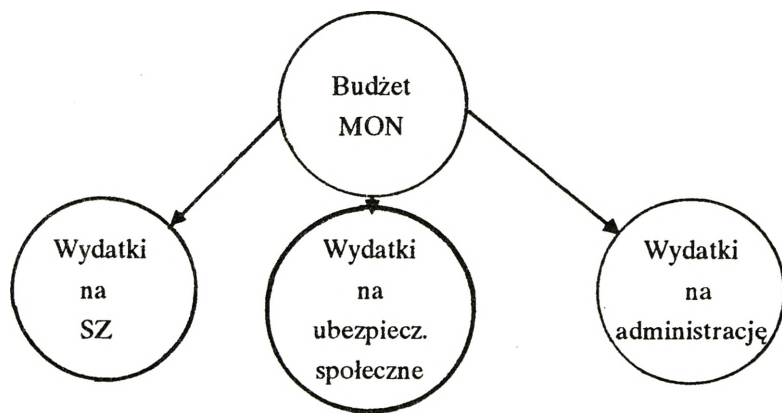
Złożoną strukturę systemu obronnego państwa, w ogólnym ujęciu i nie tylko z punktu widzenia struktury kosztów można przedstawić w podziale na:

1. Koszty podsystemu kierowania.
2. Koszty podsystemu militarnego.
3. Koszty podsystemu cywilnego (pozamilitarnego).

Ze względu na znaczenie, jak też rozmiar ponoszonych kosztów na obronność kraju, główną rolę spełnia podsystem militarny, a więc Siły Zbrojne RP.

Funkcjonowanie sił zbrojnych (SZ) ich poziom wyszkolenia i uzbrojenia zależy bezpośrednio od wielkości wydatków wojskowych (budżetu resortu Obrony Narodowej). Wydatki wojskowe to pieniężny wyraz wysiłku jakie ponosi społeczeństwo na utrzymanie i rozwój sił zbrojnych. Wydatki wojskowe są jednocześnie tą wielkością, którą można porównać z analogicznymi wielkościami ponoszonymi w innych państwach, natomiast znacznie trudniej dokonywać analiz w odniesieniu do kosztów funkcjonowania sił zbrojnych w różnych państwach ze względu na skąpe informacje o ponoszonych kosztach.

Budżet Ministerstwa Obrony Narodowej (wydatki wojskowe) w ujęciu ogólnym dzieli się na trzy części (rys. 1).



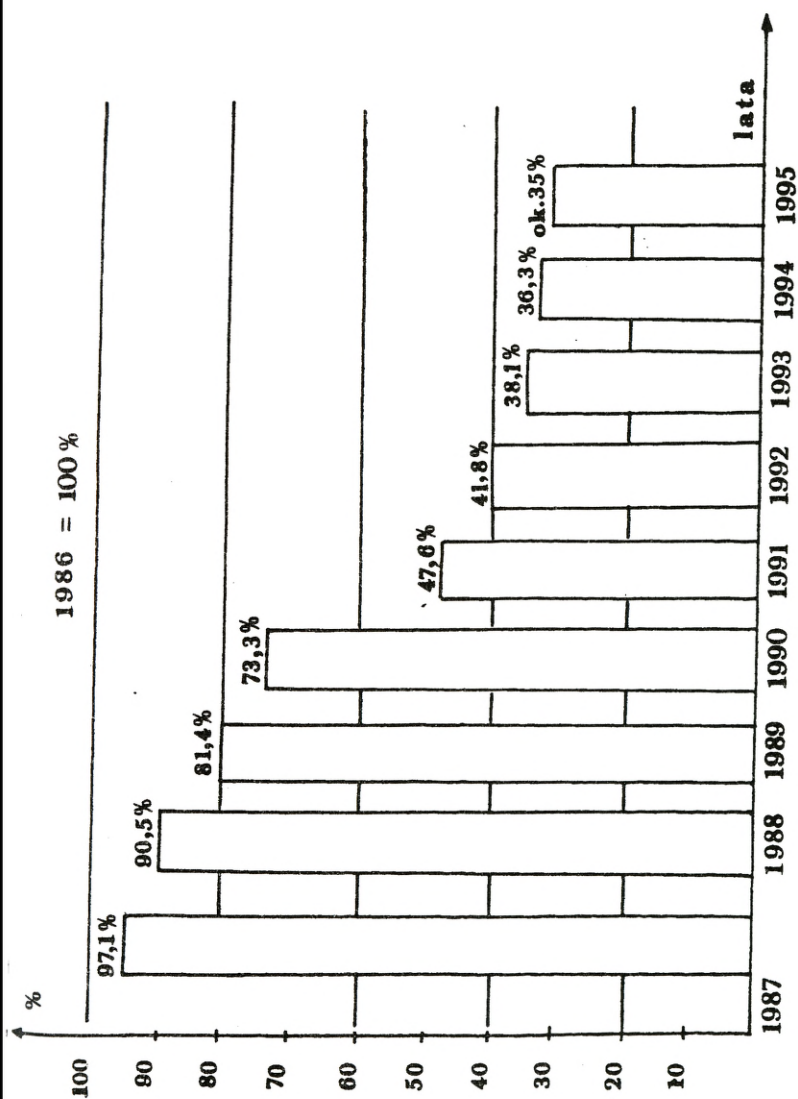
Rys. 1. Ogólny podział budżetu MON

Największa część (w 1994 r. - 80,2%) z budżetu MON przeznaczana jest na utrzymanie Sił Zbrojnych RP. Druga część budżetu - to wydatki przeznaczone na emerytury i renty wojskowe. I wreszcie trzecia,

najmniejsza część (w 1994 r. - 0,7%) przeznaczona jest na utrzymanie administracji państwowej.

Wydatki na siły zbrojne po ich zrealizowaniu stają się następnie kosztami utrzymania stanów osobowych, kosztami poniesionymi na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Kolejna grupa - to wydatki przeznaczone na eksploatację sprzętu, budynków i budowli wojskowych. A po oszacowaniu kosztów amortyzacji tych środków - łącznie z poniesionymi wydatkami otrzymuje się koszty ich eksploatacji. Ostatecznie po uwzględnieniu wyżej wymienionych kosztów i pozostałych kosztów można określić sumaryczne **koszty funkcjonowania sił zbrojnych**.

W Polsce budżet resortu ON, a następnie koszty sił zbrojnych odnosi się do okresu jednego roku. Coroczne uchwalenie budżetu MON przez Sejm ma istotną wadę wynikającą z nieznajomości kształtowania się wydatków wojskowych w następnych latach. Ujemnie to wpływa na długofalowe planowanie rozwoju sił zbrojnych, w tym zwłaszcza na planowanie zakupów uzbrojenia. Obecnie w Polsce podejmowane są kroki, by określać poziom budżetu MON na kilka lat z wyprzedzeniem. Częściowo znalazło to odzwierciedlenie w Uchwale Sejmu (luty 1995 r.), w której przyjęto, że wydatki wojskowe w Polsce winny wynosić 3% produktu krajowego brutto. Niestety mimo podjęcia takiej uchwały, Sejm tej samej kadencji zatwierdził budżet MON na 1996 r. zaledwie w wysokości 2,4% PKB. Jest to alarmujące bowiem wydatki wojskowe w Polsce od lat maleją i to w stopniu bardzo znacznym, co obrazuje wykres na rys. 2.



Rys. 2. Wydatki wojskowe w Polsce (w %)

3. Koszty sił zbrojnych

Obecnie nie są znane dokładne koszty funkcjonowania sił zbrojnych. Znane są natomiast wydatki wojskowe, bowiem jako budżet resortu Obrony Narodowej corocznie są uchwalane przez Sejm.

W oparciu o wydatki wojskowe, a dokładniej o znajomość struktury tych wydatków i przeprowadzone badania kosztów funkcjonowania związków taktycznych oraz przyjęte założenia - można podjąć próbę oszacowania kosztów funkcjonowania sił zbrojnych.

Podstawowe grupy wydatków wojskowych - w podziale według ich przeznaczenia - są następujące:

- a) utrzymanie stanów osobowych;
- b) zakupy uzbrojenia i sprzętu;
- c) wydatki na eksploatację sprzętu i nieruchomości;
- d) budownictwo wojskowe;
- e) wydatki na prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe;
- f) inne wydatki.

Z powyższych grup wydatków - wszystkie, poza wydatkami na eksploatację sprzętu i nieruchomości - po zrealizowaniu na określone zadania, stają się **grupami kosztów ponoszonymi na funkcjonowanie sił zbrojnych**. Natomiast grupa wydatków na eksploatację sprzętu i nieruchomości po uzupełnieniu o wielkość kosztów amortyzacji sprzętu, budynków i budowli (nieruchomości) używanych w siłach zbrojnych - wyraża **łączne koszty zużycia i eksploatacji sprzętu i nieruchomości**. Obecnie w wojsku (w gospodarce wojskowej) nie wyznacza się i nie ewidencjonuje kosztów amortyzacji. Stąd podstawowa trudność w określeniu kosztów funkcjonowania sił zbrojnych.

Podczas przeprowadzonych badań kosztów funkcjonowania związku taktycznego przez oficerów z Instytutu Ekonomiki Obrony ¹ otrzymano wielkość udziału kosztów amortyzacji sprzętu i budynków w całości kosztów - wynoszącą w granicach 22-39%.

Przyjmujemy z pewnym uproszczeniem, że badana dywizja jest reprezentatywna dla całych sił zbrojnych; przyjmujemy bowiem z niewielkim błędem - w odniesieniu tylko do jednej grupy kosztów - że w analogicznych proporcjach kształtują się koszty amortyzacji w innych związkach taktycznych. Można bowiem uzupełnić grupę wydatków dotyczącą eksploatacji sprzętu i budynków o wielkość kosztów amortyzacji odnoszących się do uzbrojenia sprzętu wojskowego, budynków i budowli.

Wskazane jest w tym miejscu przypomnieć funkcje jakie spełnia amortyzacja. Otóż amortyzacja w gospodarce jest miernikiem deprecjacji środków trwałych, czynnikiem wpływającym na koszty produkcji i sposobem tworzenia funduszu reprodukcji środków trwałych.

Pierwsza funkcja amortyzacji winna być brana pod uwagę w wojsku, bowiem występuje tu **proces zużycia sprzętu** (uzbrojenia, sprzętu wojskowego i nieruchomości). Deprecjacja (utrata wartości) sprzętu w wojsku następuje nie tylko na skutek eksploatacji ale też w czasie jego magazynowania i to niejednokrotnie w długich okresach. Tak więc znajomość kosztów amortyzacji może też stymulować działania zmierzające do wymiany sprzętu, a tym samym do jego odnowy (unowocześnienia).

Obliczenie kosztów amortyzacji - amortyzacji uzbrojenia, sprzętu technicznego, budynków i budowli - pozwala na określenie kosztów funkcjonowania jednostek wojskowych (oddziałów gospodarczych), a w ostateczności na określenie kosztów funkcjonowania całych sił zbrojnych. Dopiero znajomość kosztów amortyzacji - łącznie z pozostałymi kosztami - daje pełny obraz **kosztów funkcjonowania sił zbrojnych**. A tym samym stają się podstawą wartościowej oceny działania sił zbrojnych w czasie pokoju.

