

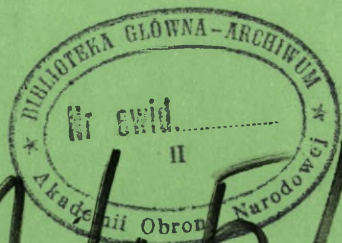
S/3966

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

VYSOKA VOJENSKA SKOLA POZEMNIHO VOJSKA

AON wewn. 5084/98

GOSPODARCZE PODSTAWY OBRONY NARODOWEJ Z doświadczeń Polski i Czech



WARSZAWA-VYSKOV

1998

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
VYSOKA VOJENSKA SKOLA POZEMNIHO VOJSKA

AON wewn. 5084/98



GOSPODARCZE PODSTAWY OBRONY NARODOWEJ

Z doświadczeń Polski i Czech

Pod redakcją
płka dr. hab. Mirosława SUŁKA
ppłka dr. hab. Janusza PŁACZKA

SPIS TREŚCI

SŁOWO WSTĘPNE	1
OCENA STANU GOSPODARKI NARODOWEJ Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB OBRONNYCH (prof.dr hab. Tadeusz KAMIŃSKI, płk dr hab. Leszek OLEKSYN).....	3
1. TRANSFORMACJA GOSPODARKI I PROBLEMY OBRONNE	3
2. KIERUNKI ROZWOJU GOSPODARKI	7
3. GOSPODARKA NARODOWA A OBRONNOŚĆ	23
3.1. Ekonomiczne podstawy finansowania wydatków wojskowych	23
3.2. Rozwój produkcji obronnej	26
3.3. Mobilizacja gospodarcza	29
3.4. Świadczenia państwa i podmiotów gospodarczych na rzecz gospodarki narodowej	36
MOŻLIWE KIERUNKI ZABEZPIECZENIA EKONOMICZNEGO ARMII REPUBLIKI CZESKIEJ (płk doc.inż. Lubomir ODEHNAL)	39
1. PODSTAWY WYJŚCIOWE DLA OKREŚLENIA WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ.....	41
2. OKREŚLENIE WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ PAŃSTWA	44
2.1. Określenie wielkości i struktury organizacyjnej armii okresu pokoju ...	45
2.2. Określenie potrzeb finansowych funkcjonowania armii okresu pokoju	46
2.3. Plan modernizacji armii	48
3. FINANSOWANIE WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ	49
3.1. Nakłady na bieżące potrzeby armii okresu pokoju	50
3.2. Nakłady na realizację planu akwizycyjnego	52
3.3. Nakłady na pozostałe działy aktywności armii okresu pokoju w roku fiskalnym	53
DEMOBILIZACJA PO ZAKOŃCZENIU ZIMNEJ WOJNY- DOŚWIADCZE- NIA POLSKIE (prof. dr hab. Wacław STANKIEWICZ, płk dr hab. Mirosław SUŁEK)	56
1. GOSPODARKA OBRONNA POLSKI W OKRESIE ZIMNEJ WOJNY - PODWYŻSZONY STAN GOTOWOŚCI	58
1.1. System kierowania	59
1.2. Wydatki wojskowe i siły zbrojne	61
1.3. Zabezpieczenie materialnych potrzeb sił zbrojnych	63
2. PRZEŁOM - NOWE ZADANIA GOSPODARKI OBRONNEJ	71
2.1. Zmiana uwarunkowań i nowa doktryna obronna	72
2.2. Restrukturyzacja sił zbrojnych	78
2.3. Przemiany w przemyśle obronnym	82
BARIERY I ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO POLSKI (płk dr hab. Zenon STACHOWIAK)	97
1. BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE KRAJU WOBEC BARIER I ZA- GROŻEŃ DLA JEGO KSZTAŁTOWANIA	98
1.1. Istota barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju	99
1.2. Klasyfikacje i podziały barier i zagrożeń bezpieczeństwa żyw- nościowego kraju	99

2. FUNKCJONOWANIE BARIER I ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA ŻYWOŃCOWEGO POLSKI W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ	103
2.1. Zewnętrzne bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa	103
2.2. Wewnętrzne bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego państwa	107
2.2.1. Ogólnorozwojowe bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego	107
2.2.2. Obronno-militarne bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego państwa	116
3. SPECYFICZNE ROLE ŻYWOŃCI A ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWOŃCOWEGO KRAJU	128
3.1. Żywność jako środek przemocy gospodarczej	128
3.2. Broń żywnościowa	139

EFEKTYWNOŃC WYKORZYSTANIA ŹRŃDEŁ EKONOMICZNYCH PRZY ZABEZPIECZENIU OBRONY PAŃSTWA (doc. Mgr Vladimir Sefcik)

1. WZROST EKONOMICZNYCH POTRZEB OBRONY PAŃSTWA I PROBLEM ICH ZASPAKAJANIA	146
2. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŃCI ZABEZPIECZENIA MATERIALNEGO OBRONY	152
3. MARKETING - NARZĘDZIE KONTROLI I EFEKTYWNOŃCI WYKORZYSTYWANIA ZASOBŃW EKONOMICZNYCH I ŃRODKŃW OBRONY	164

PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE - ROPA NAFTOWA (ppłk mgr Ryszard KŁODZIŃSKI)

173

Słowo wstępne

Po zakończeniu zimnej wojny współpraca polskich i czeskich ekonomistów wojskowych zintensyfikowała się. Dowodem owocności tej współpracy było obszerne dzieło, napisane wspólnym wysiłkiem pracowników Katedry Nauk Społecznych z Akademii Wojskowej w Brnie oraz pracowników Instytutu Ekonomiki Obrony z Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, zatytułowane *System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne* (Warszawa - Brno 1996). Oddana właśnie do rąk Czytelnika praca „Gospodarcze podstawy obrony narodowej” jest efektem niedawno nawiązanej współpracy naukowej pomiędzy Instytutem Ekonomiki Obrony z Akademii Obrony Narodowej a Wydziałem Ekonomiki Obrony Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych w Wyszkanie.

Współpracę tę rozpoczęła wizyta delegacji czeskiej w AON w Warszawie w czerwcu 1996 roku. W toku wspólnej dyskusji zaproponowano ramy opracowania, ujmującego polsko-czeski punkt widzenia na wybrane zagadnienia gospodarczych podstaw obrony narodowej, przy czym, zarówno autorzy polscy jak i czescy, położyli nacisk na decyzyjną stronę zagadnienia. Podejmowanie decyzji obronnych jest ciągłym rozwiązywaniem dylematu ograniczonych możliwości gospodarczych i niemal nieograniczonych potrzeb obronnych. Autorzy, rozumiejąc trudności transformujących się gospodarek i społeczeństw, wykazali jednocześnie troskę o stan ekonomicznego zabezpieczenia systemu obronnego państwa, w tym zwłaszcza sił zbrojnych.

Autorzy byli zgodni co do tego, że wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz wzrost kosztów nowoczesnych systemów uzbrojenia wymaga racjonalizacji wydatków obronnych oraz zharmonizowania celów i przedsięwzięć politycznych, militarnych i gospodarczych. Stare pytanie „Ile jest dość”? pozostawione zostało w nowym świetle.

Janusz Płaczek

Mirosław Sułek

Prof. dr hab. Tadeusz KAMIŃSKI
płk dr hab. Leszek OLEKSYN - prof. AON

OCENA STANU GOSPODARKI NARODOWEJ Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB OBRONNYCH

1. TRANSFORMACJA GOSPODARKI I PROBLEMY OBRONNE

Przyjmuje się, że odbywająca się transformacja gospodarki polskiej obejmuje następujące sfery:

- makroekonomiczną stabilizację,
- zmiany instytucjonalne,
- restrukturyzację mikroekonomiczną.

Przywołanie powyższego już na wstępie wynika z faktu, iż sfery te posiadają bardzo duży wpływ na poziom obronności kraju.

Kondycja całej gospodarki wskazuje bowiem na to, ile państwo może przeznaczyć na siły zbrojne oraz potrzeby obronne poza systemem sił zbrojnych. Są to zależności wręcz oczywiste. Z drugiej strony trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, iż w zasadzie żadne państwo nie jest w stanie w pełni zaspokoić potrzeb obronnych szeroko rozumianych. Jest to sfera charakteryzująca się bardzo wysoką kapitałochłonnością. Systemy obronne należą do najbardziej kosztownych.

Gospodarka polska znajduje się w stanie powolnego wychodzenia z kryzysu, który to stan jest wypadkową czynników politycznych, gospodarczych oraz społecznych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Jednakże nawet w takich stanach ograniczonych możliwości nie powinno się dopuszczać do drastycznego obniżania wydatków na obronność. Istnieje bowiem określony próg tych wydatków, przekroczenie którego (w rozumieniu jego obniżenia) może powodować skutki mające trwały charakter, objawiający się niezdolnością do wypełniania zadań przez system obronny państwa.

W kwestii powyższej należałoby zwrócić uwagę na bardzo ważny problem będący następstwem opisanego wyżej postępowania. Ile będzie w przyszłości kosztować przywrócenie systemowi obronności wymaganego stanu (kondycji). Czy będzie możliwość powrotu do wymaganego stanu i w jakim czasie będzie można ten stan osiągnąć. Warto ten problem widzieć również przez pryzmat skutków ekonomicznych.

Okres transformacji systemu gospodarczego i politycznego trwać będzie jeszcze kilka lat. Gospodarki rynkowej nie buduje się bowiem z roku na rok. Tym bardziej, w krótkim czasie nie da się zbudować ustroju demokratycznego. Istnieje zatem konieczność, aby w tym okresie dostrzegać także potrzeby systemu obronnego państwa.

Omawiając wybrane problemy gospodarki obronnej w okresie transformacji, Janusz Kostecki pisze: „Do ciekawych wniosków prowadzi analiza poszczególnych elementów działalności ekonomicznej związanej z obronnością z punktu widzenia ich możliwości oraz zgłoszonych potrzeb. Okazuje się, że działalność tę jako całość charakteryzują dysproporcje w ujęciu statycznym oraz nierównowaga w ujęciu dynamicznym.

Podstawowe dysproporcje w dziedzinie gospodarczo-obronnej występują między:

- istniejącymi zdolnościami sfery produkcyjnej i usług związanych z bezpieczeństwem i obronnością, a możliwościami ich absorpcji wynikających z aktualnego i przewidywanego popytu krajowego i zagranicznego,
- potrzebami związanymi z dostawami czasu „P.” i czasu „W”,
- zwiększonymi potrzebami okresu zagrożenia i wojny a potencjalnymi zdolnościami produkcyjnymi i usługowymi,
- potrzebami sił zbrojnych i sił porządku publicznego, infrastruktury gospodarczo-obronnej i obrony cywilnej a możliwościami ich zaspokojenia¹.

Nie mamy zamiaru sugerować, że problemy obronności w obecnej sytuacji

gospodarczej muszą być traktowane priorytetowo, że państwo powinno zapewnić realizację w tym względzie wszystkich potrzeb. Takiej sytuacji raczej nigdy nie będzie. Zawsze występować będzie niedobór środków w stosunku do potrzeb obronnych. Taka, lub podobna sytuacja, chociaż o różnej skali, występuje również w krajach wysoko rozwiniętych. Rzecz jednakże w traktowaniu u nas problemów obronności w sposób marginesowy. Na temat ten Zbigniew Bako pisze: „Niepokój wzbudza małe lub wręcz nikłe zainteresowanie problematyką obronną nie tylko w sferach gospodarczych czy naukowych, ale również politycznych. Mam na myśli rząd, parlament, partie polityczne. Brak bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego jakoby ich uśpił. Politycy nie patrzą w przyszłość, ale żyją dniem dzisiejszym. Decyzje o charakterze obronnym wymagają odpowiedniej perspektywy”². Kondycja gospodarki wskazuje ile państwo może przeznaczyć środków na siły zbrojne oraz potrzeby poza systemem sił zbrojnych.

Gospodarka polska, w jej obecnej kondycji, nie jest w stanie realizować wielu potrzeb sfery obronnej. W zasadzie nie dziwi to nikogo. Dziwi natomiast sposób traktowania problematyki bezpieczeństwa i obronności, który można określić jako szczegółowy. Jako przykład powyższego mogą służyć wydatki budżetowe na siły zbrojne. Kwestię tę podnosi cytowany poprzednio Z.Bako, pisząc: „Powszechnie stosowana na świecie zasada jest, że nie obniża się jednostronnie potencjału obronnego, czego między innymi wyrazem jest budżet bez zwracania uwagi na poziom tego potencjału u państw sąsiednich. Nie porównując się do RFN, warto jednak zauważyć, że budżet MON w 1991 roku był 10-krotnie niższy od budżetu wojskowego RFN, podczas gdy w 1989 roku tylko 9-krotnie niższy. Różnica pogłębia się więc na naszą niekorzyść.

Z punktu widzenia możliwości obronnych zła jest struktura budżetu MON. Koszty stałe wynoszą aż 75%, wydatki osobowe sięgają rzędu 60%, środki przeznaczone na zakup uzbrojenia około 10%, zaś nakłady na badania naukowe 0,1%. W ciągu ostatnich 4 lat zamówienia MON w krajowym przemyśle zbrojeniowym spadły 10-krotnie. Zaistniała sytuacja, w której brak jest jakichkolwiek logicznych proporcji między redukcją stanów osobowych,

wynikająca zarówno z sytuacji finansowej państwa jak i zobowiązań międzynarodowych (CFE) a redukcją wydatków budżetowych”³.

Wypada jednakże podkreślić, że każdy rok to kolejny krok (choć na razie bardzo mały) w kierunku zwiększania wydatków na potrzeby sił zbrojnych, to systematyczna poprawa struktury budżetu MON. Na problem ten zwracał uwagę podsekretarz stanu ds. ekonomiczno-finansowych MON Tadeusz Grabowski, mówiąc: „Rok bieżący pod względem finansowym jest lepszy od ubiegłego. Wprawdzie nadal nie zostaną rozwiązane najważniejsze problemy sił zbrojnych, ale w wybranych dziedzinach osiągamy istotny postęp. Dotyczy to głównie zwiększenia nakładów na dostawy uzbrojenia i sprzętu o 30%, części zamiennych o 160% oraz remontów techniki o 30%.

Nie ma już, tak jak w latach ubiegłych, problemów z bieżącym zasilaniem jednostek wojskowych w środki budżetowe. Odbywa się to w zasadzie rytmicznie i bez zakłóceń.

(...) Budżet MON na 1997 rok ustalony został w projekcie ustawy budżetowej przyjętej w październiku przez Rząd, w wysokości 9 736 mln zł i zawiera w sobie środki na podwyżkę uposażeń żołnierzy oraz wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych. W rezerwie budżetu państwa, czyli poza budżetem MON, pozostają środki na podwyżki płac pracowników wojska oraz na finansowanie rezerwowych mocy produkcyjnych w zakładach remontowo-produkcyjnych podległych Ministrowi ON”⁴.

Dokonanie analizy stanu gospodarki kraju, warunków jej rozwoju oraz wpływu na stan obronności (na gospodarkę obronną), wymaga z jednej strony określenia potencjału gospodarczego państwa z punktu widzenia jego podstawowych nośników. Z drugiej natomiast przedstawienia kondycji gospodarczej i aktualnych tendencji jej kształtowania, wykorzystując podstawowe wskaźniki makroekonomiczne. Ponadto należy umieć dostrzec i określić, na przykładzie przyjętych wyznaczników, bezpieczeństwo ekonomiczne oraz źródła i obszary jego zagrożenia.

2. KIERUNKI ROZWOJU GOSPODARKI

Kierunki rozwoju gospodarki na najbliższe 15-20 lat należy wiązać z przyjęciem naszego kraju do Unii Europejskiej. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przyjąć, że wejście Polski do UE może nastąpić około roku 2000, zaś podjęcie pełnych obowiązków członka może mieć miejsce w okolicach 2005 roku.

Można byłoby dyskutować, czy wymieniony termin nie jest zbyt odległy. Być może tak, gdy chodzi o oczekiwania, lecz wcale nie jest tak odległy, gdy chodzi o dostosowanie gospodarki polskiej do wymagań Unii Europejskiej. Sprostanie tym wymaganiom nie należy do zadań łatwych, jeżeli weźmie się pod uwagę dystans, jaki dzieli naszą gospodarkę od rozwiniętych gospodarek krajów Europy Zachodniej.

W opracowaniu „Strategia dla Polski” wymienia się trzy priorytety decydujące o przyszłości gospodarki polskiej. Jest to:

- 1) szybki wzrost gospodarczy,
- 2) stabilizacja systemowa i makroekonomiczna,
- 3) poprawa warunków życia⁵.

Przyjęcie ścieżki szybkiego wzrostu gospodarczego ma się odzwierciedlać przede wszystkim poprzez zwiększenie produktu krajowego brutto (PKB) o około 4,5 - 5,0 % rocznie. Utrzymanie takiego tempa wzrostu pozwoliłoby na względnie szybkie wychodzenie gospodarki polskiej z tzw. „dołka”.

W kolejnych tabelach przedstawiono zestawienia wykonane przez różnych specjalistów, a dotyczące kształtowania się podstawowych wskaźników gospodarczych w prognozowanych okresach. Na rysunku 1 i 2 przedstawiono budżet państwa na koniec okresu objętego prognozą.

W optymistycznym wariacie rozwoju gospodarki polskiej na wysokim miejscu wymienić należy prognozę wzrostu ludności. Według prognoz ludnościowych opracowanych dla Polski do roku 2005 przyjmuje się, że następować będzie wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym (18 - 59 lat

kobiety i 18 - 64 lata mężczyźni). To zwiększenie ma się utrzymywać do roku 2015, kiedy to według prognozy wyniesie około 60,7 % populacji ogólnej.

Równocześnie obserwuje się systematyczny spadek ludności w wieku mobilnym, tj. 18 - 44 lata. Jest to grupa wiekowa o szczególnie dużym znaczeniu zarówno dla gospodarki (najwyższa aktywność produkcyjna), jak również dla gospodarki obronnej i sił zbrojnych, głównie dla mobilizowanych jednostek wojskowych. W tej grupie wiekowej znajdują się jednakże kobiety w wieku rozrodczym. W prognozach przyjmuje się, że stabilizacja w tej grupie wiekowej może nastąpić dopiero około roku 2015.

Według prognozy ludnościowej do roku 2015 przewidywany jest przyrost ludności około 4 mln osób. Jest to przyjęcie umiarkowanego tempa przyrostu ludności. Nie wnikając w szczegóły, na realność prognozy mogą mieć wpływ następujące czynniki:

- polityka społeczna państwa,
- poziom życia ludności,
- warunki i stan środowiska naturalnego.

Kształtowanie się wymienionych zjawisk prezentuje rysunek 3 i tabela 4.

Warto w tym miejscu dodać, że w krajach zachodnich w prognozowanym okresie obserwować będziemy zjawisko ubywania ludności, nie tylko zresztą w wieku produkcyjnym.

Stabilizacja makroekonomiczna i systemowa zakłada zdecydowane zahamowanie narastania długu publicznego tak, aby w perspektywie nie przekraczał on 60 % PKB, co związane jest z przyjętym układem z Maastricht. Problem ten dotyczy także deficytu budżetowego, który nie powinien w perspektywie przekraczać wielkości 2 - 3 %.

Dane te wraz z progami obowiązującymi w UE przedstawiono w tabeli 5.

Szybki rozwój gospodarczy i związany z nim wzrost PKB, uzależniony będzie w stopniu znaczącym od eliminowania luki technologicznej, co wyrażać się musi wycofaniem zużytych maszyn i urządzeń. Nowoczesny park maszynowy zapewni wprowadzenie nowoczesnych technologii, skutecznych systemów zarządzania produkcją, obniży energochłonność, itp. Jest to

konieczny warunek dla osiągnięcia konkurencyjności wyrobów naszego przemysłu na rynkach Europy Zachodniej.

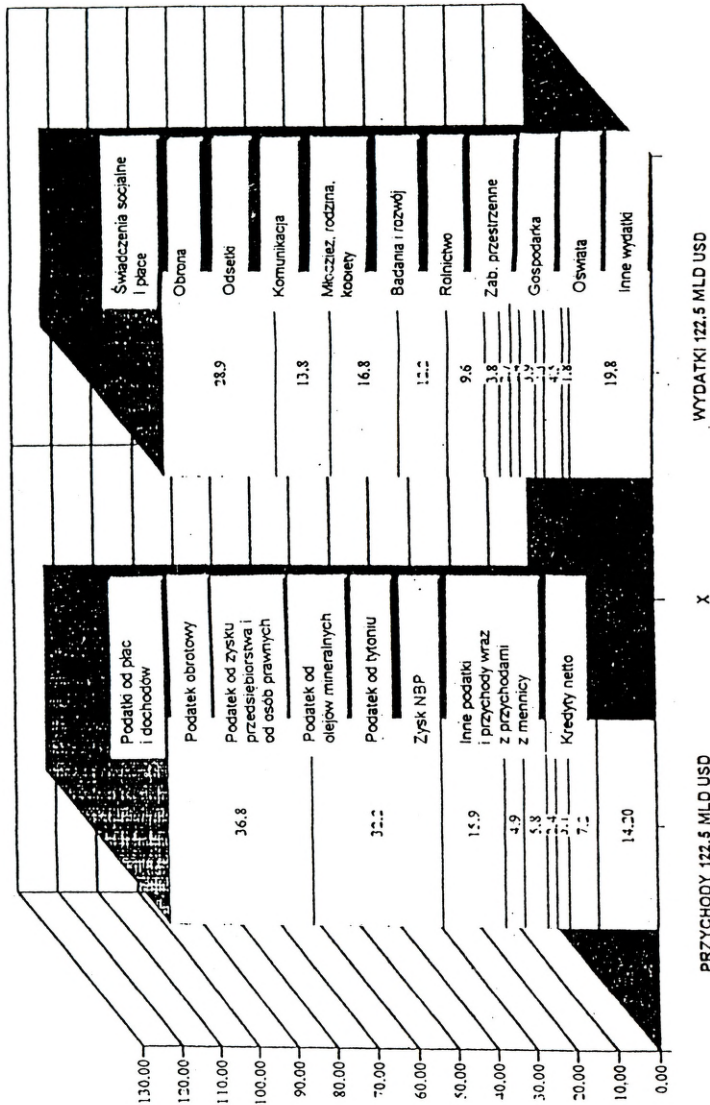
Przyjęte w opracowaniu i prezentowane kierunki rozwoju gospodarczego będą mieć istotny wpływ na kształtowanie się wydatków wojskowych, a przez to na budowę i jakość systemu obronnego państwa.

Prognozę wydatków wojskowych przedstawiono w tabeli 6, zaś jej przebieg prezentuje rysunek 4.

W przedstawionej prognozie struktury wydatków wojskowych włączono wydatki na emerytury i renty dla byłych wojskowych, bowiem od 1939 roku są one włączone do budżetu MON.

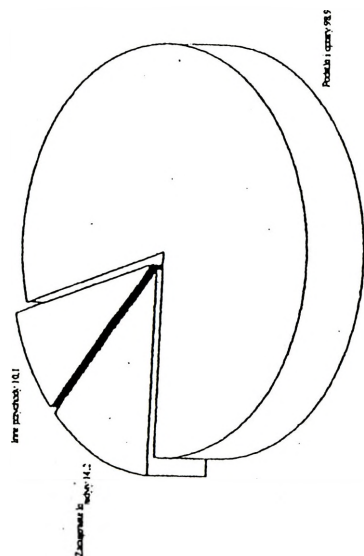
Prognoza struktury wydatków wojskowych Polski opiera się na generalnym założeniu, że dążyć ona będzie do modelu ukształtowanego obecnie i rysujących się tendencji w krajach Europy Zachodniej. Powoli następować będzie wzrost wydatków na szkolenie wojsk, eksploatację sprzętu oraz na zakupy nowoczesnej broni. Powyższe zmiany będą możliwe dzięki powolnemu, lecz systematycznemu wzrostowi globalnych kwot przeznaczonych z budżetu państwa na siły zbrojne. Można oczekiwać, że pod koniec prognozowanego okresu wydatki wojskowe przeznaczone na zakup broni podwoją się. Wyraźnie wzrośnie też udział (o 42 %) wydatków na szkolenie wojsk i eksploatację urządzeń oraz obiektów wojskowych. Wraz ze wzrostem powyższych działów maleć będzie udział wydatków przeznaczonych na utrzymanie stanów osobowych. Zmiany te nie będą następować nagle, lecz na drodze ewolucyjnej. Nie można także prognozować większego spadku wydatków na utrzymanie stanów osobowych, gdyż zakłada się systematyczny wzrost uzawodowienia sił zbrojnych.

Celem prezentowanej prognozy jest przedstawienie nie tylko hipotetycznego stanu kosztów systemu obronnego na koniec okresu prognozy, co raczej procesu zmian kosztów systemu w całym okresie prognozy. Z tego powodu do realizacji prognozy wykorzystano metodę scenariuszy.

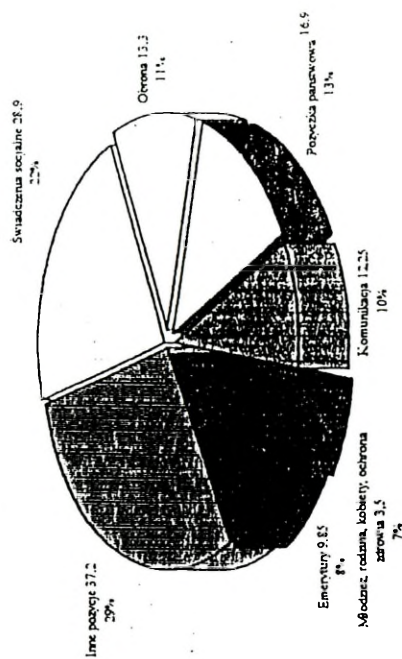


Rys. 1. BUDŻET PAŃSTWA - PRZYCHODY I WYDATKI. STAN W 2010 R.

Przychody

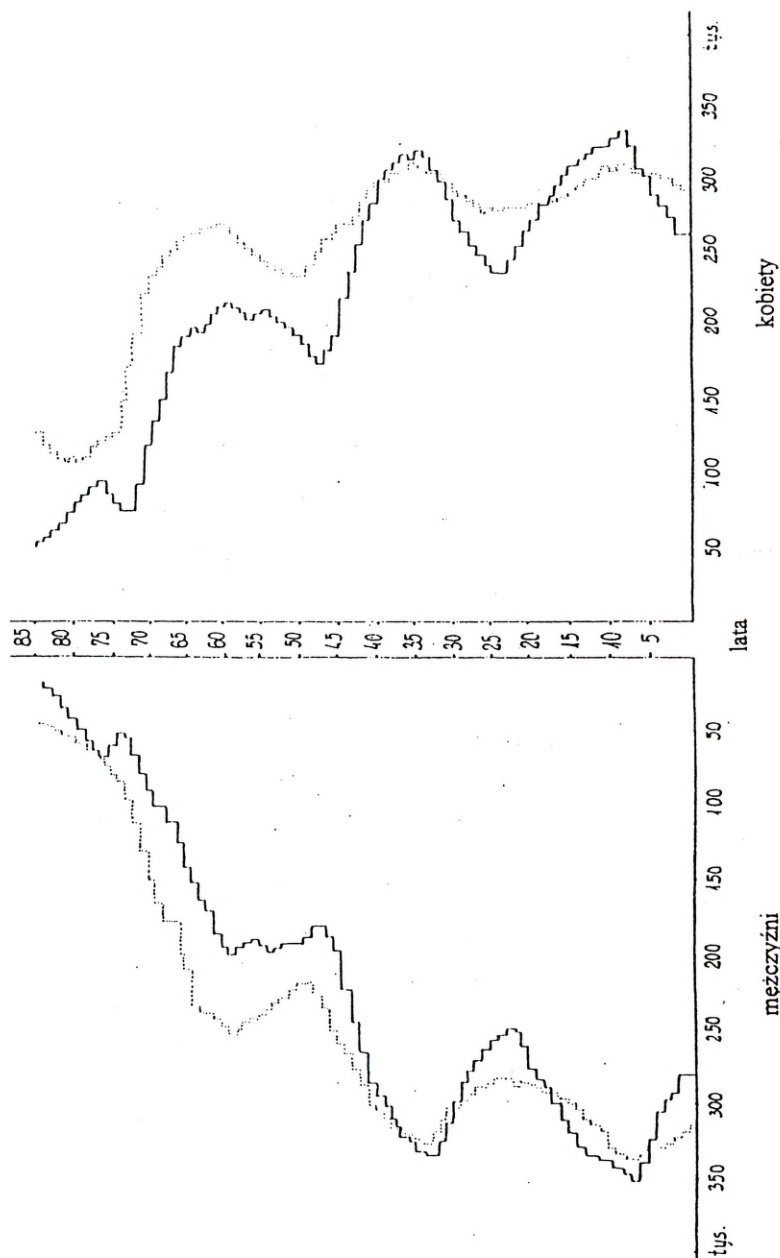


Wydatki



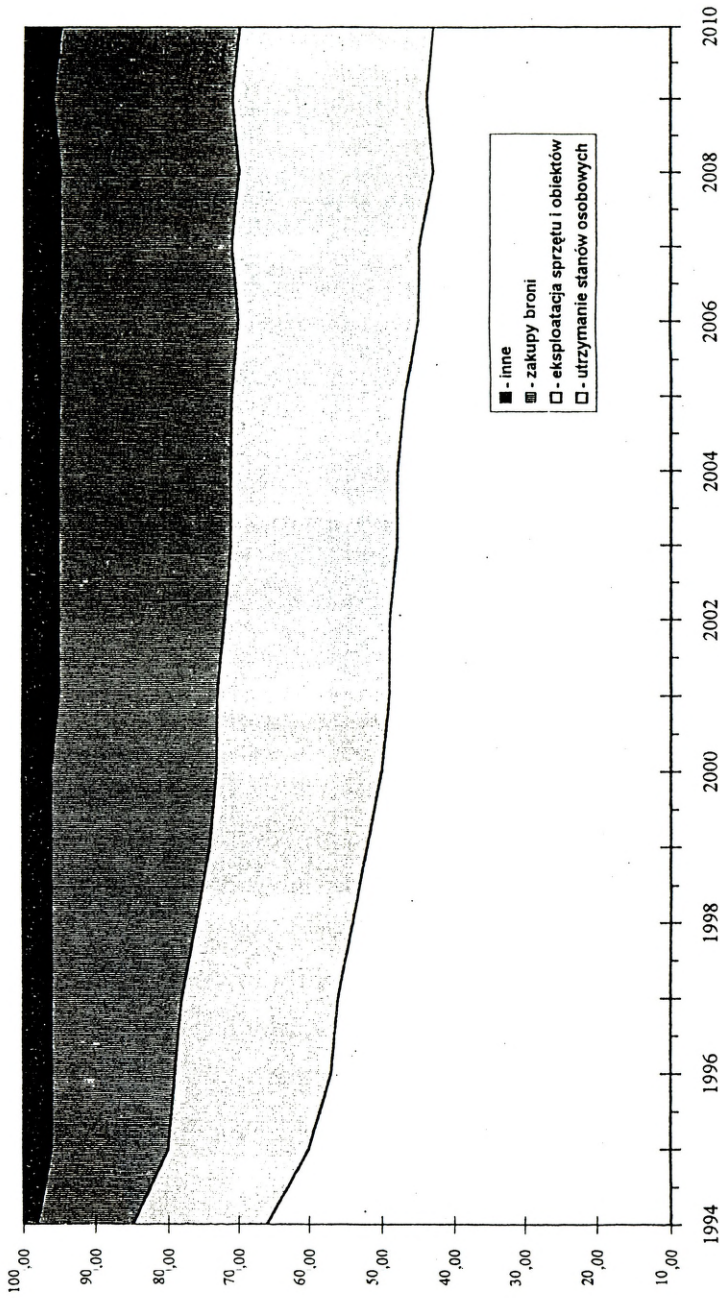
Rys. 2. PRZYCHODY I WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA. STAN W 2010 R.

LUDNOŚĆ WEDŁUG PŁCI I WIEKU



Źródło: Opracowanie własne na podstawie "Demografia 1991" GUS Warszawa 1991;
J.Z. Holzer "Perspektywy Demograficzne Polski do roku 2030" SGPiS Warszawa 1990.

Źródło



Rys. 4. PROGNOZA STRUKTURY WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI W LATACH 1994 - 2010 /w %/.

STRATEGIA DLA POLSKI

prognoza podstawowych wskaźników ekonomicznych na lata 1994 - 97

	1993	1994	1995	1996	1997	1997 /1993 = 100/
Ludność /przec. w roku, w tys./	38.456	38.587	38.725	38.868	39.014	101,4
Pracujący w gospodarce narodowej /w tys./	14.950	14.900	15.000	15.200	15.500	103,7
Produkt Krajowy Brutto /rok poprzedni = 100, ceny stałe/	104,0	104,5	105,0	105,0	105,5	121,8
Spółeczna wydajność pracy /tys. zł, ceny stałe/	37.396	39.210	40.896	40.896	43.924	117,5
Przeciętne wynagrodzenie w gosp. narod. /rok poprzedni = 100, ceny stałe/	101,1	101,5	102,8	102,8	103,1	110,8
Przeciętna emerytura i renta pracownicza /zł, w./	97,0	106,5	101,4	101,4	101,0	112,5
Spżycie /rok poprzedni = 100, ceny stałe/	105,6	103,1	103,3	103,3	103,6	114,3
w tym: prywatne /rok poprzedni = 100, ceny stałe/	106,0	103,5	103,5	103,5	104,0	115,9
Inwestycje /rok poprzedni = 100, ceny stałe/	104,5	106,0	107,0	107,0	108,0	132,4

	1993	1994	1995	1996	1997	1997 /1993 = 100/
Stopa inwestycji						
Eksport	20,9	21,3	22,1	23,2	24,4	
/według PKB, rok poprzedni = 100, ceny stałe/	101,0	106,0	107,0	108,0	109,0	133,5
Import /według PKB, rok poprzedni = 100, ceny stałe/	110,0	102,5	104,0	105,2	106,0	118,0
Indeks cen konsumpcyjnych /XII/XII/	137,6	123,6	116,1	112,0	108,7	174,7
Dochody budżetu państwa /rok poprzedni = 100, ceny stałe, wg deflatora PKB/	112,3	105,3	104,3	104,8	105,5	121,4
Wydatki budżetu państwa /j.w./	100,7	108,0	108,4	101,8	102,1	
Deficyt możliwy do sfinansowania /w relacji do PKB/	2,8	3,7	3,3	2,8	2,5	
Dług publiczny /w relacji do PKB/	85,6	77,7	76,9	74,1	72,4	
Stopa bezrobocia /stan na koniec okresu wg prognozy CUP/	15,7	17,2	16,7	15,6	14,0	
Saldo rachunku bieżących obrotów handlu zagranicznego /w relacji do PKB/	-2,7	-2,1	-1,7	-1,7	-1,5	

Źródło: W. Kołodko, Strategia dla Polski, Warszawa 1994 r., s.12 i 13.

CHARAKTERYSTYKA PODSTAWOWYCH TENDENCJI ROZWOJOWYCH POLSKI W LATACH 1989 - 1999 /tempo wzrostu w %/

Lp.	Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.	Tworzenie PKB - ogółem	0,2	-11,6	-7,6	0,8	4,1	4,5	4,5	4,7	4,5	4,6	4,4
1.1.	- w przemyśle	-2,1	-22,0	-17,1	2,1	4,1	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,5
1.2.	- w budownictwie	-0,3	-14,5	6,7	6,0	6,0	6,8	5,1	6,4	6,0	5,9	5,9
1.3.	- w rolnictwie i leśnictwie	1,0	0,3	6,8	-0,7	0,7	6,3	5,2	5,9	6,2	4,5	3,5
1.4.	- w pozostałych dziedzinach	11,6	-11,6	3,3	5,7	5,7	3,9	4,4	4,5	3,9	4,8	4,3
2.	Bilans handlowy ogółem /mln USD/	0,767	3,766	-0,824	-2,750	-3,291	-3,168	-2,780	-2,500	-1,990	-1,510	-1,345
2.1.	- z krajami b. RWPG				0,469	0,386	0,439	0,543	0,784	0,807	0,963	0,996
2.2.	- z pozostałymi krajami				-3,195	-3,677	-3,608	-3,323	-3,284	-3,797	-2,473	-2,341
3.	Import ogółem	1,5	17,9	37,8	16,0	3,7	4,5	3,5	4,0	3,4	4,2	3,9
3.1.	- z krajów b. RWPG	-3,4	-34,1		-0,2	3,6	3,1	2,9	0,0	7,5	4,4	4,3
3.2.	- z pozostałymi krajami	6,4	-2,9		20,2	3,7	4,8	3,6	4,8	2,5	4,2	3,8
4.	Eksport ogółem	0,2	13,7	-2,4	-8,5	1,7	7,3	7,1	7,2	7,4	7,1	7,0
4.1.	- do krajów b. RWPG	0,1	-13,3		-9,6	1,3	5,3	5,2	6,2	6,7	6,6	5,4
4.2.	- do krajów pozostałych	0,3	+40,5		-7,9	1,9	8,2	8,0	7,6	7,7	7,4	7,7
5.	Wskazywanie PKB ogółem	0,4	-13,4	-11,4	1,1	5,0	4,0	3,9	3,6	3,8	3,5	3,7
5.1.	Spżycie tchności z dochodów osobistych i funduszy ogólnospołecznych	-0,3	-15,3	7,4	4,9	5,1	4,6	3,6	3,2	3,5	3,1	3,1
5.2.	Spżycie ogólnospołeczne	-1,6	-12,0	2,9	-22,9	-11,9	2,5	3,0	2,9	2,8	3,1	3,1
5.3.	Nakłady inwestycyjne brutto	-2,4	-10,1	-4,1	0,5	5,2	7,9	7,3	6,7	8,4	7,7	6,5
5.4.	Nakłady inwestycyjne netto - ogółem	+1,2	-9,8	-4,4	3,1	4,9	7,6	6,0	5,2	6,4	6,6	5,3
5.4.1	- w tym na maszyn i urządzenia	-5,2	-9,9	-8,8	13,4	9,6	15,3	12,1	10,6	12,2	13,6	9,2
6.	Bezrobocie fiz. osób średniorocznie/	50	772	1756	2451	2857	3022	3152	3183	3188	3158	3107
6.1.	Stopa bezrobocia w %	0,2	4,1	9,6	11,0	12,8	13,5	14,0	14,2	14,2	14,0	13,8
7.	Deficyt budżetowy /w mln zł/	3,6	-	31,0	69,5	89,7	112,9	137,8	150,1	147,2	164,3	176,1
7.1.	- w % PKB	3,0	-	3,8	6,0	5,6	5,2	5,0	4,5	3,8	3,7	3,5
8.	Dochody osobiste ogółem, realne	6,2	-15,0	5,9	4,3	4,0	3,7	3,1	2,8	2,9	2,7	2,6
9.	Place przeciętne, realne	4,5	-27,6	-0,6	-2,3	1,3	2,7	2,4	2,5	2,7	2,6	2,6
10.	Indeks kosztów utrzymania	259,5	584,4	70,3	43,1	36,6	28,1	18,7	13,8	11,6	10,3	9,3

Uwaga: dla lat 1993 - 1999 prognoza

Opracowano na podstawie: 1/ W. Florczak, M.M. Kazmierska - Zatoń, W. Welfe, Za wczesnie na optymizm? Prognoza gospodarki polskiej na lata 1994, w: "Rzeczpospolita" 1993 nr 235; 2/ Gospodarka Polska w latach 1990 - 1992. Doświadczenia i wnioski. Praca zbiorowa pod kierunkiem i redakcją L. Zienkowskiego, ZBS-E GUS i PAN, Warszawa 1992; 3/ Rocznik Statystyczny 1991, GUS, Warszawa 1991; 4/ Biuletyn Statystyczny 1991 nr 12, GUS, Warszawa 1992; 5/ Rocznik Statystyczny 1992, GUS, Warszawa 1992.