W siłach zbrojnych znajduje się znaczny majątek zawarty w szeroko pojmowanych **środkach trwałych** ². Dlatego przy braku ewidencji kosztów amortyzacji, próba oszacowania kosztów funkcjonowania sił

zbrojnych musi się opierać na pewnych założeniach, które mogą doprowadzić do oszacowania kosztów amortyzacji. Z uwagi na różnice w kosztach uzbrojenia Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Marynarki Wojennej w stosunku do kosztów w Wojskach Lądowych - do obliczeń kosztów amortyzacji wzięto wskaźnik 39% dla całości sił zbrojnych.

W strukturze kosztów funkcjonowania sił zbrojnych najistotniejszym składnikiem są koszty utrzymania **stanów osobowych**; niejednokrotnie przekraczają one połowę kosztów ponoszonych na armię.

Ostatecznie oszacowane koszty funkcjonowania sił zbrojnych, wielkość wydatków wojskowych i wyodrębnione koszty utrzymania stanów osobowych przedstawiono na rys. 3.

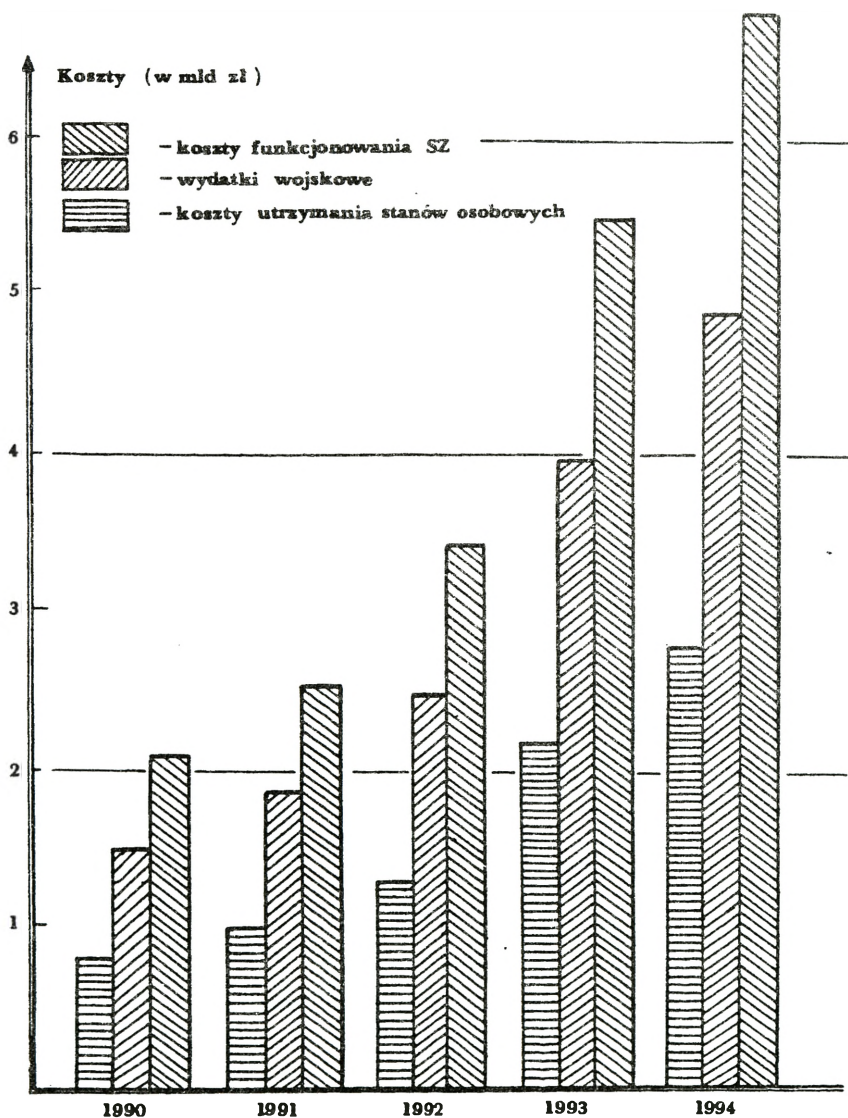
a. Koszty armii z poboru

W ogólnym ujęciu armię z poboru można nazwać taką armią, w której stopień uzawodowienia jest stosunkowo niski (do 30-40%), a podstawę liczebności armii stanowią żołnierze z poboru.

Koszty funkcjonowania sił zbrojnych w podstawowym podziale składają się z:

- 1) kosztów osobowych;
- 2) kosztów materiałowych;
- 3) kosztów amortyzacji.

Największą część kosztów sił zbrojnych, ponoszonych w ciągu roku, stanowią koszty osobowe. Koszty te wynoszą często ponad 50% licząc w stosunku do budżetu resortu ON (np. w 1994 r. stanowiły one 57,6% tego budżetu). Proporcje kosztów osobowych (utrzymania stanów osobowych) w stosunku do kosztów funkcjonowania sił zbrojnych (liczonych z kosztami amortyzacji) podano w tab. 1.



Rys. 3. Koszty funkcjonowania sił zbrojnych, wydatki wojskowe i koszty utrzymania stanów osobowych

Tabela 1

**UDZIAŁ KOSZTÓW OSOBOWYCH W KOSZTACH FUNKCJONOWANIA
SIŁ ZBROJNYCH (W %)**

Wyszczególnienie	L a t a				
	1990	1991	1992	1993	1994
Koszty osobowe	39,9	38,7	39,1	40,1	41,4

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa 1991-1995 i obliczenia własne.

Grupa kosztów osobowych składa się z kosztów ponoszonych na:

- płace;
- wyżywienie;
- umundurowanie;
- zakwaterowanie;
- leczenie;
- inne koszty.

Z podanej struktury kosztów utrzymania stanów osobowych najwyższe - co jest zrozumiałe - są świadczenia pieniężne na płace, które obecnie stanowią ok. 60% całości tych kosztów.

Dla armii w której przeważają żołnierze z poboru - armią taką jest Wojsko Polskie, w którym żołnierze zawodowi stanowią ponad 38% stanu liczebnego - koszty utrzymania stanów osobowych mają inne proporcje niż w armii o wysokim stopniu uzawodowienia.

Kolejna grupa kosztów funkcjonowania sił zbrojnych - to szeroko rozumiane koszty materiałowe, a więc koszty zakupu uzbrojenia i sprzętu, inwestycji, koszty materiałów i inne koszty. Ta grupa kosztów, w której dominują koszty zakupu wyposażenia, w całości kosztów funkcjonowania sił zbrojnych stanowi kilkanaście procent.

Jak już stwierdzono największe koszty ponoszone są na utrzymanie stanów osobowych sił zbrojnych. Podczas prezentacji tej grupy kosztów wskazane jest podać koszty pracowników cywilnych wojska.

Koszty utrzymania stanów osobowych (łącznie z pracownikami cywilnymi) można wyrazić następująco:

$$K_{SO} = K_{ZW} + K_{SL} + K_{PC} \quad (1)$$

gdzie:

K_{SO} - koszty utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych;

K_{ZW} - koszty utrzymania żołnierzy zawodowych;

K_{SL} - koszty utrzymania żołnierzy służby zasadniczej;

K_{PC} - koszty utrzymania pracowników cywilnych.

Przeprowadzimy poniżej ogólną analizę stanów osobowych sił zbrojnych i ponoszonych kosztów na ich utrzymanie w podziale podanym we wzorze (1). Do obliczeń kosztów przyjmujemy następujące proporcje ³:

- koszty utrzymania jednego żołnierza służby zasadniczej przyjmujemy za równe 1;

- koszty utrzymania jednego pracownika cywilnego za równe 1,42;

- i koszty utrzymania jednego żołnierza zawodowego równe 2,33.

Stosując powyższe proporcje można obliczyć dla wybranych lat koszty utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych (tab. 2).

Z wielkości podanych w tab. 2 można zauważyć, że w całości kosztów utrzymania - największe koszty przypadają na żołnierzy zawodowych (niespełna połowa całości kosztów osobowych).

Podczas analizy kosztów osobowych wskazane jest przedstawienie procentowego udziału poszczególnych grup w całości kosztów utrzymania stanów osobowych. Strukturę procentową tych kosztów podano w tab. 3.

Tabela 2

KOSZTY UTRZYMANIA STANÓW OSOBOWYCH SIŁ ZBROJNYCH
(W MLN ZŁ, CENY BIEŻĄCE)

Wyszczególnienie	Lata			
	1988	1990	1992	1994
Łączne koszty utrzymania stanów osobowych i pracowników cywilnych	33,6	794,8	1 392,4	2 947,4
Koszty utrzymania żołnierzy zawodowych	16,5	390,2	683,7	1 447,2
Koszty utrzymania żołnierzy służby zasadniczej	7,1	167,7	293,8	621,9
Koszty utrzymania pracowników cywilnych	10,0	236,9	414,9	878,3

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa 1989-1995 i obliczenia własne.

Tabela 3

LICZEBNOŚĆ I KOSZTY UTRZYMANIA STANÓW OSOBOWYCH
SIŁ ZBROJNYCH W 1994 R. (W %)

Lp.	Wyszczególnienie	Udział w łącznej liczebności sił zbrojnych i pra- cowników cywilnych	Udział w kosztach osobowych
1.	Żołnierze zawodowi	28,1	49,1
2.	Żołnierze służby zasadniczej	44,5	21,1
3.	Pracownicy cywilni	27,4	29,8

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 1995 i obliczenia własne.

Utrzymanie żołnierzy zawodowych - w całości kosztów osobowych - to 49% przy stosunkowo niewielkim poziomie uzawodowienia Sił Zbrojnych RP. Natomiast najliczniejsza grupa - żołnierze służby zasadniczej partycypują w kosztach osobowych jedynie w 21%.

Podane proporcje - liczebności i kosztów osobowych można jeszcze rozpatrzeć bez uwzględnienia kosztów pracowników cywilnych. Wówczas proporcje żołnierzy zawodowych i służby zasadniczej oraz ich koszty utrzymania kształtują się w sposób podany, jak w tab. 4.

T a b e l a 4

UDZIAŁ ŻOŁNIERZY ZAWODOWYCH I SŁUŻBY ZASADNICZEJ
W LICZEBNOŚCI I KOSZTACH UTRZYMANIA W 1994 (W %)

Lp.	Wyszczególnienie	Udział w liczebności żołnierzy sił zbrojnych	Udział w kosztach utrzymania
1.	Żołnierze zawodowi	38,7	70
2.	Żołnierze służby zasadniczej	61,3	30

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 1995 i obliczenia własne.

Porównując wskaźniki podane w tab. 3 i 4 łatwo zauważyć istotne różnice. Rozpatrując siły zbrojne składające się z żołnierzy zawodowych i służby zasadniczej w porównaniu do liczebności i kosztów łącznie z pracownikami cywilnymi - wzrasta udział żołnierzy zawodowych (tab. 4) o ponad 10%, przy jednoczesnym ponad 20% wzroście udziału w kosztach utrzymania. Charakterystyczne jest, że przy wzroście udziału żołnierzy służby zasadniczej o ponad 16% w liczebności armii, wzrost w kosztach utrzymania tych żołnierzy wynosi tylko 8,9%.

W powyższych rozważaniach bierzemy pod uwagę liczebność i koszty utrzymania pracowników cywilnych (tab. 3). Takie ujęcie jest podykto-

wane tym, że koszty utrzymania (w tym wynagrodzenie) stanowią największą część kosztów funkcjonowania sił zbrojnych. A w tych kosztach partycypują pracownicy cywilni, których liczebność jest porównywalna z liczebnością żołnierzy zawodowych. Ponadto przy wzroście uzawodowienia armii może też - w mniejszym stopniu - rosnąć zatrudnienie pracowników cywilnych. Mogą oni bowiem wykonywać niektóre zadania żołnierzy zawodowych lub też żołnierzy służby zasadniczej.

Powyższy wywód dotyczący kosztów funkcjonowania sił zbrojnych, a zwłaszcza kosztów utrzymania stanów osobowych, upoważnia do stwierdzenia, że ze względów ekonomicznych Siły Zbrojne RP o wysokim stopniu uzawodowienia - a tym samym droższe - musiałyby być liczebnie niewielkie. Taki wariant - nawet przy uwzględnieniu jego zalet nie pozwalałby na skuteczną obronę znacznego obszaru kraju.

b. Koszty armii zawodowej

Scharakteryzujemy koszty armii zawodowej na podstawie największej części tych kosztów, a mianowicie w oparciu o koszty utrzymania stanów osobowych.

Do obliczeń kosztów osobowych przyjmujemy następujące warianty liczebności sił zbrojnych i stopnie ich uzawodowienia:

- I. Armia licząca 180 tys. żołnierzy i 50% uzawodowienia.
- II. Armia licząca 150 tys. żołnierzy i 60% uzawodowienia.
- III. Armia licząca 120 tys. żołnierzy i 70% uzawodowienia.

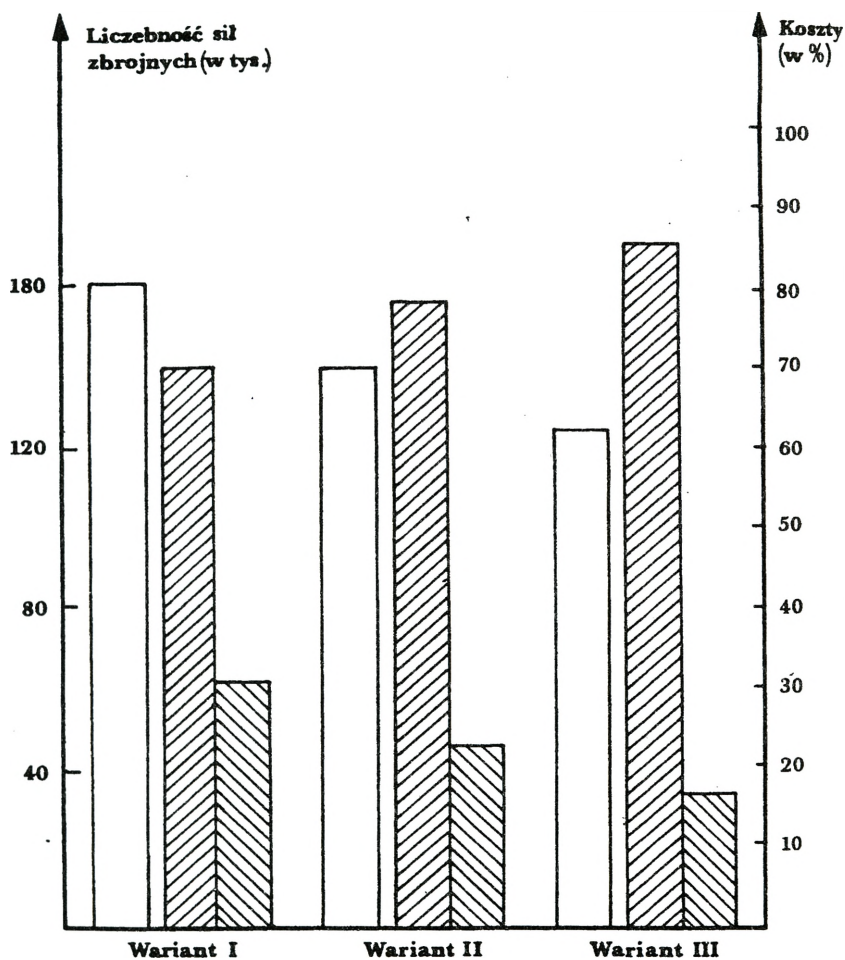
Po przeprowadzonych obliczeniach dotyczących kosztów utrzymania stanów osobowych dla powyższych wariantów - otrzymane wyniki podano w tab. 5.

WARIANTY LICZEBNOŚCI SIŁ ZBROJNYCH I KOSZTY ICH UTRZYMANIA

Lp.	Wyszczególnienie	Liczebność żoł. zawodow. i służby zasadniczej (w tys.)	Ceny z 1994 r.	
			Koszty utrzymania (w mln zł)	Udział w kosztach utrzymania (w%)
1.	Armia o liczebności 180 tys. żołnierzy, w tym 50% uzawodowienia	90,0 żoł. zawodow.	1 930	70
		90,0 żoł.służ.zasad.	820	30
2.	Armia o liczebności 150 tys. żołnierzy, w tym 60% uzawodowienia	90,0 żoł. zawodow.	1 930	78
		60,0 żoł.służ.zasad.	544	22
3.	Armia o liczebności 120 tys. żołnierzy, w tym 70% uzawodowienia	84,0 żoł. zawodow.	1 613	84
		36,0 żoł.służ.zasad.	307	16

Źródło: Obliczenia własne.

W celu lepszej ilustracji liczebność sił zbrojnych, kosztów utrzymania żołnierzy zawodowych i służby zasadniczej - proporcje tych wielkości przedstawiono schematycznie na rys. 4.



-  - Liczebność sił zbrojnych
-  - Udział kosztów utrzymania żołnierzy zawodowych w kosztach utrzymania sił zbrojnych
-  - Udział kosztów utrzymania żołnierzy służby zasadniczej w kosztach utrzymania sił zbrojnych

Rys. 4. Warianty liczebności sił zbrojnych i proporcje kosztów utrzymania stanów osobowych

Analizując podane wielkości można zauważyć, że udział kosztów utrzymania żołnierzy zawodowych w całości kosztów utrzymania sił zbrojnych jest wysoki we wszystkich trzech wariantach (w granicach 70-84%) mimo znacznego spadku liczebności (17-33%) całych sił zbrojnych.

Koszty utrzymania stanów osobowych, choć mają największy udział w całości kosztów sił zbrojnych, występują obok innych grup kosztów (znacznie mniejszych), które zmieniają się również pod wpływem wzrostu uzawodowienia armii. Rosną też koszty zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W armii zawodowej uzbrojenie i sprzęt winien być nowoczesniejszy. Jednocześnie w armii o wysokim stopniu uzawodowienia zmaleją koszty eksploatacji budynków (w 1994 r. wynosiły one 10,4% budżetu resortu ON).

Stosunkowo trudno obecnie stwierdzić, jak będzie kształtować się kolejna grupa, a mianowicie koszty eksploatacji sprzętu. Z jednej strony częste (np. co 1,5, czy co rok) szkolenie dużej liczby nowych roczników żołnierzy służby zasadniczej, zwiększa tę grupę kosztów - w stosunku do analogicznych kosztów szkolenia żołnierzy zawodowych. Z drugiej zaś strony potrzeba utrzymania wysokiego poziomu profesjonalizmu żołnierzy wymagać będzie odpowiedniego szkolenia i trenin-gów żołnierzy zawodowych, co stwarza konieczność utrzymania znacznego poziomu tych kosztów.

*

Można przyjąć, że dla Polski najodpowiedniejszy - nie tylko z przesłanek ekonomicznych jest wariant mieszany, tzn. armia z poboru przy znacznym jednak stopniu uzawodowienia. Pomijamy tu takie uwarunkowania (zalety) tego rozwiązania, jak możliwość utrzymania większych liczebnie sił zbrojnych, ciągłego szkolenia rezerw, bezpośredniego

wychowania obronnego części społeczeństwa i inne (m.in. nie analizowany ważki problem wpływu służby żołnierzy z poboru na jeden z najwyższych w Europie poziom bezrobocia w Polsce).

4. Prognoza wydatków wojskowych

Utrzymanie potencjału obronnego wymaga ponoszenia wydatków na system obronny państwa (SOP). Wydatki te, ich wielkość stanowią podstawę czynnika materialnego potencjału obronnego państwa.

Z uwagi na brak danych określających koszty SOP operować będziemy wielkością wydatków wojskowych. Wydatki wojskowe stanowią określony standard informacyjny stosowany w innych państwach, wielkość tych wydatków jest podawana m.in. w wydawnictwach statystycznych, co umożliwia ich porównanie.

Określenie prognozy wydatków wojskowych w Polsce przeprowadzimy pośrednio. Bowiem w pierwszym kroku określona zostanie prognoza poziomu udziału wydatków wojskowych w produkcie krajowym brutto (PKB). Uzyskujemy więc informacje pośrednie o wydatkach wojskowych, a dopiero następnie - w drugim kroku - określamy same wydatki wojskowe w Polsce.

Dla wstępnego porównania można podać, że udział wydatków wojskowych w PKB dla Polski i niektórych państw europejskich jest następujący (tab. 6).

Z wielkości udziału wydatków w produkcie krajowym brutto dla Polski można zauważyć, że wydatki te są jedne z najniższych w Europie, przy czym trzeba jeszcze stwierdzić, że PKB w naszym kraju jest jednym z najniższych na naszym kontynencie.

WYDATKI WOJSKOWE POLSKI I NIEKTÓRYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH
(W % PKB)

Lp.	K r a j	1990	1991	1992	1993	1994
1.	Polska	2,40	2,00	2,20	2,20	2,10
2.	Węgry	2,80	2,50	2,20	2,50	2,50
3.	Grecja	5,80	5,40	5,50	5,40	5,60
4.	Niemcy	2,80	2,50	2,70	2,60	2,60
5.	Norwegia	3,20	3,10	3,30	3,20	3,20
6.	Portugalia	3,10	3,10	3,00	2,90	3,00
7.	Wielka Brytania	4,10	4,30	4,00	3,80	3,60
8.	Włochy	2,10	2,10	2,00	2,00	2,00

Źródło: *The Military Balance 1992-1993, 1994-1995, IISS, London 1992, 1994 i obliczenia własne.*

Założenia. Prognozowanie wydatków wojskowych oparto o następujące założenia:

1. Prognozy wydatków wojskowych przeprowadzono dla europejskich państw NATO i państw Grupy Wyszehradzkiej w oparciu o dostępne dane.