WYNIKI OPTYMISTYCZNEGO SCENARIUSZA ROZWOJU GOSPODARCZEGO POLSKI

	1992		2000		2005		Tempa wzrostu			Indeks /1992=100
	Wartość	Struktura	Wartość	Struktura	Wartość	Struktura	2000/1992	2005/2000	2005/1992	
Produkt krajowy brutto	100,0	100,0	139,2	100,0	176,6	100,0	4,2	4,9	4,5	176,6
- inwestycje brutto	21,9	21,9	47,5	34,1	58,5	33,1	10,2	4,2	7,8	267,0
- konsumpcja z doch. osob. ludn.	60,3	60,3	72,4	52,0	93,1	52,7	2,3	5,2	3,4	154,4
- konsumpcja zbiorowa	18,1	18,1	21,7	15,6	26,6	15,1	2,3	4,2	3,0	147,0
- eksport	24,5	24,5	47,1	33,8	74,4	42,1	8,5	9,6	8,9	303,9
- import	24,8	24,8	49,4	35,5	75,9	43,0	9,0	9,0	9,0	306,7
Finansowanie inwestycji										
Razem	21,9	100,0	47,5	100,0	58,5	100,0	10,2	4,2	7,8	267,0
- Amortyzacja	5,9	27,0	18,3	38,5	33,6	57,5	15,2	13,0	14,3	568,7
- Oszczędności krajowe	16,2	73,8	28,7	64,4	23,5	40,2	7,4	-3,9	2,9	145,6
- w tym gosp. domowych	7,1	32,4	22,1	46,5	25,3	43,3	15,3	2,7	10,3	356,3
- Oszczędności zagranicy	-0,2	-0,8	0,5	1,1	1,4	2,3	x	x	x	-796,5
- w tym inw. bezp. i portfelowe	0,2	0,9	1,2	2,6	12,2	20,9	25,4	58,4	37,2	6106,9
Rząd /z ubezpieczeniami społecznymi, w % PKB/										
- Wydatki	47,6	47,6	59,3	42,6	78,6	44,5	2,8	5,8	3,9	165,1
- Dochody	41,1	41,1	54,1	38,8	72,6	41,1	3,5	6,0	4,5	176,6
- Deficyt	-6,5	-6,5	-5,2	-3,8	-6,0	-3,4	-2,9	3,1	-0,6	92,3

Źródło: Model NOBE-3/OPT, Symulacje Czerwiec 1993.

Dane te wraz z progami obowiązującymi w UE przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4.

**SYTUACJA GOSPODARCZA POLSKI
WOBEC PODSTAWOWYCH WYMAGAŃ PRZYJĘCIA DO EWG**

Kryterium ^x							
Rodzaj	Progi	1990	1991	1992	1993 ^{xx}	1996	1999
Dług publiczny jako % GDP	60 %		62 %	66			
Deficyt budżetowy jako % GDP	3 %			6,0	5,6	4,5	3,5
Stopa procentowa kredytu refinansowego	10,6 %	103,8	53,9	48	35	20	15
Inflacja miesięczna	0,3 %	4,5	4,1	3,4	2,3	2	2

Uwaga:

x - kryteria wynikające z umowy z Maastricht,

xx - dla lat 1993, 1996, 1999 prognozy.

Opracowano na podstawie: P.Badzio, W 2001 będzie za późno, w: "Życie Gospodarcze" z 1993 r., nr 13, 22; W.Florczak, M. Kazimierska - Zatoń, W. Welfe, Prognoza gospodarki polskiej na lata 1994 - 1999, w: "Rzeczpospolita" 1993 nr 235; Prognoza ostrzegawcza CASE na temat budżetu, w: "Rzeczpospolita" 1993 nr 181; Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej w I półroczu 1992 r. NBP, Warszawa 1992 Biuletyn Statystyczny GUS, GUS Warszawa 1992 nr 2; Rocznik Statystyczny 1991/1992, GUS, Warszawa 1991/1992.

Scenariusz to kolejność przyszłych zdarzeń jak je widzimy w danej chwili. Jest to historia przyszłości w zadanej liczbie oślon. W oparciu o przyjęte przesłanki wnioskujemy o charakterze zjawiska w kolejnych odsłonach. Ze względu na możliwość zaistnienia wielu kombinacji przesłanek należy się liczyć z wygenerowaniem wielu scenariuszy. Ze względu na ograniczone możliwości badania wszystkich wariantów scenariuszy zachodzi konieczność wyboru kilku, będących sensowną reprezentacją wszystkich dopuszczalnych zmian. W takim przypadku zamiast wielu bezwarunkowych scenariuszy, otrzymamy kilka warunkowych. Prawdopodobieństwo warunkowe określone dla każdego scenariusza będzie opisywać możliwość spełnienia się danej prognozy pod warunkiem, że wystąpią określone przesłanki. Do obliczeń wykorzystuje się wzory Bayes'a.

Jeżeli:

$H_1, H_2, \dots, H_n$ - hipotezy (prognozy),

$E_1, E_2, \dots, E_m$ - przesłanki,

P/M_i - prawdopodobieństwo bezwarunkowe sprawdzenia się hipotezy H_i ,

$P/E_j / H_j$ - prawdopodobieństwo warunkowe zajścia przesłanki E_j , gdy hipoteza H_i jest prawdziwa,

to prawdopodobieństwo warunkowe sprawdzenia się hipotezy H wynosi:

$$P(H_j/E_1, E_2 \dots) = \frac{P(H_i) \cdot P(E_1/H_i) \cdot P(E_2/H_i) \dots}{\sum P(H_i) \cdot P(E_1/H_i) \cdot P(E_2/H_i) \dots}$$

Dysponując ustalonymi scenariuszami kształtowania się kosztów systemu obronnego państwa i przesłankami gospodarczymi, politycznymi i militarnymi możemy przystąpić do określenia prognozy warunkowej i kosztów systemu obronnego państwa przy założeniu występowania określonych przesłanek.

Mamy następujące możliwe przesłanki:

■ gospodarcze

G1 - wzrost o około 80% PKB do roku 2010,

G2 - wzrost o około 40% PKB do roku 2010,

■ polityczne

P1 - Polska zostanie sojusznikiem UE po roku 2010,

P2 - Polska będzie tylko partnerem UE,

■ militarne

M1- siły zbrojne RP modernizują się w ramach limitów CFE-1 ,

M2- stan wyposażenia i uzbrojenia sił zbrojnych nie ulegnie istotnym zmianom.

Dla tych przesłanek najbardziej reprezentatywne są scenariusze kosztów SOP:

S1 - podwojenie kosztów SOP do roku 2010,

S2 - podwojenie kosztów SOP po roku 2010.

Dla określonych relacji przesłanka - scenariusz ustalamy prawdopodobieństwa bezwarunkowe scenariuszy oraz prawdopodobieństwa przesłanek.

Przyjmujemy, że:

$$P(S1) = 0,6$$

$$P(S2) = 0,4$$

$$P(G1S1) = 0,8$$

$$P(G2S1) = 0,2$$

$$P(P1S1) = 0,6$$

$$P(P2S1) = 0,4$$

$$P(M1S1) = 0,3$$

$$P(M2S1) = 0,7$$

$$P(G1S2) = 0,6$$

$$P(G2S2) = 0,4$$

$$P(P1S2) = 0,3$$

$$P(P2S2) = 0,7$$

$$P(M1S2) = 0,8$$

$$P(M2S2) = 0,2$$

Zatem otrzymujemy następujące prawdopodobieństwa prognozy warunkowej:

- dla scenariusza S1

$$P(S1/G1, P1, M1) = 0,60$$

$$P(S1/G2, P1, M1) = 0,37$$

$$P(S1/G1, P2, M1) = 0,30$$

$$P(S1/G2, P2, M1) = 0,70$$

$$P(S1/G1, P1, M2) = 0,93$$

$$P(S1/G2, P1, M2) = 0,84$$

$$P(S1/G1, P2, M2) = 0,80$$

$$P(S1/G2, P2, M2) = 0,60$$

- dla scenariusza S2

$$P(S2/G1, P1, M1) = 0,40$$

$$P(S2/G2, P1, M1) = 0,63$$

$$P(S2/G1, P2, M1) = 0,70$$

$$P(S2/G2, P2, M1) = 0,30$$

$$P(S2/G1, P1, M2) = 0,17$$

$$P(S2/G2, P1, M2) = 0,16$$

$$P(S2/G1, P2, M2) = 0,20$$

$$P(S2/G2, P2, M2) = 0,40$$

Na podstawie przedstawionych prawdopodobieństw największą wiarygodnością ($P=0,93$) charakteryzuje się scenariusz S1, o ile zajądą przesłanki G1, P1, M2. Najmniej prawdopodobny jest scenariusz S2 ($P=0,16$) występujący dla przesłanek G2, P1, M2.

Scenariusz S1 (o bardzo wysokim prawdopodobieństwie) - podwojenie kosztów SOP do 2101 roku może być realizowane jeśli wystąpią: wzrost PKB o około 90%, Polska stanie się pełnoprawnym członkiem UE po 2010 roku oraz stan wyposażenia i uzbrojenia sił zbrojnych nie ulegnie zmianom.

Można zatem stwierdzić, że na podstawie podanych przesłanek i prawdopodobieństw - decydent, w zależności od aktualnej sytuacji i przyjętych przez siebie warunków może szybko wygenerować nową prognozę warunkową kosztów systemu obrony państwa.

3. GOSPODARKA NARODOWA A OBRONNOŚĆ

3.1. Ekonomiczne podstawy finansowania wydatków wojskowych

Zakres rozważań dotyczących związków między stanem gospodarki narodowej i obronnością jest dość duży. Obejmuje on problemy przede wszystkim o charakterze makroekonomicznym, będąc konsekwencją postawienia przed gospodarką Polski zadania ponoszenia jakościowo odmiennych i coraz bardziej rosnących ciężarów obronnych. Powstaje problem finansowania wydatków na obronę, a więc możliwości ekonomicznych w tej dziedzinie, wpływu tych wydatków na ogólny rozwój gospodarczy, wyboru najbardziej efektywnych metod finansowania. Istotne - z punktu widzenia interesów Polski - może się okazać w przyszłości miejsce naszego kraju w wysiłku obronnym bloku NATO. Drogi i kierunki rozwoju polskiej gospodarki zbrojeniowej, a więc rola własnego przemysłu zbrojeniowego i (ew.) zakupów zagranicznych w systemie uzbrojenia sił zbrojnych - to kolejny problem rozważań i analiz. Poczesne miejsce wśród nich powinny zajmować zagadnienia mobilizacji gospodarczej oraz przygotowania gospodarki narodowej do funkcjonowania w warunkach wojny. Osobne zagadnienie - to współpraca w dziedzinie militarnej z innymi państwami w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”. Wreszcie znaczny wachlarz problemów wchodzących w zakres zainteresowania logistyki - a więc system zaopatrywania sił zbrojnych i ich powiązań z gospodarką narodową.

Polska rozpoczęła restrukturyzację swojego potencjału obronnego w sytuacji koniunkturalnej, wyróżniającej się stosunkowo niskim stopniem wykorzystania posiadanego aparatu wytwórczego oraz bardzo wysokim poziomem bezrobocia. Używając terminologii keynesowskiej - gospodarka narodowa zbliża się do sytuacji „bezrobocia niedobrowolnego”⁶ czynników wytwórczych. Za główną przyczynę tego należy uznać, że gospodarka nierynkowa poczyniła wielkie szkody w tempie i kierunkach zmian technicznych z powodu dominującej własności państwowej, zniekształconych cen, masowych niedoborów, „miękkiego” budżetu, skrępowania przedsiębiorstw.

Nałożyły się na to dodatkowe bolesne zjawiska w początkowym okresie transformacji: załamanie się handlu z byłym Związkiem Radzieckim i radykalne pogorszenie się warunków handlu w wyniku upadku nierynkowego mechanizmu byłej RWPG i kryzysu radzieckiej, a później rosyjskiej gospodarki. Niektóre przerośnięte gałęzie przemysłu, ściśle związane z poprzednim systemem gospodarczym, musiały ograniczyć swoją działalność, a podwyższony poziom niepewności spowodowany gwałtowną zmianą mógł skomplikować podejmowanie decyzji w gospodarce i w konsekwencji wpłynąć na inwestycje.

Niepomyślny przebieg koniunktury gospodarczej sprzyja podejmowaniu ze strony państwa specjalnych zabiegów dla pobudzenia wzrostu gospodarczego i stymulowania aktywności kapitału prywatnego. Zbrojenia podejmowane w takiej sytuacji gospodarczej mogą - w pewnym przynajmniej stopniu - okazać się niesprzeczne z interesami rozwoju gospodarczego kraju, oznaczając wmontowanie do ekonomiki czynnika, który mógłby ułatwić dalszą ekspansję gospodarczą. Dodatkowe wydatki na zbrojenia - podobnie jak inne wydatki publiczne tego typu - mogą mieć różne oddziaływanie na gospodarkę w zależności od stopnia wykorzystania jej mocy wytwórczych. Przy istnieniu gospodarki z wolnymi mocami produkcyjnymi dodatkowy popyt zbrojeniowy - poprzez efekt stymulujący - może być bodźcem procesów mnożnikowych i akceleracyjnych, oddziałujących na pozostałe dziedziny gospodarki⁷.

Program rozwoju zbrojeń w naszym kraju musi być, tak czy inaczej podjęty ze względów polityczno-militarnych. Zaslugują jednak na odnotowanie te tendencje i głosy, które dostrzegają kłopoty i trudności z tym związane, i tak:

- wyrażane są obawy, by wydatki na obronę nie osłabiły tempa przemian w kierunku gospodarki o konkurencyjnym rynku i przez to nie zmniejszyły szans na większy wzrost wydajności, gdyż tylko silna gospodarka daje pewność uzyskiwania w odpowiednim momencie nie tylko przewagi politycznej, ale i militarnej. W szczególności przestrzega się przed skutkami osiągnięcia takiego pułapu wydatków na obronę, przy którym mogą ujawnić się ich negatywne dla gospodarki konsekwencje⁸. W tej sytuacji

finansowanie obrony kryje w sobie niebezpieczeństwo zakłóceń w finansach państwa, całej gospodarce i poziomie stopy życiowej ludności. Stąd postulat rozłożenia finansowania zbrojeń, w przypadku ich nadmiernych kosztów, na dłuższy czas;

- podkreśla się, że praktyka finansowania wydatków na obronę powinna pójść w zasadzie w kierunku położenia nacisku na metody tradycyjne, a więc wykorzystanie przede wszystkim dochodów podatkowych skarbu państwa. W mechanizmie finansowania tych wydatków wykorzystywanie rynku pieniężno-kredytowego (długu publicznego) nie powinno odgrywać ważniejszej roli. W szczególności niecelowym wydaje się stosowanie wewnętrznych pożyczek jako metody finansowania obrony, gdyż naruszają one prywatny rynek kapitałowo-pieniężny, niezbędny do finansowania inwestycji w gospodarce narodowej. Tym samym pozostaje jedynie droga podnoszenia obciążeń podatkowych. Może to wywołać próbę osiągnięcia przez gospodarkę rekompensaty za zwiększone opodatkowanie poprzez inflacyjne podniesienie cen. Takiej ewentualności należy drastycznie przeciwdziałać;
- koncepcja wykorzystania środków zewnętrznych, polegająca na zaciąganiu na prywatnym rynku pieniężno-kredytowym lub u rządów pożyczek o charakterze zbrojeniowym ma także liczne strony negatywne. Po pewnym czasie powoduje ona konieczność spłacania oprócz kredytów także odsetek, co obciąża dodatkowo bilans płatniczy. Skala związanych z tym trudności zależna jest dodatkowo od wysokości stopy procentowej oraz ogólnej sytuacji płatniczej państwa w momencie spłacania zaciągniętych kredytów. Mogą one być złagodzone, gdy spłata kredytów i odsetek dokonywana będzie w drodze eksportu do kraju wierzycielskiego, co w pewnym stopniu eliminuje trudności związane z bilansem płatniczym.

Niewątpliwie najbardziej korzystne z ekonomicznego punktu widzenia jest finansowanie obrony ze środków dostarczanych w formie bezzwrotnej pomocy finansowej. Ta forma finansowania należy jednak do wątpliwych i w praktyce

nie ma i nie może mieć - poza wyjątkowymi sytuacjami szerszego zastosowania.

Formą finansowania zbrojeń za pomocą środków zewnętrznych mogą być także bezpośrednie inwestycje dokonywane przez zagraniczny kapitał w dziedzinach związanych z produkcją zbrojeniową. Inwestycje takie nie zawsze są atrakcyjne dla kapitału zagranicznego. Dla ich urzeczywistnienia muszą być spełnione liczne warunki. Musi być przede wszystkim zapewniona określona rentowność tego rodzaju lokaty kapitału. Istotne są także warunki zapewniające bezpieczeństwa inwestowanym kapitałom (z wielu przykładów wiadomo, że kapitały zagraniczne unikają terenów zagrożonych przypuszczalnymi działaniami wojennymi). Nie należy także oczekiwać napływu kapitałów zagranicznych do gałęzi przemysłu zbrojeniowego, których rozbudowa stworzyłaby konkurencyjne ośrodki tego przemysłu w stosunku do rodzimej produkcji.

Środki zewnętrzne odgrywają istotną rolę w finansowaniu zbrojeń w krajach ekonomicznie zacofanych lub też rozwiniętych, ale mających w momencie realizacji programu zbrojeniowego poważne trudności ekonomiczne⁹.

3.2. Rozwój produkcji obronnej

Decyzja budowy własnego potencjału obronnego stawia na porządku dziennym problem opracowania koncepcji włączenia gospodarki narodowej do wykonywania zadań obronnych w okresie pokoju, jej przestawienia na tory wojenne oraz funkcjonowania w warunkach wojny. Zachodzi tu ścisły związek między doktryną strategiczną a koncepcjami obronno-ekonomicznymi.

Istotnym elementem polskiej doktryny strategicznej jest dążenie do przynależności do NATO oraz uczestnictwo w „Partnerstwie dla Pokoju”¹⁰. Konsekwencją tego założenia jest przywiązywanie odpowiedniej wagi do koordynacji i integracji wysiłków wojenno-ekonomicznych w okresie pokoju oraz w systemie gospodarki wojennej. Należy zdecydowanie odrzucić ideę autarkii wojskowo-ekonomicznej. Polityka obronna izolowana i na czysto

narodowej podstawie nie jest już dziś możliwa. Okres narodowo-państwowej autarkii przeminął. Partnerstwo oznacza podział prac: wspólne badania, prace rozwojowe i produkcję¹¹.

Akcentowanie znaczenia zintegrowanych wysiłków nie oznacza jednak, że nie powinno się doceniać w Polsce roli własnego potencjału gospodarczego w rozwijaniu produkcji obronnej i roli gospodarki narodowej w całokształcie przedsięwzięć obronno-ekonomicznych. W szczególności należy porzucić pogląd, według którego przemysł Polski powinien wytwarzać tzw. miękki sprzęt (umundurowanie, środki łączności, środki transportu lądowego itp.), natomiast sprzęt „twardy” miałby być importowany z zagranicy. Problem: import czy własna produkcja jako system uzbrojenia armii powinien być rozwiązany na korzyść przemysłu krajowego. Zamówienia zbrojeniowe powinny być przekazywane firmom zagranicznym w następujących przypadkach: gdy sprzęt nie może być wykonywany w kraju w niezbędnym czasie ze względu na brak mocy produkcyjnych; gdy niezbędne są jedynie pojedyncze egzemplarze uzbrojenia, nie uzasadniające rozwijania własnej bazy wytwórczej oraz w sytuacji, gdy jakość, cena, okres dostawy i warunki zakupu są za granicą zdecydowanie lepsze. Równocześnie jednak należy dostrzec szereg niekorzystnych elementów tego systemu, a więc niekorzystne z punktu widzenia militarnego wydłużenia drogi dostawy sprzętu, niemożności zdobycia własnych doświadczeń w produkcji zbrojeniowej.

Rozwinięta koncepcja polskiego przemysłu zbrojeniowego uzasadnia konieczność posiadania przez nasz kraj wyodrębnionych gałęzi produkcji zbrojeniowej; powinna rozważać także szereg szczegółowych problemów rozwoju funkcjonowania tego przemysłu (problemy siły roboczej, własnościowa forma przedsiębiorstw zbrojeniowych itp.). Zatrzymamy się nad niektórymi elementami tej koncepcji.

Przez przemysł zbrojeniowy rozumieć będziemy nie cały przemysł, który otrzymuje zamówienia z budżetu MON, lecz tzw. ścisły przemysł zbrojeniowy produkujący „twardy sprzęt”. Z takiego uściślenia pojęcia przemysłu zbrojeniowego wynika pierwsze i zasadnicze pytanie: czy właśnie niezbędny

jest polski przemysł zbrojeniowy? Czy nie byłoby bardziej celowe produkowanie dla armii takich przedmiotów, dla których istnieją już niezbędne moce wytwórcze, a wszystko pozostałe nabywać za granicą? Odpowiedź jest tutaj jednoznaczna: polski przemysł zbrojeniowy jest bezwarunkowo potrzebny, co więcej - życiowo niezbędny.

Jakie względy mają uzasadniać tak kategoryczną odpowiedź? Jest ich wiele. Przede wszystkim więc względy polityczne. Wraz z rezygnacją z własnego przemysłu zbrojeniowego i związanych z nim możliwości w tej dziedzinie - siły zbrojne Polski tracą swobodę w wyborze sprzętu, w jaki mają być uzbrojone. Muszą więc kupować to, co zostanie zaoferowane do sprzedaży i płacić taką cenę, jaka będzie wymagana. Polska jest w takiej sytuacji mile widzianym partnerem handlowym, ale traci na znaczeniu jako sojusznik. Z każdym miliardem, który idzie za granicę na uzbrojenie, Polska traci możliwość osiągania wielu korzyści w dziedzinie postępu technicznego i wzmacnia, bez istotnego uzasadnienia, polityczną zależność od zagranicy.

Posiadania własnego przemysłu zbrojeniowego wymagają także względy gotowości obronnej. W sytuacji gdy uzbrojenie nie jest wytwarzane w kraju, brak jest technicznych impulsów, jakie mogą powstać między siłami zbrojnymi a przemysłem zbrojeniowym. Z impulsów tych nie należy rezygnować w interesie udoskonalania uzbrojenia i tworzenia wykwalifikowanej kadry specjalistów zbrojeniowych. Istotny jest też problem opłacalności importowanego sprzętu. Sprzęt wyprodukowany za granicą w dużych seriach może w niektórych wypadkach okazać się tańszy od tego samego sprzętu wytwarzanego w kraju w znikomych ilościach. Ale cena sprzętu nie zawsze jest jedyną skalą opłacalności. Nawet podarowany sprzęt może się okazać droższy od wyprodukowanego w małych seriach w kraju, jeśli wysokie są koszty remontów, części zamiennych i dalszej modernizacji. Własnego przemysłu zbrojeniowego wymagają wreszcie względy ogólnego postępu technicznego. Badania, prace rozwojowe i produkcję w dziedzinie uzbrojenia traktuje się jako istotny bodziec ogólnego rozwoju techniki, mimo, że związane są ze znacznymi kosztami. Często produkty uboczne rozwoju militarnego mogą być ważniejsze

niż sam cel. Ze strony przemysłu zbrojeniowego przemysł dóbr cywilnych otrzymuje w ten sposób poważne impulsy rozwoju.

Produkcja uzbrojenia powinna być skupiona w przedsiębiorstwach, które wyłącznie lub prawie wyłącznie produkują dla celów militarnych. Chodzi więc o "czyste" przedsiębiorstwa zbrojeniowe. Zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, przemysł zbrojeniowy powinien być rozwijany jako sektor prywatny. Dopuszczać należy także istnienie form pośrednich, polegających na instalowaniu urządzeń produkcyjnych na koszt państwa, poddawanych do dyspozycji przedsiębiorstw, które będą płacić państwu uzgodnioną stawkę "quasi - czynszu" za dokonane inwestycje. Formy pośrednie mają gwarantować dzielenie z państwem ryzyka, jakie istnieje dla kapitału prywatnego, mającego do czynienia z nieprzewidywanymi i zmiennymi życzeniami monopolisty - państwa.

3.3. Mobilizacja gospodarcza

Istotne miejsce w obronno - ekonomicznej koncepcji zajmują rozważania na temat mobilizacji gospodarczej. Przed przystąpieniem do omówienia tego problemu należałoby poczynić kilka uwag, które określają w naszym kraju mobilizację.

Jako nowy element musi być akcentowany narodowy charakter mobilizacji gospodarczej. Oznacza to w przypadku kraju średniej wielkości, jakim jest Polska, że zorientowane pod względem celowościowym użycie zasobów materialnych i duchowych musi odpowiadać wymaganiom polityki obronnej państwa.

W konkretnym przypadku Polski, główne zadanie mobilizacji państwa polega na prowadzeniu dwojakiego rodzaju działań.

Po pierwsze - na ochronie ludności i dóbr materialnych, zachowaniu zdolności funkcjonowania państwa i administracji w sytuacji zagrożenia i wojny.

Po drugie - dokonaniu przygotowań do przestrzennego i czasowego ograniczonego konfliktu zbrojnego. W tym drugim przypadku muszą być

spełnione wszystkie warunki dla zabezpieczenia potrzeb obrony pod względem materialnym i osobowym.

Właśnie to wymienione podwójne zadanie będzie wspierane przez inny element motywujący przygotowania obronne, którego istotą będzie ochrona życia i bezpieczeństwa materialnego obywateli.

Mobilizacja gospodarcza powinna spełniać następujące zadania.

Po pierwsze - zapewnić utrzymanie zdolności funkcjonowania i kierowania gospodarką, także w sytuacji i kryzysu i wojny.

Po drugie - umożliwiać przygotowanie niezbędnych dóbr i usług, przy pomocy których odpowiednie organizacje (siły zbrojne, obrona cywilna itp.) mogą przezwyciężyć niebezpieczne sytuacje (wojna, katastrofy itd.).

Po trzecie - wszechstronne zabezpieczenie ludności, w tym również w zakresie opieki lekarskiej.

Po czwarte - utrzymanie nieprzerwanych kontaktów gospodarczych z zagranicą.

Niezbędna jest odpowiedź na dwa podstawowe pytania związane z kształtowaniem gospodarki obronnej.

a/ Czy przygotowanie do mobilizacji gospodarczej powinno być "wbudowane" w normalne funkcjonowanie gospodarki ? Z tym pytaniem wiąże się: czy wystarczy realizować zamierzenia w oparciu o już posiadaną informację dotyczącą danej konkretnej sytuacji ? Odpowiedź na te pytania jest ważna z pewnością nie tylko ze względu na sposób oceny danej sytuacji, lecz także ze względu na koszty prac przygotowawczych. Przygotowanie do mobilizacji gospodarczej uzasadnionej jedynie analizą doraźnie uzyskanej informacji wydaje się być najtańsze. Pojawia się jednak pytanie, jaką efektywność można uzyskać w wyniku ad hoc realizowanych zamierzeń. Wynika stąd, że porównywanie nakładów i wyników w kształtowaniu systemów mobilizacji gospodarczej zakłada prowadzenie bardzo skomplikowanych analiz efektywności.

b/ Drugie pytanie, na które należy odpowiedzieć, dotyczy zakresu zaopatrzenia (w zapasy) i dylematu, w jaki sposób zapewnić nieprzerwane

dostawy z produkcji własnej i z importu. Z dylematem tym wiąże się problem określenia prawidłowego stosunku między tymi elementami w aspekcie możliwości, posiadanej wiedzy i gospodarczości.

Istnieje także wiele problemów szczegółowych, które po podjęciu decyzji nt. Najważniejszych przedsięwzięć w obrębie obszaru problemowego, muszą być rozwiązane, np.:

1. Problem wielkości centralnych zapasów państwowych,
2. Decyzja nt. Miejsca składowania zapasów (producent, handel, administracja),
3. Pytanie o wpływ przedsiębiorstw na składowanie (przepisy, ulgi podatkowe, zalecenia i rekomendacje itd.),
4. Rozwiązanie problemu finansowania zapasów (środki budżetowe, podniesienie ceny na normalne zużycie).

c/ Istotne pytanie przy budowie systemu dotyczy organizacji, która odpowiedzialna jest za przygotowanie do mobilizacji gospodarczej i o zakres związanych z tym przedsięwzięć. Zasadniczo rzecz biorąc, powinna być udzielona odpowiedź na dwa pytania pomocnicze: **po pierwsze** - na pytanie dotyczące organów kierowania mobilizacją. Mamy tu do wyboru: powołany do tego celu profesjonalny organ rządowy. Organ ten powinien poprzez koncentrację procesów koordynować prowadzone prace, opracowywać zadania i analizować je, kierować działalnością; drugim możliwym podmiotem są ministerstwa, w obszarze kompetencji których realizowane byłyby zadania mobilizacyjne. **Drugie** - pytanie pomocnicze brzmi: czy organizacje gospodarcze powinny być zobowiązane do działalności przygotowawczej w zakresie mobilizacji gospodarczej na szerszej płaszczyźnie, czy tylko w oparciu o wąską bazę?

d/ Kolejne ważne pytanie dotyczy kontaktów międzynarodowych, zwłaszcza współpracy międzynarodowej.

e/ Wreszcie wydaje się być bardzo ważnym określenie podziału pracy w sferze przygotowania, kierowania i realizacji między organizacjami szczebla centralnego oraz regionami.

Odpowiedzi na powyższe pytania tworzą zręby systemu mobilizacji gospodarczej. Odpowiedzi te powinny umożliwiać w szczególności rozwiązanie różnych ważnych problemów dotyczących finansowania.

Obecnie przedstawimy w ogólnych zarysach model mobilizacji gospodarczej, który uważamy za "zdolny do przeżycia" - przynajmniej w obecnym, przejściowym okresie funkcjonowania polskiej gospodarki.

Mobilizacja gospodarcza (albo lepiej: zabezpieczenie gospodarcze kompleksowych zadań obronnych) opiera się - jako określony element mobilizacji państwa - na ogólnonarodowym konsensie. Jest zadaniem państwowym, za wykonanie którego odpowiada rząd. Podstawową zasadą jest, że wszystkie organizacje państwowe i administracyjne (ministerstwa, organizacje lokalne, samorządy) odpowiedzialne są za przygotowanie mobilizacji gospodarczej i udział w likwidowaniu niebezpiecznej sytuacji.

System mobilizacji gospodarczej uwzględnia wszystkie sytuacje niebezpieczne (wojny, katastrofy, zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego), traktując wszystkie owe sytuacje równorzędnie. Użycie środków zależy przy tym każdorazowo od konkretnej sytuacji.

Możliwość selektywnego podejścia stanowi podstawowy wymóg. Umożliwia to, w tym systemie, zarządzanie zarówno konfliktem wojennym na dużą skalę, jak i ograniczoną katastrofę przemysłową.

Wydaje się celowym przyjęcie stanu wojny jako uniwersalnej podstawy do czynionych przygotowań, gdyż właśnie w tym stanie należy liczyć się z elementami **wszystkich** analizowanych sytuacji (rozpoczynając od masowych aktów terroru aż do wielkich katastrof przemysłowych, w tym nuklearnych). Straty w wyniku wielkich katastrof mogą być równe stratom wojennym.

Selektywne użycie wymaga rozłożenia planowanych zamierzeń - ze względu na możliwości ich przeprowadzenia na oddzielne grupy. Należy wyodrębnić te pakiety przedsięwzięć, które włączone będą do regulacji prawnych obowiązujących w czasie pokoju i dla których niezbędne będzie wprowadzenie szczególnych regulacji. Musi być wyjaśnione, jakie

przedsięwzięcia mogą być natychmiast realizowane, a które wymagają określonego okresu przejściowo - przygotowawczego.

Mobilizacja gospodarcza bazuje na prowadzonej analizie uwzględniającej procesy zachodzące w gospodarce narodowej. Ingeruje w przebieg tych procesów tylko tam, gdzie to jest niezbędne, przy czym czyni to w minimalnym jedynie stopniu.

System składa się z dwóch elementów: po pierwsze, zmian w planowaniu składników, po drugie, zmian w funkcjonowaniu gospodarki narodowej.

a/ Zmiany w planowaniu polegają na uwzględnieniu dodatkowych obszarów mobilizacji gospodarczej, narodowej i zbieraniu informacji o nich oraz prowadzeniu niezbędnych analiz. Należy regularnie oceniać, jakie potrzeby i w jakim stopniu będą zaspokojone przy danym stanie gospodarki i przy użyciu będących do dyspozycji zapasów, możliwości produkcyjnych i importu. Plany zamierzeń mogą mieć moc natychmiastową (po zarządzeniu ich realizacji), względnie dopiero po zaktualizowaniu danych i informacji. Warunki tej aktualizacji muszą być zapewnione już na etapie budowy systemu statystyki i informacji, tzn. już w czasie pokoju.

b/ Formy finansowania przechowywania zapasów mogą być różne:

1. Centralne zapasy strategiczne pokrywają pewną określoną część zapotrzebowania na ważne nośniki energii, surowce i żywność. Powstaje w ten sposób określony państwowy majątek w postaci zapasów, finansowany z budżetu na mocy decyzji kierownictwa gospodarczego. Jest celowym, by zarządzać strategicznymi zapasami podobnie jak zapasami gospodarczymi i interwencyjnymi, tj. aż do pewnej granicy jakości. Utrzymanie zapasów obowiązuje także w odniesieniu do ważniejszego wyposażenia (urządzeń) służby zdrowia i epidemiologicznej;

2. Obowiązkowe zapasy utrzymywane przez organizacje - gospodarujące. Ta część zapasów jest znacznie większa niż centralne zapasy strategiczne. Zapasy obowiązkowe tworzone są w oparciu o przepisy i rozporządzenia dotyczące ich określonego udziału procentowego i finansowe

są poprzez kształtowanie odpowiednich cen detalicznych;

3. Zapasy, które są tworzone dobrowolnie w organizacjach gospodarczych.

Zalicza się do nich niezbędne zasoby ludzkie lub produkty nie mające pierwszorzędного znaczenia. Podstawę utrzymania tych zapasów (zasobów) stanowią odpowiednie rekomendacje (np. zalecenie utrzymywania określonej liczby personelu kierowniczego handlowo gospodarczego). Finansowanie następuje poprzez ulgi podatkowe lub inne udogodnienia rynkowe;

4. Zapasy tworzone w oparciu o umowy o przechowywanie. Do tej grupy zalicza się zapasy tworzone na gruncie cywilno - prawnych umów z producentem albo organizacją handlową. Podobne zapasy mogą dotyczyć także usług.

Dalsze elementy pomocnicze systemu mobilizacji gospodarczej przedstawiają się następująco:

c/ Jako pierwszy można tutaj wymienić utrzymywanie potencjałów produkcyjnych. Zabezpieczenie zdolności produkcyjnej lub usługowej określonych wyrobów może następować w oparciu o odpowiednie umowy. Dotyczy to dóbr wojskowo - technicznych i innych, których wytworzenie w czasie pokoju nie jest uzasadnione. Ze względu na normy zużycia tych dóbr i prawdopodobne straty powstaje konieczność nieprzerwanego ich dowozu (dostaw) w czasie kryzysu i wojny. W pierwszym rzędzie chodzi tu o wojskowo - techniczne produkty masowego użycia, które mogą być objęte embargiem na dostawy. Utrzymanie odpowiednich potencjałów ma wąskie granice techniczne i technologiczne. Utrzymanie zdolności produkcyjnej musi zapewnić dostarczenie wymaganych ilości w bardzo krótkim czasie. Wymaga to utrzymania odpowiednich zapasów surowców produkcyjnych, maszyn i urządzeń produkcyjnych, wliczając w to minimalny stan zapasów części zamiennych, kwalifikowanej siły roboczej i zabezpieczenia dostaw. Zabezpieczenie potencjałów produkcyjnych jest dla sił zbrojnych nadzwyczaj ważne.

d/ Drugim elementem pomocniczym jest wprowadzenie ograniczeń

wewnątrz - gospodarczych. Chodzi tu o ograniczenie wywozu z kraju materiałów, wreszcie zachęcanie do eksportu tych dóbr, których można się pozbyć, w celu uzyskania środków na pokrycie potrzeb importowych.

e/ Jako środek pomocniczy wymienić należy zachowanie możliwości bezpośredniego wpływania przez państwo na przedsiębiorstwa. W pierwszym rzędzie dotyczy to przedsiębiorstw usługowych. Ten element oznacza utrzymanie przez państwo udziału kontrolnego w czasie pokoju, przede wszystkim w odniesieniu do przedsiębiorstw ważnych dla energetyki.