2. Obliczenie prognoz wykonano przy pomocy arkusza kalkulacyjnego EXCEL na minikomputerze.

3. Jedną z prognoz określono metodą ekspertyzy, w której jako podstawowe założenie przyjęto, że wydatki wojskowe w Polsce osiągną 3% PKB w 1997 r.

Podstawowe prognozy wydatków wojskowych przedstawiono w tab. 7.

PROGNOZA WYDATKÓW WOJSKOWYCH (W % PKB)

Lp.	K r a j	1996	1997	1998	1999	2000
1.	Polska (analiza trendu)	1,69	1,58	1,46	1,35	1,23
2.	Polska (ocena met. ekspertyzy)	2,50	3,00	3,03	3,06	3,10
3.	NATO (prognoza min.)	1,18	1,18	1,18	1,18	1,19
4.	NATO (prognoza max.)	4,96	4,81	4,67	4,52	4,38
5.	Grupa Wyszehradzka (prognoza min.)	1,59	1,48	1,36	1,25	1,13
6.	Grupa Wyszehradzka (prognoza max.)	2,43	2,31	2,20	2,08	1,96

Źródło: A. Sokołowski, S. Kurinia, Diagnoza i prognoza kosztów systemu obronnego państwa w odniesieniu do produktu krajowego brutto, AON, Warszawa 1995.

Z porównań wydatków wojskowych Polski i europejskich państw NATO wyraźnie widać znacznie niższy poziom tych wydatków w naszym kraju (np. Polska wydaje na siły zbrojne 13 razy mniej niż Niemcy, a nawet mniej niż Dania, która utrzymuje 28 tys. żołnierzy).

Prognozowanie wydatków wojskowych staje się nieodzownym etapem planowania wydatków systemu obronnego państwa. Stąd wynika istota prognozowania wydatków wojskowych, potrzeba powtarzania tego procesu, jak też modyfikowania samych metod prognozowania tych wydatków.

5. Uwagi końcowe

W Wojsku Polskim od lat podejmowane są prace w celu wprowadzenia pełnego rachunku kosztów. To trudne i pracochłonne zadanie, głównie ze względu metodycznego i kadrowego - pozwoli w przyszłości na określenie dokładnych kosztów ponoszonych na funkcjonowanie sił zbrojnych.

W rozdziale przedstawiono - po przyjęciu określonych założeń - koszty funkcjonowania sił zbrojnych, a zwłaszcza koszty utrzymania stanów osobowych. Koszty te zaprezentowano w odniesieniu do armii z poboru i armii zawodowej.

Oszacowane koszty utrzymania stanów osobowych potwierdzają fakt, że armia zawodowa jest droga. Z otrzymanych obliczeń wynika, że udział kosztów utrzymania żołnierzy zawodowych w całości kosztów utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych w analizowanych trzech wariantach liczebności armii - jest wysoki i waha się granicach 70-84%, mimo znacznego spadku liczebności armii o 17-33%.

Podano również inne czynniki wpływające na koszty sił zbrojnych oraz zasygnalizowano czynniki poza ekonomiczne, nie mniej istotne dla obronności kraju. Sądzymy bowiem, że ważkim problemem jest jeden z najwyższych poziomów bezrobocia w Polsce w porównaniu z krajami europejskimi. Stąd armia z poboru (z przewagą żołnierzy służby zasadniczej) - pomijając inne uwarunkowania - może być przez najbliższe lata wskazanym rozwiązaniem.

STRESZCZENIE

W rozdziale przedstawiono koszty funkcjonowania sił zbrojnych, a w szerszym zakresie koszty utrzymania stanów osobowych. Koszty stanów osobowych scharakteryzowano w odniesieniu do armii z poboru i armii zawodowej. Analiza kosztów utrzymania stanów osobowych wskazuje, że udział kosztów

utrzymania żołnierzy zawodowych w całości kosztów utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych - jest wysoki. W odniesieniu do trzech rozpatrywanych wariantów liczebności armii, koszty tej grupy żołnierzy wahają się w granicach 70-84%.

Przedstawiono również budżet MON (jego podstawowy podział) oraz prognozę wydatków wojskowych Polski i europejskich państw NATO. Niestety w najbliższych latach budżet MON nie będzie się zwiększał w potrzebnych rozmiarach. Stąd istotna jest znajomość kosztów funkcjonowania sił zbrojnych.

PRZYPISY

¹ Zob. *Koszty funkcjonowania jednostek organizacyjnych sił zbrojnych*. Materiały i Studia Nr 17/1992, Akademia Obrony Narodowej, Wydział Strategiczno-Obronny, Instytut Ekonomiki Obrony, Warszawa 1992.

² Środek trwały to przedmiot (składnik majątku), którego wartość rynkowa jest wyższa niż 1 000 zł, a okres użytkowania przekracza 1 rok.

³ Zob. J. Mróz, *Zależność między wydatkami wojskowymi a liczebnością, organizacją i wyposażeniem armii*, Myśl Wojskowa 1991, nr 2.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Wydatki
- * Koszty
- * Koszty funkcjonowania sił zbrojnych
- * Koszty utrzymania stanów osobowych sił zbrojnych
- * Budżet MON (wydatki wojskowe)

PYTANIA KONTROLNE

1. Przedstawić ogólną strukturę kosztów sił zbrojnych.
2. Scharakteryzować koszty utrzymania stanów osobowych (armii z poboru, armii zawodowej).

LITERATURA ZALECANA

1. J. Mróz, *Zależności między wydatkami wojskowymi a liczebnością, organizacją i wyposażeniem armii*, Myśl Wojskowa 1991, nr 2.
2. A. Sokołowski, *System obronny państwa. Informacje i koszty*, AON, Warszawa 1994.
3. J. Płaczek, *Wydatki wojskowe RP w latach 1982-1992. Stan i kierunki zmian*, Zeszyty Naukowe AON 1993, nr 3.

X. LOGISTYKA OPERACJI POKOJOWYCH ONZ

1. Wprowadzenie

System logistyczny ONZ jest odmienny od systemu logistycznego jakiegokolwiek armii świata. Powody, które decydują o tym, że nawet doświadczony logistyk może poczuć się dezorientowany rozpoczynając pracę w strukturach ONZ, nie są tak oczywiste, jak na pozór mogłoby się wydawać. Służba w misjach pokojowych jest wyjątkowo specyficzna. Oficer powinien być przygotowany do tej właśnie konkretnej misji, do której jest kierowany. Wszystkie bowiem, tak wcześniejsze, jak i bieżące operacje pokojowe różniły i różnią się od siebie w wielu aspektach dotyczących logistyki. Doświadczenie i wiedza zdobyte we własnej armii narodowej mogą być czasem bezużyteczne, mogą też być powodem nieporozumień i błędów. Rutyna i przecenianie własnych możliwości są powodami lekceważenia nowego otoczenia, co w konsekwencji prowadzi do jeszcze większych trudności w realizowaniu zadań logistycznych.

Podstawowymi czynnikami, które decydują o specyfice logistyki ONZ są:

- unikalny charakter systemu logistycznego ONZ;
- złożoność tego systemu;
- dezintegracja działań operacyjnych i wsparcia logistycznego.

W dalszej części przedstawione zostaną najważniejsze przyczyny takiego właśnie postrzegania logistyki ONZ. Polska, jako aktywny uczestnik wielu operacji pokojowych, w tym niejednokrotnie bezpośrednio w sferze logistycznej, jest zainteresowana poprawą sprawności i efektywności logistyki. Nie trzeba przecież dodawać, że oprócz niebaga-

telnych nakładów, które należy racjonalizować, w grę wchodzi również bezpieczeństwo żołnierzy pełniących służbę w najbardziej zapalnych rejonach świata.

Problem ten chociaż nie nowy, nie doczekał się jednakże zadowalających rozwiązań, tak w sferze praktyki, jak i teorii. Jest to zgodna opinia wyrażana przez wojskowych z różnych krajów podzielana przez wielu cywilnych pracowników służb logistycznych ONZ. W pięćdziesiąt lat od swego powstania ONZ doświadczyła największego kryzysu finansowego. Stało się to silnym bodźcem do podjęcia reformy całej organizacji, a ponieważ operacje pokojowe są najkosztowniejnymi przedsięwzięciami, na nich w pierwszym rzędzie odczuły się skutki redukcji wydatków.

Wśród oficjalnych języków ONZ niewątpliwie najpopularniejszym jest język angielski. W większości operacji pokojowych wymaga się znajomości tego języka i w zasadzie wszystkie dokumenty ONZ są dostępne w tej wersji językowej. W niniejszym opracowaniu czytelnik znajdzie obok polskiego tłumaczenia, również oficjalne nazwy angielskie wraz ze stosownymi skrótami. Polskie wersje nazw są wprowadzone przez autora jedynie ze względu na jeszcze nie dość powszechną znajomość angielskiego w Polsce i nie pretendują do miana oficjalnego nazewnictwa. Na marginesie można tu zaznaczyć, że spolszczanie wielu nazw, bez jednoczesnego stosowania wersji oryginalnych spowodowało niejedno nieporozumienie.

2. Charakterystyka systemu logistycznego ONZ

a. D e f i n i c j e

Zrozumieniu, czym jest logistyka ONZ pomoże niewątpliwie definicja przyjęta do jej określenia. Jak już wspomniano pojęcie logistyki

ONZ różni się od przyjmowanych we wszystkich armiach świata. Na czym więc polegają zasadnicze różnice?

Zgodnie z definicją ONZ: *Logistyka to umiejętność transportowania, zakwaterowania, zaopatrywania i wsparcia technicznego wojsk*. Zacytowana, oficjalna definicja logistyki ogranicza zakres rzeczywistego funkcjonowania systemu logistycznego ONZ. Praktyka i doświadczenia z przeprowadzonych operacji zaowocowały inną nieformalną definicją, która w sposób bardzo przewrotny podsumowuje tę działalność: *Logistyka to wszystko to co nie jest działaniem operacyjnym*.

Operacje pokojowe ONZ przeprowadzane są nie tylko przez kontyngenty wojskowe, bierze w nich udział znacznie więcej podmiotów, niż w jakichkolwiek innych wielkich operacjach militarnych. Nie można zatem definicyjnie zawężyć roli logistyki tylko do jednego z elementów tych operacji. Logistyka ONZ pracuje dla potrzeb cywilnych sztabów misji, obserwatorów cywilnych, policji ONZ wspierającej działania lokalne, różnych agend i organizacji ONZ (np.: UNHCR), obserwatorów wojskowych, no i oczywiście narodowych kontyngentów militarnych. Innymi słowy można by rzec, że logistyka ONZ stwarza warunki do wypełniania misji pokojowych przez wszelkie możliwe kombinacje elementów cywilnych i wojskowych we wszystkich regionach świata.

b. Z a k r e s l o g i s t y k i O N Z

W zależności od rodzaju misji, warunków lokalnych, przebiegu konfliktu i oczywiście wielkości samej misji oraz czasu jej trwania - logistyka obejmuje następujące dziedziny:

- bezpieczeństwo - security;
- lotnictwo - air and aviation;
- transport - transportation;
- łączność - communications;

- zabezpieczenie inżynieryjne - engineering;
- zaopatrywanie - supply;
- obsługę techniczną - maintenance;
- służbę zdrowia - health;
- general support;
- sprawy personalne - personnel matters.

Zakres logistyki ONZ jest, jak widać, znacznie szerszy niż w jakichkolwiek siłach zbrojnych. W wojskowych systemach logistycznych część wymienionych dziedzin zwykle należy do kompetencji wojsk operacyjnych, jak np. łączność, czy też zabezpieczenie inżynieryjne. Ponieważ, jak już wspomniano, operacje pokojowe różnią się między sobą, tak więc niektóre z dziedzin logistyki ONZ nie występują we wszystkich misjach. Jednakże ONZ cały czas realizuje, bądź nadzoruje wszystkie procesy związane z funkcjonowaniem każdej z operacji pokojowych.

c. Logistyka a charakter misji pokojowej

ONZ w swej kilkudziesięcioletniej historii prowadziła blisko 40 misji pokojowych, z czego aktualnie funkcjonuje kilkanaście. Każda z nich jako podstawę prawną ma rezolucję Rady Bezpieczeństwa określającą szczegółowo jej mandat. W zależności od celu ustanawiane były trzy rodzaje misji pokojowych: obserwacyjne, wojskowe i specjalne. Z pozycji logistyki różnią się one przede wszystkim wymaganym poziomem wsparcia logistycznego.

Misja obserwacyjna

Misja tego rodzaju jest kierowana przez Szefa Obserwatorów Wojskowych ONZ (CMO - Chief Military Observers) lub też przez Szefa Sztabu (COS - Chief of Staff). Obserwatorzy ONZ skierowani na terytorium objęte wojną lub zagrożone konfliktem zbierają informacje

na miejscu zdarzeń, będąc ich naocznymi świadkami i przekazując je Radzie Bezpieczeństwa według przyjętych zasad nadzorowania (obserwowania) pokoju. Obserwatorzy ONZ z racji wykonywanych zadań są rozproszeni, działając w zespołach ulokowanych w najbardziej zapalnych rejonach. Ponieważ obserwatorzy często zmieniają swą lokalizację, pracują w małych grupach i są niezależną organizacją - nie organizuje się w misjach obserwacyjnych wojskowych elementów logistyki ONZ. Ten rodzaj operacji pokojowych jest zatem najprostszy do przeprowadzenia z punktu widzenia logistyki.

Misja wojskowa

Misja wojskowa reprezentując określoną siłę militarną, posiada w swym składzie jednostki wojskowe, które jednakże nie są upoważnione do prowadzenia działań wojennych. Na jej czele stoi Dowódca Sił Pokojowych ONZ (FC - Force Commander), a głównym zadaniem jest zazwyczaj nadzorowanie strefy separacji i kontrolowanie, czy nie znalazły się w niej nieupoważnione osoby, bądź wojska. Celem takiej misji jest najczęściej rozdzielenie zwaśnionych stron i stworzenie warunków do podjęcia rokowań pokojowych. Oddziały ONZ wyposażane są jedynie w lekką broń, lecz nie wolno im używać siły, za wyjątkiem obrony własnej. W misji wojskowej odpowiedzialnym za sprawy administracyjne i logistyczne jest Szef Administracji (CAO - Chief Administrative Officer), który podlega Departamentowi Operacji Pokojowych (Department for Peacekeeping Operations - DPKO) Kwatery Głównej ONZ w Nowym Jorku, a dokładniej wchodzącemu w jego skład Wydziałowi Administracji i Logistyki Operacji (Field Administration and Logistics Division - FALD). Kwestie dotyczące organizacji sfery logistycznej przedstawione będą szerzej w podrozdziale 4.

Misja specjalna

Jest to, jak do tej pory, najbardziej złożony rodzaj operacji pokojowych ONZ. Misja specjalna jest misją polityczną, na czele której stoi Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SRSG - Special Representative of the Secretary General). W jej strukturze znajdują się elementy polityczne, wojskowe i cywilne, których wspólnym celem jest wprowadzenie w życie rezolucji ONZ dotyczącej danego konfliktu. Misje tego rodzaju mają zwykle w swym składzie znaczną liczbę personelu cywilnego, zaangażowanego w odbudowę infrastruktury społecznej danego obszaru. Zwykle końcowym zadaniem operacji jest nadzorowanie wyborów po zawarciu umów pokojowych. Misje specjalne powołane zostały przez Sekretarza Generalnego, który uznał, że powinien posiadać swego przedstawiciela w osobie polityka, nadzorującego wszystkie działania ONZ w rejonie objętym operacją pokojową. Specjalnemu Przedstawicielowi Sekretarza Generalnego ONZ (SRSG ONZ) podporządkowani są: Dowódca Sił Pokojowych (Force Commander), Szef Administracji (CAO) i organizacje cywilne prowadzące swą działalność w rejonie misji. Do obowiązków Wydziału Zarządzania i Administracji (DMA - Division of Management and Administration) w misji specjalnej należy zapewnienie technicznego, logistycznego i administracyjnego wsparcia biura Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego, policji cywilnej ONZ, obserwatorów wojskowych i organizacji cywilnych ONZ. Oprócz tego Wydział Zarządzania i Administracji prowadzi wszystkie sprawy administracyjne i w ograniczonym zakresie wspiera logistycznie narodowe kontyngenty wojskowe.

3. Zadania i kompetencje logistyki

Przedstawiony wcześniej podział dziedzin logistyki występujących w misjach pokojowych ONZ pozwala na uporządkowane wyliczenie

zadań, jakie są stawiane w tym zakresie. Oczywiście nie jest i nie może to być skończona lista, bowiem z różnych względów, o których będzie jeszcze mowa, system logistyczny ONZ podlega stałym przemianom. Dotychczasowe zmiany nie doprowadziły do zasadniczego zwrotu, jaki niewątpliwie konieczny jest do usprawnienia realizacji i redukcji nakładów na pokojowe misje ONZ.

a. B e z p i e c z e ń s t w o

System logistyczny ONZ jest w znacznej mierze odpowiedzialny za bezpieczeństwo całego personelu misji. Odróżnia to w wyraźny sposób zakres zadań logistyki w tradycyjnym pojęciu wojskowym. Począwszy od planowania, poprzez przygotowywanie poradników, przeprowadzanie szkolenia, zaopatrywanie w środki ochronne, budowę schronów i umacnianie wykorzystywanych budowli, a skończywszy na fizycznej ochronie członków sił pokojowych - wszystko to jest domeną logistyki misji ONZ. W jej strukturach znajdują się także jednostki kontroli ruchu nadzorujące transport lądowy, powietrzny i morski. Nadrzędność bezpieczeństwa podczas wykonywania wszelkich zadań w misji podkreślana jest niemal na każdym kroku.

Dla zapewnienia przestrzegania przepisów i prowadzenia dochodzeń w wypadku ich złamania ONZ posiada w rejonie misji żandarmerię (MP - Military Police) oraz specjalne biuro, bądź wydzielony personel. Roszczenia finansowe dotyczące szkód w mieniu ropatrywane są przez Komisję Dochodzeniową (Board of Inquiry - BOI).

b. L o t n i c t w o

ONZ nie posiada swego własnego lotnictwa, korzysta więc z usług państw członkowskich. Organizowane w ten sposób usługi transportowe

oraz wykonywane zadania wojskowe są realizowane na rzecz ONZ bezpłatnie lub też ONZ zwraca należne kwoty ex post. Do podstawowych zadań w tym zakresie należą:

- rekonesans lotniczy i patrolowanie;
- przewóz personelu i ładunków podczas mobilizacji oraz fazy rozwijania operacji;
- przewóz personelu i ładunków dla utrzymania operacji;
- przewóz personelu i materiałów związany z rotacją kontyngentów;
- ewakuacja i transport medyczny;
- przewóz ważnych osobistości (VIP - Very Important Persons);
- przewozy dla celów socjalnych i rekreacyjnych.

We wszystkich przypadkach, w zależności od dostępności stosowany jest zarówno cywilny, jak i wojskowy transport lotniczy.

c. T r a n s p o r t

Misje obserwacyjne w pełnym stopniu korzystają z transportu ONZ, jakkolwiek zaplecze może być zorganizowane w bardzo różny sposób. W pozostałych misjach, gdzie każdy kontyngent narodowy posiada swe własne środki transportu - ONZ ustala należności dotyczące liczby i typów pojazdów dla każdego z nich. Oprócz tego, ONZ utrzymuje zwykle tabor samochodowy, który służy wspieraniu większych przegrupowań, a także wykonuje codzienną pracę na rzecz wszystkich elementów operacji.

W każdej misji określone są limity kilometrów dla pojazdów pozostających w eksploatacji. Limity te mogą być podzielone na zadania operacyjne, logistyczne i cele rekreacyjne. Transport na obszarze całej misji znajduje się pod kontrolą ze względu na realizowanie funkcji bezpieczeństwa, o czym wspomniano wcześniej, jakkolwiek byłoby ono istotne, to kontrola ta jest niezbędna również ze względów ekono-

miczno-organizacyjnych. Nadzorowany jest więc ruch pojedynczych pojazdów, a szczególną uwagę przywiązuje się do konwojów. Przewóz pasażerów i ładunków drogą powietrzną oraz ruch w portach lotniczych i morskich są również kontrolowane.

d. Ł ą c z n o ś ć

W zależności od rodzaju misji zróżnicowany jest zakres zadań logistyki ONZ dotyczący łączności. W misjach obserwacyjnych organizuje i nadzoruje się wszystkie kwestie związane z łącznością, w misjach wojskowych i specjalnych realizuje się je w ograniczonym stopniu, kontrolując jednakże cały system. W misji obserwacyjnej do zadań logistyki w zakresie łączności należy wyposażenie całego personelu w zgodny z uprzednio przyjętymi należnościami sprzęt łączności, a także jego zainstalowanie i obsługa. W misjach wojskowych i specjalnych, w których biorą udział narodowe kontyngenty wojskowe - one same organizują łączność wewnętrzną. Logistyka ONZ odpowiedzialna jest natomiast za łączność pomiędzy kwaterą główną misji a kontyngentami z jednej strony oraz z kwaterą główną ONZ w Nowym Jorku z drugiej.