W trwającym obecnie procesie prywatyzacyjnym bardzo trudnym zadaniem jest prawidłowe określenie udziału państwa w strategicznie ważnych przedsięwzięciach.

Przesłanką efektywnego oddziaływania przedstawionego systemu mobilizacji gospodarczej jest optymalny podział pracy między centralą i poszczególnymi obszarami gospodarki. Można powiedzieć, że lokalne organy administracji (włącznie z burmistrzami) muszą przygotowywać, organizować i realizować coraz więcej zadań.

Ochronie i zaopatrzeniu ludności przypisuje się szczególne znaczenie. Mieszanie się organów centralnych jest tylko wtedy uzasadnione, gdy wyczerpane zostają możliwości instytucji lokalnych.

Zaopatrzenie ludności jest jednym z najbardziej wrażliwych obszarów mobilizacji gospodarczej. Wprowadzenie przedsięwzięć limitujących musi być szczególnie starannie planowane, by nie dopuścić do powstawania nastrojów panicznych i wykupywania towarów.

Doświadczenia praktyczne wykazują, że lokalne instytucje realizują zadania o wiele bardziej efektywnie niż centralne kierownictwo. Należy być świadomym tego, że znaczące ograniczenie zaopatrzenia ludności w przypadku przeciągającego się konfliktu może wywołać tzw. "efekt zadyszki", którego konsekwencją jest zmniejszenie się w bardzo krótkim czasie efektywności całej działalności w sferze mobilizacji gospodarczej.

Wreszcie należy wskazać w kilku słowach na te elementy mobilizacji gospodarczej, które ze względu na ich znaczenie częściowo zostały już

wcześnie omówione.

a/ Pierwszym elementem jest stopień przygotowania mobilizacji gospodarczej w zakresie infrastruktury, komunikacji, mass - mediów i gospodarki energetycznej. W tym obszarze nie można przewidywać ani czynić przygotowań na poziomie przedsiębiorstwa, ani też tworzyć określone zapasy na szczeblu centralnym.

b/ Drugim elementem jest zapewnienie środków dla nieprzerwanego kierowania mobilizacją gospodarczą, stała łączność między najwyższym kierownictwem i podmiotami gospodarki narodowej, utrzymywanie zdolności komunikowania się.

c/ Trzecim elementem jest uregulowanie od strony prawnej całej prowadzonej działalności.

3.4. Świadczenia państwa i podmiotów gospodarczych na rzecz gospodarki narodowej

Żadna armia nie jest w stanie pokryć swego zapotrzebowania na środki materiałowe i zasoby ludzkie w czasie pokoju i wojny, wyłącznie o posiadane przez nią zapasy. Stąd konieczność uwzględnienia również tych zasobów gospodarki cywilnej, które pierwotnie nie były przewidziane dla celów militarnych. W ramach powszechnej obrony gospodarka narodowa ma za zadanie zaopatrzenie ludności cywilnej i wsparcie działań sił zbrojnych. Przy tym występują możliwości otrzymania ze sfery cywilnej świadczeń osobowych, rzeczowych i w zakresie usług sił zbrojnych. Przy realizacji tych świadczeń muszą być uwzględnione trzy podstawowe fakty:

1. Możliwości sfery cywilnej nie są nieograniczone. Stąd wszystkie wymagania muszą być utrzymywane w rozsądnych granicach.
2. Zaopatrzenie musi być zaspokajane w pierwszym rzędzie w oparciu o reguły gospodarki rynkowej. To następuje - generalnie rzecz biorąc - w drodze realizacji umów o dostawach i świadczeniach. W sytuacji kryzysowej dostawy te są realizowane poprzez dokonywanie scentralizowanych i zdecentralizowanych zakupów przy zastosowaniu

uproszczonych przepisów, w sposób mniej skomplikowany i szybszy.

3. Jeżeli zapotrzebowanie nie może być zaspokojone zgodnie z regułami gospodarki rynkowej, stosowane są przewidziane w tym celu odpowiednie środki prawne, które zabezpieczają pokrycie zapotrzebowania.

a/ W trakcie realizacji przedsięwzięć z zakresu kierowania, popyt sił zbrojnych będzie zaspokajany w efekcie działania właściwych organów zarządzających.

b/ W odniesieniu do niektórych celów mobilizacyjnych i w przypadkach, w których zapotrzebowanie nie mogłoby być zaspokojone w inny sposób we właściwym czasie, albo następowałoby przy nieproporcjonalnym nakładzie środków, istnieje możliwość wymuszenia usług i dostaw wojskowych poprzez wprowadzenie ustaw o świadczeniach. Ustawy te powinny znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy cywilne organy władzy jeszcze nie są, albo już nie są gotowe do pracy.

Właściwymi dla określenia zachowań wynikających z ustawy o świadczeniach powinny być organy uprawnione do egzekwowania obowiązkowych świadczeń na rzecz państwa w określonych przypadkach, jak również rząd RP. W przypadkach, w których zaspokojenie potrzeb nie jest już możliwe w oparciu o reguły gospodarki rynkowej, powinny być stosowane przepisy o zastosowaniu środków przymusu. Niżej przedstawiono, w głównych zarysach propozycje odpowiednich aktów prawnych.

Istotne są zwłaszcza uregulowania dotyczące pokrycia potrzeb materiałowych i osobowych.

PRZYPISY

1. J.Kostecki, *Zasadnicze problemy gospodarki obronnej oraz propozycje ich rozwiązania*. W: Gospodarka obronna w okresie transformacji systemowej. Warszawa 1993, s.16.
2. Z.Bako, *Ekonomiczno-finansowe aspekty gospodarki obronnej*. W: Gospodarka obronna..., s.40.
3. Z.Bako, *Ekonomiczno-finansowe aspekty gospodarki obronnej*. W: Gospodarka obronna w okresie transformacji systemowej. Warszawa 1993, s.39. Materiały z konferencji.
4. Z. wystąpienia podsekretarza stanu ds. ekonomiczno-finansowych MON Tadeusza Grabowskiego na odprawie kadry kierowniczej w dn. 28-29.10.96r. Biuletyn Ekonomiczno-Finansowy MON, nr 27, 1996, s.4-5.
5. W. Kołodko, *Strategia dla Polski*, Warszawa 1994, s.2.
6. Zob. M.Blaug, *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 1994, s.666.
7. Wpływem zbrojeń - obok innych czynników - należy np., zdaniem H.Klingemanna, wyjaśnić fakt koniunkturalnego wzrostu gospodarki niemieckiej w latach trzydziestych i osiągnięcie przez nią stanu pełnego zatrudnienia. Zob. H.Klingemann, *Zusammenhänge von Verteidigungsbereitschaft Rundschau* z 1984 r., nr 9. Również realizacja planu inwestycji zbrojeniowych w Polsce w latach 1936-1939 była głównym, czynnikiem koniunkturalnego ożywienia w przemyśle, trwającego aż do momentu wybuchu wojny. Zob. np. T.Grabowski, *Inwestycje zbrojeniowe w Polsce międzywojennej*, MON, Warszawa 1972, s.207 i 215-232.
8. Pułap ten - zdaniem badaczy niemieckich i rosyjskich w okresie pokoju wynosi 10% produktu krajowego brutto i 15% dochodu narodowego. Zob. szerzej na ten temat: J.Judin, *Ökonomische probleme der Verringerung von Streitkräften und Rustungen*, (w) *Militar - Ökonomisch Blätter* z 1991 r., nr 5/6/7. Cz.1., s.44, zob. też: H.Einhorn, „Die Anforderungen an die Theorie und Praxis der Militarökonomie in den 90 er Jahren”, *Ibidem*, s.12.
9. Przykładem tego rodzaju środków być otrzymana na początku 1937 roku przez Polskę pożyczka francuska, która umożliwiła rozpoczęcie realizacji planu inwestycji zbrojeniowych bez uruchamiania wewnętrznych rezerw finansowych. Waga tego czynnika malała, rzecz jasna, w miarę wyczerpywania się sum pożyczki. Zob. T.Grabowski, *op.cit.*, s.229.
10. W tzw. Dokumentie Prezentacyjnym „Partnerstwa dla Pokoju” stwierdza się, że „Polska zmierza do pełnego członkostwa w NATO. Władze polskie traktują inicjatywę Partnerstwa dla Pokoju jako środek zbliżający nas do celu oraz służący integracji Polski z NATO, zarówno poprzez uruchomienie procesu faktycznej integracji polskich struktur obronnych z odpowiednimi strukturami NATO, jak też poprzez techniczną proceduralną i strukturalną modernizację naszych sił zbrojnych, zgodnie ze standardami NATO”.
11. Wspomniany Dokument Prezentacyjny wymienia m.in. takie przedsięwzięcia jak: dostosowanie systemu dowodzenia polskich sił zbrojnych do systemu NATO; przebudowę systemów według standardów NATO; wprowadzenie zmian w organizacji i systemie funkcjonowania logistyki; dostosowanie systemów uzbrojenia, sprzętu technicznego i wyposażenia sił zbrojnych, obsługi i zabezpieczenia; dostosowanie portów morskich i lotnisk do standardów NATO i wiele innych.

Płk doc. inż. Lubomir ODEHNAL

MOŻLIWE KIERUNKI ZABEZPIECZENIA EKONOMICZNEGO ARMII REPUBLIKI CZESKIEJ

Możliwość wybuchu wojny w Europie zmalała. Jednak we współczesnej niestabilności politycznej i ekonomicznej, rosnącego nacjonalizmu, religijnych, terytorialnych i innych sporów, szczególnie w Południowej, Środkowej i Wschodniej Europie, niebezpieczeństwo wybuchu konfliktów nie zniknęło.

Na świecie, ani w Europie, nie istnieje funkcjonujący sprawnie system bezpieczeństwa, z wyjątkiem NATO. Zostanie jego członkiem jest przeto sprawą perspektywiczną. „Partnerstwo dla pokoju” jedynie przybliży swych członków do NATO. Jak jednak wynika z jego nazwy i praktyki funkcjonuje ono jednak jedynie w okresie pokoju.

Dla Republiki Czeskiej wynika z tego, że musi ona być zdolna zapewnić bezpieczeństwo swoich obywateli, swoją suwerenność i trwałość terytorialną głównie własnymi siłami, i to zarówno na wypadek ewentualnej agresji jak również w przypadku zagrożenia wewnętrznego w czasie pokoju. Obecnie musi intensywnie zabiegać o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Złożoność zabezpieczenia ekonomicznego bezpieczeństwa wojskowego Republiki Czeskiej w świetle współczesnych wymogów stoi w sprzeczności z ograniczonymi możliwościami gospodarczymi. Strategiczne ekonomiczno-polityczne i wojskowo-ekonomiczne kalkulacje wymagają znalezienia wyjścia z antynomii dwóch wymogów: przystosowania żądań obrony do relacji zakładanego tworzenia dochodu narodowego i wymogu, utrzymania poziomu wojskowo-strategicznego z wydzieleniem niezbędnej ilości źródeł dla kompleksowego zabezpieczenia obrony państwa.

Zabezpieczenie ekonomiczne obrony Republiki Czeskiej jest trudne mimo tworzenia liczbowo mniejszej, ale bardziej nowocześnie wyposażonej, częściowo profesjonalnej armii, posiadającej potencjał bojowy, zdolnej spełnić wymogi kompatybilności i interoperacyjności z armiami państw

zachodnioeuropejskich i z jedyną na kontynencie europejskim organizacją bezpieczeństwa - NATO.

W kontekście standardowych wymogów państw członkowskich europejskich struktur bezpieczeństwa, stan zabezpieczenia ekonomicznego systemu obronnego Republiki Czeskiej, a zwłaszcza jej armii, można jak dotąd oceniać jako wyjątkowy, głównie z następujących powodów:

- pełna realizacja wymogów ekonomicznego zabezpieczenia obrony zakłada istnienie realnego środowiska rynkowego i ekonomicznego oraz zrównoważenie rozwoju potencjału ekonomicznego z potrzebami budowy sił zbrojnych i prowadzeniem przygotowań gospodarczo-mobilizacyjnych państwa na wypadek sytuacji wyjątkowych;
- nie w pełnym zakresie respektowana jest zasada cywilnej kontroli nad budową systemu bezpieczeństwa państwa i armii czeskiej, jak tego wymaga teoria ekonomiki sektora publicznego oraz teoria ekonomiki obrony państwa, co w pełni pokazuje praktyka rozwiązywania problemów zabezpieczenia obrony.

Według poglądów zachodnich specjalistów wojskowych (Aviation Week & Space Technology 10/95) niezbędnym warunkiem wstąpienia do NATO jest: aktywny udział w Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy, Partnerstwie dla Pokoju, skuteczne działanie instytucji demokratycznych, prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz przestrzeganie praw człowieka. Do kolejnych warunków należy również efektywna cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi, a także określony stopień zdolności bojowej i kompatybilności z NATO.

Ten artykuł podkreśla, że te kryteria będzie niezwykle trudno zdefiniować, ponieważ państwa byłego Układu Warszawskiego posiadają własną historię, kulturę i instytucje. Szczególnie trudne będzie zdefiniowanie i osiągnięcie konsensu w kwestii - czym jest efektywna demokratyczna kontrola sił zbrojnych. Przedstawiciele amerykańskiego Uniwersytetu Obrony Narodowej (The National Defense University) zalecają następujące warunki, które są niezbędne dla zapewnienia efektywnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi:

- ⇒ Konstytucja i ustawy muszą jednoznacznie określać podział kompetencji między prezydentem, a rządem; premierem, a ministrem obrony narodowej. Prawo powinno jednoznacznie określać, kto dowodzi, a kto kieruje siłami zbrojnymi i mianuje na kolejne stopnie wojskowe w czasie pokoju, kryzysu oraz podczas przechodzenia do stanu wojny;
- ⇒ Parlament musi, za pośrednictwem budżetu wojskowego, skutecznie kontrolować nad siłami zbrojnymi, musi być również jednoznacznie określona jego rola w przypadku użycia sił zbrojnych w sytuacjach wyjątkowych oraz w czasie wojny;
- ⇒ Cywilny minister obrony narodowej w czasie pokoju powinien zapewnić kierowanie siłami zbrojnymi przez rząd, włącznie z kierowaniem przygotowania budżetu wojskowego, dostępem do danych wywiadowczych, planowania strategicznego, tworzenia struktur sił zbrojnych, pozyskiwania techniki wojskowej, użycia sił zbrojnych oraz istotnych decyzji kadrowych;
- ⇒ Odnowienie zaufania społeczeństwa do sił zbrojnych, jako niezbędnego warunku ich wysokiej skuteczności.

Artykuł podkreśla, że w wypadku przyjęcia tych warunków przez NATO, większość państw środkowoeuropejskich nie jest obecnie w stanie ich spełnić.

1. PODSTAWY WYJŚCIOWE DLA OKREŚLENIA WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ

Wystarczalność obronną można definiować jako współczesny, realny stopień zabezpieczenia doktryny obronnej w czasie pokoju. Posiada bezpośrednie odniesienie do koncepcji doktryny obronnej i wzajemnie się warunkuje. Wystarczalność obronna wywodzi się z celów i zadań obrony państwa podczas wojny. Stanowi logiczny cel strukturyzacji elementów obrony państwa, w taki sposób, aby były one zdolne jak najefektywniej realizować zadania podczas wojennego lub innego kryzysowego konfliktu. Wzajemne

powiązanie z doktryną obronną państwa, przerzuca odpowiedzialność za pokojową wystarczalność obronną, na najwyższe organa państwa.

Z punktu widzenia Armii Republiki Czeskiej podstawową kwestią jest określenie wielkości i struktury armii polowej, która przeznaczona jest do zadań związanych z obroną państwa. Należy jednak pamiętać, że armia polowa nie jest jedynym elementem kompleksu obrony. Dla określenia potrzebnej wielkości i struktury armii polowej istnieją naturalne limity:

- potencjał ludzki państwa;
- nakazane układami i umowami limity uzbrojenia;
- ocena strategiczna obrony państwa.

Przedstawione limity wzajemnie się warunkują, a wynikowy model struktury armii polowej musi im odpowiadać.

Republika Czeska jest państwem posiadającym 10 mln obywateli. Według kalkulacji demograficznych jest w stanie w wypadku konfliktu wojennego wystawić maksymalnie półmilionową armię polową. Z punktu widzenia potencjału ludzkiego nie można brać pod uwagę przekroczenia tego limitu. Musi on być korygowany ze względu na ustaloną ilość uzbrojenia i zadanie strategiczne.

Z analizy możliwości przeciwnika i oceny geograficznej Republiki Czeskiej, zwłaszcza jej przygranicznego obszaru, (według materiałów MON) wynika, że Armia Republiki Czeskiej musi być zdolna, na jednym kierunku operacyjnym (o szerokości 60-80 km) przeciwstawić się uderzeniom przeciwnika w sile 4-6 dywizji. Dane powyższe wyrażają realne możliwości armii czeskiej, które mogłyby być akceptowane przez doktrynę obronną Republiki Czeskiej.

Zgrupowanie 4-6 dywizji przedstawia sobą 40-60 batalionów, 1120-1680 czołgów, 600-900 bojowych wozów piechoty, 680-950 systemów artyleryjskich, 120-200 moździerzy oraz 540-780 przeciwpancernych pocisków kierowanych. Przedstawione zgrupowanie może być wspierane do 100 samolotów bojowych i do 60 śmigłowców bojowych.

Dla odparcia uderzenia wyżej wymienionego zgrupowania, przy stosunku sił minimalnie 2:1 na korzyść przeciwnika, należy mieć (według kalkulacji Sztabu Generalnego) w dyspozycji 20-30 batalionów zmechanizowanych, co stanowi 5-8 brygad zmechanizowanych. Dla przegrodzenia sąsiednich kierunków, ochrony skrzydeł ugrupowania obronnego i realizacji zadań w głębi obrony potrzeba 3-4 brygad. Dla realizacji zadań obrony i ochrony terytorium należy posiadać siły i środki w liczbie 7 brygad obrony terytorialnej.

Jeżeli przyjmiemy ten wariant, który przewiduje Sztab Generalny, i który z całą pewnością jest najwyższym zadaniem państwa dalszą pracą koncepcyjną musi doprowadzić do modelu armii polowej, która zabezpieczy realizację zadania obronnego, włącznie z propozycją optymalnej struktury organizacyjnej i kalkulację wielkości poszczególnych rodzajów broni. Z punktu widzenia rodzajów broni nie można brać do kalkulacji planowanego uzbrojenia, lecz realne uzbrojenie, o konkretnym stanie technicznym. Jako przykład przedstawiam tu - na w materiale MO kalkulację potrzeb wojsk lądowych.

Zgrupowanie 4-6 dywizji przeciwnika stanowi 1700-2600 celów pancernych jednostek bojowych. Dla zatrzymania ich natarcia należy zniszczyć najmniej 50% takich celów, tzn. 850-1300 czołgów i bojowych wozów piechoty. Dla zniszczenia tej liczby środków, przy średnim współczynniku 1,5, należy posiadać 600-900 środków przeciwpancernych (czołgów, bojowych wozów piechoty, śmigłowców bojowych). Dla zniszczenia tej ilości środków i jednocześnie zachowania 50% zdolności bojowej należy posiadać 900-1350 środków przeciwpancernych.

W wojskach zmechanizowanych dla zachowania manewrowości, siły uderzeniowej i ogniowej istnieje potrzeba posiadania 1/3 - 1/2 pododdziałów uzbrojonych w czołgi, co oznacza posiadanie nie mniej niż 400-800 czołgów. Następnie posiadać w wojskach zmechanizowanych 1/2 - 3/2 pododdziałów na bojowych wozach piechoty, tj. 800-1200 bojowych wozów piechoty. W ten sposób w pełnym zakresie pokrywa się potrzeby broni przeciwpancernej w wojskach zmechanizowanych.

Właśnie takim klasycznym sposobem modelowania Sztab Generalny ARCh powinien przygotować kompleksowy model armii polowej, włącznie z wykazaniem jej potrzeb we wszystkich rodzajach zabezpieczenia, włącznie z zabezpieczeniem terytorium państwa. Nieodłączną częścią modelu musi być również sposób jego realizacji przez przedsięwzięcia mobilizacyjne oraz sposoby zabezpieczenia ekonomicznego przez mobilizację gospodarki, jak również potrzeby przygotowania terytorium kraju. Jedynie taki model może zostać, po jego zatwierdzeniu jako część doktryny obronnej państwa, punktem wyjścia dla stworzenia wystarczalności obronnej państwa w czasie pokoju.

Wskazane jest ponownie przypomnieć o sprzężeniu zwrotnym między pokojową wystarczalnością, a wojennym modelem obrony państwa. Choć jest ona opracowana z największą precyzją może jednak być korygowana ze względu na pokojową wystarczalność obronną, która z kolei limitowana jest możliwościami ekonomicznymi państwa. Limitowanie to występuje jako prawidłowość w okresie pokoju, jak i w czasie wojny oraz warunkuje realność obu modeli.

Wszelkie zagadnienia dotyczące przygotowania modelu armii polowej, wymagań dotyczących jej zabezpieczenia, jak również przygotowania państwa do prowadzenia konfliktu zbrojnego, ewentualnie rozwiązywania innych sytuacji kryzysowych, włącznie z przygotowaniem terytorium państwa i pozostałych składników obrony państwa, powinny być omówione w szczegółach i zatwierdzone przez parlament. Nie tylko ze względu na zapewnienie cywilnej kontroli, ale głównie dlatego, że chodzi o wykazanie woli państwa do swojej obrony.

2. OKREŚLENIE WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ PAŃSTWA

Aktualny, realny stopień zabezpieczenia doktryny obronnej w czasie pokoju, zatem wystarczalność obronna, jest pojęciem powszechnie używanym w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej (por. Stiglitz, Podręcznik ekonomiki publicznej). Wyrażenie wystarczalności obronnej umożliwia jej

publiczną deklarację przez rząd i parlament, jako zdecydowanie się państwa na prowadzenie obrony, następnie umożliwia cywilną kontrolę nad przepływami pieniędzy do wojska oraz otwiera drogę poszukiwań efektywności i racjonalizacji funkcjonowania armii i eksploatacji uzbrojenia.

W warunkach ARCz określenie stopnia wystarczalności obronnej stanowi opracowanie i przedstawienie propozycji struktury organizacyjnej, liczby osób i uzbrojenia w wariantach, które umożliwiają realizację zadań przyjętej doktryny obronnej. Zaproponowane warianty rozwiązań muszą jednak być uzupełnione o wyrażenie ich wymogów finansowych (z reguły przedstawianych w procentach PKB). Nieodłączną częścią tych propozycji musi być również plan (z reguły średnioterminowy, ewentualnie długoterminowy) określający problemy modernizacji, w znaczeniu przebrojenia, armii.

2.1. Określenie wielkości i struktury organizacyjnej armii okresu pokoju

Propozycje wielkości i strukturę organizacyjną armii czasu pokoju opracowuje ministerstwo obrony wspólnie ze sztabem generalnym, z reguły (w myśl praktyki państw zachodnich) jednak nie są one organem, który tę dziedzinę zatwierdza.

Struktura organizacyjna, jak również i wielkość armii okresu pokoju, musi przedstawiać sobą efektywność przechodzenia na struktury czasu wojny oraz efektywność ekonomiczną w ramach aktualnych możliwości państwa. Armia okresu pokoju powinna być, z organizacyjnego punktu widzenia, podporządkowana strukturze armii polowej. Jako wielce efektywna wydaje się być droga budowania „jądra bojowego”, które w większej części będzie się skrywało w strukturach armii okresu pokoju i armii polowej.

Bezpośrednie nawiązanie do armii okresu wojny nie jest jednak jedynym warunkiem z punktu widzenia wystarczalności obronnej w czasie pokoju. Pokojowa struktura organizacyjna armii musi ciągle liczyć się z potrzebami bezpośrednio z przechodzenia na struktury wojenne (jakimi są np. bazy

materiałowe, siły i środki niezbędne dla przeprowadzenia mobilizacji, składnice uzbrojenia, itp.), i z potrzebami zabezpieczającymi efektywne pokojowe funkcjonowanie armii, jak również z potrzebami zabezpieczenia personalnego i przygotowania żołnierzy zawodowych oraz rozwojem nauki i badań wojskowych. Dokładne określenie liczby i struktur organizacyjnych jest niezbędne z punktu widzenia potrzeb finansowych.

2.2. Określenie potrzeb finansowych funkcjonowania armii okresu pokoju

Problem określenia potrzeb finansowych funkcjonowania armii okresu pokoju jest problemem zasadniczym, który jest warunkowany możliwościami ekonomicznymi państwa w okresie pokoju oraz stanowi problem miejsca, gdzie musi być zapewniona kontrola cywilna. Rozwiązanie tego problemu należy uważać za priorytetowe.

Pod pojęciem funkcjonowanie ARCz należy rozumieć jej prostą reprodukcję, tzn. całkowite roczne potrzeby środków finansowych dla zabezpieczenia wszelkich potrzeb w celu wypełniania nakazanych zadań, włącznie z utrzymaniem substancji koszarowej i mieszkaniowej oraz pełnych, ewentualnie zredukowanych, nakładów na szkolenie. Nakłady na szkolenie nie mogą wszak być obniżane bez umiaru, ponieważ jeżeli przekroczą minimalne granice (które muszą być określone przez specjalistów wojskowych) osiągnie się dosłownie zerowe efekty, a np. zasadnicza służba wojskowa będzie nieefektywna. Jeżeli mimo pieniędzy wyasygnowanych przez państwo do rezerwy odejdzie nieprzygotowany i niewyszkolony obywatel tego państwa.

W zasadzie istnieją dwie drogi określania wymogów finansowych:

- kolejnego postępowania, która obecnie realizowana jest przez Ministerstwo Obrony, cechująca się długim terminem realizacji i zastosowania;
- ekspercka, uwzględniająca wskaźnik poprawek - przynosząca szybki efekt oraz możliwość wykorzystania niezainteresowanych, więc maksymalnie obiektywnych ekspertów, najlepiej zagranicznych.

W efekcie powinno się otrzymać określenie standardów nakładów finansowych na klasyczny element (składnik) struktury organizacyjnej armii okresu pokoju oraz na czas wojny. Problematiczną staje się dyskusja, czy za podstawowy element przyjmujemy brygadę, czy też batalion. W każdym wariantcie należy jednak określić standard dla w pełni ukończonego elementu. Następnie za pomocą współczynników należy nanieść poprawki na potrzeby elementów o niepełnych stanach oraz cechy szczególne poszczególnych rodzajów wojsk. Oddzielny standard należy przewidzieć dla lotnictwa, ewentualnie wojsk OP. Za pomocą wskaźnika poprawek należy ująć konkretne właściwości poszczególnych elementów (np. stan zasobów koszarowych i mieszkaniowych). Za pomocą wskaźnika analitycznego należy określić również potrzeby finansowe elementów kierowania.

Przedstawiona metoda może być również wykorzystana przez Ministerstwo Obrony przy opracowywaniu i przedłożeniu w wariantach propozycji wystarczalności obronnej państwa. Każdy wariant propozycji powinien jednak zawierać:

- propozycje struktury organizacyjnej i stanów armii w okresie pokoju;
- potrzeby wariantu (w procentach) PKB;
- ryzyko bezpieczeństwa, które po przyjęciu wariantu bierze na siebie państwo.

Propozycje wariantów wystarczalności obronnej państwa limitowane są przez przyjęte zasady doktryny obronnej i mogą poruszać się jedynie w przedziale, który ona umożliwia. Jeżeli zostanie przez państwo przyjęty wariant spoza dopuszczalnych granic należy zmienić doktrynę obronną. Jest więc oczywiste, że przy stosowaniu tego sposobu postępowania zabezpieczona jest kontrola demokratyczna oraz stworzona płaszczyzna dla cywilnej kontroli budżetu resortu obrony. Wynika stąd, że problem tworzenia rozbudowy i budowania armii okresu pokoju nie jest jedynie problemem resortu, ale problemem najwyższego kierownictwa państwa. Po przyjęciu wariantu wystarczalności obronnej, państwo bierze na siebie odpowiedzialność za zabezpieczenie jego finansowania, które może być zmieniane corocznie

o wskaźnik inflacji oraz w zależności od procesów modernizacji (przeobrażania).

2.3. Plan modernizacji armii

Nieodłączną częścią wyrażenia wystarczalności obronnej państwa jest plan modernizacji armii (plan akwizycyjny) wyrażony z reguły w średnioterminowych okresach oraz podporządkowany założonemu celowi (w przypadku ARCz, wstąpienie do NATO). Plan akwizycyjny wyraża w priorytetach potrzeby finansowe na zakup i modernizację broni i systemów uzbrojenia. W państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej jest on domeną nie tylko ministerstwa obrony, lecz rządu (parlamentu). Ministerstwo obrony przedstawia propozycję planu akwizycyjnego, który powinien mieć jednak określone niezbędne reguły. Za podstawową regułę należy uważać udowodnienie efektywności żądanego zakupu lub modernizacji w kierunku zwiększenia możliwości bojowych oraz ewentualnych skutków dla pokojowych struktur i wielkości armii. Na przykład Polska skłania się do terminów eksploatacji, którą dla techniki wojskowej określono na 25-30 lat, natomiast dla infrastruktury 30-40 lat (patrz Monitor nr 5/95). Istnieją podręczniki (Stiglitz) traktujące o sposobach prowadzenia dyskusji w parlamencie (rządzie), o formach udokumentowania na poszczególne pozycje planu akwizycyjnego (zakup i modernizacja broni i systemów uzbrojenia). Ta część wydatków państwowych musi być bowiem korygowana i ukierunkowywana wspólnie z pozostałymi ministerstwami, które współuczestniczą w systemie obronnym państwa, produkcji zbrojeniowej, infrastrukturze itd. Jest rzeczą całkowicie normalną, że pod tym kątem widzenia wybrane kierownictwa posiadają kontrolę rządową na dostawy do wojska i mogą być przez rząd ukierunkowywane.

3. FINANSOWANIE WYSTARCZALNOŚCI OBRONNEJ

Finansowanie wystarczalności obronnej realizowane jest za pośrednictwem rocznych budżetów ministerstwa obrony. Obowiązkiem ministerstwa obrony jest przygotowanie uzasadnienia potrzeb finansowych dla zabezpieczenia wystarczalności obronnej według struktury określonej przez ministerstwo finansów. Następnie przydzielone środki finansowe są przez resort obrony rozdzielane według przyjętej koncepcji wydatków. Kontrola cywilna przepływu pieniędzy do wojsk jest wyraźnie ograniczona, głównie ze względu na niedotrzymywanie deklaracji poszczególnych części rozdziałów budżetu ministerstwa obrony. Obecnie, w praktyce, z całości przydzielonych środków finansowych wydziela się część na pokrycie potrzeb planu akwizycyjnego (z reguły są to kompetencje ministerstwa obrony), następnie pokrywa się obligatoryjne pozycje niezbędne dla bieżącego funkcjonowania wojska (pensje, żywienie, umundurowanie itp.), a dopiero pozostała część jest przydzielana na pokrycie potrzeb finansowych szkolenia wojsk, a więc zabezpieczenia głównego zadania, dla którego jest przeznaczone wojsko.

Przyjęcie teorii wystarczalności obronnej w myśl struktury opisanej w poprzednim rozdziale, wymaga również zmiany podstaw żądań środków finansowych oraz daje jasny obraz o ich wykorzystaniu, włącznie z konsekwencjami w przypadku ich nie przydzielenia. Umożliwia również, podczas ustalania budżetu rocznego, szeroką dyskusję nad konkretnym tematem, zapewnia w ten sposób szerokie możliwości cywilnej kontroli przepływu pieniędzy do armii okresu pokoju.

W czasie planowania, uzgadniania i zatwierdzania wielkości przydzielanych środków, należy wyróżniać co najmniej trzy obszary wystarczalności obronnej:

- nakłady na pokrycie potrzeb bieżących wojska;
- nakłady na realizację planu akwizycyjnego;
- pozostałe nakłady na pokrycie aktywności armii okresu pokoju w roku fiskalnym.

3.1. Nakłady na bieżące potrzeby armii okresu pokoju

Modelowy sposób tworzenia i określania wielkości, jak również struktury organizacyjnej, zastał już opisany. Po jego zatwierdzeniu przez parlament, państwo bierze na siebie odpowiedzialność za jego finansowanie. Przedstawiono już, że model określa przedział optymalnego i minimalnego finansowania, które jednak zabezpiecza jeszcze jego funkcjonowanie. Pełne pokrycie potrzeb w tym przedziale zapewnia funkcjonowanie elementów struktury organizacyjnej, oraz armii okresu pokoju jako całości. Jest oczywiste, że chodzi o model zoptymalizowany, pozbawiony wszelkich elementów przypadkowych i tych których występowanie nie jest niezbędne dla zabezpieczenia funkcji wojska (nie wykorzystywane obiekty koszarowe, zadłużenie wynikające z eksploatacji budynków koszarowych itp.).

Nie należy jednak wyciągać wniosku, iż wydatki eksploatacyjne nawet w optymalnym modelu nie skrywają w sobie rezerw chociażby części wydatków inwestycyjnych armii okresu pokoju. Celem szeregu armii państw zachodnich jest wyszukiwanie i wykazywanie rezerw w wydatkach eksploatacyjnych na rzecz wydatków inwestycyjnych. Na przykład w RFN zakłada się obniżenie wydatków eksploatacyjnych o 11% (Źródło: Truppenpraxis/Wehrausbildung 3/95). Według poglądów przedstawicieli sfery gospodarczej cel ten jest co prawda bardzo ambitny, nie jest jednak nierealny. Są już doświadczenia świadczące o tym, że przedsięwzięcia prowadzone w ramach reorganizacji i redyslokacji sił zbrojnych, wprawdzie sprzyjają obniżaniu nakładów eksploatacyjnych, jednak same w sobie nie wystarczają dla osiągnięcia zakładanego celu. Dlatego też uruchomiono program obniżania nakładów i racjonalizacji kosztów eksploatacji. Zakłada się, że realizacja programu w pełnym zakresie jest możliwa jedynie w średniookresowej perspektywie. Zmiany dotyczące wykorzystania źródeł mają być jednak przeprowadzane w krótszych terminach, szczególnie w następujących dziedzinach:

- tworzenia zapasów gospodarki magazynowej;

- zabezpieczenia technicznego;
- organizacji logistyki;
- zabezpieczenia dowodzenia.

Celem ogólnym programu jest efektywniejsza realizacja zadań. Cel ten można osiągnąć przez:

- * rezygnację z niektórych zadań;
- * sędowanie niektórych zadań na dostawców;
- * wypełnianie zadań przez mniejszą ilość personelu;
- * osiąganie wyższej wydajności przez stałą liczbę personelu.

Za najbardziej złożone uważa się przedsięwzięcia w dziedzinie odpowiedzialności za nakłady oraz ich realizację w jednostkach bojowych, ponieważ przedsięwzięcia te mają bezpośredni wpływ na przebieg służby. W warunkach ARCz znaczenie tych przedsięwzięć jest szczególnie aktualne, o czym świadczy współczesna praktyka.

Projekt RFN zakłada, że dla wypełniania zadań podczas obniżania nakładów i racjonalizacji eksploatacji należy stworzyć odpowiednie warunki ramowe. W związku z tym wielkie znaczenie ma pomoc w przyjęciu odpowiedzialności za wykorzystywanie środków. Założeniem tego jest zdolność oceny skutków własnej działalności z punktu widzenia nakładów oraz zdolność wyboru między alternatywami. Odpowiedzialność za nakłady i efekty również w tym przypadku wymaga zmiany dotychczasowych reguł. Na przykład dowódca jednostki wojskowej lub innej organizacji, w odróżnieniu od dotychczasowej sytuacji, powinien mieć znaczną swobodę przy wykorzystywaniu przydzielonych środków finansowych. Powinien mieć możliwość przerzucania ich na inne cele lub na kolejny rok budżetowy. Opracowano już wstępne projekty dla poszczególnych typów jednostek wojskowych i organizacji.

Gospodarowanie przydzielonymi środkami finansowymi może być scentralizowane (jak jest to obecnie w ARCz), lub zdecentralizowane. Jeżeli w ramach wystarczalności obronnej określono podczas definiowania armii okresu pokoju, standardy potrzeb finansowych i zabezpieczenia, gospodarka

powinna mieć charakter zdecentralizowany, aby umożliwiała zwiększanie jej efektywności (patrz przykład projektu RFN). Współczesna praktyka ARCz jest wyraźnie scentralizowana i negatywnie wpływa na oddzielenie przepływu materiału i przepływu pieniędzy.

Jeżeli zostanie przyjęty jakiś system, można szukać optymalnej metody jego realizacji. Może nią być nawet projekt planowania, programowania i budżetowania. Metodzie tej nie należy jednak z reguły nadawać rangi systemu.

3.2. Nakłady na realizację planu akwizycyjnego

Jak już przedstawiono, propozycję planu akwizycyjnego, z uwzględnieniem priorytetów i potrzeb finansowych, przyjęty przez najwyższe organa państwowe, ewentualnie parlament, powinien być finansowany samodzielnie już na etapie tworzenia budżetu przez ministerstwo obrony. Istnieje również możliwość, w zależności od wielkości wartości finansowej poszczególnych jego pozycji, przesunięcia niektórych jego części do nakładów eksploatacyjnych armii okresu pokoju, jednak nie na tyle, aby wysiłek finansowy zbytnio nie obciążał funkcjonowania poszczególnych jej elementów. W ten sposób mogą być również pokrywane potrzeby części planu akwizycyjnego z rezerw, powstających w toku działań racjonalizacyjnych w sferze nakładów eksploatacyjnych. Główna jego część powinna być zapisana oddzielnie już w budżecie. Plan akwizycyjny wystarczalności obronnej jednak nie zawiera nie tylko wydatki na zakup broni, systemów zbrojeniowych, modernizację itp. na potrzeby pokojowej armii lądowej, lecz również na potrzeby przygotowań obronnych terytorium państwa i jego infrastruktury.

Z przedstawionego poglądu wynika, że plan akwizycyjny nawet z punktu widzenia kierowania obronnością państwa nie może być jedynie sprawą resortu obrony, chociaż jest on jego głównym przedstawicielem i w większości pozycji fachowym gwarantem. Z globalnego punktu widzenia chodzi jednak o ogólnopaństwowy problem ekonomiczny z bezpośrednim wpływem na sferę

produkcji albo szerzej - podażową. Jest więc najważniejszy, wymagającym udziału nie tylko ministerstwa obrony, lecz również innych, zainteresowanych bezpośrednio czy pośrednio, resortów.

Tak więc realizacja zatwierdzonego planu akwizycyjnego nie powinna być sprawą wyłącznie ministerstwa obrony. Sposób podejścia może być limitowany rodzajem zamówienia, wymogami finansowymi zamówienia, mogą też być ustanowione inne kryteria. W końcowym efekcie ministerstwo obrony nie musi nawet ogłaszać przetargów publicznych, zawsze jednak pozostanie ono ich fachowym gwarantem. Rzeczywistość ostatniego okresu wykazuje konieczność rozwiązania obecnej sytuacji, kiedy w zasadzie ministerstwo obrony łączy w sobie wszystkie funkcje. Nawet w tej dziedzinie należy wprowadzać w życie system kontroli demokratycznej, cywilnej kontroli przepływu pieniędzy do wojska, co wyraźnie sprzyjać będzie wzrostowi jego zaufania i prestiżu.

3.3. Nakłady na pozostałe działy aktywności armii okresu pokoju w roku fiskalnym

Trzecią nieodłączną częścią rocznego budżetu ministerstwa obrony, która powinna być samodzielnie zapisana, są wydatki na aktywność armii pokojowej w roku kalendarzowym, a które z punktu widzenia państwa są wielce pożądane i zatwierdzane przez najwyższą administrację państwową, ewentualnie parlament. Nie zawsze można będzie te działania włączyć do procesu planowania, ze względu na możliwość ich niespodziewanego występowania (np. uczestnictwo w IFOR). Pozostałe działania, należy planować, jak np. udział w realizacji programu „Partnerstwa dla Pokoju”, w misjach ONZ, w ćwiczeniach międzynarodowych, a te, które wymagają zwiększenia środków finansowych, powinny być również ujęte oddzielnie w budżecie ministerstwa obrony.

Nakłady na te działania ARCz należy częściowo pokrywać z nakładów eksploatacyjnych oddziałów, które będą w nich brały udział. Nie są one jednak w stanie pokryć samodzielnie całkowitych kosztów. Czerpanie z wydatków

eksploatacyjnych pozostałych elementów armii okresu pokoju może więc zwrotnie zakłócić ich funkcjonowanie.

Zasady przedstawione w tym podrozdziale odpowiadają zasadom demokratycznego kierowania, umożliwiają kontrolę cywilną, stwarzają możliwość dyskusji i przyjmowania rozwiązań na najwyższym szczeblu państwowym, przez co zabezpieczają również przejrzystość budżetu ministerstwa obrony.

ZAKOŃCZENIE

Procesy transformacyjne stopniowo przebiegające w ARCz dowodzą, że wymagania zabezpieczenia ekonomicznego armii okresu pokoju stopniowo stają się przedmiotem coraz większej sprzeczności z możliwościami gospodarczymi państwa ich zaspokajania. W wielkiej mierze temu obiektywnemu konfliktowi dopomaga fakt, że nie w pełnym zakresie zabezpieczono demokratyczną kontrolę finansowania armii, brak jest przejrzystości budżetu, przez co gospodarka wojska staje się co raz bardziej przypadkowa i dyskusyjna. Fakt ten jest umacniany między innymi przez to, że podstawowe materiały koncepcyjne, rozwiązujące problemy obrony państwa i jej zabezpieczenia, nie są znane w niezbędnej mierze społeczeństwu.

Z tego względu należy przyjąć bardziej dogodny system rozwiązywania problematyki obrony państwa, taki, który odpowiadałby normom państw demokratycznych o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Jako możliwa wydaje się droga definiowania wystarczalności obronnej, wraz z wszelkimi jej aspektami oraz jej realizacja przez najwyższe organa państwowe. Znaczenie tego kroku podtrzymywane jest przez cel, do którego nasze społeczeństwo zmierza, a więc wstąpienie do NATO. Jedynie pełne członkostwo w jego strukturach zapewni państwu pełne bezpieczeństwo.

Celem artykułu nie było wykazać, czy też zaproponować konkretne rozwiązania oraz ich włączenie do procesu transformacji. Wskazano jedynie drogę metodyczną, która może służyć jako podwaliny do pracy grupie ekspertów, nie tylko z resortu obrony, która będzie zdolna w przypadku

przyjęcia przedstawionej tezy do jej opracowania, włącznie z propozycjami jej czasowej realizacji.

Godzi się przypomnieć, że w 1994 roku zatwierdzona została przez Rządową Komisję Akredytacyjną, dziedzina nauki - „Ekonomika obrony państwa”, którą przyznano Wyższej Szkole Wojskowej Wojsk Lądowych w Wyszku. W niemałej mierze w rozwoju tej dziedziny nauki bierze również udział Instytut Kryzysowego Menagementu Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Pradze. Ta dziedzina naukowa jest tworzona według nowej koncepcji i jest ona w stanie rozwiązywać problemy ekonomiki wojska na poziomie teoretycznym. Jest faktem, że obecnie nie jest ona wykorzystywana w praktycznej działalności kierowniczych organów ARCz.

Jest oczywiste, że przeprowadzenie jakichkolwiek zmian organizacyjnych w ARCz może mieć daleko idące konsekwencje w zdolności obronnej państwa. Także obniżanie środków finansowych które wydzielane są z budżetu państwa, zależnie od jego możliwości ekonomicznych, bez adekwatnych zmian ilościowych (osób, techniki) prowadzi to sytuacji, w której ARCz może przestać spełniać cel, dla którego została przez państwo powołana, tj. zabezpieczenie jego obrony, której podstawowym warunkiem jest wyszkolenie wojsk.

Jeżeli państwo finansuje armię, to obowiązkiem armii i państwa jest zapewnić wypełnianie podstawowych funkcji. Jeżeli brakuje systemu demokratycznej, cywilnej kontroli oraz przejrzystego i odpowiednio strukturalnego podziału budżetu, uzgodnionego w parlamencie, dochodzi wówczas do stanu, kiedy państwo i ARCz ryzykuje utratę wewnątrzpaństwowego i międzynarodowego prestiżu, wraz z wszelkimi możliwymi tego konsekwencjami.

Prof.dr hab. Wacław STANKIEWICZ

płk dr hab. Mirosław SUŁEK

DEMOBILIZACJA PO ZAKOŃCZENIU ZIMNEJ WOJNY - DOŚWIADCZENIA POLSKIE

W s t ę p

Zimna wojna - efekt rywalizacji polityczno-militarnej i gospodarczej dwóch supermocarstw - angażowała po obu stronach znacznie większe siły (gospodarcze, militarne, duchowe), niż jest to przyjęte w czasach pokojowych. Najbardziej rzucające się w oczy zewnętrzne oznaki tego procesu, to olbrzymie wydatki wojskowe oraz wysoka gotowość bojowa sił zbrojnych i odpowiadająca jej gotowość przemysłu zbrojeniowego. Innymi słowy, były to przejawy wysokiej gotowości mobilizacyjnej, nieodłącznie związanej z szeroko rozumianą militaryzacją państw.

Charakterystyka gotowości mobilizacyjnej w okresie zimnej wojny często była ograniczona do analizy poziomu i struktury wydatków wojskowych. Przy rozważaniach ogólnych może ona być wystarczająca, gdyż wydatki wojskowe są podstawową miarą syntetyczną, ale w rozważaniach bardziej szczegółowych należałoby uwzględnić wiele dodatkowych kryteriów. Można do nich zaliczyć:

- charakter doktryny wojennej (głoszony i rzeczywisty); stosunek liczebności sił zbrojnych do populacji generalnej;
- charakter służby wojskowej (obowiązkowa, ochotnicza);
- wielkość przeszkolonych rezerw osobowych;
- udział produkcji o przeznaczeniu wojskowych w ogólnej produkcji przemysłowej;

- stosunki własności w sektorze przemysłowo-obronnym i rola mechanizmów w jego stosunkach z otoczeniem bliższym (siły zbrojne) i dalszym (zagranica);
- udział eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ogólnej wartości eksportu;
- sposób zaopatrywania sił zbrojnych i charakter logistyki wojskowej (głównie - stacjonarna czy mobilna);
- charakter przygotowań w sferze realnej (rezerwy materiałowe i rezerwy mocy wytwórczych) oraz w sferze planistycznej (rozpoznanie potrzeb, opracowanie sposobów i zasad ich zaspokojenia przez wyspecjalizowane gałęzie gospodarki obronnej oraz przez gałęzie przeznaczone do mobilizacji).

Wzrost zagrożenia zewnętrznego wymaga wzrostu gotowości mobilizacyjnej (czyli przede wszystkim gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych i gospodarki obronnej). I odwrotnie, spadek zagrożenia zewnętrznego, odprężenie wywołuje nacisk na zmniejszenie gotowości, na rozszerzenie zakresu działania mechanizmów rynkowych, na rozwój demokratycznych form podejmowania decyzji. Ogół tych procesów, jeśli dokonuje się na odpowiednio dużą skalę i w stosunkowo krótkim czasie, zwykle nazywa się demobilizacją

Treść procesów zachodzących w latach dziewięćdziesiątych usprawiedliwia, naszym zdaniem, używanie terminu „demobilizacja”. Co prawda od niedawna była ona nierozzerwalnie związana z zakończeniem wojny gorącej, ale skala zmian obniżających poziom gotowości mobilizacyjnej powinna nas usprawiedliwić. Oczywiście, warunki w jakich przebiega obecna demobilizacja są inne niż po zakończeniu wojny gorącej. Przede wszystkim nie towarzyszą jej ogromne zniszczenia demograficzne i materialne, w magazynach i składach pozostały ogromne zapasy uzbrojenia, techniki bojowej i innych środków wojskowych. Istnieje rozwinięty przemysł zbrojeniowy, dysponujący ogromnymi mocami wytwórczymi oraz potężną bazą naukowo-techniczną. Uwarunkowania te nie wspomagają procesu demobilizacji, ale nie są w stanie jej powstrzymać.

1. GOSPODARKA OBRONNA POLSKI W OKRESIE ZIMNEJ WOJNY - PODWYŻSZONY STAN GOTOWOŚCI

W tradycyjnej ekonomii istniały dwa ściśle ze sobą powiązane pojęcia: gospodarstwa narodowego i gospodarki narodowej. Pierwsze oznaczało ogół ludności i całość środków materialnych, znajdujących się na granicach danego kraju oraz system instytucji określających sposób dysponowania tymi środkami. Drugie pojęcie odnosiło się do całości działalności (w ramach danego gospodarstwa narodowego). Jeśli gospodarstwo narodowe stanowiło ramy rzeczowo-instytucjonalne, to gospodarka narodowa była całokształtem procesów, ukierunkowanych na tworzenie i podział bogactwa; mówiąc inaczej, była synonimem gospodarowania.

Stosowanie do tych rozważań, na gruncie badań obronno-ekonomicznych, mówiono o gospodarstwie obronnym i gospodarce obronnej. Tę ostatnią definiowano np. tak: „Przez gospodarkę obronną rozumiemy politykę gospodarczą państwa prowadzoną pod kątem widzenia obrony kraju, w okresie bezpośrednio poprzedzającym gospodarkę wojenną”¹.

Tak rozumiana gospodarka obronna była wstępem formą przejściową między gospodarką pokojową a gospodarką wojenną², a jej głównym zadaniem było przygotowanie mobilizacji gospodarczej i funkcjonowania gospodarstwa wojennego³.

Po II wojnie światowej rozróżnienie między gospodarstwem narodowym a gospodarką narodową zaczęło zanikać i obecnie ta ostatnia objęła swym zasięgiem dwa dotychczas używane pojęcia. Analogiczne zmiany nastąpiły również w badaniach obronno-ekonomicznych.

Współcześnie w Polsce przez gospodarkę obronną rozumie się najczęściej „... gospodarkę narodową rozpatrywaną z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed możliwymi konfliktami”⁴. Podobnie, choć nieco wężiej, rozumie się ją w literaturze światowej. W zwięzłym ujęciu encyklopedycznym stwierdza się, że gospodarka obronna

obejmuje wszystkie te obszary i przedsięwzięcia gospodarcze (rozpatrywane z punktu widzenia przedmiotowego i kierowniczego), które są związane z wykonywaniem zadania obronnego przez siły zbrojne⁵.

W przedstawionym artykule sympatyzujemy z szerokim ujęciem gospodarki obronnej - znajduje to odzwierciedlenie w treści i układzie rozważań. Takie podejście ma tę zaletę, że obejmuje szeroki krąg zagadnień; wadą jest natomiast brak ostrych granic dla rozważanych zagadnień.

1.1. System kierowania

W systemie kierowania polską gospodarką obronną (gospodarką narodową) po II wojnie światowej (zwłaszcza w latach pięćdziesiątych) przyjęto radykalne rozwiązania radzieckie z lat dwudziestych i trzydziestych. Oznaczało to akceptację następujących zasad⁶. Pierwszej, że z podstawowych działów gospodarki narodowej usuwa się własność prywatną. Za niedopuszczalną uznano sytuację posiadania zakładów zbrojeniowych w rękach prywatnych. Drugą zasadą była polityka industrializacji zwłaszcza rozbudowy przemysłu ciężkiego, stanowiącego jądro przemysłu zbrojeniowego. Na trzecim miejscu znalazła się zasada centralnego planowania rozwoju gospodarczego, w ramach którego ustalono priorytety i wydawano decyzje na temat gospodarki obronnej. Planowanie radzieckie miało charakter dowodzenia i zapewniało w sposób drastyczny siły i środki dla wysokiego tempa realizacji zadań. Wśród zasad warto jeszcze wspomnieć o szczególnej trosce władz o zachowanie tajemnicy. Dostęp do informacji związanej z obronnością był ostro reglamentowany.

Przejęcie tych zasad oznaczało wprowadzenie specyficznej gospodarki obronnej z jej wysoką gotowością w sferze realnej i w sferze regulacji (kierowania)⁷. Rozwiązania te doprowadziły do hipertrofii przemysłu ciężkiego⁸ i nadmiernej rozbudowy przemysłu zbrojeniowego, do daleko posuniętej autarkii gospodarczej, a tym samym do izolacji od rynku światowego. Trzeba podkreślić, że gospodarka socjalistyczna powstawała i rozwijała się w atmosferze dużego zagrożenia zewnętrznego (być może wyolbrzymionego),

w dużej gotowości do wykonywania zadań wojennych. Natomiast dla przeprowadzenia szybkiej i drastycznej mobilizacji pewne formy bezpośredniej kontroli mogą się w istocie okazać lepsze niż inne dające się zastosować alternatywy⁹.

Takich i podobnych obserwacji było więcej. J.Kornai, węgierski teoretyk systemów gospodarczych zauważył, że korzystną własnością przystosowawczą systemu opartego na bezpośredniej centralnej regulacji jest to, że ogólnie rzecz ujmując, może on przystosować się pomyślnie do gwałtownych zmian otoczenia. Hierarchiczna struktura systemu, szybkie przekazywanie w dół poleceń centralnych umożliwia szybką mobilizację¹⁰.

Można więc powiedzieć, że system kierowania odpowiadał zasadom przyjętym w państwie socjalistycznym, w którym rządząca partia miała decydujący wpływ na wszystkie dziedziny życia, w tym na system obrony narodowej. Gospodarka obronna nie doczekała się jasnego wyodrębnienia i była sterowana częściami, z położeniem akcentu na przemysł zbrojeniowy i gotowość mobilizacyjną.

Wysoka gotowość mobilizacyjna gospodarki socjalistycznej była dostrzegana dość powszechnie, dlatego można było skonstatować, że „w literaturze światowej panuje dość zgodna opinia, że wyższy stopień gotowości mobilizacyjnej (niż kapitalistycznej gospodarki rynkowej - uwaga autorów) zapewnia model scentralizowanej gospodarki socjalistycznej”¹¹.

Doświadczenie historyczne potwierdza, że podstawową funkcją kierowania w gospodarce wojennej jest szeroko rozumiane planowanie centralne (obejmujące także prognozowanie i budżetowanie)¹². Tworzenie planów w systemie gospodarki wojennej jest zawsze związane z bilansowaniem potrzeb militarnych i gospodarczych oraz podejmowaniem stosownych decyzji. Jeśli w warunkach pokojowych charakter ustroju społecznego wykluczał planowanie centralne, to już w okresie pogotowia wojennego i nade wszystko wojny takie planowanie pojawia się z siłą konieczności.

Ranga nadawania planowaniu w gospodarce wojennej wynika z jego bezspornej zalety, jaką jest możliwość skrócenia czasu między pojawieniem się potrzeby i jej zaspokojeniem. Decydent najwyższego szczebla gospodarki wojennej stoi w obliczu ogromnych, szybkozmiennych i wysoce zróżnicowanych potrzeb frontu. Nie może w takiej sytuacji odwołać się wyłącznie do mechanizmu rynkowego. Podejmuje decyzje centralnie lub przez upoważnione agendy państwowe, opierając się zwykle na bilansach przybliżonych, niepełnej informacji, świadomy ułomności prowadzonego rachunku gospodarczego oraz ryzyka związanego z wysoką niepewnością i poważnym marginesem błędu.

Trudno dziś ocenić, na ile przywiązanie do centralnego planowania było wynikiem pewnego dogmatyzmu, a na ile swą żywotność zawdzięczało zaletom wojennym (jednolitość działania, mobilności). Tak czy inaczej, planowanie centralne było jednym z licznych elementów zapewniających wysoką gotowość mobilizacyjną gospodarki socjalistycznej.

1.2. Wydatki wojskowe i siły zbrojne

Wydatki wojskowe i wielkość sił zbrojnych są najbardziej widocznymi wskaźnikami militaryzacji państw. Ze względu na swój syntetyczny charakter nadają się do analiz porównawczych, trzeba jednak podkreślić, że dla okresu zimnej wojny analiza taka najeżona jest wieloma trudnościami metodologicznymi.

Oficjalne dane na temat wydatków wojskowych w państwach socjalistycznych nie są w pełni wiarygodne. Ocenę tę usprawiedliwiają, jak sądzimy, dwie główne przyczyny:

- 1) szeroki zakres utajniania wszelkiej działalności związanej z bezpieczeństwem państwa, a zwłaszcza z siłami zbrojnymi;
- 2) na wpół pieniężny charakter gospodarki, umożliwiający w pełni obiektywną informację ekonomiczną¹³.

Występują też przyczyny dodatkowe, związane z definicją wydatków wojskowych czy charakterem służby wojskowej (np. armię zawodową cechuje

większa jawność ponoszonych kosztów niż armię z poboru). Część przyczyn wynika ze zjawisk występujących w obszarze samego pieniądza (ograniczona porównywalność walut, inflacja).

Według danych oficjalnych, militaryzacja gospodarki narodowej Polski, mierzona udziałem wydatków wojskowych (reprezentowanych tu przez budżet ministerstwa obrony) w dochodzie narodowym, była największa w latach 1952-1956 (ponad 5 % dochodu)¹⁴. Po kilku latach „chłodzenia” gospodarki, wydatki wojskowe znowu zaczęły nieznacznie rosnąć, oscylując w granicach 4,3% - 4,7% dochodu narodowego. Od 1971 roku znowu zaczęły spadać i aż do połowy lat osiemdziesiątych utrzymywały się na średnim poziomie około 3,5% dochodu narodowego. Od 1986 roku rozpoczyna się nieprzerwany spadek wydatków wojskowych.

Drugim ważnym wskaźnikiem militaryzacji państwa w okresie pokoju jest liczebność wojska w stosunku do ogółu ludności (tzn. Populacji generalnej). Jest godne uwagi, że ten wskaźnik militaryzacji demograficznej w ostatnich 200-250 latach (począwszy od momentu tworzenia się armii regularnych w XVIII w.) utrzymywał się w dość szerokich, ale stabilnych granicach - 0,5 do 2,0% populacji generalnej.

Na początku XX w. Siły zbrojne stanowiły nadal przeciętnie 1,0 - 1,5% populacji. I wojna światowa stworzyła ogromne zapotrzebowanie na żołnierzy, co spowodowało ogromny wzrost sił zbrojnych. W głównych państwach wojujących udział żołnierzy w stosunku do populacji generalnej wahał się w granicach 3,0 do 10,0%, przy czym największy był we Francji i Niemczech, najmniejszy w Wielkiej Brytanii, Rosji i Stanach Zjednoczonych. W czasie II wojny światowej wskaźniki militaryzacji demograficznej jeszcze wzrosły i przynajmniej w niektórych państwach - osiągnęły (lub nawet przekroczyły) granicę efektywnego wykorzystania czynnika ludzkiego w siłach zbrojnych. Po zakończeniu wojny i przeprowadzeniu demobilizacji stany ilościowe sił zbrojnych obniżały się i w poszczególnych państwach osiągnęły poziom uważany za pokojowy. Rozpiętości jednakże pozostały.

Kształtowanie się stanów osobowych sił zbrojnych w latach zimnej wojny podlegało pewnym fluktuacjom. W okresie tym można wyróżnić pięć podokresów¹⁵.

Pierwszy - wysokiego wzrostu - od 1950r. do 1954r. Drugi od 1955r. do 1959r. - wyraźnej redukcji stanów osobowych armii. Trzeci - obejmujący lata 1960 - 1975 - powolnego, lecz systematycznego wzrostu. Czwarty okres, charakteryzowany dość stabilną liczbą około 400 tys. żołnierzy, trwał aż do 1987r. Ilościowy stan sił zbrojnych był konsekwencją sytuacji politycznej, wymagań Układu Warszawskiego, stanu gospodarki, długości służby wojskowej oraz - zwłaszcza w latach siedemdziesiątych - wysokiego przyrostu naturalnego.

Stan ewidencyjny Sił Zbrojnych RP, odniesiony do całej populacji kraju w wybranych podokresach wynosił:¹⁶

1950	- 0,76 %	1953	- 1,20 %
1954	- 1,19 %	1959	- 0,76 %
1960	- 0,78 %	1975	- 1,17 %
1976	- 1,16 %	1987	- 1,04 %
1988	- 0,92 %	1989	- 0,83 %

W przybliżeniu można powiedzieć, że średniorocznie około 1% populacji generalnej był zaangażowany w Siłach Zbrojnych. W krajach takich jak ZSRR czy Czechosłowacja wskaźnik militaryzacji demograficznej kraju był jeszcze wyższy. W analogicznym okresie w krajach Europy Zachodniej wskaźnik ten był niższy i wynosił 0,6 - 0,8%.

1.3. Zabezpieczenie materialnych potrzeb sił zbrojnych

Podstawowym źródłem zaspokojenia potrzeb materialnych sił zbrojnych w okresie pokoju jest produkcja własnego przemysłu zbrojeniowego, uzupełniania oczywiście importem w ramach kooperacji czy współpracy oraz poza nimi. Potrzeby okresu wojny zabezpieczone są przez zapasy utrzymywane w siłach zbrojnych, rezerwy państwowe oraz przez

przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej. Konieczność dostosowania się do coraz większych wymagań techniczno-bojowych powodowała duży nacisk na postęp naukowo-techniczny w zakresie szeroko rozumianych środków walki.

Dane na temat produkcji zbrojeniowej były w gospodarce socjalistycznej ściśle tajne. W związku z tym, można opierać się na niemal wyłącznie na szacunkach. Lepiej jednak mieć przybliżony i częściowo nieprawidłowy obraz minionej rzeczywistości niż nie mieć go wcale.

Polski przemysł zbrojeniowy ma stosunkowo długie tradycje. Koncepcje i plany jego rozwoju powstawały już na początku lat dwudziestych. W drugiej połowie lat trzydziestych doszło natomiast do daleko idącej jego rozbudowy w granicach tzw. Centralnego Okręgu Przemysłowego.

Od początku niepodległości była też prowadzona statystyka dotycząca całego sektora obronnego, w tym przemysłu zbrojeniowego. Główny Urząd Statystyczny powołany w 1918r. prowadził w tym zakresie prace w trzech kierunkach ¹⁷. Podstawowym kierunkiem była statystyka na użytek oceny potencjału obronnego: chodziło o analizę obszarów, ich potencjałów, zasobów, to problemy związane z produkcją obronną. Tą dziedziną statystyki zajmował się w latach trzydziestych Wydział Statystyki Przemysłowej GUS we współpracy z Departamentem Uzbrojenia Ministerstwa Spraw Wojskowych. Trzeci kierunek, to klasyczna statystyka używana do celów wojskowych, a więc to, co się wiąże z działalnością wojskową, z analizą samych sił zbrojnych, analizą technicznego uzbrojenia, planowaniem wojskowym i mobilizacją.

Największy wysiłek zbrojeniowy (na tle ogólnie wielkiego wysiłku industrializacyjnego) został podjęty w latach pięćdziesiątych w ramach planu 6-letniego, w tym zwłaszcza w latach konfliktu koreańskiego 1950-1953. Udział akumulacji w dochodzie narodowym osiągnął niemal 40%. Rozbudowa i dozbrajanie armii spowodowały gwałtowny wzrost wydatków wojskowych. Ocenia się, że ich udział w dochodzie narodowym kształtował się na poziomie ok. 40%. Rozbudowa i dozbrajanie armii spowodowały gwałtowny wzrost wydatków wojskowych. Ocenia się, że ich udział w dochodzie narodowym

kształtował się na poziomie ok. 15%. Rozwój przemysłu obronnego w latach 1951-1955 pochłoniął 12,5 do 16,7% nakładów inwestycyjnych na cały przemysł. Prawie połowa obrabiarek na początku lat pięćdziesiątych trafiła do przemysłu zbrojeniowego¹⁸.

Relatywnie największe zdolności produkcyjne przemysł zbrojeniowy osiągnął w 1988r. W ogólnym bilansie polskiego przemysłu, przemysł obronny stanowił w tym czasie ok. 3% całości jego potencjału produkcyjnego¹⁹.

Wraz ze spadkiem produkcji przemysłu obronnego zmniejszyła się liczba zatrudnionych. Szacuje się, że w 1989r. przy wytwarzaniu uzbrojenia i sprzętu wojskowego pracowało ok. 180 tys. osób, z czego w produkcji finalnej ok. 40 tys. osób²⁰.

Od 1987r. malał też udział tzw. produkcji specjalnej w ogólnej produkcji przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Oto stosowne dane²¹:

1987	- 38%
1988	- 37%
1989	- 29%
1990	- 20%
1991	- 35%
1992	- 16%
1993	- 28%

Główną przyczyną był spadek zamówień ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej oraz zmniejszony eksport (zarówno rublowy, jak i dolarowy).

W latach 1955-1956 tempo rozwoju przemysłu zbrojeniowego uległo zmniejszeniu, a po 1956r. następuje nawet częściowe przestawienie produkcji zbrojeniowej na produkcję dóbr cywilnych (konsumpcyjnych). Zasadą stała się tzw. produkcja buforowa, czyli produkcja dóbr cywilnych wykonywana przez przemysł zbrojeniowy w czasie pokoju w ramach posiadanych rezerw mocy wytwórczych.

Przemysł zbrojeniowy obejmował w tym czasie ok. 400 zakładów produkcyjnych. Wśród nich znajdowały się tak wielkie, jak Huta Stalowa Wola,

Huta i Zakłady BUMAR w Łabędach (producent czołgów), Zakłady metalowe w Radomiu (przed wojną Fabryka Broni), Zakłady Lotnicze w Warszawie, Mielcu, Świdniku i Rzeszowie, zakłady amunicyjne w Pionkach (przed wojną - Fabryka Amunicji, wchodząca w skład koncernu - Państwowe Wytwórnice Uzbrojenia), stocznie budujące okręty wojenne, liczne zakłady przemysłu elektrotechnicznego, optycznego i elektronicznego.

Reforma gospodarcza wprowadzona na początku lat osiemdziesiątych, radykalna jak na uwarunkowania doktrynalne gospodarki specjalistycznej, spowodowała wyraźniejsze wyodrębnienie przemysłu zbrojeniowego. W grudniu 1980r. uchwałą Rady Ministrów powołany został Komitet Przemysłu Obronnego Rady Ministrów. Jednocześnie wprowadzono tzw. status przedsiębiorstwa obronnego. Wiązało się to z odrębnym traktowaniem przedsiębiorstw, które ten status uzyskały. Inaczej mówiąc, chodziło o częściowe przynajmniej wyłączenie tego przemysłu spod ostrych regulacji wprowadzanych wraz z reformą.

Dla przemysłu obronnego została stworzona specyficzna struktura prawno - organizacyjna. Różniła się ona od ogólnie obowiązujących następującymi elementami:

- ograniczoną samodzielnością;
- ograniczoną samorządnością załogi;
- systemowymi preferencjami pod względem finansowym, zatrudnienia i zaopatrzenia.

Ilość przedsiębiorstw o specjalnym statusie zmieniła się, wykazując wyraźną tendencję spadkową. Jeśli na początku lat osiemdziesiątych było ok. 120 przedsiębiorstw, to w 1989r. już tylko 82.

Pod koniec lat osiemdziesiątych specjalny status posiadało także 12 biur projektowych, ośrodków badawczo-rozwojowych i instytutów naukowych. Liczbę przedsiębiorstw kooperujących ocenia się na ok. 350.

Zgodnie z doktryną wojny totalnej, w okresie zimnej wojny utrzymywany był wysoki poziom zabezpieczenia potrzeb materiałowych sił zbrojnych na czas wojny. Potrzeby te realizowane były przez:

- zapasy utrzymywane w siłach zbrojnych;
- rezerwy państwowe;
- przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej (obronnej).

Zapasy utrzymywane w siłach zbrojnych dzieliły się na zapasy użytku bieżącego oraz zapasy przeznaczone na czas wojny (tzw. zapasy nienaruszalne). Wielkość i struktura tych zapasów objęte były ścisłą tajemnicą.

Nieco więcej można się dowiedzieć o rezerwach państwowych, przeznaczonych w części na realizację zadań ogólnogospodarczych w różnych sytuacjach kryzysowych oraz w części na zabezpieczenie potrzeb mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych (tzw. stany zastrzeżone dla resortu obrony narodowej). Rezerwy państwowe to specjalnie wydzielone zapasy paliw, surowców, materiałów, artykułów rolno - spożywczych, maszyn, urządzeń oraz wyrobów, które tworzy się i utrzymuje, aby umożliwić organom państwowym realizację szczególnie ważnych zadań gospodarczych, zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz aktywne oddziaływanie na rynek. To ostatnie zadanie związane było z okresową potrzebą ingerencji na rynku podstawowych wyrobów w gospodarce, charakteryzującej się powszechnym niedoborem. W okresach szczególnego pogłębienia się niedoboru uruchamiane były rezerwy państwowe.

Rezerwy państwowe dzieliły się na państwowe gospodarcze oraz rezerwy państwowe specjalistyczne (w obu grupach były stany zastrzeżone dla resortu obrony narodowej).

W okresie zimnej wojny obowiązywała doktryna wysokiej gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych; w konsekwencji wysoka gotowość mobilizacyjna odnosiła się również do gospodarki i administracji. Szczególne zadania mobilizacyjne spoczywały na przedsiębiorstwach przemysłu zbrojeniowego oraz na kluczowych przedsiębiorstwach sfery infrastruktury (głównie transportu i łączności), przeznaczonych do mobilizacji.

W państwach Układu Warszawskiego obowiązywała doktryna, zakładająca celowość przeprowadzenia szeroko zakrojonej mobilizacji mimo,

iż dopuszczano możliwość masowego użycia broni jądrowej. W państwach NATO nacisk na szerokie przygotowanie mobilizacyjne (zwłaszcza w gospodarce) był znacznie mniejszy.

Przygotowania mobilizacyjne w gospodarce koordynowane były na szczeblu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz kierownictwa polityczno - wojskowego Układu Warszawskiego. W Polsce na szczeblu centralnym - od strony koncepcyjno-planistycznej - przygotowaniemi mobilizacyjnymi zajmowała się agenda rządowa do spraw planowania, która miała różne nazwy (Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Centralny Urząd Planowania). Opracowała ona średniookresowe (najczęściej pięcioletnie) i jednoroczne plany mobilizacji gospodarczej, obejmujące szczegółowy wykaz zadań w postaci wielkości i struktury produkcji lub usług (przede wszystkim remontowych) w okresie gwałtownego wzrostu zagrożenia i wojny. Do głównych zadań nakładanych na przedsiębiorstwa (resorty) należało:

- utrzymywanie rezerwowych mocy wytwórczych w przemyśle zbrojeniowym;
- utrzymywanie i gromadzenie rezerw surowców, materiałów, półproduktów, części zamiennych w przemyśle zbrojeniowym;
- budowa i modernizacja dróg;
- przygotowanie środków transportu i łączności przekazywanych siłom zbrojnym;
- szkolenie obronne.

Plany i przygotowania mobilizacji gospodarczej były oczywiście objęte ścisłą tajemnicą, dlatego trudno o jakiegokolwiek konkretne liczby. Można jedynie przypuszczać, że poziom gotowości mobilizacyjnej gospodarek państw UW był, przeciętnie biorąc, wyższy niż w państwach NATO. Według nas, ogólną przyczyną tego stanu rzeczy był niższy poziom rozwoju gospodarczego (wymuszało to większą militaryzację, narzucaną przez doktrynę wojenną państw UW, zakładającą aktywne działania na wielkich obszarach Europy). Niezależnie od tego wyższą gotowość zapewniały:

- pro militarna struktura produkcji (duży udział przemysłu ciężkiego i wydobywczego;
- scentralizowany, hierarchiczny system kierowania (jako następstwo wyeliminowania mechanizmu rynkowego);
- duża samowystarczalność surowcowo - produkcyjna;
- duża rola kompleksu wojskowo - przemysłowego.

Związek Radziecki rzucając Stanom Zjednoczonym wyzwanie o charakterze gospodarczym i naukowo - technicznym podjął się tym samym roli lidera bloku państw socjalistycznych. Wobec utrudnień w przepływie myśli naukowo - technicznej i praktycznej możliwości kooperacji w produkcji zbrojeniowej, w państwach UW, w tym również w Polsce, położono duży nacisk na postęp techniczny w tej sferze, bazujący na rozwiązaniach radzieckich i własnych.

O skali wysiłków w dziedzinie wprowadzania postępu technicznego świadczą między innymi:

- ilościowy stan pracowników naukowo-badawczych wojska;
- ilościowy i jakościowy wzrost wyższego szkolnictwa wojskowego oraz środków pieniężnych, przeznaczonych na prace naukowo-badawcze i zakupy uzbrojenia (produkcji krajowej).

Lata bezpośrednio powojenne to okres odbudowywania kadry pracowników naukowo-technicznych. Początki tworzenia bazy naukowo-badawczej w siłach zbrojnych Polski to lata pięćdziesiąte. Kolejne lata przyniosły w tym względzie wyraźną poprawę. Już w 1961 r. było w wojsku 109 pracowników naukowych będących w służbie, w tym 23 profesorów, 15 doktorów habilitowanych i 71 doktorów. Biorąc pod uwagę tylko ośrodki akademickie 10 lat później ponad 400 oficerów miało stopnie naukowe²².

W 1977 w wojsku było 69 profesorów, 130 doktorów habilitowanych i 1169 doktorów²³. Na koniec 1969 r. liczba pracowników naukowych wynosiła 2297 osób. Do pracowników naukowych w mundurach należy jeszcze doliczyć cywilnych pracowników naukowych, których z czasem

przybywało. Na początku lat sześćdziesiątych było ich zaledwie kilkunastu, a w 1989 - 423²⁴.

Wraz ze wzrostem ilościowym kadry naukowej przybywało ośrodków naukowo-badawczych. Po wojnie baza ta tworzyła się praktycznie od podstaw. W 1989 roku wojskowe ośrodki naukowe skupione były w 5 uczelniach wojskowych typu akademickiego, 11 wyższych szkołach oficerskich oraz 11 resortowych instytutach i ośrodkach naukowo-badawczych²⁵. Do ważniejszych (z punktu widzenia rywalizacji w zakresie postępu naukowo-technicznego) można zaliczyć:

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

Wraz z upływem lat rozwój ilościowy instytutów naukowych i pracowników naukowych coraz bardziej rozwijał się z rozwojem jakościowym, mimo iż udział wydatków budżetowych, przeznaczonych na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (stymulujących przecież postęp naukowo-techniczny) był aż do 1989 roku stosunkowo wysoki. Dla przykładu²⁶:

1950	- 34,8 %
1953	- 51,2 %
1959	- 42,8 %
1968	- 38,2 %
1980	- 33,0 %
1986	- 28,0 %
1989	- 27,0 %

Pod względem postępu naukowo-technicznego lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte były względnie dobre. W latach siedemdziesiątych zaczynają się pojawiać symptomy kryzysu. Narasta rozdziew między doktryną obronną i gospodarczą. Coraz wyraźniej widoczne są niepowodzenia państw bloku

radzieckiego w wyścigu myśli militarno-technicznej. Również Polska nie wytrzymała tempa wyścigu zbrojeń, zwłaszcza w dziedzinie badań i rozwoju techniki wojskowej.

Początek lat osiemdziesiątych, stan wojenny, presja wojny gospodarczej narzuconej przez NATO i załamanie się więzi koalicyjnych - przyniosły ostateczny krach zarówno strategii gospodarczej, jak i doktryny wojennej. Bankructwo polityki obronno-gospodarczej w tradycyjnym kształcie stało się faktem.

2. PRZEŁOM - NOWE ZADANIA GOSPODARKI OBRONNEJ

Koncentracja w tak krótkim czasie wydarzeń politycznych, militarnych, społecznych i gospodarczych, jaka nastąpiła na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, postawiła system bezpieczeństwa Polski i jego integralny składnik - gospodarkę obronną, przed wyjątkowym, historycznym wyzwaniem. Przede wszystkim zaistniała szansa wzmocnienia suwerenności państwa po rozpadzie Układu Warszawskiego i Związku Radzieckiego. Istniejący system bezpieczeństwa znalazł się w sytuacji szczególnie wysokiej niepewności co do możliwych zagrożeń nie tylko militarnej natury. Polska gospodarka obronna przestała być częścią koalicyjnej gospodarki obronnej, w której miała już utrwalone miejsce i jasno określone zadania. Natomiast zgoda Polski na realizację międzynarodowych traktatów rozbrojeniowych, wyrażona jeszcze przez rząd PRL i ujęta w konkretnym planie redukcji sił zbrojnych, okazała się w nowych okolicznościach zagadnieniem niezbyt klarownym. Limity CFE ustalano wszak w sytuacji istnienia dwóch bloków wojskowych, nie przypuszczając nawet rozpadu jednego z nich. A przecież redukcja potencjału militarnego w warunkach „osamotnienia” może być szkodliwa i groźna w swych dalszych skutkach.