Do zadań łączności należało również sprawowanie pieczy nad sprzętem automatycznego przetwarzania danych (ADP - automated data processing). Wraz z postępem w elektronice nastąpiło upowszechnienie zastosowania komputerów osobistych i laptopów, co pociągnęło za sobą wydzielenie nowej dziedziny w logistyce ONZ, a mianowicie EDP - electronic data processing. Użytkownikom przysporzyło to na razie nieco kłopotów, bowiem niektóre urządzenia, jak np. CAPSAT (przenośna stacja do łączności satelitarnej) składają się z elementów przynależnych do dwu różnych służb, co jest powodem błędów podczas inwentaryzacji.

e. Zabezpieczenie inżynieryjne

Prace inżynieryjne w misji pokojowej nie różnią się zasadniczo niczym od zadań wykonywanych przez wojska saperские. Wykrywanie i usuwanie min - to domena specjalistycznych jednostek wojskowych, tak więc ONZ posilkuje się nimi w ramach kontyngentów narodowych. Zabezpieczenie inżynieryjne, jako jedna z dziedzin logistyki ONZ, zajmuje się m.in.:

- budową kwater mieszkalnych, magazynów, punktów kontrolnych, stanowisk obserwacyjnych i innych obiektów wojskowych;
- utrzymaniem wszystkich obiektów misji.

Wiele prac budowlanych wykonują kontraktowi pracownicy cywilni, są oni zatrudnieni głównie przy budowie domów z prefabrykatów, dróg, mostów, pasów startowych itp. Wojska saperские zajmują się natomiast przede wszystkim inżynieryjną rozbudową terenu, umacnianiem obiektów i budową zapór. Materiały budowlane i ciężki sprzęt są zwykle dostarczane przez ONZ, która pozyskuje je na rynku lokalnym.

f. Z a o p a t r y w a n i e

W najbardziej krytycznym okresie dla każdej misji pokojowej, tj. podczas organizowania swego systemu zaopatrzenia, co może trwać kilka tygodni, ONZ akceptuje zaopatrywanie się kontyngentów we własnym zakresie w następujące artykuły: racje żywnościowe, wodę, mps, sprzęt, wyposażenie biur i pomieszczeń mieszkalnych oraz materiały konstrukcyjne. Stosunkowo powolne uruchamianie własnego systemu zaopatrywania wpływa głównie z braku odpowiednio przygotowanych baz logistycznych ONZ, które obsługiwałyby wszystkie prowadzone w danym czasie operacje pokojowe. Znajdujący się we

Włoszech, w Pizie skład zaopatruje siły pokojowe ONZ jedynie w tzw. niebieskie artykuły, a mianowicie niebieskie berety, odznaki, szale, itp.

Kontyngenty narodowe wnoszą w początkowym okresie racje żywnościowe (np. w UNPROFOR czy UNTAC na 60 dni), a dopiero po rozpoczęciu funkcjonowania baz logistycznych żywność jest dostarczana zgodnie z naliczeniami ONZ. Naliczenia te mogą być modyfikowane ze względu na zwyczaje narodowe i religijne. Dowództwa kontyngentów są zobligowane do przygotowania zapotrzebowań na następujące usługi i materiały: zakwaterowanie, paliwa i smary, świeżą żywność i wodę, wynajęcie pracowników cywilnych, wyposażenie sprzętu, wykorzystanie usług publicznych, usuwanie śmieci, usługi fryzjerskie, krawieckie, szewskie i pralnicze. Zapewnienie tych świadczeń należy do kompetencji logistyki misji pokojowej, jakkolwiek w wysuniętych rejonach działań może być to utrudnione, zatem jednostki kontyngentów muszą być w takich przypadkach samowystarczalne.

g. Obsługa techniczna

Każda, nawet najmniejsza misja pokojowa ONZ posiada własny system obsługi technicznej. Zajmuje się on naprawą i odbudową sprzętu eksploatowanego przez siły pokojowe. Każdy z działów logistyki posiada zwykle warsztaty wyspecjalizowane w określonym zakresie, takie jak: samochodowe, łączności czy elektroniczne. Prócz tego dokonywane są naprawy sprzętu u użytkownika, dotyczy to głównie generatorów prądu, stacjonarnych urządzeń łączności itp.

Narodowe kontyngenty wojskowe często preferują użycie własnego sprzętu, wynika to ze względów szkoleniowych i ekonomicznych. Wykonywanie zadań w rejonie objętym działaniami wojennymi jest znacznie łatwiejsze, jeśli nie tylko zna się swój sprzęt, ale posiada się doświadczenie i rutynę, zdobyte w jego użyciu. Ze względów ekono-

micznych jest to również korzystne, bowiem cały ekwipunek i sprzęt kontyngentu, o ile nie przekracza określonych przez ONZ należności, traktowany jest jako contingent-owed equipment (COE), za którego zużycie ONZ zwraca koszty amortyzacji. Przyjęte stawki amortyzacyjne powodują, że w okresie czteroletnim następuje pełne spłacenie wartości COE i formalnie przechodzi on na własność ONZ. Stawki te wynoszą: 30% po pierwszym roku i tyle samo po drugim, a następnie po 20% po trzecim i czwartym roku. Zwykle ONZ odstępuje jednak od przejmowania zamortyzowanego sprzętu, gdyż jest on niezwykle zróżnicowany (pochodzi z krajów wysyłających kontyngenty) i odbiega od standardów ONZ. Sytuacja taka jest niewątpliwie korzystna dla krajów wysyłających kontyngenty wojskowe, gdyż okres eksploatacji sprzętu, szczególnie ciężkiego, nawet w warunkach operacji pokojowych jest zwykle dużo dłuższy i po zakończeniu misji można go zabrać, bądź po odnowieniu skierować w rejon nowej operacji.

Użycie w misji pokojowej własnego sprzętu, a więc często odmiennych od ustalonych przez ONZ typów, powoduje konieczność zorganizowania przez dany kontyngent serwisu. W takim bowiem przypadku odpowiedzialność za utrzymanie techniczne tego sprzętu przechodzi na barki jego użytkownika. W konsekwencji, sprowadzanie części zamiennych i zapewnianie wykwalifikowanego personelu do obsługi i utrzymania tego sprzętu należy również do macierzystej armii danego kontyngentu.

h. Służba zdrowia

Ten z elementów logistyki ONZ jest niewątpliwie jednym z najbardziej zbliżonych do narodowych systemów ochrony zdrowia w wielu siłach zbrojnych. Jest też jednym z elementów logistyki ONZ, które najwcześniej wykształciły swój obecny model funkcjonowania i ulegają

znikomym przeobrażeniom. Pomoc medyczna w rejonie misji jest udzielana w pełnym zakresie, nie dotyczy ona wszakże np. takich zabiegów jak uzupełnianie ubytków dentystycznych, chirurgia plastyczna, czy temu podobnych. Począwszy jednak od porad medycznych, poprzez drobne zabiegi, a skończywszy na najbardziej skomplikowanych operacjach, wszystko to dokonywane jest w rejonach misji pokojowych. ONZ zwykle wykorzystuje do tego celu powołane przez siebie służby medyczne, jakkolwiek niekiedy częściowo powierza opiekę medyczną lokalnej służbie zdrowia. W największej, jak dotychczas, operacji pokojowej w byłej Jugosławii zaangażowanych było wiele jednostek medycznych różnej wielkości. Jednym z największych był zlokalizowany w Zagrzebiu, amerykański polowy szpital chirurgiczny (MASH - Mobile Army Surgical Hospital), liczył on 60 - łóżek. Służąc pacjentom z sił pokojowych całej misji, w ciągu jednej tylko, półrocznej zmiany udzielił pomocy blisko 10 tysiącom chorych, jego personel przeprowadził około 300 operacji chirurgicznych. Podobny wielkością i super-nowocześnie wyposażony był niemiecki szpital polowy w Splicie, który pozostał po misji ONZ by zabezpieczyć działania w ramach IFOR.

i. General support

W systemie logistycznym misji pokojowych ONZ występuje służba, która jest hybrydą swoistego charakteru, skupia ona bowiem:

- służbę pocztową;
- biuro podróży;
- biuro budżetu i finansów.

Każda z misji posiada w swym składzie służbę pocztową, której zadaniem jest obsługa przesyłek w rejonie danej operacji pokojowej. Wszystkie misje posiadają adres pocztowy w Nowym Jorku, na który można kierować przesyłki do członków sił pokojowych. Pomiedzy

Nowym Jorkiem a misją traktowane są one jako poczta dyplomatyczna. Usługi pocztowe w rejonie misji są bezpłatne, dotyczy to też przesyłek do krajów ojczystych, których waga nie przekracza 10 gramów. Z bezpłatnej poczty nie mogą korzystać obserwatorzy wojskowi i policja cywilna.

Narodowe kontyngenty mogą organizować swój własny system pocztowy, w relacjach do i z rejonu misji. Jednym z najsprawniej działających jest holenderski system wojskowy, który np. w byłej Jugosławii dostarczał korespondencję, paczki i prasę każdego dnia. Inne rozwiązanie wybrała Nowa Zelandia, być może ze względu na odległość od Europy oraz stosunkowo nieliczny kontyngent, zdecydowano tam powierzyć usługi pocztowe firmie realizującej ekspresowe doręczenie przesyłek na całym świecie.

Biuro podróży zajmuje się zwykle udzielaniem pomocy w organizowaniu podróży służbowych, do jego zakresu działania należą: uzyskiwanie wiz, rezerwowanie biletów i miejsc w hotelach, a także załatwianie formalności w portach lotniczych i morskich. Niekiedy tej samej pomocy udziela się uczestnikom misji podczas podróży na urlop. ONZ zapewnia bezpłatny bilet lotniczy do i z rejonu misji personelowi sztabów, obserwatorom wojskowym i policji cywilnej. Żołnierze kontyngentów narodowych korzystający podczas rotacji z lotów czarterowych, mogą w wyjątkowych sytuacjach otrzymać bezpłatny bilet lotniczy w jedną stronę, dotyczy to repatriowanych z powodów rodzinnych bądź medycznych i ich ewentualnej eskorty. Repatriowanie dyscyplinarne lub służbowe na wniosek macierzystego kraju nie upoważnia do tego świadczenia ze strony ONZ.

Sprawami dotyczącymi budżetu i finansów operacji pokojowej zajmuje się komórka cywilna w kwaterze głównej misji. Tam planuje się i nadzoruje wydatkowanie pieniędzy przeznaczonych przez ONZ na dane przedsięwzięcie.

j. Sprawy personalne

Ta dziedzina logistyki ONZ różni się od tego, co w powszechnym mniemaniu zwykło się kryć pod tą nazwą. Nadzór nad stanem osobowym kontyngentów dotyczy bowiem ich liczebności, a opieka skupia się na rekreacji i pracy kulturalno-oświatowej.

Jakkolwiek większość kwestii personalnych należy do kompetencji kontyngentów, ONZ sprawuje nadzór nad ich stanami osobowymi tak, by nie przekraczały ustalonych limitów. Zwiększone stany osobowe pociągają za sobą dodatkowe koszty, których ONZ stara się unikać.