Takie następstwa redukcji wysiłku obronnego w skali, która chyba słusznie uzasadnia nazwanie tego procesu „demobilizacją”, dotyczą w bardzo krótkim czasie przemysł obronny i te elementy życia społeczno-

gospodarczego, które są powiązane z obroną narodową. Społeczeństwo pragnęło redukcji wysiłku obronnego w celu poprawy trudnych warunków bytowych i nie było skłonne brać pod uwagę groźby naruszenia podstaw ekonomicznych bezpieczeństwa kraju. Utrzymywał się mit ogromnych i prawie natychmiastowych korzyści płynących z rozbrojenia i konwersji produkcji obronnej.

Pamiętając o wielkości i złożonym charakterze tego wyzwania, pragniemy przybliżyć warunki, z których wyłoniły się nowe zadania dla polskiej gospodarki obronnej. Po krótkim zarysie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, omówimy te fragmenty oficjalnej doktryny obronnej, które tworzą ogólne ramy dla procesu przekształceń systemu obronnego państwa, w tym - struktury sił zbrojnych i ich potrzeb materiałowych, zgłaszanych gospodarce narodowej w formie zamówień rządowych.

2.1. Zmiana uwarunkowań i nowa doktryna obronna

Przez „uwarunkowania” rozumiemy w tym tekście pewien zbiór czynników, które ograniczają lub nawet determinują działania związane z bezpieczeństwem państwa. Ponieważ przedmiotem naszej analizy są uwarunkowania dotyczące bezpieczeństwa militarnego i ekonomicznego Polski w obecnym okresie transformacji ustrojowej, przeto uwagę należy skupić na dwóch kwestiach: 1) jakie szczególne czynniki militarne określają zadania strategii obronnej i wymuszają zmiany w doktrynie wojskowej; 2) jakie wyzwania niesie ze sobą przejście z systemu gospodarki realnego socjalizmu do układu kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Z odpowiedzi na te kwestie zarysują się nowe zadania gospodarki obronnej.

Czynniki militarne mieszczą się w szerszym zbiorze warunków geostrategicznych, wśród których istotną rolę odgrywają międzynarodowe stosunki polityczne. Sytuację Polski na początku lat dziewięćdziesiątych można ująć następująco²⁷.

Po pierwsze, ze względu na swoją przynależność do Europy Środkowej, trwałe ułożenie między Niemcami i Rosją oraz biorąc pod uwagę dynamizm

procesów integracji zachodnioeuropejskiej i wysoką niepewność procesów zachodzących po rozpadzie Związku Radzieckiego, Polska jest i będzie narażona na różne konflikty, wśród których relatywnie duże prawdopodobieństwo trzeba przypisać konfliktom zbrojnym.

Cała historia Polski przepełniona jest dziejami przemarszów obcych wojsk przez nasze terytorium oraz narzucania wciąż nowych granic, aż po tragiczne rozbiory i likwidację państwa. Uzasadnia to w pełni postawienie, jako podstawowego celu strategicznego, zadania utrzymania suwerenności w granicach obecnego terytorium. Polska nie zgłasza żadnych roszczeń terytorialnych, a obce roszczenia będzie odrzucać, nie wahając się nawet do uznania ich za *casus belli*.

Po drugie, faktem stało się opuszczenie Układu Warszawskiego i decyzja władzy państwowej ubiegania się o wejście do NATO. Zakładając wariant optymistyczny, trzeba wśród uwarunkowań militarnych umieścić również specyficzne problemy okresu pozostawania Polski w sytuacji niepewności co do terminu wejścia do NATO i roli, którą może nam przypisać nowa koalicja. Przedłużanie się tego okresu niepewności będzie ujemnie wpływać na decyzje restrukturyzacji sił zbrojnych i programy przebrojenia.

Warto w tym miejscu dodać, że sytuację komplikuje poszukiwanie rozwiązań w szerszym układzie bezpieczeństwa Europy, możliwej nowej roli UZE i nawet głębokiej ewolucji zadań samego NATO. Pragnie się bowiem zrezygnować ze wskazania konkretnego przeciwnika i uniknąć kosztownego wyścigu zbrojeń. Mimo zapewnień, że Stany Zjednoczone nie wycofają swoich wojsk z Europy, istnieje możliwość znacznego obniżenia ich liczebności.

Po trzecie, większość prognoz zawiera dość optymistyczne wnioski na temat zagrożeń skierowanych przeciwko Polsce. Przyjmuje się, że w najbliższym dziesięcioleciu prawdopodobieństwo nawet ograniczonego konfliktu zbrojnego jest niskie. Wciąż jeszcze realizowane są międzynarodowe programy kontroli zbrojeń i redukcji sił konwencjonalnych. Ma to tak istotne znaczenie dla naszej polityki obronnej, że sformułowano ocenę, iż potencjał militarny Polski na progu lat dziewięćdziesiątych przewyższał znacznie realne

potrzeby. Ta ocena leży u podstaw całego szeregu decyzji, układających się w ciąg działań przypominających proces demobilizacji.

W dyskusjach profesjonalnych pojęcie zbędnej nadwyżki potencjału militarnego jest czasem kwestionowane. Przykładowo, porównanie wielkości naszych sił zbrojnych ze stanami sąsiadów nie ma większego sensu, jeżeli unikamy ich traktowania jako ewentualnych przeciwników lub sojuszników. Podobnie sprawa wygląda przy uwzględnieniu potrzeb i możliwości, wynikających z rozpatrywanych rodzajów konfliktów.

Po czwarte, wysoką rangę w koncepcjach strategicznych Polski nadaje się obronie własnego terytorium. Zrywa się tym samym ze strategią głębokich operacji poza granicami kraju, która charakteryzowała doktrynę militarną byłego Układu Warszawskiego. Zmienia się przeto rangę i rola wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej.

U podstaw strategii preferowania obrony własnego terytorium leży konkretny rachunek możliwości zrównoważenia przez działania defensywne wielokrotnej przewagi potencjału ofensywnego naszych wielkich sąsiadów. Obok wojsk operacyjnych, ograniczonych liczebnie (w zgodzie z traktatem CFE-1), uzbrojonych w ciężki sprzęt, wysoce mobilnych i zdolnych do wykonania manewru na kierunkach zagrożenia, będą działały masowe formacje wojsk obrony terytorialnej. Mają one statyczny charakter, bronią wyznaczone rejony i obiekty, wspierają działania wojsk operacyjnych i pozamilitarnych komponentów systemu obronnego państwa. Odpowiednio do tych zadań wojska obrony terytorialnej wyposaża się w lekkie, przenośne uzbrojenie, nie objęte limitami CFE. Siły zbrojne powinny być zdolne także do podjęcia działań nieregularnych w celu osłabienia agresji i stawiania oporu okupantowi.

Wydaje się, że prognoza sytuacji militarnej naszego kraju jest łatwiejsza do opracowania i płynące z niej oceny dają się ująć w zbiór konkretnych postulatów, jak to możemy odczytać z oficjalnych dokumentów doktryny obronnej²⁸. Polska będzie bronić suwerenności i integralności terytorialnej, wykorzystując cały swój potencjał. W procesie głębokiej transformacji

dokonywane są przekształcenia w siłach zbrojnych, na miarę potrzeb i możliwości europejskiego państwa średniej wielkości. Pragniemy wstąpić do NATO, uczestniczymy w misjach ONZ, a ostatnio w działaniach prowadzonych w ramach Partnerstwa dla Pokoju²⁹.

Inaczej wygląda problem bezpieczeństwa ekonomicznego, które znacznie częściej ujmuje się w prognozach bez uwzględnienia ścisłej więzi między potencjałem gospodarczym i militarnym. Z dostępnych opracowań możemy bezpieczeństwo ekonomiczne Polski w obecnym dziesięcioleciu i w perspektywie pierwszych 10-15 lat przyszłego wieku przedstawić w kilku tezach³⁰.

Pierwsza teza dotyczy historycznego faktu: zerwania powiązań gospodarczych, obowiązujących w systemie realnego socjalizmu. Rozwiązania RWPG, upadek ZSRR i powstanie wielu nowych państw oznaczało dla Polski gwałtowny proces dezintegracji gospodarczej i konieczność przeorientowania gospodarki na system kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Od planowych, wieloletnich bilansów surowcowych i uzgodnionego podziału zadań we wszystkich praktycznie dziedzinach społecznych i gospodarczych, musieliśmy przejść do układu gospodarki konkurencyjnej z wyjątkowo wieloma niewiadomymi. Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski zostało osłabione, mimo, że nie ma dowodów wskazujących na celowe działanie w tym kierunku ze strony mocarstw. Kraj stanął w obliczu megatrendów globalnych bez konieczności barier ochronnych, zmuszony do szukania własnych rozwiązań.

Właśnie wielkie trendy w gospodarce światowej określają treść tezy drugiej, którą ujmujemy następująco: degradacja środowiska naturalnego w skali globalnej i rysujący się kryzys energetyczny utrudniają Polsce zajęcie w międzynarodowych stosunkach gospodarczych miejsca gwarantującego jej pełne bezpieczeństwo. Dotychczasowa pomoc udzielana Polsce, np. w formie ekokonwersji (zmiany części naszego zadłużenia na inwestycje ekologiczne), nie jest wystarczająca. Wraz z przywróceniem dynamiki przemysłowej szkody dla środowiska naturalnego, relatywnie obniżone w okresie kryzysu, wzrosną gwałtownie.

Bezpieczeństwu ekonomicznemu Polski nie sprzyja posiadana baza surowcowa, zwłaszcza energetyczna. Uzależnienie energetyki od wydobycia węgla kamiennego i brunatnego jest sprzeczne ze światową tendencją przestawiania się na korzystanie z gazu, ropy naftowej i energii jądrowej. Polska zrezygnowała z rozpoczętej już budowy pierwszej elektrowni jądrowej i jest w bardzo wysokim stopniu uzależniona od dostaw ropy i gazu z Rosji. Przykłady wykorzystywania takich dostaw do celów innych niż gospodarcze nie są rzadkością w stosunkach międzynarodowych. Zmiany w strukturze importu tych surowców wymagają długiego okresu i wielkich nakładów finansowych.

Mniej dramatycznie rysuje się sytuacja wynikająca z trwającej w skali globalnej rewolucji naukowo-technicznej. W nowych warunkach Polska może przeorientować swój potencjał naukowy na kierunki preferujące wykorzystanie wysokiej technologii. W tej dziedzinie kraj średniej wielkości może zagospodarować „nisze”, powstające w procesie rozwoju technologii. Wraz ze stabilizacją warunków społecznych w kraju zmniejszać się będzie groźba „drenażu mózgów” - odpływu naukowców do państw zapewniających im lepsze warunki pracy.

Na stan bezpieczeństwa ekonomicznego Polski wpływa w decydującej mierze kondycja gospodarki europejskiej, zwłaszcza procesy integrujące jej podstawowe regiony. Pozostając w Układzie Warszawskim i funkcjonując w ramach RWPG, traktowaliśmy proces integracji zachodnioeuropejskiej jako składnik wielkiego programu budowy scalonego potencjału ekonomicznego, służącego celom zimnej wojny i strategii NATO. Obecnie Polska czyni wiele na rzecz włączenia się do tego procesu, wejścia do wspólnot europejskich, zwłaszcza do NATO i UZE. Jak te nowe okoliczności można ująć z punktu widzenia naszego bezpieczeństwa ekonomicznego?

Formułujemy następującą tezę: ponieważ dotychczasowy przebieg procesu integracji zachodnioeuropejskiej dowodzi, że przebiega on z dużymi oporami, wynikającymi z obiektywnej sprzeczności interesów narodowych i regionalnych, przeto i droga Polski do scalonej Europy będzie trudna.

Wydaje się, że w niedalekiej przyszłości może zaistnieć zmiana w nieformalnym, ale opartym na realiach ekonomicznych, przywództwie regionalnym. Po zjednoczeniu Niemcy są takim mocarstwem gospodarczym, które może aspirować do roli lidera nie tylko w Europie Zachodniej i Środkowej. Potencjał jądrowy Wielkiej Brytanii i Francji nie musi zrównoważyć potęgi ekonomicznej Niemiec. Wprawdzie oficjalnie zaprzecza się istnieniu sfer wpływów w ramach wspólnot europejskich, ale fakty dowodzą wyraźnego ciążenia mniejszych organizmów gospodarczych ku silniejszym partnerom. Statystyka ostatnich lat dowodzi, że głównym partnerem w wymianie handlowej Polski stają się Niemcy. Od stosunków gospodarczych z Niemcami będzie silnie zależeć bezpieczeństwo ekonomiczne Polski.

Kolejną tezę wiążemy z warunkami, które kształtują nasze obecne i przyszłe więzi gospodarcze z państwami postsocjalistycznymi, zwłaszcza z Rosją. Tylko z Czechami, Węgrami i Słowacją warunki te można uznać za bliskie normalnym. Przemiany zachodzące w Rosji stwarzają niebezpieczeństwo utraty korzyści związanych z dostępem do jej chłonnego rynku, z którymi byliśmy tak długo powiązani. Dostawy surowców z Rosji wciąż mają ogromne znaczenie dla naszego przemysłu, a eksport polskich artykułów konsumpcyjnych stanowić może poważny bodziec dla naszego rozwoju gospodarczego. Twierdzimy, że obecna sytuacja nie sprzyja bezpieczeństwu ekonomicznemu Polski.

Pozostaje jeszcze kwestia uwarunkowań wewnętrznych, które w znacznej mierze kształtują ogólne bezpieczeństwo ekonomiczne Polski. Rzecz dotyczy stanu i perspektyw procesu transformacji ustroju społeczno - gospodarczego oraz potencjału ekonomicznego, na którym opiera się system obrony państwa. Z perspektywy prawie siedmiu lat możemy już sformować kilka ocen diagnostycznych i prognostycznych.

Przede wszystkim możemy stwierdzić, że przekształcenie naszego ustroju społeczno-gospodarczego wchodzi w stadium nieodwracalne i rokujące wzmocnienie podstaw systemu bezpieczeństwa państwa. Zlikwidowany już został system administracyjno-nakazowy, a podstawowe działy gospodarki

narodowej są już zarządzane według reguł rynkowych. Proces prywatyzacji jest mocno zaawansowany, chociaż państwo ma jeszcze duży wpływ na przemysł surowcowy, produkcję materiałów podstawowych oraz pewnych wyrobów przemysłu maszynowego.

Gospodarka narodowa Polski przezwyciężyła głęboki kryzys pierwszych lat dziewięćdziesiątych i od 1994r. legitymuje się relatywnie wysoką dynamiką wzrostu. Trzeba jednak pamiętać, że dopiero w 1996r. osiągnęliśmy poziom PKB z końca lat osiemdziesiątych i że struktura naszego dochodu narodowego nie odpowiada jeszcze wyzwaniom współczesności. Występuje to wyraźnie w dyskusjach nad działaniami niezbędnymi dla wprowadzenia Polski do struktur integrowanej Europy. Uwagę koncentruje się na zagadnieniach polskiego rolnictwa, które władze Unii Europejskiej uważają za konkurencyjne, mimo jego zacofania, oraz na problemach przepływu siły roboczej po zniesieniu obecnych barier. Pozytywnym zjawiskiem jest coraz poważniejszy dopływ obcych kapitałów i podjęcie inwestycji w przemyśle przetwórczym, zwłaszcza maszynowym i motoryzacyjnym. Wciąż narastają zaległości w dziedzinie infrastruktury komunikacyjnej - budowie autostrad i nowoczesnej sieci łączności. Ogólne warunki społeczno-gospodarcze Polski uzasadniają starania o włączenie się do procesu integracyjnego Europy Zachodniej i Środkowej.

2.2. Restrukturyzacja sił zbrojnych

Proces odprężenia, coraz wyraźniej już od połowy lat osiemdziesiątych, przyniósł pierwsze decyzje o redukcji sił zbrojnych w państwach Układu Warszawskiego, w tym również w Polsce. Nie były to jednak redukcje na miarę demobilizacji i nie zmieniały one ogólnego stosunku sił obu bloków militarnych oraz udziału poszczególnych partnerów w ramach koalicji. Przełomem stały się natomiast decyzje wynikające z ratyfikacji Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) i związanej z nim umowy o redukcji wojsk (CFE-1), podpisanej w lipcu 1992r. Realizacja ustaleń tego traktatu pozwoliła znacznie obniżyć pułap naszych Sił Zbrojnych, a w połączeniu z koncepcją nowej

doktryny obronnej dokonać także głębokiej ich restrukturyzacji. Warto zwrócić uwagę na niektóre istotne fakty?

Przede wszystkim zdumiewa skala redukcji³², jej asymetria i narzucone terminy. Jak wiadomo, traktat CFE był negocjowany od marca 1989r., podpisany w listopadzie 1990r. i ratyfikowany w 1992r. W praktyce oznaczało to, że w ciągu zaledwie 40 miesięcy (do listopada 1995r.) należało pozbyć się łącznie o. 40 tys. jednostek podstawowego uzbrojenia - czołgów, dział artyleryjskich, bojowych wozów piechoty, samolotów i śmigłowców. O asymetrii świadczy fakt, że na Układ Warszawski przypadało aż 30 tys. jednostek redukowanego uzbrojenia. Podobna asymetria wystąpiła przy ustalaniu limitów żołnierzy, przy czym dodatkowym czynnikiem stało się wycofanie wojsk radzieckich (potem już - rosyjskich) z państw rozwiązanego UW. Cały ten proces można uznać za odpowiadający nazwie „demobilizacja”.

Zadania dla Polski, wynikające z ustaleń CFE i CFE-1, były poważne i mające istotne znaczenie dla naszego bezpieczeństwa narodowego. Zostały one zrealizowane w terminie i obecnie możemy już spokojnie przedstawić ich wyniki, łącznie z osiągnięciami w zakresie restrukturyzacji i reorganizacji Sił Zbrojnych i - szerzej - systemu obronnego państwa.

Prace nad kompleksową reorganizacją Sił Zbrojnych RP zaczęły się już jesienią 1990r. W czerwcu 1991r. koncepcja była dyskutowana na forum sejmowym i rządowym. Zaakceptowano propozycje odnośnie do: politycznego i administracyjnego kierowania resortem obrony narodowej, dowodzenia Siłami Zbrojnymi, liczebności i struktury organizacyjnej wojsk oraz nowelizacji aktów normatywnych.

Realizując te ustalenia, przekształcono liczne instytucje centralne resortu obrony narodowej, poddając je coraz pełniejszej kontroli władzy cywilnej. Trwają prace nad koordynacją funkcji administracyjno-politycznej ministerstwa obrony narodowej i funkcji dowodzenia wojskami, z uwzględnieniem specyfiki okresu pokojowego i zagrożenia wojennego.

Stosownie do porozumienia CFE-1 Polska zmniejszyła liczebność swoich sił zbrojnych do pułapu nawet niższego od limitu 234 tys. żołnierzy. Oto

w końcu 1995r. mieliśmy 225,7 tys. żołnierzy, w tym 94,5 tys. zawodowych. Jeśli przypomniemy, że w 1990r. Polska miała 412 tys. żołnierzy, to redukcja armii o prawie połowę ma poważną wymowę i świadczy o zdecydowanym podejściu do sprawy obniżenia poziomu zbrojeń w Europie. Dokonując tak poważnej redukcji zapewniono jednocześnie poprawę relacji między elementami bojowymi i zabezpieczającymi, na korzyść tych pierwszych - ok. 1:1 w 1992r.; do ok. 2:1 w 1995r.

Następstwem tak poważnej redukcji sił zbrojnych jest między innymi kwestia zatrudnienia części zwalnianej kadry wojskowej, jej przekwalifikowania i osiedlenia. Mimo pewnych trudności w skali lokalnej (odległe garnizony, miejscowe bezrobocie, brak mieszkań) problem ten nie wywarł istotnego wpływu na ogólny przebieg procesu restrukturyzacji. Pozytywne skutki może natomiast przynieść opracowany długofalowy program uzawodowienia wojska. Zakłada się, że w okresie 10-15 lat stopień uzawodowienia wzrośnie z obecnych 38% do 43-45%, przy czym udział korpusu chorążych i podoficerów zawodowych wzrośnie z 51 do 66%. Systematycznie zmienia się wiele stanowisk wojskowych na cywilne, wprowadza się służbę kontraktową i zwiększa liczbę żołnierzy służby nadterminowej. Okres służby z poboru zamierza się skrócić do 12 miesięcy.

Tylko w ograniczonym zakresie dokonuje się dyslokacji jednostek wojskowych, ich bardziej zrównoważonego rozmieszczenia na całym obszarze kraju, w zgodzie z wytycznymi nowej doktryny obronnej. Sprawę utrudniają wysokie koszty dyslokacji i zły stan zasobów koszarowych oraz infrastruktury. Warto pamiętać, że zużycie techniczne kompleksów koszarowych sięga 25%, a ponad 40% obiektów wybudowano przed 1945r. Cięcia w budżecie obrony w latach 1989-1995 zmusiły do obniżenia o połowę wydatków na niezbędne remonty. Wiele trosk przysparza zła sytuacja mieszkaniowa kadry. Brakuje ok. 14 tys. mieszkań, czas oczekiwania na przydział kwatery wynosi średnio 7 lat, a w niektórych garnizonach sięga nawet 10 - 14 lat.

Również osiąganie limitów pięciu systemów uzbrojenia, ustalonych przez traktat CFE, związane z ogólnymi procesami redukcji i restrukturyzacji sił

zbrojnych oraz z polityką konwersji przemysłu obronnego. Zadania nie były łatwe.

Oto, aby osiągnąć pułap 1730 czołgów, musieliśmy pozbyć się ponad 1100 maszyn, oczywiście starszych typów (głównie T-55). Jak wiadomo, proces złomowania jest kosztowny, a próby przystosowania czołgów do celów rolniczych lub budowlanych okazały się prawie zupełnie nieskuteczne. Podobnie sprawa wyglądała z wycofywaniem bojowych wozów piechoty, chociaż limit był wysoki (2150 wozów) i formalnie mogliśmy pozbyć się tylko około 270 wozów. W praktyce wycofano 835 BWP, pozbywając się modeli przestarzałych. Armia pozbyła się także 740 sztuk środków artyleryjskich o kalibrze 100mm i wyższych, osiągając przyznany limit 1610 dział. Nieco łatwiejsze były zadania dotyczące wycofania samolotów i śmigłowców bojowych. Zamiast redukcji liczby samolotów o 50 sztuk, wycofano 109 maszyn, z reguły starszych typów. Natomiast ustalony pułap 130 śmigłowców bojowych jest jeszcze wyższy od posiadanej obecnie liczby - w styczniu 1993r. było ich tylko 30.

Można przeto twierdzić że złożona operacja redukcji sił zbrojnych przebiegała w pełnej zgodności z traktatem CFE i nie naruszyła podstaw potencjału militarnego, chociaż była kosztowna i wymagała dużego wysiłku organizacyjnego. Obniżeniu pułapów ilościowych towarzyszyła troska o modernizację wyposażenia technicznego, pozbycie się starszych generacji uzbrojenia i także rozlokowania podstawowych środków walki, które lepiej odpowiada nowej strukturze organizacyjnej sił zbrojnych. Pozytywnym sygnałem w tych działaniach są zakupy nowych czołgów PT-91 i wielozadaniowych śmigłowców SOKÓŁ rodzimej produkcji oraz kilku nowoczesnych systemów obrony powietrznej, przeciwpancernych pocisków kierowanych, transporterów opancerzonych i sprzęty radiolokacyjnego. Ze zrozumiałych względów te działania umieszczono w wieloletnich programach modernizacji techniki wojskowej. Uwaga naszych konstruktorów i dostępne środki skupiają się na realizacji trzech programów rozwoju: śmigłowca

uderzeniowego HUZAR, systemu obrony przeciwlotniczej GROM-LOARA oraz czołgu trzeciej generacji GORYL.

Istotne znaczenie miała reorganizacja okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Obecnie mamy 4 okręgi wojskowe: Pomorski, Śląski, Warszawski i Katowicki, przy czym ten ostatni ma nieco odmienny skład bojowy, oparty na samodzielnych brygadach. Tworzy się dowództwo wojsk lądowych, zmienia się organizacja lotnictwa, powstają jednostki kawalerii powietrznej. Dokonano już reorganizacji zaplecza gospodarczo-technicznego, tworząc jednolitą strukturę logistyki wojskowej. Konieczne są duże nakłady na rozbudowę systemu obrony powietrznej kraju. Zgodnie z nową doktryną czyni się wiele dla rozbudowy systemu obrony terytorialnej i szkolenia rezerw.

Oprócz realizacji zadań związanych z pozbywaniem się uzbrojenia trwa także proces przekazywania zbędnych nieruchomości z majątku wojskowego. Wiąże się to również z decyzją zamknięcia 24 garnizonów i poważnego zmniejszenia wielu innych. Szacuje się, że przekazanych zostanie ponad 12 mln m³ obiektów kubaturowych, tj. 9% całego zasobu. Pojawiły się trudności z przekazywaniem lokalnym władzom cywilnym zbędnych terenów poligonowych. Do przekazania mamy przeszło 66 tys. ha, co stanowi jedną piątą ogólnego zasobu. Oprócz trudności obiektywnych (lokalizacja, konieczność nakładów na rekultywację), występują także przeszkody natury formalno-prawnej oraz brak doświadczenia w tych sprawach obu stron - wojskowej i cywilnej. Osobnym zagadnieniem jest efektywne zagospodarowanie obiektów opuszczonych przez wojska rosyjskie. Za sukces można uznać, że w ręce administracji cywilnej przekazano już ok. 7,5 tys. różnych obiektów wojskowych. Nasze Siły Zbrojne pozbyły się części swojej bazy socjalnej, zwłaszcza ośrodków wypoczynkowych, sanatoriów i niektórych szpitali, zasilając poważnie sektor cywilny.

2.3. Przemiany w przemyśle obronnym

Z oczywistych przyczyn proces demobilizacji, redukcji, reorganizacji i restrukturyzacji Sił Zbrojnych wpływa na funkcjonowanie przemysłu

obronnego. Polska znalazła się w obliczu poważnych wyzwań: konieczności zagospodarowania relatywnej nadwyżki potencjału obronno-gospodarczego, powstałej w wyniku drastycznego spadku popytu; przedstawienie części zakładów zbrojeniowych na produkcję cywilną, zwiększenia udziału wyrobów w zakładach zbrojeniowych na produkcję cywilną, zwiększenie udziału wyrobów w zakładach o dualnym profilu, skoncentrowania produkcji wojskowej w przedsiębiorstwach zapewniających wysoką efektywność, rozwinięcia prac badawczych i konstruktorskich w dziedzinie technologii dualnej oraz przybliżenia się do standardów NATO.

Dzieje naszego przemysłu obronnego w okresie 1989-1996 obfitują w wydarzenia wyjątkowo trudne, związane z koniecznością podejmowania decyzji w warunkach bardzo wysokiej niepewności. Zatrzymajmy się na tych problemach, które miały i mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa militarno-gospodarczego Polski³².

Na progu 1990 roku nasz przemysł obronny musiał działać przy następujących ograniczeniach: gwałtownego spadku popytu wewnętrznego, czego wyrazem stała się redukcja wydatków na zakupy wyposażenia wojskowego; radykalnego spadku popytu zewnętrznego i tym samym eksportu; utraty przywilejów i dotacji z budżetu centralnego oraz zerwania dotychczasowych powiązań kooperacyjnych w ramach UW i RWPG, przy braku takich więzi z przemysłami Europy Zachodniej.

Szacuje się, że w tym czasie produkcją wojskową zajmowało się ok. 80-100 przedsiębiorstw, a ok. 200-300 współdziałało w ramach kooperacji. Trzon stanowiły 44 przedsiębiorstwa, z których 31 podlegało Ministerstwu Przemysłu i Handlu, a 13 Ministerstwu Obrony Narodowej. Te przedsiębiorstwa dawały ok. 75% krajowej produkcji zbrojeniowej. Warto pamiętać, że w okresie koniunktury (lata 1987-88) przemysł obronny wytwarzał 2,5% wartości produkcji sprzedanej przemysłu krajowego i zatrudniał ok. 180 tys. osób. Istotne znaczenie dla podejmowanej konwersji miał fakt, że nie było w Polsce przedsiębiorstw produkujących wyłącznie uzbrojenia i sprzęt wojskowy. Tylko w dwóch przedsiębiorstwach (Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego

w Świdniku i Kombinat Urządzeń Mechanicznych w Łabędach) udział produkcji wojskowej sięgał 60-80%, a w pięciu wynosił 30-50%. W produkcji globalnej przemysłu obronnego udział produkcji wojskowej kształtował się średnio na poziomie ok. 30%. Trzeba dodać, że ponad połowę produkcji wojskowej eksportowaliśmy do państw Układu Warszawskiego i że 80-85% uzbrojenia i sprzętu wojskowego wytwarzano na licencji radzieckiej.

Pierwsze dwa lata nowej rzeczywistości wydawały się niegroźne dla produkcji zbrojeniowej, ponieważ działała tu duża inercja - obowiązywały jeszcze plany rządowe i wieloletnie umowy między krajami RWPG. W 1991 roku sprzedaż produkcji wojskowej spadła tylko o 105 w stosunku do roku poprzedniego. Katastrofa przyszła w 1992 roku, kiedy sprzedaż spadła o połowę w porównaniu do już obniżonego poziomu. Podejmowane dotąd działania okazały się mało skuteczne i trzeba było zmienić niektóre zasadnicze kierunki polityki w dziedzinie konwersji.

Pierwsze decyzje na temat konwersji podjęto już w lipcu 1989 roku, kiedy to minister przemysłu zalecił dyrekcjom przedsiębiorstw obronnie zorientowanych opracowanie programów restrukturyzacji produkcji i zezwolił na wykorzystanie zwalnianych mocy do uruchomienia produkcji cywilnej. Już w następnym roku okazało się, że brak środków finansowych i redukcja popytu są przeszkodą trudną do pokonania. Zdecydowano się wówczas na zaangażowanie firmy konsultingowej Proxy i opracowanie kompleksowego programu restrukturyzacji całego sektora przemysłu obronnego. Projekt takiego programu Ministerstwo Przemysłu i Handlu przedłożyło Radzie Ministrów w styczniu 1992 roku. Oznaczało to zakończenie pierwszego etapu konwersji, który można scharakteryzować w kilku тезach.

Po pierwsze przemysł obronny potraktowano na równi z pozostałymi gałęziami gospodarki narodowej, zdejmując z niego bariery ochronne - przywileje i gwarancje rządowe, licząc na pomysłowość i zaradność kadry zarządzającej. Rozwiązano zjednoczenia branżowe, zlikwidowano Komitet Przemysłu Obronnego Rady Ministrów i rozwiązano Komisję Cen Uzbrojenia. Zrezygnowano z centralnych planów produkcji i dostaw uzbrojenia i sprzętu

wojskowego oraz radykalnie obcięto wydatki budżetowe na inwestycje obronne. Zlikwidowano bodźce płacowe dla pracowników sektora obronnego.

Po drugie, przeliczono się z siłą żywiołu rynkowego, który miał wymusić adaptację przedsiębiorstw obronnych do nowych warunków w wyjątkowo krótkim czasie i w sytuacji ogólnej transformacji ustrojowej. Zakłady zbrojeniowe - ich dyrekcje i załogi - nie opanowały reguł gry rynkowej i nie miały jeszcze za sobą przekształceń własnościowych i organizacyjnych. Utrata perspektyw rozwojowych, trudności finansowe i rosnące gwałtownie zadłużenie oraz poważne redukcje zatrudnienia - rodziły sytuacje konfliktowe. Protestowały związki zawodowe, partie i parlamentarzyści, domagając się zwykle doraźnej pomocy.

Po trzecie, nie przewidziano w pełni skutków rozpadu koalicji wojskowej i załamania się popytu na rynkach zewnętrznych. Zawiodły także kalkulacje korzyści z rozszerzenia asortymentu produkcji cywilnej. Zakłady zbrojeniowe okazały się producentami drogich wyrobów, na które nie było odpowiedniego popytu. Programy konwersji, opracowane przez same zakłady, nie miały pokrycia w dostępnych środkach.

Pierwszy etap konwersji dowiódł, że w zaistniałych warunkach braku efektywnego popytu i niedoboru własnych zasobów kapitałowych przedsiębiorstwa przemysłu obronnego nie dadzą rady z problemami restrukturyzacji. Interwencja państwa okazała się przeto koniecznością, mimo oporu polityków lansujących liberalną doktrynę ekonomiczną. Potrzebny był spójny długookresowy program, realizujący trzy cele: 1) przemysłanej redukcji potencjału produkcyjnego; 2) koncentracji wysiłku na rzecz wytwarzania wybranych systemów uzbrojenia; 3) nawiązania współpracy technicznej z przemysłami zbrojeniowymi Zachodu. Projekt takiego programu opracowało Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a w styczniu 1992r. został on zaakceptowany przez rząd. Oprócz wymienionych trzech celów głównych program objął także działania na rzecz zmniejszenia zadłużenia przedsiębiorstw oraz przekształcenia struktury własnościowej, a mianowicie - tworzenia spółek

Skarbu Państwa i spółek prywatnych. Duży nacisk wywierano na opracowanie racjonalnych zakładowych programów konwersji.

W tym miejscu trzeba jednak powiedzieć, że twórcy projektu programu przedstawili go w dwóch wariantach. Pierwszy wariant oparty był na pełnej gwarancji środków zapewniających zaspokojenie prognozowanych potrzeb. Wariant drugi przyjmował ograniczenia budżetowe, a więc możliwości finansowe kraju dopiero wychodzącego z głębokiego kryzysu i zmuszonego do odsunięcia potrzeb obronnych na dalszy plan. Zdecydowano przyjąć wariant drugi, a niedobór środków budżetowych zrekompensować pobudzaniem inicjatyw samodzielnych wszak przedsiębiorstw. Była to oczywiście decyzja dość ryzykowna.

Realizacja programu przebiega dość pomyślnie i formułowane są już cele i zadania wybiegające w przyszłość na 5-10 lat. Dobre efekty przyniosła akcja oddłużania przedsiębiorstw, chociaż daleko jeszcze do jej zakończenia. Szacuje się, że w latach 1993-95 zadłużenie stanowiło wciąż jeszcze ok. 80% rocznych przychodów przedsiębiorstw, a majątek obrotowy nadal jest skromny. Większość przedsiębiorstw uzyskała w toku bankowych postępowań ugodowych poważne umorzenia długów, sięgające nawet 80-85%. W grupie 10 większych firm stopień umorzenia wyniósł 63%. Pozwoliło to odzyskać płynność finansową i zapewnić otrzymywanie skromnego zysku. Poważniejsze inwestycje muszą jednak być zasilane z dotacji państwowych.

Znaczny postęp zanotowano w relacji zadania koncentracji produkcji wojskowej i przekształceń własnościowych. W 1995 roku przemysł obronny obejmował już tylko 31 przedsiębiorstw, w tym - 28 mających status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W ramach kooperacji działa ok. 300 firm, spośród których 65 ma znaczenie podstawowe. Zatrudnienie spadło praktycznie o połowę i wynosi ok. 88 tys. osób. Reorganizacja uwzględnia dość wyraźne wyodrębnienie czterech gałęzi przemysłu obronnego, a mianowicie:

- broni strzeleckiej, amunicyjnej, materiałów wybuchowych, rakiet i sprzętu ochronnego, grupującej 15 producentów;

- elektronicznej i optoelektronicznej oraz systemów radiolokacji, w której działa 5 przedsiębiorstw;
- sprzętu pancernego i artyleryjskiego, gdzie mamy 5 producentów;
- sprzętu lotniczego, grupującego 6 producentów.

Dyskutowana jest koncepcja ujęcia tych gałęzi w ramy organizacyjne czterech holdingów, co mogłoby ułatwić działania w warunkach konkurencji rynkowej. W poszczególnych branżach występują specyficzne trudności i zróżnicowane szanse. Hamujące lub przyspieszające procesy adaptacyjne. Przykładowo, w pierwszej gałęzi są duże możliwości dalszej koncentracji produkcji i redukcji zatrudnienia, ale występują trudności na lokalnych rynkach pracy. W zakładach amunicyjnych typową trudność stanowi wyspecjalizowany park obrabiarek, nie dający się przestawić na inny typ produkcji lub też utrzymywany w nadmiarze ze względu na zadania mobilizacyjne.

Z kolei branża sprzętu pancernego napotyka na szczególną barierę w postaci wyścigu konkurencji nowych generacji wozów bojowych, prowadzonego przez mocarstwa. Jednocześnie trzeba pamiętać, że nasza doktryna obronna i priorytet nadany obronie własnego terytorium może postawić pod znakiem zapytania przydatność ciężkich wozów bojowych. Można dodać, że nasz główny producent czołgów - Kombinat Łabędy - nawiązał już owocną współpracę z wielkimi koncernami zachodnimi (Krupp, Dresser, Volvo, Bofors), podejmując produkcję ciężkiego sprzętu budowlanego.

Duże szansę mają zakłady elektroniczne, optoelektroniczne i radiolokacyjne, w których regułą jest wykorzystywanie technologii dualnej - przydatnej w produkcji wojskowej i cywilnej. Wąskim gardłem pozostaje jeszcze zaopatrzenie w elementy mikroelektroniki, pochodzące głównie z importu. Natomiast branża lotnicza preferuje obecnie produkcję śmigłowców i szuka pewnych źródeł zaopatrzenia w systemie awioniki. Wszystkie branże odczuwają silnie brak środków na rozwijanie własnego zaplecza naukowo-badawczego.