Logistyka misji pokojowych wspomaga kontyngenty w organizowaniu odpoczynku i rekreacji oraz pracy kulturalno-oświatowej. W ramach sił pokojowych organizuje się własne centra wypoczynkowe, bądź też zawiera kontrakty z komercyjnymi firmami turystycznymi. Celem tych przedsięwzięć jest zapewnienie uczestnikom misji pokojowych warunków do bezpiecznego spędzenia urlopu lub wolnych dni, za rozsądną cenę.

4. Struktura organizacyjna logistyki ONZ

Jedną z trudności, jaką napotyka logistyk narodowego kontyngentu w misji ONZ jest dezintegracja sił operacyjnych i wsparcia logistycznego. Do niedawna operacyjna część misji była kierowana przez Departament Operacji Pokojowych (Department for Peacekeeping Operations - DPKO) Kwatery Głównej w Nowym Jorku, podczas gdy logistyka znajdowała się pod nadzorem Departamentu Administracji i Zarządzania (Department of Administration and Management - DAM), a właściwie wchodzącego w jego skład Wydziału Operacji (Field Operations Division - FOD). Taka struktura była nie do przyjęcia i krytykowały ją powszechnie państwa biorące udział w operacjach pokojowych

oraz dowództwa wojskowe kolejnych misji. W wyniku tych interwencji, w 1994 roku, obowiązki FOD przejęte zostały przez nowoutworzony Wydział Administracji i Logistyki Operacji (Field Administration and Logistics Division - FALD), który jest integralną częścią DPKO.

Niestety, reforma ta objęła jedynie kwaterę główną w Nowym Jorku i nie dotyczyła kwater operacji pokojowych. W każdej z nich znajdują się dwa równoległe działające sztaby: cywilny i wojskowy. Jest to wada organizacyjna, ponieważ za całą misję powinna odpowiadać jedna osoba, a mianowicie jej dowódca: w misji wojskowej - Dowódca Sił Pokojowych (FC), a w misji specjalnej - Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SRSG). Podległy bezpośrednio dowódcy CAO, jest jednocześnie podporządkowany FALD, sprawując swe funkcje w imieniu tego departamentu. Do jego kompetencji należy cała administracja i logistyka cywilna, w tym budżet i finanse. Takie usytuowanie osoby o kluczowym znaczeniu dla całej operacji, a nie tylko dla jej sfery logistycznej powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu organizmu misji. Błąd organizacyjny niwelowany jest często współpracą nieformalną, jednakże dochodzi też do sytuacji konfliktowych, gdy dowódca nie może wyegzekwować swych praw ze względu na podwójną podległość służbową swego podwładnego.

Dowódca (FC) posiada własny sztab logistyczny, na czele którego stoi szef logistyki (Chief Logistics Officer - CLO) podporządkowany szefowi sztabu. Do jego obowiązków należy kierowanie logistyką wojsk, w odróżnieniu od szefa administracji (CAO), który jest odpowiedzialny za wsparcie logistyczne wojsk.

W ONZ, podobnie jak w tradycyjnych strukturach wojskowych część personelu logistycznego tworzy pion logistyczny, a część znajduje się w pionie operacyjnym. Na niektórych zaś stanowiskach wypełnia się podwójną rolę. Przykładowo: szef żandarmerii, będąc z jednej strony członkiem sztabu, może jednocześnie pełnić obowiązki dowódcy

kompanii żandarmerii (MP-Coy). Podobnie - szef służby inżynieryjnej może dowodzić oddziałem wojsk inżynieryjnych.

5. Wybrane problemy funkcjonowania logistyki ONZ

Operacje pokojowe, już z racji przeprowadzenia ich w rejonach konfliktów zbrojnych nie są zwykłymi przedsięwzięciami humanitarnymi, dodatkowym czynnikiem, który utrudnia wykonywanie zadań jest zróżnicowanie personelu. Podziały: narodowościowe, rasowe, religijne i kulturowe, a także: ludność miejscowa - personel misji, cywile - wojsko, personel stały - personel kontraktowy, itd., są mniejszym bądź większym, lecz zawsze obecnym i istotnym problemem.

a. Współpraca cywilnych i wojskowych elementów logistyki ONZ

Szef administracji misji (CAO) jest cywilnym urzędnikiem, podległym jak już wspomniano odpowiednim władzom w kwaterze głównej w Nowym Jorku. W zależności od rodzaju i wielkości misji ma on do swej dyspozycji sekcje, oddziały, bądź biura realizujące działalność omówioną wcześniej. Struktura logistyki ONZ wykazuje podobieństwo obu pionów funkcjonujących w kwaterach misji pokojowych: wojskowego i cywilnego. Współpraca obu pionów w poszczególnych dziedzinach logistyki operacji pokojowych zmienia się z misji na misję. Należy tu jeszcze raz podkreślić, że jakkolwiek każda z misji ma swe odmienności, to ogólne zasady są te same.

W Kambodży, podobnie jak w innych misjach ONZ, drażliwą kwestią była współpraca kontyngentów wojskowych z administracją cywilną. W ocenie logistyków wojskowych, przekazanie pełnej władzy w ręce logistyków cywilnych, co ucieleśnia się kontrolowaniem budżetu misji,

jest poważnym błędem. Na przykład - procedury zakupów były poddane ścisłej kontroli administracji cywilnej. Scentralizowanie i biurokracja w tym zakresie doprowadzały do sytuacji, gdzie względy operacyjne, potrzeby i priorytety wojsk działających w terenie były - jeśli nie lekceważone, to co najmniej - nie dostrzegane. Realizacja zakupów trwała zbyt długo, a część zamówionego sprzętu i materiałów dostarczano, gdy nie były już potrzebne. Jako przykład może służyć fakt dostarczenia urządzeń do uzdatniania wody po ośmiu miesiącach od złożenia zamówienia. Przez cały ten czas borykano się z poważnym niedoborem wody pitnej, co było niezwykle uciążliwe w warunkach tropiku. Jakie było zapotrzebowanie niech świadczy, że w styczniu 1993 roku dostarczono różnym jednostkom organizacyjnym UNTAC blisko milion litrów butelkowanej wody pitnej. Podobne opóźnienia występowały w wielu innych obszarach funkcjonowania logistyki tej operacji, wpływając na obniżenie jej efektywności.

Innym problemem były trudności we współpracy wewnątrz Grupy Wsparcia Logistycznego. Skład jej był następujący: Polacy - 50%, Pakistańczycy - 25%, Kanadyjczycy - 20%, Holendrzy - 5%. Obowiązującym w misji językiem angielskim umiało posługiwać się w stopniu umożliwiającym normalne wykonywanie obowiązków w kontaktach międzynarodowych niewielu spośród polskiego kontyngentu wojskowego. Batalion Logistyczny oprócz sześciu polskich kompanii miał w swym składzie jedną kompanię pakistańską, a współpracował z przedstawicielami różnych narodowości. Problemów nastręczały głównie różnice kulturowe, także i religijne, inna mentalność, a w tym różny stosunek do pracy i obowiązków. Potrzeba było sześciu miesięcy, aby współpraca, a w szczególności koordynacja, dowodzenie i kontrolowanie przestały być uciążliwymi problemami.

b. Wpływ warunków lokalnych na logistykę misji pokojowej

Organizacja Narodów Zjednoczonych przystępując do tworzenia nowej misji pokojowej musi każdorazowo zaprojektować i zorganizować system logistyczny. Wynika to: po pierwsze z braku specjalnej służby logistycznej (np. takiej jaka znajduje się w każdych siłach zbrojnych), a po drugie z odmienności każdej operacji. Natychmiast po przyjęciu międzynarodowych uzgodnień dotyczących zasad prowadzenia misji pokojowej - DPKO Kwatery Głównej ONZ w Nowym Jorku wysłała w rejon przyszłej misji grupę rekonesansową. Zadaniem jej jest przygotowanie raportu, który stanowi podstawę do opracowania koncepcji wsparcia logistycznego. Raport zawiera zwykle charakterystykę rejonu, uwzględniającą aspekty operacyjne i logistyczne. Powołany każdorazowo zespół planowania, opierając się na założeniach raportu, przygotowuje zarys systemu logistycznego, z podziałem na dwa komponenty: cywilny i wojskowy. Zakres obowiązków obu z nich jest uwarunkowany sytuacją lokalną, ogólnie można stwierdzić, że im sytuacja gospodarcza w rejonie misji jest trudniejsza tym więcej obowiązków spada na logistykę ONZ.

Doświadczenia z misji w Kambodży

Jedną z misji, w których polski kontyngent wojskowy spełniał zadania logistyczne, była operacja w Kambodży - UNTAC. Podstawy systemu logistycznego zostały tam oparte na założeniu niemal pełnej samowystarczalności. Stan infrastruktury gospodarczej i społecznej państwa oraz bardzo niekorzystne warunki klimatyczne wymagały od logistyki wielkiego wysiłku. Siły pokojowe w Kambodży liczyły około 15 tysięcy żołnierzy i 7 tysięcy personelu cywilnego. Wprowadzono je w stosunkowo krótkim okresie, a mianowicie dwóch miesięcy. Wsparcie logi-

styczne wszystkim komponentom UNTAC miał zapewnić personel liczący 830 osób, z czego około jedna trzecia ulokowana była w strukturach logistyki Kwatery Głównej w Phnom Penh. Pozostałą część Grupy Wsparcia Logistycznego stanowił personel zaangażowany w jednostkach wsparcia logistycznego drugiej i trzeciej linii. W trakcie rozwijania operacji stało się oczywiste, że grupa logistyczna jest zbyt mała, a termin wprowadzenia jednostek logistycznych zbyt późny. Planując nie wzięto pod uwagę, że siły pokojowe działające w rozproszeniu wymagać będą zwiększonego zaplecza logistycznego. Rezultatem tych błędów były trudności w początkowej fazie funkcjonowania sił pokojowych. Niedobór personelu logistycznego oraz jego niedostateczne kompetencje były powodem przekazania części zadań logistycznych jednostkom operacyjnym - batalionom piechoty. Jakkolwiek duży wysiłek i osobiste zaangażowanie wielu osób odpowiedzialnych za logistyczne aspekty tej operacji pozwoliły rozwiązywać wiele problemów, to jednak część z nich leżała poza kompetencjami i możliwościami uczestników misji.