Ocena dotychczasowego przebiegu procesu koncentracji nie jest jednoznacznie pozytywna, co można - przynajmniej częściowo - wytłumaczyć warunkami wysokiej niepewności w prognozowaniu potrzeb obronnych. Czy obecna liczba 31 przedsiębiorstw nie powinna być zredukowana? Jak można zmniejszyć rozmiary rozproszenia (rozkooperowania) wytwórczości? Czy koncentracja nie doprowadzi do sytuacji monopolu w pewnych gałęziach? Nad tymi konkretnymi pytaniami wciąż wisi podstawowa kwestia - czy w niedalekim czasie wejdziemy do NATO, co oznaczać będzie prawie zupełnie nowe warunki działania dla przemysłu obronnego. W takiej sytuacji pojawiające się koncepcje zredukowania liczby przedsiębiorstw zbrojeniowych, np. o 30%, trzeba traktować jako słabo uzasadnione, i to głównie ze strony czysto ekonomicznej.

Propozycja tworzenia holdingów bywa wspierana dość sugestywną argumentacją. Przykładowo, holding może przyjąć część zadań realizowanych obecnie przez kooperantów. Może także elastycznie reagować na zmiany wielkości i struktury popytu, traktując produkcję cywilną jako bufor w okresie spadku popytu militarnego. Holdingi mogą podejmować się realizacji wieloletnich programów badawczo-rozwojowych i przyciągać do współpracy wojskowe przedsiębiorstwa badawczo-rozwojowych i przyciągać do współpracy wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne. Istotne znaczenie ma oczywiście wzrost kapitału w dyspozycji holdingów, co ułatwia finansowanie inwestycji obronnych. Nie można też zapominać o walce konkurencyjnej, zwłaszcza na rynkach zagranicznych, oraz o nawiązującej się współpracy z zachodnimi koncernami zbrojeniowymi. W rozproszeniu nasze przedsiębiorstwa będą słabymi i niepewnymi partnerami. Sprawy te coraz głośniej podnosi tworzące się w naszym kraju lobby przemysłu obronnego, zwłaszcza związane z branżą lotniczą. Pojawiła się także koncepcja utworzenia Banku Obrony Narodowej, który przejąłby obsługę finansową programów produkcji zbrojeniowej i kapitalizację części zysków sektora obronnego.

Komercjalizacja przemysłu obronnego, tworzenie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, nie powinno być jednym i ostatecznym celem przekształceń własnościowych. Holdingi mogłyby mieć formę spółek akcyjnych, w których 75% stanowić będzie udział państwa, 20% odda się lub odsprzedać pracownikom, a 5% przeznaczyć się na prywatyzację. W dalszej perspektywie przewiduje się coraz szerszą prywatyzację, według wzorców zachodnich. Do rozwiązania pozostaje stary problem utrzymania właściwego poziomu gotowości mobilizacyjnej przemysłu obronnego.

Kolejny etap konwersji i przekształceń przemysłu obronnego, rozpoczęty w 1995r., ma już charakter działań długofalowych, opiera się na trwalszej bazie legislacyjnej i zdobytym dość poważnym doświadczeniu. Wraz z poprawą stanu gospodarki narodowej pragnie się zapewnić odpowiednie środki budżetowe także dla potrzeb obronnych. Nie oznacza to jednak radykalnej poprawy naszego bezpieczeństwa na tym odcinku. Niepokój budzą następujące fakty: wykorzystywanie mocy produkcyjnych zaledwie na poziomie 40-50%, odejście ok. 65 tys. wykwalifikowanych pracowników, ogromny spadek eksportu, utrzymywanie się tendencji wzrostowej kosztów produkcji, wciąż niska wydajność i dość wysoki poziom zatrudnienia. Presja na opracowanie lepszej polityki obronno-gospodarczej i wyraźne określenie w niej roli i zadań przemysłu zbrojeniowego stała się bardzo silna.

W 1994r. Ministerstwo Przemysłu i Handlu zorganizowało przetarg na przygotowanie kompleksowej restrukturyzacji sektora obronnego, zapraszając odpowiedni firmy konsultingowe. Dobre ramy prawne dla tego typu działań stworzyła przyjęta w tym samym roku Ustawa o przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Przetarg wygrało Centrum Kooperacji Przemysłowej i opracowało obszerny Program restrukturyzacji sektora obronnego na lata 1995-2010 wraz ze szczegółowym projektem przedsięwzięć w latach 1995-96 i odpowiednimi projektami regulacji prawnych. Z naszego punktu widzenia interesujące jest zapoznanie się z celami tego programu.

Przede wszystkim warto zapamiętać, że horyzont czasowy analizy i prognozy obejmuje 15 lat, co stwarza poważne niebezpieczeństwo pojawienia się już po upływie 3-5 lat takich zjawisk, które mogą zmienić w sposób istotny cele i zadania. Do takich wysoce prawdopodobnych wydarzeń trzeba zaliczyć przyjęcie lub odroczenie przyjęcia Polski do NATO oraz pojawienie się nowych technologii i konstrukcji systemów uzbrojenia, jak również zaostrzenie się konkurencji na rynkach broni. Możemy jednak założyć, iż rozwinięty system monitoringu i przyjęcie zasady prognozowania kroczącego ograniczą ujemne następstwa ewentualnych zmian w przyjętym programie.

Program restrukturyzacji musiał określić docelowy potencjał produkcji obronnej dla przedsiębiorstw i to na okres pokoju i zagrożenia wojennego, a także oszacować potrzeby i możliwości eksportu i importu. Twórcy programu wyznaczyli również kierunki zmian w proporcjach produkcji wojskowej i cywilnej, uwzględniając rysujące się już projekty współpracy z firmami zagranicznymi. Program określa także kierunki i rozmiary nakładów inwestycyjnych, potrzebnych dla zagospodarowania mocy produkcyjnych zwalnianych z produkcji wojskowej. Świadczy to o całkowitym zerwaniu z błędnym, acz popularnym poglądem, że konwersja nic nie kosztuje i przynosi same korzyści. Poczesne miejsce zajmuje kalkulacja środków finansowych i źródeł ich pozyskiwania, potrzebnych do zmiany struktury produkcji.

Autorzy programu zajęli się również projektowaniem nowych mechanizmów, pozwalających przyspieszyć restrukturyzację sektora obronnego, z myślą o obniżeniu kosztów działalności zakładów i zwiększenia zysków przedsiębiorstw. Przemysł obronny nie może już liczyć na przywileje i musi działać w zgodzie z regułami gospodarki rynkowej, przy umiarkowanym sterowaniu ze strony władzy państwowej. Uznaje się potrzebę stosowania metod i narzędzi pobudzających aktywność firm i załóg. Specjalną uwagę zwraca się na możliwość intensyfikacji eksportu.

Wspominaliśmy już o trudnym problemie zadłużenia przedsiębiorstw zbrojeniowych i o działaniach podjętych dla jego redukcji. Zadłużenie jest w znacznej mierze dziedzictwem poprzedniego systemu finansowania

przemysłu obronnego, które zabierało przedsiębiorstwom wypracowany zysk i otwierało im dogodne kredyty. W 1992 roku ogólna suma zobowiązań finansowych przedsiębiorstw zbrojeniowych (zadłużenia) wyniosła 12,5 bln zł, w tym aż 10,3 bln zł stanowiły długi bankowe i płatności dla dostawców. Banki odmawiały finansowania zamierzeń długookresowych właśnie ze względu na niską wiarygodność przedsiębiorstw. Dyrekcje zakładów musiały często ustępować przed naciskiem związków zawodowych, żądających podwyżek płac ze względu na wysoką inflację. Dopiero od 1994r. notuje się pewną poprawę i odblokowanie kredytów bankowych. Jak wiemy, w wyniku negocjacji umorzono już 60-70% długów, ale suma zadłużenia wciąż jest wysoka (w 1994r. wyniosła 15,7 bln zł), chociaż istotnie zmieniła się jego struktura: zadłużenie wobec banków i dostawców spadło do poziomu 4,4 bln zł, natomiast wzrosły zobowiązania wobec Skarbu Państwa (do 11,3 bln zł), zwłaszcza z tytułu podatków.

O symptomach poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw przemysłu obronnego świadczy z jednej strony wzrost sprzedaży jego wyrobów, zwłaszcza cywilnych (np. w 1994r. aż o 20%), a z drugiej strony nieco wolniejsze tempo wzrostu kosztów uzyskiwania przychodów. Przedsiębiorstwa zmniejszyły zatrudnienie i wyzbyły się części zbędnego majątku. Skarb Państwa został obciążony kosztami rezerwowych mocy produkcyjnych, utrzymywanych w zakładach ze względu na gotowość mobilizacyjną. Coraz lepsze efekty przynosi wzrost kwalifikacji kadry zarządzającej, jej doświadczenia w procedurach marketingowych oraz prowadzeniu rozmów z władzami resortowymi i związkami zawodowymi. Poprawę sytuacji przynosi stabilizacja i nawet niewielki wzrost wydatków budżetowych na obronę narodową, aczkolwiek są one wciąż niebezpiecznie niskie w obszarze zakupów uzbrojenia i inwestycji rozwojowych. Trzeba pamiętać o dramatycznym wskaźniku - spadku w 1994r. wydatków na zakup uzbrojenia do poziomu 15% odnotowanego w 1991r.!

Na zakończenie tego krótkiego przeglądu procesu restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego warto zapoznać się z przykładami

pozytywnymi i negatywnymi, które odnoszą się do działań podejmowanych przez poszczególne przedsiębiorstwa.

Do pozytywnych trzeba zaliczyć przykład wspomnianego już kombinatu Z.M. „Łabędy”, głównego producenta sprzętu pancernego. Prężna dyrekcja wykorzystwała swój dorobek w dziedzinie produkcji cywilnych maszyn budowlanych i nie rezygnując całkowicie z produkcji wojskowej, znalazła poważne rynki zbytu między innymi dla swojej koparki „Brawal” oraz stworzyła nowe, atrakcyjne konstrukcje żurawi samojezdnych i ładowarek dla górnictwa. Kombinat ma nadzieję na wykorzystanie swego potencjału w ramach jednego z trzech strategicznych programów rządowych, a mianowicie - produkcji czołgu trzeciej generacji „Goryl”.

Znacznie trudniej jest ocenić działania głównych producentów przemysłu lotniczego, który poprzednio kierował 60% swoich wyrobów na rynki UW i RWPG. Przykład Wytwórni Sprzętu Lotniczego w Mielcu jest szczególnie wymowny. W 1989 roku te zakłady zatrudniały 20 tys. osób, co dla miasta liczącego 60 tys. mieszkańców oznaczało problem życiowej wagi. Utrata zamówień wymusiła tylko w roku 1994 zwolnienie przeszło 13,2 tys. pracowników, którzy nie mogli znaleźć nowego zajęcia w swoim mieście. Zakłady wciąż poszukują asortymentu produkcji cywilnej, dopływu kapitału zagranicznego i oferują swoje usługi kooperacyjne. Przedsiębiorstwo musi korzystać z pomocy państwa. Mielec doczekał się także decyzji rządowej o utworzeniu sfery wolnościowej i liczy na związane z tym ożywienie gospodarcze.

Energicznie poczynają dwa inne przedsiębiorstwa branży lotniczej. I tak, „PZL - Rzeszów” S.A. rozwinęła nie tylko produkcję odlewów dla potrzeb cywilnych, ale rozszerzyła kooperację ze znaną kanadyjsko-amerykańską firmą „Pratt and Whitney” w dziedzinie produkcji części do silników dla lotnictwa cywilnego. Z kolei „PZL - Świdnik” S.A. wytwarza na rynek cywilny przyczepy transportowe i wózki inwalidzkie, ale przede wszystkim usiłuje konstruować i produkować różne typy śmigłowców. Za udaną uznaje się konstrukcję śmigłowca „Sokół”, który uzyskał już międzynarodowy certyfikat jakości. Te

zakłady stają się firmą wiodącą w realizacji drugiego strategicznego programu rządowego - produkcji wielozadaniowego śmigłowca bojowego „Huzar”. Zainteresowanie udziałem w tym programie zgłaszają już poważne firmy zagraniczne.

Jako przykład negatywny można uznać ogłoszenie upadłości nowoczesnej Tłoczni Metali „Pressta” w Bolechowie koło Poznania. Zakład był zbudowany na potrzeby Układu Warszawskiego i miał produkować części do amunicji klasycznej i rakietowej. Okazało się, że zainstalowane prasy nie nadają się do tłoczenia zespołów dla wyrobów cywilnych. Adaptacja wymagałaby ogromnych nakładów inwestycyjnych.

W branży amunicyjnej, broni strzeleckiej i materiałów wybuchowych zakłady musiały znacznie ograniczyć zatrudnienie, bowiem popyt także na ich wyroby cywilne jest niski. Mające dobrą tradycję zakłady zbrojeniowe firmy „Mesko” w Skarżysku Kamiennej opanowały produkcję niektórych maszyn rolniczych, jak np. kosiarki, oraz zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego. Znacznie lepiej radzą sobie zakłady branży elektronicznej. Przykładowo, Przemysłowe Centrum Optyki w Warszawie rozwija produkcję cywilną, opartą na zakupionej licencji i technologii termowizyjnej, a także atrakcyjną produkcję elektronicznych kas sklepowych, współpracując z firmą niemiecką. Również zakłady „Warel” S.S. i „Radwar” wykorzystują dobrze szansę, jaką stwarza technologia dualna i utrzymujący się popyt rynku cywilnego i nawet wojskowego. Nasze stacje radiolokacyjne znajdują nabywców krajowych i zagranicznych, chociaż presja konkurencji i popytu naukowo-technicznego jest ogromna. Kierownictwo tych zakładów nauczyło się już wiele i stosuje zasadę wynajdywania wolnych „nisz” na tych rynkach.

Z jaką ofertą wychodzi polski przemysł zbrojeniowy wobec potrzeb własnych sił zbrojnych i ewentualnych partnerów koalicyjnych? Specjaliści twierdzą, że, że potrzeby własne możemy zaspokoić co najmniej w 70% i przeznaczyć pewną część produkcji na eksport. Możemy produkować: nowoczesne stacje radiolokacyjne i radiostacje pola walki, systemy kierowania ogniem wozów bojowych, broń strzelecką, działa przeciwlotnicze, kierowane

pociski przeciwpancerne i przeciwlotnicze (ale lepiej - w kooperacji), kutry raketowo-artyleryjskie, trałowce i okręty pomocnicze, sprzęt obrony przeciwchemicznej oraz różne rodzaje amunicji.

Właściwie wykorzystanie tego potencjału w interesie bezpieczeństwa Europy może przynieść istotne korzyści, chociaż obecna sytuacja nie jest nam przychylna, także z przyczyn obiektywnych. Istnieje niebezpieczeństwo niskiej koniunktury w krajach integrującej się Europy, przemysł zbrojeniowy NATO ma ogromne rezerwy i może Polskę traktować jako konkurenta i niezbyt atrakcyjnego partnera. Nasze poszukiwania nowoczesnej technologii, kapitału inwestycyjnego, możliwość kooperacji i wspólnych rynków, uwikłane są w skomplikowanych procedurach prawnych i wymagają wsparcia ze strony dyplomacji oraz polityki gospodarczej. Warto przeto również kontakty dwustronne przemysłów obronnych Polski i Niemiec traktować jako działania pilotujące, służące nowemu systemowi bezpieczeństwa ekonomicznego i militarnego.

PRZYPISY

1. M.Orłowski, *Gospodarka obronna w Niemczech*, Warszawa 1939, s.13.
2. Por. także, s.13-18. Zob. też.: G.Fischer, *Wehrwirtschaft. Ihre Grundlagen und Theorien*, Leipzig 1936, s.21-22 oraz rozdz.I.
3. Por. tamże, s. 54-131; zob. też.: A.Lampe, *Allgemeine Wehrwirtschaftslehre*, Jena 1938, s.15-39.
4. W.Stankiewicz, *Język, przedmiot i zakres badawczy ekonomiki obrony i ekonomiki wojskowej*. Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego (materiały z konferencji), AON, Warszawa 1991, s.42.
5. Por. *International Military and Defense Encyclopedia*, col.2, New York 1993, s.796. (Autorem hasła jest Luz Kollner).
6. Por. W.Stankiewicz, *Rodowód polskiej gospodarki obronnej*, (w:) *Gospodarka obronna Polski - stan obecny i perspektywy* (praca zbiorowa pod red. M.Sułka), AON, Warszawa 1995, s. 16-17).
7. „Można właściwie powiedzieć, że przeprowadziliśmy industrializację metodami gospodarki wojennej...”, (O.Lange, *Wizje gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1985, s. 408 też s. 477-478). Jeszcze w latach siedemdziesiątych podkreślano, że „... najważniejszym warunkiem rozwoju jest likwidacja prywatnej własności i władzy kapitalistów”, (G.Popow, *Problemy teorii zarządzania* (tłumaczenie z języka rosyjskiego), PWE, Warszawa 1980, s. 15).
8. W gospodarce socjalistycznej doszło do nadmiernej rozbudowy nie tylko przemysłu ciężkiego, ale przemysłu w ogóle (kosztem przede wszystkim sektora usług).
9. Por. Ch.J.Hitch, R.N.McKean, *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Warszawa 1965, s.118.
10. Por. J.Kornai, *Anti-Equilibrium. Teoria Systemów Gospodarczych. Kierunki badań*, PWE, Warszawa 1973, s.257-258.
11. W.Stankiewicz, *Ekonomika wojenna* (wyd.II), Warszawa 1981, s. 32.
12. Por. *Ekonomika obrony* (praca zbiorowa pod red. W.Stankiewicza), AON, Warszawa 1994, s. 295-296.
13. Jak wiadomo, oficjalne dane radzieckie nie tylko na temat wydatków wojskowych, ale również odnoszące się ogólnych danych rozwojowych, na Zachodzie były kwestionowane od dawna. Obecnie kwestionowane są również w Rosji. Sprawie tej towarzyszy szeroka dyskusja. Zob. np. B.Bołotin, *Sowietskij Sojuz: prosczałnyj statisticzeskij portriet 15 bywyszich respublik*, „Mirowaja Ekonomika i Meždunarodnyje Otnoszenija” 1993, nr 1; W.Kudrow, *Sowietskij ekonomiceskij rost: oficjalnyje dannyje i alitiernatiwnyje ocenki*, „Woprosy Ekonomiki” 1995, nr 10. Z różnych informacji wynika, że polska statystyka miała na Zachodzie dość dobrą opinię.
14. Gdyby uznać tę informację za wiarygodną, poziom ten można uznać, jak na tamte lata, za umiarkowany.
15. Por. J.Płaczek, *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995, s. 74-76.
16. Por. tamże, s.76.
17. Rozmowa z W.Łagodzińskim z GUS, „Polska Zbrojna”, z 6.X 1993.
18. Por. J.Płaczek, *Wydatki wojskowe...*, op.cit., s.57.
19. Por. tamże, s.113.

20. Por. tamże, s. 113. Liczby te wydają się trochę zanizone. W 1981r. - 83 przedsiębiorstwa przemysłu obronnego, zatrudniały ponad 280 tys. Pracowników, tj. nieco mniej niż 7% całego zatrudnienia w państwowym przemyśle przetwórczym. (Por. *Gospodarka obronna Polski...*, op. cit., s.103).
21. Materiały Departamentu Spraw Obronnych Centralnego Urzędu Planowania.
22. Por. L.Dudek, *Szkolnictwo wojskowe - tradycje i nowoczesność*, „Myśl Wojskowa”. 1973, nr 10.
23. Por. J.Kunikowski, *Wyznaczniki nowoczesności wojska*, „Wojsko Ludowe”, 1986, nr 3, s.85.
24. Por. J.Płaczek, *Wydatki wojskowe...*, op.cit., s.61.
25. Por. tamże, s. 61-62.
26. Por. tamże, s. 64.
27. Por. A.Z. Kamiński, *Geostrategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski*, W: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa - aspekty zewnętrzne*, Warszawa 1995 PISM, s. 9-26; M. Robelek, *Wybrane problemy strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*. Warszawa, Toruń 1994, s. 7-16; A.Z.Kamiński, *Bezpieczeństwo polityczno-wojskowe Polski*. Tamże, s.17-28; B.Balcerowicz, *Środki obrony państwa*, „Zeszyty Naukowe AON”, 1996, nr 2 (23), s. 7-27.
28. Chodzi o dwa podstawowe dokumenty - sygnowane 2 listopada 1992r. przez Prezydenta RP *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz tekst pt. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęty w tym samym dniu przez Komitet Obrony Kraju.
29. Por. A. Karkoszka, *Dylematy Partnerstwa dla Pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2 s. 13-24.
30. Obszerny materiał analityczny zawarty jest w następujących publikacjach : E.Halizak, *Geoeconomika - nowy wymiar bezpieczeństwa narodowego Polski*. Materiały z Konferencji Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Rembertów k.Warszawy, 22-23 października 1994r., s. 33-46; W. Kostecki, *Uwarunkowania ekonomiczne systemu obronnego państwa*. W: *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, Warszawa 1995, s.7-21; H.Chyłkowski, *Polska gospodarka a otoczenie międzynarodowe. Zależności i wyzwania*, W: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa - aspekty wewnętrzne*. Warszawa 1995 PISM, s. 43-58.
31. Por. J.M. Nowak, *Traktat CFE w systemie pojałtańskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2, s.87-108; M. Mróz, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)*, Warszawa 1995 BSE, raport nr 74; W. Kurzyca, *Polska a implementacja CFE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994 nr 4, s. 33-45.
32. Z obszernej literatury przedmiotu zwracam uwagę na : M.Daniluk, *Problemy konwersji przemysłu obronnego w Polsce w latach 1990-1994*, „Myśl Wojskowa” 1995 nr 4, s. 109-126; M.Łuczak, *Przemysł obronny - perspektywy zmian, a bezpieczeństwo*. W: *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*. Warszawa 1995, s. 37-51; P.Soroka, *Polityka obronna Polski, a restrukturyzacja przemysłu obronnego i jego zaplecza badawczo-rozwojowego*. Tamże, s. 52-62.

Płk dr hab. Zenon Stachowiak

BARIERY I ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO POLSKI

Bezpieczeństwo żywnościowe kraju zależne jest obok czynników jego kształtowania i utrwalania również od czynników ograniczających ten proces lub zagrażających temu stanowi. Czynniki te mają charakter barier i zagrożeń. Nadanie im rangi tematu oddzielnych rozważań narzuca jednocześnie określoną formułę ich celów, zakresu i też przewodnich oraz samej struktury rozważań.

Celem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu jest:

- określenie istoty oraz klasyfikacja barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju;
- przedstawienie funkcjonowania barier i zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju w okresie transformacji ustrojowej;
- wskazanie specyficznej roli żywności i jej wpływu na kształtowanie barier i zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Zagadnienia podjęte w toku rozważań ograniczone zostaną do zakresu: przedmiotowego - którymi są problemy bezpieczeństwa żywnościowego; podmiotowego - którymi jest państwo i społeczeństwo; przestrzennego - to jest do otoczenia zewnętrznego oraz kraju (gospodarki żywnościowej oraz części systemu gospodarczo-obronnego państwa); czasowego - to jest do przeszłości i teraźniejszość.

Uwaga rozważań skoncentrowana zostanie na trzech podstawowych zagadnieniach, stanowiących jednocześnie kościec ich struktury, a mianowicie:

- Bezpieczeństwa żywnościowego kraju wobec barier i zagrożeń dla jego kształtowania.

- Funkcjonowania barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego Polski w okresie transformacji ustrojowej.
- Specyficznych ról żywności a zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju

Nic przewodnią podjętych rozważań tworzą następujące tezy:

1/ Bezpieczeństwo żywnościowe kraju zależne jest również od czynników ograniczających ten proces lub zagrażających temu stanowi, mających charakter barier i zagrożeń.

2/ Bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski rozpatrywać trzeba w układzie zewnętrznych i wewnętrznych (na poziomie kraju i gospodarstw domowych) z uwzględnieniem ich wpływu na osłabianie obronności kraju.

3/ Niektóre z barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego powodują, że w żywności lub obszarach z nią związanych dopatrzeć można się przejawów przemocy gospodarczej w sferze międzynarodowych stosunków ekonomicznych.

Problemy podjęte w opracowaniu są rzadko przedmiotem głębszych rozważań. Szerzej rozwinięte zostały w niewielu pracach zwartych¹. Niektóre z kwestii zasygnalizowanych w opracowaniu są jednak przedmiotem rozważań licznych artykułów zamieszczonych w periodykach rolniczych, gospodarczych oraz dokumentach instytucji państwowych (MRiGŻ, NIK, CUP), a także placówek naukowo-badawczych (IŻiŻ, IERiGŻ, IRG SGH).

1. BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE KRAJU WOBEC BARIER I ZAGROŻEŃ DLA JEGO KSZTAŁTOWANIA

Wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe kraju mają - jak tego dowodzą tego analizy podstawowych jego uwarunkowań - obok czynników jego kształtowania i utrwalania, również czynniki ograniczających ten proces lub

zagrożających temu stanowi, przybierające charakter barier i zagrożeń. Z tego też względu koniecznym na wstępie staje się wskazanie ich istoty oraz przeprowadzenie ich klasyfikacji i podziałów.

1.1. Istota barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju

Barierami bezpieczeństwa żywnościowego kraju są czynniki ograniczające jego kształtowanie - przez które rozumieć należy realnie istniejące i możliwe do wystąpienia w krótkim, średnim i długim okresie, ograniczenia (hamulce, przeszkody, utrudnienia) fizycznej, ekonomicznej lub zdrowotnej dostępności do żywności, mające wymiar międzynarodowy, narodowy lub gospodarstwa domowego. Rozpatrywać trzeba je jednocześnie z problemem zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego - przez pojęcie którego należy rozumieć stan wywołany wystąpieniem lub możliwością wystąpienia barier kształtowania i utrzymania dostępności do żywności w określonych warunkach i zasadach. Oznacza to, że w barierach należy upatrywać źródeł zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego².

1.2. Klasyfikacje i podziały barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju

W odniesieniu do ogólnej sytuacji rozwojowej Polski charakteryzującej się dużym stopniem niepewności w kształtowaniu rzeczywistości, zarówno w dłuższym jak i krótszym horyzoncie czasowym, ujawniona została znacząca grupa barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju³. Ich identyfikacja - w zależności od przyjętych kryteriów - pozwala na dokonanie ich klasyfikacji i podziałów, a w konsekwencji na wypracowanie formuły ich listy (schemat 1). Przyjmując za podstawę jej konstrukcji, cechy bezpieczeństwa żywnościowego (takie jak: przyczyny, wymiar, poziom, sfera, obszar, charakter) możliwym staje się zarazem ujawnienie ich istoty.

Dla Polski, odwołując się do kryterium przyczyn ich wystąpienia, bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego dają się one zgrupować w trzech obszarach (schemat 1), a mianowicie:

1/ nieurodzajów spowodowanych kaprysami pogody (susza, zarazy);
 2/ powtarzających się nieurodzajów wiążących się jednocześnie bezpośrednio z kaprysami pogody i z przyczynami strukturalnymi (niekorzystna struktura agrarna, błędna polityka gospodarcza) wymagającej pomocy żywnościowej doraźnej w niezbędnym zakresie oraz w długofalowym okresie zasadniczych zmian strukturalnych, reorganizujących podstawy gospodarki żywnościowej;

3/ kryzysów żywnościowych zdarzających się w normalnych warunkach pogodowych i przy normalnych urodzajach, a wywołanych przy fizycznej obecności żywności - jego ekonomiczną niedostępnością, której podłoże tkwi przede wszystkim w zjawiskach wiążących się z recesją gospodarczą (szczególnie z obniżeniem wpływów dewizowych krajów i niedostępnością do rynków światowych) oraz nasilającymi się skutkami kryzysu zadłużeniowego (szczególnie zaś ograniczeniem możliwości importowych krajów zadłużonych).

Stosując **kryterium wymiaru i poziomu funkcjonowania** bezpieczeństwa żywnościowego, bariery i zagrożenia mogą wystąpić w wymiarze zewnętrznym (to jest międzynarodowym), dostrzeganym ze względu na poziom - jako globalne i regionalne oraz w wymiarze wewnętrznym, dostrzeganym na poziomie narodowym (krajowym) i gospodarstw domowych.

Najważniejszymi ze względu na podjęte rozważania są te, które dotyczą wymiaru wewnętrznego i poziomu narodowego (krajowego). W pewnym zakresie nakładają się one zarówno na wymiar międzynarodowy jak i na poziom gospodarstw domowych.

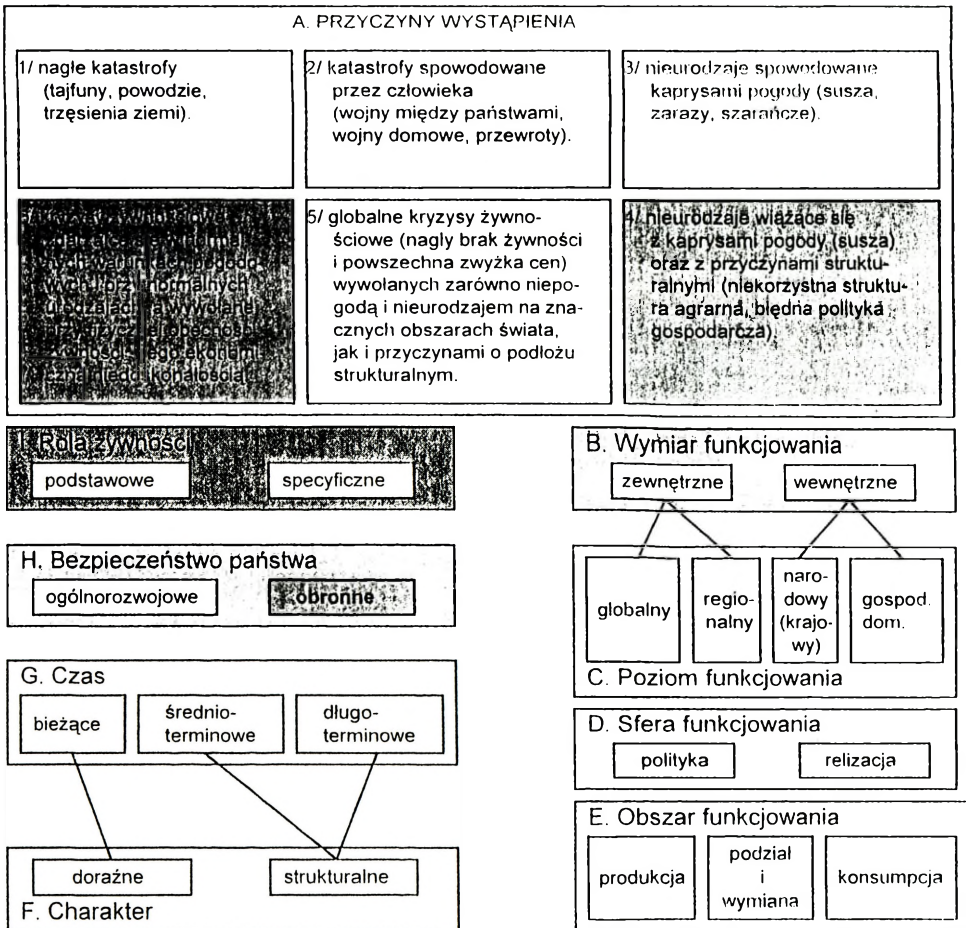
W dalszej kolejności stosując **kryterium sfer** które dotyczą bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego dają się one wyodrębnić jako na te które dotyczą sfery polityki i sfery realizacyjnej.

Natomiast **kryterium obszaru** pozwoliło, wskazać te które dotyczą produkcji, podziału i wymiany oraz konsumpcji.

Z kolei **kryterium charakteru** umożliwia ich rozróżnienie jako doraźnych lub strukturalnych.

Schemat 1

Ogólny podział barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego według różnych kryteriów



Wszystkie te bariery i zagrożenia spina zaś **kryterium czasu** wskazujący horyzont ich oddziaływania (bieżący, średnio- lub długoterminowy).

Odwołując się zaś do **kryterium bezpieczeństwa państwa** wyróżnić trzeba bariery i zagrożenia o charakterze ogólnorozwojowym i obronnym.

Innym kryterium, które musi zostać zauważone jest **kryterium roli żywności**. Uwzględniając je bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego podzielić można na te, które związane są z pełnieniem przez żywność roli powszechnie uznawanej, tj. zaspokajania podstawowej potrzeby fizjologicznej czyli głodu oraz na te, które związane są z pełnieniem ról specyficznych (czynnika kształtowania bezpieczeństwa państwa; czynnika przemocy wobec niego).

Charakter wskazanych barier i zagrożeń pozwala na sprowadzenie ich do dwóch nurtów:

- **pierwszego** - skupiającego uwagę na zagrożeniach doraźnych, mających swoje źródło w katastrofach przyrodniczych oraz w katastrofach spowodowanych przez człowieka, a będących w zasadzie nieprzewidywalnymi i wymagającymi szybkiej pomocy żywnościowej;
- **drugiego** - upatrującego przyczyn zagrożeń w zagrożeniach kryzysowych, średnio- i długoterminowych mających w zasadniczej części podwaliny strukturalne, a w pewnym tylko stopniu przyrodnicze.

W całej gamie barier i zagrożeń naruszających stan bezpieczeństwa żywnościowego znalazły się zarówno bariery i zagrożenia istotne, mniej istotne jak i marginalne. Hierarchizując je, wyraźnie dostrzegalnymi stały się te, które naruszają interesy polityczne, ekonomiczne i obronne Polski z siłą zdolną do poważnego osłabienia potencjału obronnego naszego kraju oraz pogarszające pozycje Polski i narażające nasz kraj na utratę suwerenności.

2. FUNKCJONOWANIE BARIER I ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO POLSKI W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Dostrzeżone w latach transformacji ustrojowej bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski najtrafniej rozpatrzeć - uwzględniając ich podziały według przyjętych kryteriów - czyniąc pierwotnym podział na zewnętrzne i wewnętrzne (schemat 2).

2.1. Zewnętrzne bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa

Źródłem wielu barier i zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju w latach 1989-1995 było i jest otoczenie zewnętrzne naszego kraju, czyli wymiar międzynarodowy, dostrzegane globalnie i regionalnie (schemat 2 i 3).

W wymiarze międzynarodowym wyraźnie dostrzegalnymi stały się te bariery i zagrożenia narodowego bezpieczeństwa żywnościowego Polski które wynikają z: wpływu światowej sytuacji przyrodniczej i ekologicznej oraz współczesnej istoty międzynarodowych stosunków ekonomicznych i regionalnych procesów integracyjnych.

Ważną grupę zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego stanowią dla naszego kraju światowe perturbacje przyrodniczo-klimatyczne oraz stan światowej ekologii⁴. Skutki występowania niekorzystnych zjawisk przyrodniczo-ekologicznych dla bezpieczeństwa kraju wyrażają się w ostatecznym rachunku mniejszą produkcją rolną oraz rosnącą skalą jej skażenia. Ujawniane za ich przyczyną szkody z jednej strony są kosztowne, z drugiej zaś ujawniają międzynarodowy i międzypokoleniowy charakter. Ich cechą charakterystyczną jest obecnie jeszcze to, iż są często niedostrzegane przez społeczeństwo i marginalnie traktowane w koncepcjach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Bariery i zagrożenia wynikające z międzynarodowych stosunków ekonomicznych są znaczącymi dla kształtowania bezpieczeństwa

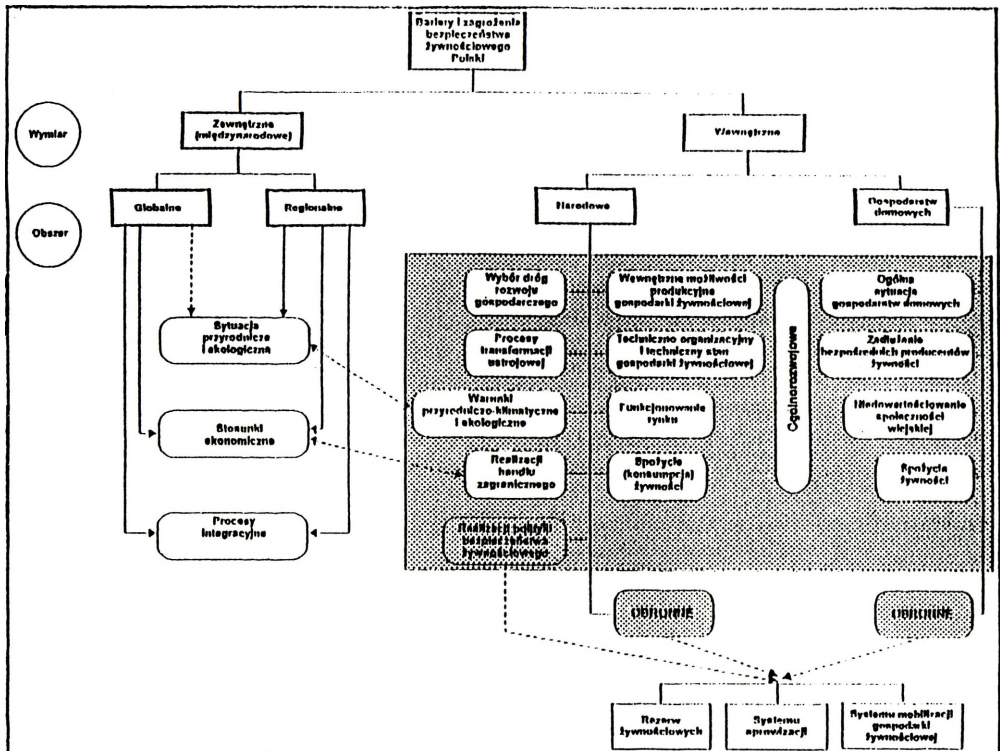
żywnościowego Polski. Mają one przy tym dość zróżnicowany charakter. Jedne skutkują bezpośrednio, inne zaś pośrednio - jak gdyby za przyzwoleniem naszego kraju. Ich przejawem jest przede wszystkim zbyt daleko idąca liberalizacja zasad handlu żywnością. Doprowadziła ona do tak dużej konkurencyjności produktów rolnych z zagranicy, że polskie rolnictwo stało się wobec niej bezbronnym. Sytuacja ta zaczęła niekorzystnie oddziaływać na bazę żywnościową polskiego rolnictwa, powodując zmniejszanie potencjału którą ona stanowi.

Również cały szereg barier i zagrożeń dla procesów kształtowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju ujawniły się w toku podjętych przez Polskę procesów integracyjnych. Wiązały się one ściśle z przyjętą logiką ich dwutorowości, z jednej strony na dążeniu do bezpośredniego wejścia w struktury UE, z drugiej zaś na pośrednich rozwiązaniach sprowadzających się do tworzenia koalicji regionalnych. Każda z tych dróg, obok nadziei, rodzi również zagrożenia.

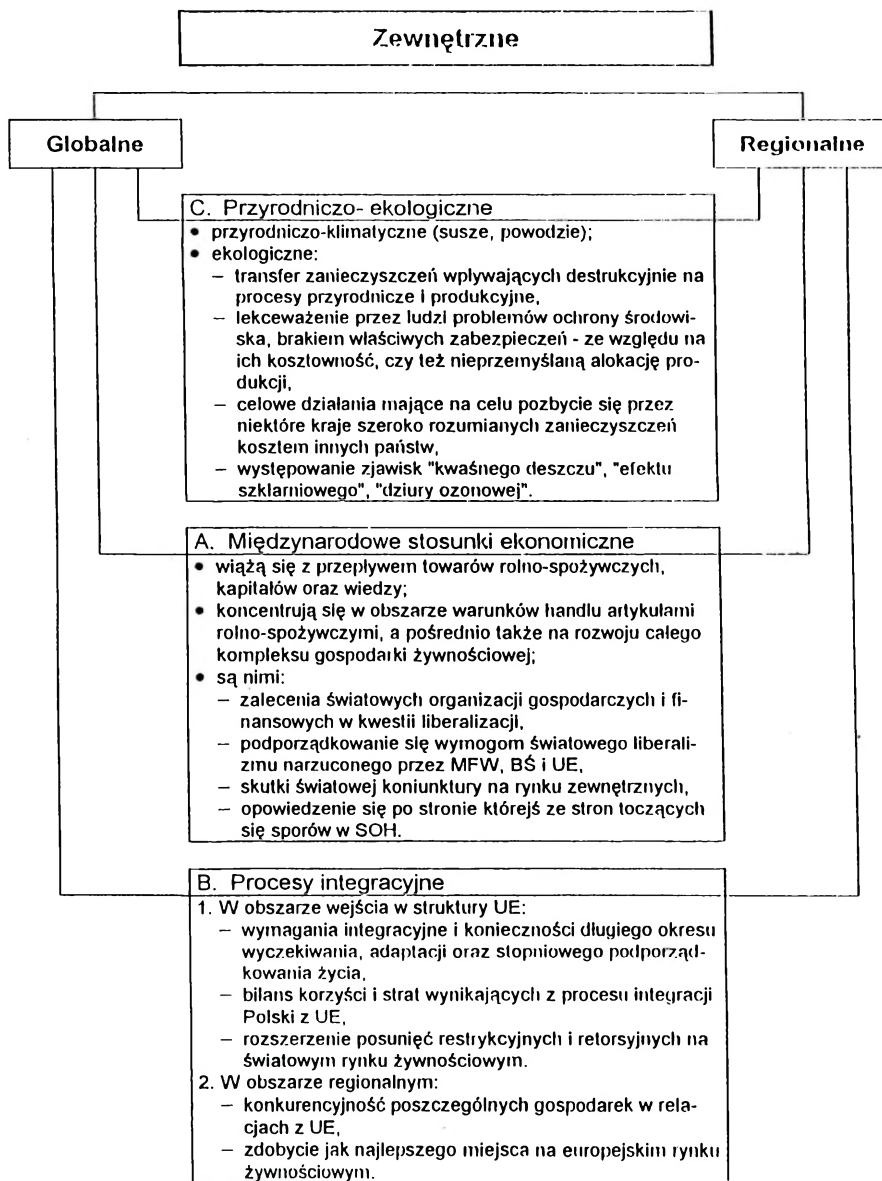
Część z nich ujawniła znamiona bezpośredniego lub pośredniego godzenia w obronność naszego kraju.

Schemat 2

Bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego Polski



Zewnętrzne bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski



2.2. Wewnętrzne bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego państwa

Również w wymiarze wewnętrznym, praktycznie w całym analizowanym okresie - czego dowiodły przeprowadzone rozważania - w każdej sferze rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej wystąpiły przejawy licznych barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego Polski. Dokonując ich systematyki wyraźnie dostrzegalnymi były te, które ujawniły charakter ogólnorozwojowych - odnoszących się zarówno do całości narodu (kraju) jak i tych, które dotyczyły tylko gospodarstw domowych oraz tych, które dotyczyły obronności kraju.

2.2.1. Ogólnorozwojowe bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego

W grupie barier i zagrożeń ogólnorozwojowych wyróżnić dają się wyraźnie te, które dotyczą **poziomu kraju** jak i te, które dotyczą **poziomu gospodarstw domowych**.

Na **poziomie kraju** (schemat 2 i 5) jako najważniejsze wskazać trzeba te, które wiązały się z:

- wyborem dróg rozwoju gospodarczego kraju - w tym gospodarki żywnościowej;
- procesami transformacji ustrojowej;
- warunkami klimatyczno-przyrodniczymi i ekologicznymi;
- wewnętrznymi możliwościami produkcyjnymi gospodarki żywnościowej;
- techniczno-organizacyjnym i technologicznym stanem gospodarki narodowej - w tym żywnościowej;
- funkcjonowaniem rynku;
- realizacją handlu zagranicznego;
- spożyciem (konsumpcją);
- realizacją polityki bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Uogólniając, źródeł ich powstania należy upatrywać w kilku wyraźnie dających się wyodrębnić sferach: ideologii, polityki, ekonomii oraz

przyrodniczo-klimatycznej i ekologicznej, z których każda daje się umiejscowić - chociaż w różnej skali - na płaszczyźnie koncepcyjnej i funkcjonalnej (realnej).

Wskazane bariery najczęściej ujawniały się w odniesieniu do: artykulacji opcji rozwojowej; błędów koncepcyjnych i funkcjonalnych (w tym prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych); braku środków; małej sprawności produkcyjnej; niskich kwalifikacji; opóźnień technicznych, organizacyjnych i technologicznych; braków i niedostatków informacyjnych; niedostosowania do mechanizmów rynkowych; opóźnień infrastrukturalnych; konkurencyjności, a także klimatu, przyrody i ekologii⁵.

Konsekwencją funkcjonujących barier stały się liczne zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski, wśród których wskazać trzeba przede wszystkim na: niedostateczne uwzględnienie wymagań suwerenności kraju; złe sekwencje działań stabilizujących oraz nietrafne rozwiązania i decyzje rządu; niedopasowanie wielkości struktury produkcji żywności do popytu krajowego i zagranicznego; dekapitalizacja majątku produkcyjnego i nieprodukcyjnego; niski poziom efektywności produkcji, przetwarzania, przechowywania i handlu; występowanie sprzeczności pomiędzy uczestnikami rynku; nieracjonalne zachowania producentów, przetwórców i handlowców; utrzymywanie się luki techniczno-organizacyjnej i technologicznej; osłabienie handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi; pogłębienie ryzyka gospodarowania; wzrost konsumpcji żywności szkodliwej dla zdrowia.

Bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju ujawniły się również na poziomie gospodarstw domowych (schemat 2 i 5). Dały się one zauważyć i wyszczególnić jako bariery i zagrożenia: spożycia indywidualnego; zadłużenia bezpośrednich producentów; niedowartościowania producentów rolnych i społeczności wiejskiej. Ujawniły się one zarówno w formie bezpośredniej jak i pośredniej.

Przyczyniły się one do tego, że generalna ocena stanu bezpieczeństwa żywnościowego Polski w latach 1989-1994 wskazująca na zdolność naszego kraju (w normalnych warunkach funkcjonowania) do bieżącego zapewnienia

wyżywienia polskiego społeczeństwa na poziomie zbliżonym do norm żywieniowych i modeli żywieniowych i akceptowanego społecznie na obecnym etapie rozwoju kraju, nie może jednak w dłuższym horyzoncie czasu zostać uznana za zadowalającą (tabela 1 i 2). Wyżywienie pewnej części polskiego społeczeństwa graniczy bowiem z poziomem grożącym niedożywieniem (tabela 3). Znalazło to potwierdzenie na wszystkich płaszczyznach dostępności członków gospodarstw domowych do żywności.

Na płaszczyźnie fizycznej dostępności do żywności:

- przy ogólnej potencjalnej dostępności do żywności, istnieniem w wymiarze rzeczywistej dostępności licznych obszarów niedożywienia w poszczególnych gospodarstwach domowych.

- zmianą struktury fizycznego spożycia żywności, wyrażającą się niższą niż w przeszłości konsumpcją produktów pochodzenia zwierzęcego - rekompensowaną (względami ekonomicznymi) jest większym spożyciem produktów roślinnych.

- przy powszechnej fizycznej dostępności do żywności czynnikiem ograniczającym jej popyt stały się względy ekonomiczne, co oznacza, że była ona w pełni dostępna dla rodzin dobrze i średnio zarabiających, natomiast w ograniczonym zakresie dla znacznej części gospodarstw domowych, których nie było stać nie tylko na zakup produktów droższych, ale również często na zakup taniego pożywienia.

Na płaszczyźnie ekonomicznej dostępności do żywności:

- została ona zapewniona w naszym kraju w wymiarze ogólnym, ale nie we wszystkich grupach i na wszystkich poziomach gospodarstw - potwierdzony został fakt, iż rynek - jako mechanizm gospodarczy i jako instytucja - nie rozwiąże automatycznie i żywiłowo problemu zaspokojenia potrzeb żywieniowych na takim poziomie, który zapewniłby normalny psychofizyczny rozwój licznym grupom ludności. Wobec rosnącej grupy ludności w obszarze poniżej granicy ubóstwa jest on niezdolny do rozwiązania tego problemu.

Na płaszczyźnie dostępności do zdrowej żywności:

- utrzymywanie się nieprawidłowości żywieniowych - dotyczących nie tylko ilości i struktury pobieranej żywności, ale również regularności spożywanych posiłków.

Wpływ na strukturę wyżywienia ma także znajomość zasad regularnego żywienia:

- obecność na rynku żywnościowym skażonej żywności.

Schemat 4

Wewnętrzne bariery i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski

ŹRÓDŁA	BARIERY	ZAGROŻENIA
A. Sfera ideologii: • koncepcje, • funkcjonowanie.	• Artykulacja opcji rozwojowej.	• Niedostateczne uwzględnienie wymagań suwerenności kraju.
B. Sfera polityki: • koncepcje, • funkcjonowanie.	• Błędów koncepcyjnych. • Błędy funkcjonalnych.	• Złe sekwencje działań stabilizujących. • Nietrafne rozwiązania i decyzje rządu.
C. Sfera ekonomii • koncepcje, • funkcjonowanie.	• Braku środków. • Małej sprawności produkcyjnej. • Niskich kwalifikacji. • Opóźnień technologicznych, technicznych i organizacyjnych. • Braków i niedostatków informacyjnych. • Niedostosowania do mechanizmów rynkowych. • Opóźnień infrastrukturalnych. • Konkurencyjności.	• Niedopasowanie wielkości i struktury produkcji do popytu krajowego i zagranicznego. • Dekapitalizacja majątku produkcyjnego i nieprodukcyjnego. • Niski poziom produkcji, przetwarzania, przechowywania i handlu. • Sprzeczności pomiędzy uczestnikami rynku. • Nieracjonalne zachowania producentów, przetwórców i handlowców. • Luka techniczno-organizacyjna i technologiczna. • Osłabienie handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi.
D. Sfera przyrodniczo-klimatyczna: • koncepcje, • funkcjonowanie,	• Klimatyczno-przyrodnicze. • Ekologiczne.	• Pogłębienie ryzyka gospodarowania. • Wzrost konsumpcji żywności szkodliwej dla zdrowia.

Schemat 5

Wewnętrzne ogólnorozwojowe bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie gospodarstwa domowego

ŹRÓDŁA	BARIERY	ZAGROŻENIA
OGÓLNA SYTUACJA GOSPODARSTW DOMOWYCH		
• Obniżenie się ogólnego poziomu życia.	• Słaba kondycja gospodarstw domowych.	• Spadek wydatków na żywność. • Powrót do "naturalizacji" spożycia w gospodarstwach chłopskich.
SPOŻYCIA ŻYWNOSTCI		
• Obniżenie dochodów. • Niekorzystne relacje "dochody - wydatki". • Niedostateczna wiedza rolników o sposobie postępowania w zakresie ochrony środowiska.	• Poziomu i struktury konsumpcji indywidualnej.	• Pogarszanie się poziomu wyżywienia (narastanie niedoborów niektórych składników odżywczych). • Narastanie symptomów prowadzących do degradacji zdrowotnej społeczeństwa. • Spożywanie skażonej żywności.
ZADŁUŻENIA BEZPOŚREDNICH PRODUCENTÓW ŻYWNOSTCI		
• Transformacja ustrojowa gospodarki. • Pętla kredytowa. • Liberalizacja zasad funkcjonowania rolnictwa.	• Kredytowo-płatnicze.	• Niewydolność produkcyjna.
NIEDOWARTOŚCIOWANIA SPOŁECZNOŚCI WIEJSKIEJ		
• Przekonanie rolników, że ich interesy są poświęcane na rzecz interesów innych działów gospodarki narodowej.	• Wartości zawodu i zamieszkania.	• Poczucie rolników, że są obywatelami drugiej kategorii.

Tabela 1

Przeciętne dzienne spożycie żywności na 1 osobę w przeliczeniu na walor odżywczy i składniki odżywcze

Wyszczególnienie	Średniorazowa norma żywienia netto	Wielkość spożycia brutto w latach					Stożek pożytku średniorazowej nor- my netto w 1993 roku
		1989	1990	1991	1992	1993	
Gospodarstwa domowe - ogółem							
Wartość energetyczna (k) (kcal)	2160	14600	14032	13687	13812	*	113,8
Składniki odżywcze (w g):		3491	3349	3269	3299		
- białko:	79,6	91,0	88,4	89,6	87,9		99,1
- zwierzęce	31,7	53,9	52,0	52,9	50,6		135,1
- roślinne	45,9	37,1	36,4	36,7	37,3		73,1
- tłuszcze	91	129,6	122,2	121,0	121,5		109,9
- węglowodany	360	488	472	449	457		102,8
Gospodarstwa państwowe							
Wartość energetyczna (k) (kcal)	2451	10643	10082	10243	10084	9981	87,6
Składniki odżywcze (w g):			2408	2446	2408	2384	
- białko:	76,7	69	66	66	65	65	76,1
- zwierzęce	31,4		41	41	40	39	105,1
- roślinne	41,3		25	26	25	26	51,0
- tłuszcze	85		101	102	99	100	105,8
- węglowodany	341	320	308	314	313	306	80,1
Gospodarstwa państwowe - chłopięce							
Wartość energetyczna (k) (kcal)	2647	11924	11669	11641	11346	11941	197,0
Składniki odżywcze (w g):			2787	2781	2710	2852	
- białko:	81	77	76	74	72	75	81,1
- zwierzęce	34,1		45	44	42	44	114,8
- roślinne	46,6		31	30	30	31	59,9
- tłuszcze	93		109	109	104	111	109,4
- węglowodany	371	382	374	376	372	383	92,9
Gospodarstwa chłopięce							
Wartość energetyczna (k) (kcal)	2728	13498	13218	13026	12728	13105	104,8
Składniki odżywcze (w g):			3157	3111	3010	3178	
- białko:	82,0	88	86	84	82	83	91,1
- zwierzęce	34,5		53	51	49	49	127,8
- roślinne	47,5		33	33	33	34	64,4
- tłuszcze	96		128	125	122	127	118,4
- węglowodany	383	420	413	410	401	421	98,9
Gospodarstwa emerytów i rencistów							
Wartość energetyczna (k) (kcal)	2432	13921	13218	13497	13130	13805	122,0
Składniki odżywcze (w g):			3157	3224	3136	3297	
- białko:	77,2	89	86	88	85	86	100,1
- zwierzęce	33,8		52	54	51	50	133,1
- roślinne	43,3		34	34	34	36	74,8
- tłuszcze	82		128	131	125	134	147,1
- węglowodany	346	439	415	424	417	434	112,8

Opracowano na podstawie danych: RS 1992, s. 222; RS 1993, s. 342; RS 1994, s. 370; H. Sekula, Z. Niedzielski, K. Figurski, M. Morawska, Spożycie artykułów żywnościowych, „Wiadomości Statystyczne”, nr 13/1993, s. 22; Cz. Bywałec, Dylematy wyboru, „Życie Gospodarcze”, nr 19/1993.

Tabela 2

Spożycie żywności na tle norm modeli spożycia dla 1990 i 1995 roku (w % normy)

Produkty naturalne		Lata					
		1989	1990	1991	1992	1993	1994
Zboża w przeliczeniu na przetworzy	1990	91,4	89,8	90,6	93,0	95,3	96,1
	1995	106,4	104,5	105,5	108,2	110,9	111,8
Ziemniaki	1990	89,4	90	87,5	90	91,9	89,4
	1995	102,1	102,9	100	102,9	105	102,1
Warzywa	1990	92,8	95,2	100,8	92,8	97,6	92
	1995	96,7	99,2	105	96,7	101,7	95,8
Owoce	1990	69,3	64,2	82,7	90,4	100,4	62,3
	1995	62,4	57,8	74,4	81,4	90,4	56
Mięso i podroby (1)	1990	112,0	111,5	119,0	114,3	109,8	107,4
	1995	98,4	98	104,6	100,4	96,4	90
Ryby	1990	101,7	90	103,3	106,7	111,7	108,3
	1995	67,8	60	68,9	71,1	74,4	72,2
Tłuszcze jadalne (2)	1990	105,7	97,1	95,7	101,9	102,9	92,9
	1995	85,4	78,5	77,3	82,3	83,1	75
Mleko (3)	1990	91,2	84,6	81,1	76,1	73,1	72,1
	1995	86,7	80,3	77	72,3	69,7	68,7
Jaja	1990	82,7	83,6	76,5	75,7	78,6	63,8
	1995	83,5	84,3	77,2	76,4	69,2	64,4
Cukier	1990	112,2	105,5	84,7	86,8	98,8	93,3
	1995	104,2	98	78,7	80,7	91,8	86,7
Wartość energetyczna							
w kcal							
• kryterium 1990 roku		97,5	93,5	91,3	92,7		
• kryterium 1995 roku		99,6	95,5	93,3	94,1		
w MJ							
• kryterium 1990 roku		98,0	94,1	91,9	92,7		
• kryterium 1995 roku		99,5	95,6	93,1	94,2		

Tabela 3

Skala zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie gospodarstwa domowego (wg przeciętnego dziennego spożycia energetycznego netto per capita jako procent zaspokojenia średnioważonej normy żywieniowej) w oparciu o kryterium liczby osób oraz grup dochodowych.

Gospodarstwa domowe w 1992 roku wg podziału na grupy dochodowe								
Rodzaj gospodarstwa	Grupy dochodowe w tys. zł na 1 osobę miesięcznie							
	do 600	600-800	800-1000	1000-1400	1400-1800	1800-2200	2200-2700	powiad 2700
	% udział gospodarstw danej grupy w ogóle gospodarstw							
	3,87	8,85	12,79	25,97	19,54	12,20	7,93	8,85
pracownicze	74,6	70,4	80,4	87,2	91,7	96,9	103,0	111,8
pracowniczo-chłopskie	60,4	63,3	67,7	91,6	98,1	107,0	119,2	134,6
chłopskie	61,8	67,8	95,9	103,4	110,7	114,5	129,4	127,2
emerytów i rencistów	70,4	95,8	108,6	122,5	124,1	132,6	135,1	135,5

Gospodarstwa domowe w 1993 roku wg liczebności osób						
Rodzaj gospodarstwa	Liczba osób		2	3	4	5
	% udział w ogóle gospodarstw		15,4	26,1	34,2	13,3
pracownicze			116,2	92,2	82,2	80,4
pracowniczo-chłopskie			163,8	127,1	105,0	94,4
chłopskie			155,4	124,7	106,1	95,6
emerytów i rencistów			133,4	110,2	96,7	86,8

Uwagi: Przeciętne dzienne spożycie energetyczne per capita określono pomniejszając o 10% (z tytułu uwzględnienia strat przy przechowywaniu i przygotowywaniu posiłków) wartość przeciętnego dziennego spożycia energetycznego brutto per capita

ramy rębu bezpieczeństwa żywnościowego

ramy obszaru pomiędzy granicznym progiem bezpieczeństwa żywnościowego a dolną granicą

rębu bezpieczeństwa

ramy obszaru niedożywienia

Opracowano na podstawie: RS 1993, s. 227, 242; RS 1994, s. 270-271.

2.2.2. Obronno-militarne bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego państwa

Spośród dwóch wskazanych zbiorów ogólnorozwojowych wewnętrznych barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego Polski, to jest z poziomu kraju i poziomu gospodarstwa domowego, część z nich - tak bezpośrednio jak i pośrednio - godzi w obronność naszego kraju, kumulując się w tych jej obszarach które związane są z rezerwami żywnościowymi, aprowizacją żywnościową oraz mobilizacją gospodarki żywnościowej.

Bariery i zagrożenia w obszarze gromadzenia rezerw żywnościowych kraju dotyczyły przede wszystkim ukształtowanego ich poziomu, dyslokacji oraz zasad i warunków gromadzenia (schemat 6).

W latach transformacji poziom zgromadzonych zapasów i rezerwy żywności w niewielkim stopniu zaspokajał i zaspokaja potrzeby krajowe (tabela 4). Są one przy tym asortymentowo bardzo zróżnicowane, wystarczają od kilku (jak mięso i jego przetwory), do kilkunastu (jak w przypadku cukru) czy też do kilkudziesięciu dni (jak w przypadku zbóż konsumpcyjnych). Sytuację w zakresie gromadzenia rezerw żywnościowych uznać należy za złą. Osiągnięte poziomy rezerw poszczególnych asortymentów artykułów rolno-spożywczych daleko odbiegają od średnich europejskich wymagań⁶. Rezerwy mięsa i jego przetworów są około 7-8-krotnie od nich mniejsze, rezerwy smalcu około 4-5-krotnie, rezerwy cukru około 5-krotnie mniejsze, a zbóż konsumpcyjnych ponad 2-krotnie mniejsze. Jedynie rezerwy mleka zdają się spełniać ten punkt odniesienia.

Również za minimalne należy uznać zapasy żywnościowe znajdujące się w handlu i u producentów, bowiem zapewniają one zaspokojenie potrzeb żywnościowych społeczeństwa (według norm wojennych) tylko na okres kilku dni (4-6). Są one więc zbyt małe, aby mogły zapewnić równowagę podaży z popytem w przypadku paniki zakupów wywołanej nasilaniem się zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Oznacza to, że ciągłość zaopatrywania społeczeństwa w żywność spaść musi na państwowe rezerwy żywności gromadzone przez Agencje Rynku Rolnego.

Lepszą jest sytuacja w sferze państwowych rezerw specjalistycznych (zastrzeżonych), a więc w odniesieniu do rezerw i zapasów żywności utrzymywanych na potrzeby sił zbrojnych. Jeśli poziom tych rezerw można uznać za zadowalający, to takiej oceny nie można sformułować w stosunku do ich alokacji.

Obszarem rodzącym liczne zastrzeżenia stała się kwestia dotychczasowej **dyslokacji** żywnościowych rezerw państwowych (tak gospodarczych jak i specjalistycznych). Zmiany polityczne ostatnich lat, powodując bowiem daleko idącą reorientację dotychczasowych sojuszy, wymusiły potrzebę nowego spojrzenia na kwestie gromadzenia rezerw żywnościowych w naszym kraju. Istniejący obecnie stan uznać trzeba za nie spełniający podstawowych wymogów obronności kraju. Około 1/4 rezerw żywnościowych zlokalizowana jest w strefach bezpośredniego zagrożenia (do 80 km od linii granicy) konfliktem zbrojnym.

Przedsięwzięcia na rzecz w miarę równomiernego rozlokowania rezerw żywnościowych na terytorium kraju i niezbyt blisko granic - oceniając je w horyzoncie lat 1989-1995 - uznać należy za odbiegające od oczekiwań i potrzeb. W praktyce w większej skali nie mogły zostać one podjęte ze względu na brak środków. Będące w dyspozycji państwa rezerwy i zapasy charakteryzuje przy tym duże rozproszenie w sferze tworzenia i utrzymania. Jedną z przyczyn tego stanu jest brak centralnego ośrodka planistyczno-decyzyjnego. Za rezerwy artykułów rolno-spożywczych (w ramach państwowych rezerw gospodarczych) odpowiada Prezes Agencji Rynku Rolnego, natomiast za rezerwy specjalistyczne - szefowie poszczególnych resortów tj. MON i MSW.

Ważnym obszarem barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju są zasady i warunki gromadzenia rezerw państwowych. Patrząc z tego punktu widzenia - będące w dyspozycji naszego kraju rezerwy żywnościowe ze względu przede wszystkim na swą wielkość nie spełniają oczekiwań co do roli, jaką winny pełnić. Ich strategiczna ranga jako bazy aprowizacyjnej jest znikoma. Niewielki był również ich wpływ ekonomiczny jako instrumentu

interwencyjnego równoważenia rynku rolnego. Zaś ranga psychologiczna wydaje się być nawet niedostrzegalną.

Ważnym mankamentem polskiego systemu rezerw żywnościowych jest ich ograniczony wymiar sprowadzający się w praktyce do żywnościowych państwowych rezerw gospodarczych i rezerw specjalistycznych (w rozumieniu zasadniczych rezerw strategicznych) oraz zapasów u bezpośrednich producentów i w handlu. Wyraźnie zauważalnym jest brak w pełnym tego rozumieniu rezerw rynkowych, rezerw dodatkowych, strategicznych rezerw handlowych oraz rezerw rodzinnych (nazywanych także indywidualnymi). Te formy celowego gromadzenia żywności są powszechnie stosowanymi w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej.

Wszystkie te bariery i zagrożenia w obszarze rezerw i zapasów żywnościowych wskazują na małą skuteczność polityki gospodarczo-obronnej. Widocznym na obecnym etapie rozwoju kraju jest brak korelacji tworzenia i utrzymania rezerw i zapasów z celami polityki gospodarczo-obronnej oraz z centralnym Programem Mobilizacji Gospodarczej. Brak jest również, przystających do nowych warunków rozwojowych kraju, prawnych rozwiązań całości problemu zapasów i rezerw.

Wobec takiej sytuacji, w celu eliminacji barier i zagrożeń, które wystąpiły w obszarze gromadzenia zapasów i rezerw koniecznym jest: zweryfikowanie i dostosowanie wielkości i struktury zapasów i rezerw żywnościowych do wymogów gospodarki rynkowej; wprowadzenie ustawowych rozstrzygnięć w celu nałożenia określonym podmiotom gospodarczym obowiązków tworzenia i utrzymania określonej części rezerw żywnościowych oraz dostosowania obciążeń gromadzenia i utrzymywania zapasów i rezerw do warunków gospodarki rynkowej.

Dla obronnego bezpieczeństwa żywnościowego kraju pośrednimi przejawami zagrożeń są niedostateczne działania na rzecz stworzenia systemu zabezpieczającego niezbędną podaż żywności na poziomie gospodarstw domowych - zwłaszcza rolniczych - w sytuacji wystąpienia stanu zagrożenia państwa (klęską żywiołową lub stanem wojny). Powszechnym jest, obok braku

sprawnego systemu ostrzegania o zaistnieniu takiej sytuacji, także niedostateczna wiedza o sposobie postępowania rolników na rzecz ochrony środowiska naturalnego, wody, żywności, zwierząt i roślinności. Sytuację tę potwierdza zachowanie polskiego społeczeństwa- w tym rolników, po awarii czarnobylskiej elektrowni atomowej.

Negatywną stroną żywnościowego aspektu obronnego na szczeblu gospodarstwa domowego jest niedostrzeżenie potrzeby gromadzenia rezerw żywnościowych na szczeblu gospodarstwa domowego tak w wymiarze rodzinnym (indywidualnym). Na braku realizacji tej formy gromadzenia rezerw ciążyą zapewne oceny z przeszłości, kiedy to robienie zapasów żywnościowych było uważane za "chomikarstwo" i miało wydźwięk negatywny. Nadal więc realną staje się sytuacja panicznych wykupów (co miało miejsce np. w odniesieniu do cukru). Jest to sytuacja diametralnie różna od panującej w rozwiniętych gospodarczo krajach świata (Szwajcaria, Niemcy, USA), w których to idea dobrowolnych lub obowiązkowych domowych rezerw żywności jest nie tylko dostrzegana, ale również od wielu lat w szerokim zakresie realizowana.

Schemat 6

Bariery i zagrożenia dla systemu rezerw żywnościowych

ŹRÓDŁA	BARIERY	ZAGROŻENIA
• Sytuacja finansowa państwa (braki środków). • Zmiany polityczne i reorientacja sojuszy.	• Poziom rezerw żywnościowych. • Dyslokacja rezerw żywnościowych.	• Niewielki stopień zaspokojenia potrzeb krajowych. • Rozmieszczenie rezerw żywnościowych nie spełnia wymogów obronności państwa.
• Ograniczony wymiar roli rezerw żywnościowych. • Brak całościowych prawnych rozwiązań problemu rezerw i zasobów żywności.	• Zasady gromadzenia rezerw żywnościowych.	• Znikoma rola w tworzeniu bazy aprowizacyjnej kraju. • Niedostateczny wpływ na stabilizację rynku rolnego.
• Brak korelacji tworzenia i utrzymania rezerw i zapasów z celami PG-O oraz centralnym PMG.	• Warunki gromadzenia rezerw.	• Utrzymywanie się sytuacji niedostosowanej do nowych warunków rozwojowych kraju.

Tabela 4

Szacunek wielkości zapasów i rezerw żywnościowych (w dniach) w latach
1989-1994 (średniorocznie)

Wyszczególnienie	Zasoby żywności w handlu i u producentów	Państwowe żywnościowe rezerwy gospodarcze
Mięso i jego przetwory - ogółem	4-5	5-8
• u producentów	4-5	
• w handlu	0,3-0,6	
Przetwory zbożowe - ogółem	2-10	35-50
• u producentów	1,5-6	
• w handlu	0,6-12	
Ryby i ich przetwory - ogółem	4-6	
• u producentów	2,5-4,5	
• w handlu	0,3-3	
Tłuszcze roślinne i zwierzęce - ogółem	3-7	10-15
• u producentów	2-5	
• w handlu	0,6-2	
Przetwory mleczne - ogółem	0,3-0,5	1-2
• u producentów	0,3-0,4	
• w handlu	0,05	

Opracowano na podstawie: RS 1992, s. 376; RS 1994, s. 438-439; Informacja o sytuacji gospodarczej kraju w styczniu 1995 roku, GUS, Warszawa 1995, s. 22; Raporty rynkowe (mięso, zboże, rzepaka, mleko), ARiGŻ, IERiGŻ, ARR, w latach 1991-1994.

Bariery i zagrożenia systemu aprowizacji żywnościowej, których znamiona ujawniły się w analizowanym okresie, swoje źródła mają w sferze koncepcyjnej i realizacyjnej polityki bezpieczeństwa żywnościowego (schemat 7).

W sferze koncepcyjnej, przyczyn ich ujawniania upatrywać należy przede wszystkim w niedostatecznym postrzeganiu problematyki zabezpieczenia potrzeb żywnościowych ludności w stanach zagrożeń bezpieczeństwa państwa i wojny. Wynika to w dużej mierze z często wąskiego i bardzo ogólnego jej rozumienia, a mianowicie jako zaopatrywanie ludności w środki żywnościowe oraz w pewnym zakresie produkcję surowców żywnościowych, ich przetwarzanie oraz obrót nimi. Brak jest dostrzegania faktu, iż jest to szczególny system zaopatrywania ludności w pierwszej potrzeby artykuły żywnościowe, obejmujący jej produkcję, przetwarzanie i przede wszystkim obrót artykułami żywnościowymi, który jest wprowadzany w okresach szczególnie trudnych, jak wojny i klęski żywiołowe.

Natomiast w sferze realizacyjnej występowanie barier i zagrożeń w systemie aprowizacji dla obronności kraju wiązać trzeba z kilkoma przyczynami. W pierwszym rzędzie stanowią je względy ogólnorozwojowe i kulturowo-cywilizacyjne; dalej niedostosowanie bazy żywienia kraju do możliwych wariantów zagrożeń bezpieczeństwa kraju. W odniesieniu do sił zbrojnych rażąco jest zwłaszcza niedopasowanie ich alokacji do istniejących składnic kwatermistrzowskich i intendenckich, gdzie składowane są między innymi zapasy operacyjne żywności i sprzętu oraz zapasy użytku bieżącego służby żywnościowej. Ważną kwestią w związku z reorganizacją sił zbrojnych jest trafność umiejscowienia służby żywnościowej w ramach logistyki wojskowej⁷.

Przyczyn ogólnorozwojowych i kulturowo-cywilizacyjnych występowania barier i zagrożeń dla systemu aprowizacji upatrywać trzeba pomijając warunki fizyczno-geograficzne w kulturze przemysłowo-rolnej, w sytuacji na rynku żywnościowym oraz w procesach społeczno-gospodarczych zachodzących w poszczególnych regionach kraju. Zwłaszcza niewystarczające wydaje się

uwzględnienie skali zmian, jakie wywołał postęp naukowo-techniczny w żywnościowym segmencie gospodarki narodowej, wymuszający bezwzględną potrzebę wojenno-ekonomicznego prognozowania i planowania poczynąń produkcyjnych w jego obszarze. Również zmiana systemu gospodarowania nie odnalazła swego pełnego odzwierciedlenia w kształtowaniu narodowego systemu aprowizacyjnego.

Mimo wyraźnej poprawy w porównaniu do lat z okresu gospodarki planowej rynek artykułów żywnościowych ujawnił w niektórych jego segmentach "płytkość", która przyczyniała się do powstawania na nim napięć. Są to w istocie rzeczy przejawy braku dostatecznych przewartościowań poglądów w kwestii współczesnego podejścia do systemu aprowizacji żywnościowej.

Istotną przyczyną występowania barier i zagrożeń w funkcjonowaniu systemu aprowizacji żywnościowej jest niedostosowanie bazy wyżywieniowej kraju do możliwych stanów zagrożeń bezpieczeństwa kraju i stanu wojny. Jak dowiodły przeprowadzone analizy znaczna część obszarów które mogą zostać zajęte w toku realnego konfliktu leży na terenach charakteryzujących się dobrą urodzajnością i wysoką produkcją rolną. Utrata tych terenów równa się jednocześnie z utratą znacznych zasobów żywności pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

W sytuacjach ekstremalnych, to jest w sytuacjach wojny problem wyżywienia społeczeństwa - którego rozwiązanie w gospodarce pokojowej jest już bardzo trudne - wzrasta niebywale. Za przyczyną wyraźnego ograniczenia czynników produkcji, jej znacznej dezorganizacji, licznych zniszczeń, zjawisk grabieży, przemieszczania się mas ludzkich należy liczyć się z możliwością wystąpienia sytuacji dużego deficytu żywności, a nawet z głodem. Niesprzyjającym dla tej sytuacji byłby niskie poziomy zgromadzonych w analizowanym okresie zapasów i rezerw żywnościowych.

Schemat 7

Bariery i zagrożenia dla systemu aprowizacji żywnościowej

ŹRÓDŁA	BARIERY	ZAGROŻENIA
SFERA KONCEPCYJNA Niedostateczne postrzeganie problemu zabezpieczenia potrzeb żywnościowych w różnych stanach bezpieczeństwa państwa.	Uprozczone pojmowanie aprowizacji żywnościowej.	Ograniczona realizacja przedsięwzięć aprowizacji żywnościowej.
SFERA REALIZACYJNA - Procesy społeczno-gospodarcze w poszczególnych regionach kraju. - Sytuacja na rynku żywnościowym. - Zmiana systemu gospodarowania. - Zmiana otoczenia zewnętrznego kraju. - Reorientacja sojuszy politycznych.	- Ogólnorozwojowe - Fizyczno-geograficzne	- Niedostosowanie bazy żywnieniowej kraju do możliwości wariantów zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju. - Pomijanie wpływu postępu naukowo-technicznego w żywnościowym segmencie gospodarki żywnościowej. - Niedopasowanie alokacji SZ do istniejących składnic kwatermistrzowskich i intendenckich.

Wskazane żywnościowe bariery i zagrożenia w obszarze systemu rezerw i systemu aprowizacji, ujawniają się również w obszarze **systemu mobilizacji gospodarki żywnościowej** (schemat 8). Zbieżność ta jest wynikiem ścisłych związków realizacji celów i zadań tych przedsięwzięć na rzecz obronności kraju⁸. Podobnymi i zbliżonymi są również przyczyny ich funkcjonowania. Tkwią one zarówno w sferze koncepcyjnej jak i realizacyjnej.

W sferze koncepcyjnej barier i zagrożeń dla systemu mobilizacji gospodarki żywnościowej doszukiwać trzeba się przede wszystkim w zbyt powolnym tempie jego zmian w stosunku do zmian ustrojowych mających miejsce w naszym kraju. Stąd też rozwiązania mobilizacji gospodarki żywnościowej bazują w znacznej mierze na tymczasowych i bieżących rozwiązaniach w oparciu o centralny "Program Mobilizacji Gospodarczej". Istotnym utrudnieniem jest to, że w nowych warunkach ustrojowych kraju muszą one uwzględniać w obszarze gospodarki obronnej - której częścią składową jest gospodarka żywnościowa, relacje pomiędzy wielu podmiotami gospodarczymi charakteryzującymi się różnymi formami własności. Relacje te mając znamiona obowiązku świadczenia usług materialnych i niematerialnych (dalece zróżnicowanych w odniesieniu do poszczególnych podmiotów) wywołują określone zachowania, z których część nie sprzyja działaniom na rzecz obronności kraju. Ich podłożem jest fakt wypadania (wskutek likwidacji, upadłości itp.) wielu podmiotów gospodarczych z życia gospodarczego (np. PGR) oraz w wielość małych podmiotów gospodarczych nie przygotowanych organizacyjnie i kapitałowo do świadczeń mobilizacyjnych.