Rejon odbywania misji ma często decydujące znaczenie dla organizacji i funkcjonowania systemu logistycznego. W przypadku Kambodży okazało się, że infrastruktura gospodarcza jest niewystarczająca dla potrzeb misji pokojowej składającej się z 22 tysięcy ludzi. Skromna sieć komunikacyjna, nadwyrężona działaniami wojennymi stawiała się niemal całkowicie niewydolna podczas pory deszczowej. Sieć dróg, na którą składało się około 3 tysiące km dróg krajowych, 3,1 tysiąca km dróg prowincjonalnych i około 28 tysięcy km dróg lokalnych była poważnie zdekapitalizowana. W większości drogi te nie nadawały się do użytku przez cięższe pojazdy i nie mogły podołać dużemu natężeniu ruchu. Główne arterie komunikacyjne, liczące łącznie 2 tysiące km, rozchodziły się gwiazdźście ze stolicy w kierunku prowincjonalnych centrów. W połowie wymagały one natychmiastowych napraw i nawet na nich ruch w porze deszczowej był niezwykle utrudniony. Dojazd do głów-

nych miejscowości w głębi kraju był możliwy jedynie przy użyciu lekkich pojazdów terenowych z napędem na cztery koła. Do dwóch sektorów można było się dostać jedynie drogą powietrzną. Mosty stanowiły oddzielny problem - głównie jednopasmowe, charakteryzowały się znacznymi ograniczeniami obciążeniowymi. Kolej, niepewna i niebezpieczna ze względu na akcje sabotażowe nie zapewniała jednocześnie odpowiedniej dostępności transportowej. Sieć energetyczna była niezwykle zawodna, nie można też było liczyć na regularne dostawy wody. Usługi telefoniczne były praktycznie niedostępne. Większość personelu misji mieszkała w namiotach i kontenerach, bowiem mieszkania i magazyny miejscowe nie nadawały się dla potrzeb sił pokojowych ONZ. Innym problemem, jednakże niemniej istotnym, tak z operacyjnego, jak i z logistycznego punktu widzenia był brak personelu kambodżańskiego do pracy w charakterze tłumaczy.

Funkcjonowanie logistyki było możliwe dzięki przydzieleniu do Wydziału Logistycznego środków transportu powietrznego wraz z personelem. Zadaniem było zapewnienie wsparcia logistycznego wszystkim komponentom misji rozmieszczonym na całym terytorium Kambodży. Większość problemów logistycznych w tej operacji została rozwiązana. Jednym z trudniejszych zadań było dostarczenie sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia wyborów w 120 odległych dystryktach, a następnie jego odzyskanie.

Misja pokojowa w Kambodży zakończyła się niewątpliwie sukcesem, jednakże nie należy zapominać o błędach, które szczególnie w sferze logistyki nie powinny były mieć miejsca. Wprowadzenie do rejonu misji dwunastu batalionów piechoty i ponad 480 obserwatorów, zanim zdołała przybyć większość jednostek wsparcia logistycznego, niekorzystnie rzutowało na przebieg operacji przez kilka następnych miesięcy. Nałożenie na jednostki operacyjne obowiązku samowystarczalności przez okres pierwszych dwóch miesięcy było zbyt trudnym zadaniem.

Rozpoczęcie i zakończenie każdej dużej operacji jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym. Warunki geograficzne, w tym wypadku głównie klimatyczne i gospodarcze, spowodowały, że poziom trudności był jeszcze wyższy. Niewłaściwie przygotowane plany i błędne oszacowania dotyczące wsparcia logistycznego postawiły w trudnej sytuacji odpowiedzialnych za tę sferę. Jeszcze raz potwierdziła się stara prawda, że pośpiech i lekceważenie fazy przygotowania operacji mogą stać się praprzyczyną jej fiaska. Misja trwająca kilkanaście miesięcy przez pierwsze pół roku odczuwała istotne braki, bowiem system logistyczny nie mógł sprostać zapotrzebowaniom sił operacyjnych.

6. Podsumowanie

Operacje pokojowe ONZ są przedsięwzięciami, które nie zawsze spotykają się z jednoznaczną oceną, abstrahując oczywiście od zaangażowanych w dane konflikty stron. Jednakże jakby nie oceniać, to celem tych działań jest utrwalenie pokoju, wprowadzenie demokratycznych reguł urzędzenia - innymi słowy - niesienie ulgi ludziom cierpiącym z powodu wojen. Nawet najbardziej szlachetne cele nie mogą usprawiedliwić amatorszczyzny, tym bardziej, że realizacja misji pokojowych jest niezwykle kosztowna, a środki pochodzą ze wspólnej, świecącej pustkami kasy ONZ. Pojawiają się zatem pytania: czy stać międzynarodową społeczność na finansowanie ogromnych operacji przynoszących dyskusyjne rezultaty, gdy w tym samym czasie, pod tymi samymi auspicjami można by wykorzystać te fundusze na walkę z głodem, chorobami, czy też na eliminowanie analfabetyzmu i aktywizowanie gospodarcze najbiedniejszych regionów świata. Odpowiedź nie jest prosta. Z jednej strony, należy się przychylić do zaprezentowanego rozumowania, tym bardziej, że dość łatwo jest przeliczyć np. dolary na kalorie, ten rodzaj pomocy jest wymierny i dzięki massmediom niezwykle spektakularny. Z

drugiej jednak strony, trudność prognozowania w przypadku konfliktów zbrojnych nie pozwala na pochopne podejmowanie decyzji, dotyczących wycofywania sił pokojowych, mogące pociągnąć za sobą eskalację działań wojennych i w efekcie zwiększenie zagrożenia międzynarodowego bezpieczeństwa. Zapobieganie jest dużo tańsze niż likwidowanie skutków, tak więc międzynarodowa społeczność, mając wciąż w pamięci skutki drugiej wojny światowej, stara się utrzymywać pokój wszędzie tam, gdzie dochodzi do rozejmu po konflikcie zbrojnym. Ostatnio również aktywnie wpływa na zawieranie rozejmów i nakłanianie do rozmów pokojowych między zwaśnionymi stronami, co miało miejsce w przypadku wojny w byłej Jugosławii.

Nie mogąc w prosty sposób wykazać efektów ekonomicznych funkcjonowania misji pokojowych, można zająć się poprawą ich efektywności. ONZ przedsięwzięła już pewne kroki w tym kierunku. Jednak bez znacznej reorganizacji systemu administracyjnego Kwatery Głównej w Nowym Jorku, a co za tym idzie i organów odpowiedzialnych za logistykę misji pokojowych, nie należy się spodziewać zasadniczych zmian. Duch romantycznych idei internacjonalizmu został wyposażony w narzędzia biurokratyzmu i miał być siłą ONZ stanowi jej balast i straszy w postaci "balansu narodowego". Kluczami doboru właściwego fachowca w wielu komórkach, na wszystkich szczeblach są: rasa, narodowość, czy też religia. Szefowie mający w swych zespołach pracowników dobranych według takich kryteriów nie mają większego wpływu na podwładnych. Jest to szczególnie wyraziste w misjach pokojowych, gdzie występuje aż do pięciu różnych kategorii pracowników, których naborem zajmują się różne agendy ONZ oraz krajów członkowskich. Niekompetencja stała się przysłowiową cechą wielkich operacji pokojowych, gdyż pozyskanie w bardzo krótkim czasie dużej liczby fachowców nastrocza poważnych kłopotów. Jest to utrudnione dodatkowymi wymaganiami, które choć nie zawsze spełnione, ograni-

czają nabór ochotników. Jedną z barier jest język angielski, co w efekcie daje przewagę miernemu fachowcowi ze znajomością języka nad znacznie od niego lepszym, lecz słabo mówiącym. Innym problemem jest kierowanie do służby w misjach głównie w celach zarobkowych, także personelu, który z różnych względów nie powinien się tam znaleźć. Nie jest rzadkością spotkanie na stanowiskach obsadzanych przez macierzyste kraje wysokich rangą urzędników, oficerów wojska i policji, którzy nie mogą się przystosować do swej roli w strukturach operacji pokojowej. Anegdotycznie brzmi autentyczna historia udziału w misji generała policji jednego z państw afrykańskich wraz ze swym kierowcą, obu na etatowych stanowiskach sierżantów. Jeżeli jeszcze uwzględnić przepaść klasową, która występowała między nimi, to trudno sobie wyobrazić normalną codzienną służbę i współpracę. Przykład ten, jakkolwiek jaskrawy, wskazuje na niemoc ONZ, jako pracodawcy wobec podległego mu personelu.

Wydaje się, że kryzys finansowy ONZ oraz doświadczenia operacji pokojowej w byłej Jugosławii przyspieszą dokonywanie zmian, szczególnie w sferze administracji i logistyki misji. Ogrom operacji na Bałkanach - ponad 52 tysiące personelu wojskowego i cywilnego w szczytowym okresie misji, ciągłe zmiany sytuacji politycznej i militarnej, co pociągało za sobą stałe zmiany mandatowe - była to lekcja, z której można i należy wyciągnąć wnioski. Mimo oczywistej zmiany sytuacji, będzie to tym bardziej interesujące doświadczenie, gdyż misja jest kontynuowana przez IFOR na całkiem innych zasadach, odnoszących się również do logistyki.

STRESZCZENIE

Logistyka operacji pokojowych ONZ jest systemem, który stanowi konglomerat wielu dziedzin: tych które tradycyjnie zalicza się do sfery logistycznej w siłach zbrojnych i niektórych operacyjnych. Specyfika funkcjonowania misji

pokojowych jest na tyle istotna, że rzutuje na sposób i efekty pracy sfery logistycznej. Różnice między zakresem działania organów logistycznych w siłach zbrojnych a w logistyce ONZ, stanowią pierwszą, zasadniczą odmiennność. Następnym problemem jest zależność od decyzji Rady Bezpieczeństwa, a także właściwych organów Kwatery Głównej ONZ, oddalonych od rejonu misji i konsultujących decyzje z państwami-członkami biorącymi udział w danej operacji, rzutuje to negatywnie na szybkość realizacji przedsięwzięć i elastyczność reagowania. Kolejnymi, nie mniej istotnymi kwestiami są: wielonarodowość, współdziałanie sztabów cywilnych z wojskowymi, nieadekwatne struktury organizacyjne. Scentralizowane zarządzanie i budżet międzynarodowej organizacji, z którego każdy pragnie uszczknąć jak najwięcej przypominają realny socjalizm - nie mogą być one czynnikami wpływającymi korzystnie na efektywność funkcjonowania całej ONZ.

Udział polskich żołnierzy i personelu cywilnego w operacjach pokojowych ONZ jest trwałym przejawem naszej aktywności na forum międzynarodowym. Lata doświadczeń powinny owocować wskazaniem na przyszłość. Przedstawieniu tematyki dotyczącej logistyki misji pokojowych w sposób ułatwiający zrozumienie jej ogólnych zasad działania służą przykłady z praktyki. Funkcjonowanie bowiem logistyki w operacjach o tak wielkim stopniu złożoności jest uwarunkowane swoistymi cechami, które nie występują gdzie indziej.

PODSTAWOWE POJĘCIA

- * Mandat misji pokojowej - rodzaje operacji
- * Contingent-owned equipment
- * Board of Inquiry

PYTANIA KONTROLNE

1. Czym różni się system logistyczny operacji pokojowych ONZ od logistyki narodowych sił zbrojnych?
2. Jakie obszary działalności w misjach pokojowych należą do kompetencji logistyki? Ich charakterystyka.
3. Co wpływa na przeobrażenia w realizacji misji pokojowych?

LITERATURA ZALECANA

1. J. Markowski, *Poland in the Peacekeeping Operations. The United Nations Peacekeeping Operations*, Press and Information Bureau of the Ministry of National Defence, Warszawa 1995.