Problem ten ma swój identyczny wydzźwięk w całej gospodarce narodowej. Dokonujący się proces transformacji systemowej powoduje, że realizacja zadań obronnych przez podmioty gospodarcze nie będące własnością państwa napotyka na duże trudności, głównie wskutek niedoskonałości uregulowań prawnych. Pilną potrzebą w związku z taką sytuacją staje się przyjęcie rozwiązań systemowych gwarantujących realizację zadań obronnych przez wszystkie podmioty gospodarcze.

Również obszarem występowania licznych barier i zagrożeń była sfera realizacyjna w obszarze mobilizacji gospodarki żywnościowej. W praktyce lat 90-tych sytuację w tym obszarze określić trzeba jako bardzo niekorzystną. Stanowiły o tym w pierwszym rzędzie malejące wydatki na mobilizację gospodarki żywnościowej. Ich realny poziom w 1995r. był kilkakrotnie niższy niż w 1989 r. W rezultacie zaniechano nowych inwestycji w zakresie infrastruktury obronnej oraz ograniczono zakupy dla obrony cywilnej.

Konsekwencją ograniczenia wydatków na mobilizację stało się ukształtowanie sytuacji ograniczonego zaspokojenia przez gospodarkę potrzeb sił zbrojnych na czas wojny.

W sytuacji daleko idących zmian wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwojowych kraju koniecznymi i wymuszonymi działaniami państwa musi być modyfikacja systemu mobilizacji gospodarki żywnościowej (a odnosi się to również do całej gospodarki narodowej) w kierunku nadania mu cech większej elastyczności, niezawodności, odporności na zakłócenia oraz wzmacniania podatności na wprowadzenie dalszych udoskonaleń.

Zadaniem pierwszoplanowym na przyszłość musi stać się wyrugowanie negatywnych zjawisk systemu mobilizacji gospodarczej żywnościowej, co oznacza w praktyce konieczność zwiększenia wydatków mobilizacyjnych.

Sprawą ściśle wiążącą się z doskonaleniem systemu mobilizacyjnego gospodarki narodowej stać się ma planowanie gotowości mobilizacyjnej polskiej gospodarki żywnościowej. Powinno ono przyczynić się do pożądanego ukształtowania i utrzymania na odpowiednim poziomie bazy mobilizacyjnej gospodarki żywnościowej.

Schemat 8

Bariery i zagrożenia dla systemu mobilizacji gospodarki żywnościowej

ŹRÓDŁA	BARIERY	ZAGROŻENIA
SFERA KONCEPCYJNA • Zmiany ustrojowe. • Niedoskonałość uregulowań prawnych.	• Dostosowawcze	• Tymczasowość rozwiązań w ramach centralnego PMG. • Trudności w zaangażowaniu małych podmiotów gospodarczych do świadczeń mobilizacyjnych.
SFERA REALIZACYJNA • Malejące wydatki na mobilizację gospodarczą.	• Zasilania finansowego	• Powolne tempo zmian i poziom odbiegający kilkakrotnie od potrzeb. • Utrzymywanie się negatywnych zjawisk mobilizacji gospodarczej w gospodarce żywnościowej.

3. SPECYFICZNE ROLE ŻYWNOŚCI A ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO KRAJU

Analiza realnych barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego Polski dowodzi, iż niektóre spośród nich kumulując się powodują, że żywność lub obszary z nią związane zaczynają pełnić rolę środka przemocy gospodarczej w sferze międzynarodowych stosunków ekonomicznych. U podłoża tej sytuacji leży dążenie niektórych państw z bliższego i dalszego otoczenia zewnętrznego Polski, do rozwiązywania swoich problemów rozwojowych kosztem interesów innych państw, w tym naszego kraju. Jest ono przy tym wspierane regulacjami prawnymi krajowymi i międzynarodowymi - najczęściej zaś regionalnych ugrupowań.

Przemoc⁹ w swej istocie zmierza do osłabienia, podporządkowania, częściowego lub całkowitego unicestwienia określonych sfer gospodarki. Jest ona przy tym ściśle związana z przymusem, a więc z sytuacją, w której jedna strona w wyniku warunków stworzonych przez drugą stronę lub wskutek innych okoliczności, jest zmuszona często do postępowania niekorzystnego dla siebie. W określonych sytuacjach przemoc ta urasta nawet do rangi upoważniającej traktować żywność jako broń żywnościową. Kryje ona w sobie przy tym elementy naruszające interesy obronności naszego kraju.

3.1. Żywność jako środek przemocy gospodarczej

Żywność, obok roli powszechnie uznawanej tj. zaspokajania podstawowej potrzeby fizjologicznej czyli głodu, w określonych specyficznych sytuacjach ujawnia także inne role, jak np. czynnika kształtowania bezpieczeństwa państwa, czy też czynnika przemocy wobec niego. Z tymi rolami żywności często spotykamy się współcześnie. Rodzą one sytuacje przyczyniające się do osiągania konkretnych celów społecznych, gospodarczych i politycznych, tak w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym.

Odwołując się do najczęściej stosowanych podziałów środków przemocy ekonomicznej (schemat 9), na administracyjne, dyplomatyczne, ekonomiczne oraz niekonwencjonalne¹⁰, zauważyć trzeba, że żywność jako środek przemocy można zlokalizować we wszystkich tych obszarach. Ten stan rzeczy odnosi się także do naszego kraju - i to zarówno jako przedmiotu agresji, jak i podmiotu jej tworzenia i realizacji. Przykładów takiej sytuacji, ograniczając się tylko do okresu lat 1989-1994 jest wiele.

W obszarze **środków administracyjnych**, którymi są różnego rodzaju zakazy i ograniczenia, w związku z rozszerzaniem się międzynarodowych stosunków ekonomicznych i zwiększaniem zależności gospodarstw narodowych od rynku zewnętrznego oraz utrzymywaniem się interwencji państwa w życie gospodarcze mamy do czynienia z embargiem na import lub eksport żywności oraz licencjonowaniem handlu zagranicznego żywnością. Działania te są pochodną obecnego podziału światowego rynku rolnego, który nie zadawała większości krajów świata - w tym krajów wiodących w rozwoju gospodarczym.

Zastosowanie żywności jako środka przemocy gospodarczej w postaci rozwiązań administracyjnych miało i ma miejsce w odniesieniu do naszego kraju, jak i przez nasz kraj. Rozwiązania je stanowiące mogą mieć charakter jawny lub ukryty. W obu przypadkach zazwyczaj ściśle związane są z działaniami protekcyjnymi.

W obszarze tych środków wskazać trzeba także administracyjne decyzje rządu USA i ZSRR zakazujące z początkiem roku 1992 połowów w środkowej części Morza Beringa, na mocy porozumienia zawartego pomiędzy tymi dwoma krajami o ochronie zasobów naturalnych. Ograniczenie dostępu do Morza Beringa - w sytuacji kiedy z tego obszaru pochodziło około 60% ryb (w tym wszystkie dorsze, mintaje i morszczuki) łowionych przez polskie rybołówstwo dalekomorskie - oznacza w istocie kres polskich połowów dalekomorskich i upadek przedsiębiorstw rybackich.

Przykładem ukrytych restrykcji administracyjnych (co jest sprzeczne z art.30 umowy przejściowej) jest postępowanie Wspólnoty (Unii) zgodne z jej

przepisami, ale restrykcyjne wobec naszego kraju, a sprowadzające się do ochrony własnego rynku żywnościowego. W konsekwencji Polska traktowana jest jako rezerwowy rynek zbytu i zaopatrzenia, do którego w zależności od potrzeb, dostęp może być rozszerzany bądź ograniczany. Rozwiązania te, jeśli nawet byłyby zgodne z literą układu, to nie są one zgodne z jego duchem.

Również w grupie **środków dyplomatycznych** (którymi są: nacisk polityczny, bojkot i propaganda) żywność uwzględniana jest jako przedmiot ich uruchomienia.

Znamiona wywierania nacisku politycznego na Polskę ujawniają w dużej mierze zalecenia międzynarodowych organizacji finansowych (MFW i BŚ) oraz gospodarczych (GATT - SOH i UE). Noszą one wyraźnie znamiona nacisku na przyjęcie rozwiązań o charakterze szokowym, o dużym stopniu surowości i jednostronności.

Przykładem wyraźnego ograniczania bezpieczeństwa żywnościowego naszego kraju są zalecenia dla naszego rządu formułowane w opracowaniach MFW i BŚ pod tytułem "Strategia rolna dla Polski". Zalecenia te, z pozoru w interesie polskich konsumentów uderzyłyby w pierwszej kolejności w polskie rolnictwo doprowadzając do ograniczenia produkcji, a następnie także w konsumentów¹¹.

W znacznym zakresie takiego charakteru dopatrzeć można się także w umowie stowarzyszeniowej z EWG (UE), będącej w swej istocie grą wzajemnych ustępstw i restrykcji. Stwarza ona jednak przez to możliwość osłabienia nacisku na nasz kraj, poprzez stosowanie odpowiedniej polityki i taktyki negocjacyjnej w oparciu o głęboką interpretację litery i ducha układu stowarzyszeniowego.

Przykładem zastosowania propagandy jako środka przemocy w odniesieniu do sfery żywnościowej w Polsce, są sugestie zachodnich rozwiązań ekonomicznych w polskiej gospodarce żywnościowej. Przejawiają się one na wielu płaszczyznach, od oparcia się na ekspertach z tego kręgu kulturowego w rozwiązywaniu problemów polskiej gospodarki żywnościowej, po przyjmowanie dyktatu MFW. Oznacza to, że "doradztwo" w określonej

formie i sytuacji trzeba zaliczyć do form przemocy gospodarczej. Ocena ta nie oznaczają zupełnego odżegnywania się od porad zachodnich ekspertów. Niebezpieczeństwo tkwi przede wszystkim w bezkrytycznej akceptacji porad.

Przykładem zastosowania propagandy jako środka przemocy jest nadanie światowego wydźwięku informacji o skażeniu radioaktywnym mleka w proszku sprowadzonego z Polski na Sri Lankę. Rozpoznanie tej sprawy dowiodło, iż mleko to nie zostało wyprodukowane w Polsce, ani też nie zostało sprowadzone z Polski. Fakt ten wskazuje na połączenie propagandy z bojkotem w celu eliminacji producentów z Europy Środkowej na rynku międzynarodowym¹².

Najczęściej żywność jako środek przemocy gospodarczej wykorzystywana była i jest w obszarze **środków ekonomicznych, tak tradycyjnych, jak i współczesnych**. Potwierdzają to doświadczenia z przeszłości, a także doświadczenia okresu transformacji ustrojowej. Zostały one zastosowane wobec Polski, a także przez nasz kraj, chociaż w mniejszym zakresie i w celach ochronnych.

W szerokim zakresie wykorzystane były tradycyjne środki przemocy gospodarczej w postaci różnego rodzaju barier taryfowych i pozataryfowych o zróżnicowanym zakresie oddziaływania i zróżnicowanym znaczeniu, będące jednocześnie narzędziami polityki ekonomicznej każdego państwa. Są one przy tym tak konstruowane, że zawsze korzystne są dla krajów EWG (UE), natomiast w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej ujawniają zawsze w mniejszym - a najczęściej w dużym stopniu zagrożenia rozwojowe. Stosowane były one zazwyczaj grupowo, rzadziej pojedynczo.

Przykładem wykorzystania barier taryfowych i pozataryfowych wobec Polski są rozwiązania tzw. GSP (Generalized System of Preferences) to jest generalnego systemu preferencji celnych przyjętych od 1.01.1991 r. przez EWG w stosunku do Polski¹³. Objął on także preferencjami niektóre produkty rolne (konkretnie 12 rodzajów towarów). Obok jednak aspektów pozytywnych, ujawnił on także cały szereg aspektów dyskryminujących. Preferencje nie objęły eksportu tych produktów (rzepaku, ryb morskich, grzybów - poza

kurkami, mięsa króliczego, melasy i mleka w proszku), które stanowiły znaczącą pozycję w polskim eksporcie, na które został utrzymany wysoki poziom stawek celnych, a niektóre obciążone były nawet opłatami wyrównawczymi. Oprócz tego system GSP utrzymał i rozszerzył zakres dotychczas pobieranych kaucji gwarancyjnych od firm importujących niektóre polskie artykuły rolne, które przepadały w przypadku nie zrealizowania transakcji. Oslabiało to zapędy importowe przedsiębiorstw handlowych. Szacunki bilansu korzyści i strat płynących z GSP dowodzą, iż w sumie ten system preferencji nie sprzyja interesom naszego kraju. Cła i opłaty wyrównawcze którymi zostały obarczone niektóre polskie towary importowane do EWG (UE), okazały się być istotnym czynnikiem utrudniającym eksport z Polski i wyraźnie pogarszającym jego efektywność.

W grupie barier taryfowych na czoło wysunęły się cła ujawniając przy tym zróżnicowany charakter. Uwidoczniło się to bardzo wyraźnie w związku z szerokim otwarciem polskiej gospodarki na import artykułów żywnościowych. Liberalizacja importu, wyrażająca się znaczną obniżką ceł głównie z myślą o wsparciu reform strukturalnych, zaowocowała jednak w innym obszarze bo sferze konsumpcji. Na półkach polskich sklepów obok importowanych owoców cytrusowych pojawiła się jednocześnie różnego rodzaju żywność, często odbiegająca od polskich norm zdrowotnych¹⁴. Sytuacja ta, na odcinku produkcji artykułów żywnościowych z jednej strony przysporzyła pewnych wzorców do naśladowania, z drugiej strony jednocześnie przyniosła przede wszystkim zagrożenia - od konkurencyjności po wyraźne pogorszenie sytuacji finansowej polskich producentów żywności, prowadzące niekiedy do degradacji i bankructwa nawet najlepszych producentów.

Wyraźnym przykładem zaistnienia takiej sytuacji jest produkcja drobiu. Dotknęła ona wszystkich jego sfer.

Hodowla kur i kurcząt załamana została niczym nie skrępowanym importem jaj konsumpcyjnych oraz tusz kurzych. Import jaj - najpierw z Niemiec, później z krajów byłego ZSRR spowodował wyłączenie z produkcji wielu ferm niosek. Natomiast import tusz kurzych - zwłaszcza udek kurzych

z USA, przyczynił się znacznie do ograniczenia produkcji bojlerów. Stała się ona nieopłacalna.

W hodowlę i eksport indyków z kolei uderzyły rosnące ceny pasz i prawie stały kurs walut.

Największe spustoszenie przyniosła jednak liberalizacja kontaktów handlowych w sferze produkcji gęsi. Złamana została chroniona przez dziesiątki lat hodowla polskich gęsi, w stosunku do której obowiązywał zakaz wywozu żywca oraz wylęgowych jaj. Eksport materiału genetycznego (100 tys. gęsi i 30 tys. jaj wylęgowych) związany z zamysłem stworzenia na wschodnich terenach RFN ferm hodowli doskonałych ras gęsi spowoduje z czasem skuteczną zaporę przed napływem gęsich tuszek z Polski¹⁵.

W sumie kraje Europy Zachodniej uzyskały pełne otwarcie rynku umożliwiające podejmowanie działalności gospodarczej bez jakichkolwiek licencji, ograniczeń i formalnych utrudnień.

W szerokim zakresie wykorzystywane były również opłaty wyrównawcze. Ta forma protekcjonizmu rolnego EWG objęła przede wszystkim owoce z Polski, takie jak: porzeczki czarne i czerwone (odszypułkowane i mrożone) oraz wiśnie. Owoce te zostały objęte opłatami wyrównawczymi, gdyż miały szansę stać się konkurencyjnymi do owoców z Wspólnoty. Według MWGzZ straty dla Polski wywołane wprowadzeniem opłat wyrównawczych na czarne porzeczki odszypułkowane wyniosą około 14 mln USD, a na mrożone do przetwórstwa około 3 mln USD oraz na porzeczki czerwone około 400 tys.USD.

Z kolei spośród barier pozataryfowych, środkiem który w największym zakresie został ujawniony wobec naszego kraju, a także wobec innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, stały się bariery sanitarne ze strony państw EWG. Występowały one w postaci blokad sanitarnych. Przyczyn ich uruchomienia było kilka - w przypadku bydła było nią wystąpienie (1993 r.) "pryszczycy" u zwierząt eksportowanych z Europy Środkowo-Wschodniej (z bliżej nie rozpoznanego kraju), a w przypadku trzody chlewnej spowodowane zostało szczepieniami przeciwko pomorowi świń. Rozwiązanie

te należy dostrzegać także jako wyraz stosowania odpowiedzialności zbiorowej. Mimo, iż z punktu widzenia prawa było ono dopuszczalnym (art. 29 Układu...), nie powinno stanowić narzędzia arbitralnej dyskryminacji i ukrytych restrykcji. Zastosowane barier sanitarnych dotknęło dotkliwie polski eksport towarów rolno-spożywczych. Uruchomione zostały one w momencie deklaracji o wprowadzeniu przez EWG podwyżki kontyngentów importowych z Polski. W rzeczywistości zaś doszło do przyhamowania eksportu z naszego kraju. Sugerowane zaś przez EWG poddawanie eksportowanego żywca kwarantannie sanitarnej wiązało się z znacznym podwyższeniem kosztów eksportu (co wynikało ze wzrostu kosztów wyżywienia i zmiany kategorii eksportowej), a w konsekwencji nie konkurencyjną ceną.

Uruchomione przez EWG bariery sanitarne spowodowały jednocześnie reakcje odwetowe naszego kraju w postaci takich samych barier, ale dla importu - i to zarówno z krajów EWG jak i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Dopuszczono możliwość importu mięsa i jego przetworów tylko z krajów czworokąta wyszechradzkiego (Czechy, Słowacja, Węgry) oraz Skandynawii, USA, Kanady, Austrii i Danii. Żywiec wolno było sprowadzić także z Łotwy. Granice zamknięte zostały natomiast dla mięsa importowanego z tych krajów, które nie dały odpowiedzi na ankietę fitosanitarną oraz dla przetworów mięsnych i półtuszy mrożonych z tych wszystkich krajów których zakłady przetwórcze (w tym ubojnie) nie mają certyfikatów EWG lub USA. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że żaden zakład mięsny leżący na wschód od Bugu, niezależnie od stopnia nowoczesności, nie uzyskał takich certyfikatów¹⁶.

W grupie środków pozataryfowych koniecznym jest dostrzeżenie tych środków, które związane są z funkcjonowaniem karteli. W polskiej rzeczywistości gospodarczej uwidoczniły się one w związku z prywatyzacją niektórych zakładów przemysłu rolno-spożywczego, zwłaszcza tych, które były uznawane za wiodące. Przykładem tego jest transakcja kupna przez amerykański koncern - Gerber Products Company 60% akcji największego w Europie Środkowej producenta przetworów owocowo-warzywnych i odżywek dla dzieci - rzeszowskiej "ALMINY"¹⁷.

Nie mniej ważne znaczenie jak tradycyjne ekonomiczne środki przemocy gospodarczej mają także środki współczesne, w tym przede wszystkim politykę kursu walutowego, presję finansową w stosunku do waluty słabszej, zmienne formy kredytowania oraz cały obszar rozwiązań oddłużania kraju. Przyczyniły się one w znacznej części do wyraźnego osłabienia konkurencyjności cenowej niektórych polskich towarów (np. szynki na rynek amerykański - który jest rynkiem subwencjonowanym) a w ostatecznym rozrachunku do eliminacji eksportu tych towarów.

Żywność jako środek przemocy gospodarczej lokalizowana jest także w obszarze tzw. **środków niekonwencjonalnych**. Ich charakter jest dalece zróżnicowany. Charakteryzują się one specyficznymi przedsięwzięciami nie przystającymi do środków administracyjnych, dyplomatycznych i ekonomicznych, takich jak: wywiad gospodarczy, dywersja czy sabotaż.

Obecnie w obszarze gospodarki żywnościowej największe znaczenie ma wywiad gospodarczy, którego zadaniem jest bieżące rozpoznanie jej mocy wytwórczych i ich rozmieszczenie, zasad jej funkcjonowania oraz słabych jej stron i wąskich gardeł. Proceder ten w Polsce ukierunkowany jest przede wszystkim na rozpoznanie stanu poszczególnych ogniw naszej gospodarki pod względem zdolności produkcyjnych oraz pod względem kondycji finansowej.

Informacje o stanie szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywnościowego zdobywane są przede wszystkim poprzez funkcjonowanie legalnych instytucji takich jak kontakty instytucjonalne, naukowe oraz publikacje i wypowiedzi fachowców i obywateli danego państwa. Wyraźne znamiona takich przedsięwzięć ma działalność zachodnich firm konsultingowych oraz uczestnictwo i wpływ wielu doradców ekonomicznych na sprawy bytu gospodarczego naszego państwa.

Inną grupę środków niekonwencjonalnych stanowią te środki, które są zbiorem środków administracyjnych, dyplomatycznych i ekonomicznych - takich jak blokada ekonomiczna.

Do środków niekonwencjonalnych zaliczyć trzeba także te, które rodzą zagrożenia ekologiczne. Jako przykład ich stosowania wskazać trzeba próby

lokalizacji w Polsce takich środków chemizacji rolnictwa które charakteryzują się znacznym stopniem degradacji środowiska.

Rzeczywistość międzynarodowych stosunków ekonomicznych początku lat 90-tych dowiodła nie tylko użycia żywności jako środka przemocy wobec Polski, ale również przez nasz kraj wobec innych. Różniło się jednak ono przyczynami wystąpienia tego rozwiązania zarówno formą jak i charakterem. Przemoc ze strony Polski wobec innych sprowadziła się do tzw. prewencyjnej agresji ekonomicznej. Przyczyną jej uruchomienia było przede wszystkim przeświadczenie o możliwości podjęcia dalszych kroków represyjnych ze strony EWG (UE). Uznano, że najlepszą obroną przed nimi będzie ofensywa gospodarcza. Jej istotą stało się podjęcie tych samych przedsięwzięć represyjnych, w oparciu o tę samą przyczynę, jednak użytą w innej formie argumentacji. Przykładów tego rozwiązania przytoczyć można kilka.

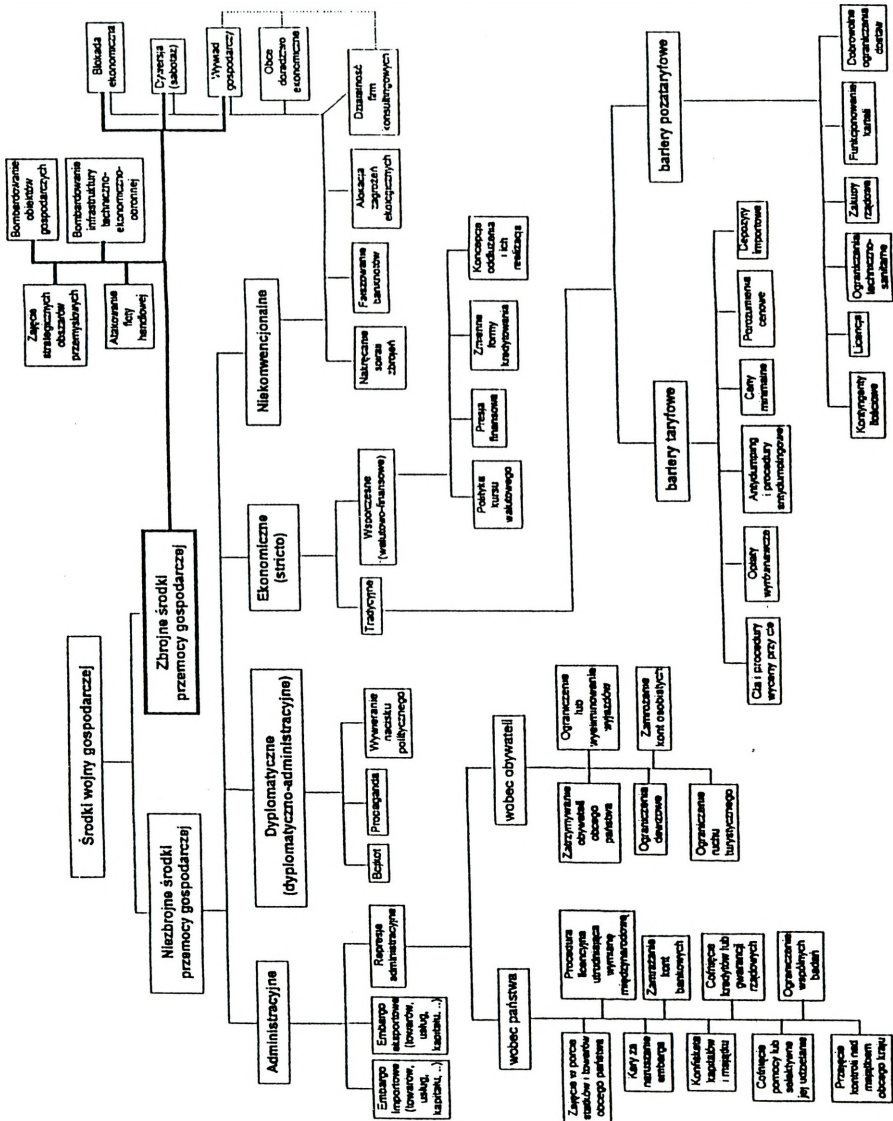
Stały się nim decyzje polskiego rządu o zakazie importu i tranzytu zwierząt parzystokopytnych i surowych produktów pochodzenia zwierzęcego z krajów EWG oraz z krajów o niewyjaśnionej sytuacji sanitarnej. Dostrzegać trzeba w tym rozwiązaniu dwa wymiary, pierwszy to wyraz politycznej decyzji odwetu, drugi zaś to pogłębianie ograniczeń eksportowych ze względu na identyczne decyzje podjęte przez sąsiadów naszego kraju. Decyzje te w wymiarze politycznym i propagandowym uznać trzeba za trafne, jednak w wymiarze ekonomicznym za niekorzystne.

Uruchomienie przedsięwzięć prewencyjnej agresji ekonomicznej często przynosi skutki odwrotne od oczekiwanych. Ma to miejsce wówczas, gdy podejmowanym działaniom nie towarzyszą jednocześnie przygotowania odpowiednich decyzji i aktów wykonawczych na wypadek odejścia od restrykcji. Przykładem takiego rozwoju sytuacji stały się konsekwencje administracyjnych kroków podjętych przez polski rząd w 1993 roku, a sprowadzających się do wprowadzenia zakazu importu mięsa z EWG jako odpowiedź na zakaz importu mięsa z Polski przez EWG. Wycofanie się EWG z działań retorsyjnych znalazło zbyt późno oddźwięk w odwołaniu retorsyjnego zakazu importu mięsa z EWG i spowodowało w konsekwencji spotęgowanie

paniki na polskim rynku mięsnym. Ceny mięsa poczęły gwałtownie rosnać, a polskie zakłady przetwórcze stanęły przed groźbą wstrzymania lub ograniczenia produkcji i eksportu, a nawet utraty rynków zbytu.

Inną formą ochrony przed skutkami traktowania żywności jako środka przemocy gospodarczej jest powrót - w ślad za nasilaniem się tego zjawiska w EWG - do protekcjonizmu rolnego ze strony państwa. Podejście to znajduje uzasadnienie ponadto w doświadczeniach liberalizacji rynku rolnego w początkowym okresie przemian transformacji ustrojowej.

Żywność jako środek przemocy (wojny) gospodarczej



3.2. Broń żywnościowa

Żywność jako środek przemocy gospodarczej, poprzez indywidualne lub zbiorowe manipulowanie nią zyskuje rangę broni żywnościowej, która zaliczana jest do tzw. broni gospodarczej. Żywność weszła do jej arsenału za przyczyną dostrzeżenia w niej środka nacisku na sytuację na międzynarodowym rynku żywnościowym. O jej randze świadczy stanowisko amerykańskiego ministra rolnictwa sformułowane w połowie lat 80-tych, który uważał broń żywnościową "za najpotężniejszą z tych, jaki posiadamy dziś i tak będzie przez najbliższe 20 lat. Skoro inne kraje będą zależne w zakresie swojego wyżywienia od Ameryki, to będą coraz bardziej wahały się zanim zaczną sprawiać nam kłopoty"¹⁸.

Broń żywnościowa będąc bronią gospodarczą przynosi niekiedy efekty porównywalne z zastosowaniem oręża zbrojnego. Dlatego też sposoby jej wykorzystania znane są od czasów najdawniejszych. Stosowano ją i stosuje się ją także obecnie wspólnie z innymi formami działań w celu pokonania przeciwnika, dla osiągnięcia określonych korzyści, wywarcia presji politycznej, podporządkowania, wymuszenia określonej postawy, zmiany stanowiska i innych celów.

Rangi broni żywnościowej we współczesnym świecie upatruje się w różnych przyczynach. Najczęściej wskazuje się, że są nimi:

- fakt pełnienia przez żywność roli zaspokajania podstawowej potrzeby egzystencyjnej człowieka (czy szerszej ludzi);
- nierównomierne rozmieszczenie w skali świata produkcji żywności w stosunku do potrzeb;
- niestabilność i brak równowagi na światowym rynku żywnościowego (rodząca: spekulacje na rynkach żywnościowych, pogarszanie się warunków dostaw, wykorzystanie ich do celów politycznych, a nawet ideologicznego);
- destabilizacja sytuacji zbożowej świata;
- zależności między dostawami żywności a bezpieczeństwem narodowym (nadawanie w określonej sytuacji rozwojowej świata nadwyżkom żywnościowym wymiaru strategicznego, politycznego a nawet ideologicznego);

– wykorzystywanie żywności jako środka przemocy (przez: uzależnienie importerów od dostawcy żywności - wstrzymanie lub zaprzestanie dostaw żywności); blokady dopływu żywności z danego kraju na rynek własny - poprzez protekcjonizm, normy sanitarne, podwyższanie cen artykułów rolnych i żywnościowych.

Przykładów takiego postępowania dostarcza analiza zachowań państw Zachodu wobec Polski na płaszczyźnie konkurencji handlowej. Realizowane są one według pewnego scenariusza, który urasta nawet do rangi wzorca. W pierwszym kroku przedstawiciele danej branży dostrzegają zagrożenie i w ślad za tym wnoszą oskarżenie o dumping. Kolejny krok to poszukiwanie przez administrację Wspólnoty (Unii), kruczków prawnych pozwalających na ograniczenie importu. Uwaga koncentrowana jest przede wszystkim na wymaganiach sanitarnych, na atestach oraz na to czy nie zostały przekroczone kwoty eksportowe. Przyczyny te nie zobowiązują, ale dopuszczają możliwość przywrócenia ceł przez Wspólnotę (Unię). Jeśli polskie towary pozostają nadal tanie, to wszczyna się wówczas procedurę antydumpingową i wyznacza "domiar".

Wpływ na możliwość i skuteczność zastosowania broni żywnościowej mają także czynniki ułatwiające ten proceder, a tkwiące po stronie krajów poddawanych działaniom restrykcyjnym. Należą do nich: zależność importowa danego kraju, jego poziom zadłużenia, zaniedbania w rozwoju własnej bazy produkcyjnej nie odpowiadające wymaganiom systemu kierowania i zarządzania, a także stabilność systemu społeczno-politycznego państwa.

W interesie naszego kraju leży więc poszukiwanie rozwiązań ograniczających działania broni ekonomicznej - w tym żywnościowej, czy też szerzej ujmując przeciwdziałanie następstwom wojny gospodarczej. Doświadczenia współczesnego świata wskazują na realność tych przedsięwzięć. Ma to miejsce wówczas, gdy kraj wobec którego użyto broni charakteryzuje się dużą odpornością gospodarczą lub też posiada możliwości przeciwstawienia się temu i innym rodzajom broni gospodarczej. Wymaga to

jednak sformułowania i realizowania określonej strategii podnoszącej sprawność systemu gospodarczego na zakłócenia zewnętrzne.

W odniesieniu do gospodarki żywnościowej winna ją kształtować strategia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, uwzględniająca takie działania uodparniające jak: aktywizację i wzrost potencjału tej gospodarki, likwidację wąskich gardeł - zwłaszcza w przemyśle rolno-spożywczym; zwiększony dopływ przemysłowych środków produkcji do rolnictwa; racjonalizację gospodarowania we wszystkich jego ogniwach; ograniczenie tendencji autarkicznych poszczególnych członów gospodarki żywnościowej oraz odbudowę i tworzenie rezerw surowców rolnych oraz żywności.

* * *

Reasumując, podjęte w toku rozważań problemy upoważniają do następującej formuły wniosków:

1/ Analiza realiów kształtowania bezpieczeństwa żywnościowego Polski końca XX wieku, a konkretnie lat 1989-1995, charakteryzujących się dużym stopniem niepewności w kształtowaniu rzeczywistości, ujawniła liczną grupę barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego kraju, spośród której część istotnie wpłynęła, w analizowanym okresie, zarówno na poziom ogólnego jak i obronnego bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

2/ Bariery i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego Polski mogą wystąpić zarówno w wymiarze zewnętrznym (globalnym i regionalnym), jak wewnętrznym (narodowym i gospodarstw domowych). Wśród nich wyraźnie dostrzegalnymi stały się, te które naruszają interesy polityczne, ekonomiczne i obronne Polski, z siłą zdolną do poważnego osłabienia potencjału obronnego naszego kraju oraz pogarszające pozycję Polski i narażające nasz kraj na utratę suwerenności.

3/ Analizy i oceny barier i zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego dowiodły nie tylko żywnościowych zagrożeń dla obronności państwa, ale również ujawniły występowanie "żywności" jako specyficznego środka przemocy gospodarczej. W niektórych sytuacjach przemoc ta urastała nawet do rangi upoważniającej traktować żywność jako broń żywnościową. W tych rolach żywność kryła w sobie elementy naruszające interesy obronności naszego kraju, przede wszystkim te, które godziła w system rezerw żywnościowych, w system aprowizacji żywnościowej oraz w system mobilizacji gospodarki żywnościowej.

PRZYPISY

1. B.Gulbicka, Problemy bezpieczeństwa żywnościowego, IERiGŻ, Warszawa 1995; W. Michna, Polityka żywnościowa w latach 1989-1995, IERiGŻ, Warszawa 1996; Z.Kołodziejak, Wojna a wyżywienie. Wojenno-ekonomiczne aspekty rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej, MON, Warszawa 1979; Z.Stachowiak, "Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny", AON, Warszawa 1995; A.Woś, Wzrost gospodarczy i strategię rozwoju polskiego rolnictwa, IERiGŻ, Warszawa 1993; A.Woś, J.S.Zegar, Polityka rolna do końca XX wieku. IERiGŻ, Warszawa 1993.
2. Podejście takie znajduje wsparcie w etymologii obu tych pojęć. (por. Słownik języka polskiego, PWN,t.1,Warszawa 1978,s.124-125; Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1983; Encyklopedia Powszechna PWN, PWN, Warszawa 1983,s. 227).
3. Z.Stachowiak, „Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny”, AON, Warszawa 1995, s.33-34.
4. Por. T.Żylicz, Europejskie transfery zanieczyszczeń a problemy modernizacji polskiej gospodarki, „Ekonomista”, nr 6/1988, s.1131-1135; Ekologia - bronią ekonomiczną, „Biuletyn Ekonomiczny”, nr 1665/1989, s.15-17; K.Mering, Raport o stanie świata (2), „Życie Gospodarcze”, nr 22/1992; K.Forowicz, Global Change - wojna ekologiczna, „Rzeczpospolita”, nr 251/1992.
5. Por. K.Łaski, A.Bhaduri, F.Levcik, Od gospodarki planowej do systemu rynkowego: co się nie powiodło i co teraz trzeba zrobić, (w:) „Gospodarka Polska 1990-1993. Ocena doświadczeń - postulaty dla polityki gospodarczej, WN Semper, Warszawa 1993; R.Rapacki, Transformacja systemowa w Europie Środkowo- Wschodniej - wnioski z doświadczeń Polski, „Gospodarka Narodowa” nr 8-9/1993, s.11; Z.Stachowiak, Prognoza podstawowych zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego Polski na przełomie XX i XXI wieku, (w:) Bezpieczeństwo państw Europy Środkowo-Wschodniej w świetle zachodzących przemian - droga do systemu zbiorowego bezpieczeństwa, (Materiały z I międzynarodowej konferencji zorganizowanej w AON), Warszawa 1993, s.87-88.
6. Por. M.Chęciński, Rolnictwo i wyżywienie w wojnie współczesnej. Zarys problemów, MON, Warszawa 1967; L.Lewandowski, Zasady planowania i gromadzenia rezerw środków materiałowych na potrzeby obronne, „Przegląd Kwatermistrzowski”, nr 1/1992, s.40-43.
7. Por. A. Stawicki, Rola i miejsce pionu zaopatrzenia żywnościowego oddziału gospodarczego w logistyce, „Przegląd Kwatermistrzowski”, nr 1/1992, s.18-19
8. Por. Z.Stachowiak, J. Wróbel, Gospodarka żywnościowa, (w:) Ekonomika obrony, AON, Warszawa 1994.
9. Por. L.Mucha, Przemoc we współczesnym świecie, Zeszyty Naukowe AON, nr 3-4/1991, s.29-37.
10. Por. Z. Bako, Wojna ekonomiczna, MON, Warszawa 1984; Z.Stachowiak, L.Urbański, Wojna gospodarcza.(w:) Ekonomika obrony, AON, Warszawa 1994.
11. Por. Strategia rolna dla Polski. Dokument Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.
12. Por. K.Darewicz. Burza wokół polskiego mleka w Sri Lance. Skazone czy nies, „Rzeczpospolita”, nr 278/1993.
13. Por. E. Kawecka - Wyrzykowska, Szacunek korzyści Polski z tytułu GSP, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6/1991,s. 16.
14. Por. Reorientacja polskiego handlu zagranicznego, „Biuletyn Ekonomiczny”, nr 1732/1992
15. Por. Ostatni drobiowy biznes, „Życie Gospodarcze” , nr 21/1993.

16. Por. D.Walewska, Eksport mięsa do EWG. Bruksela nieprzejednana, „Rzeczpospolita”, nr 106/1993; J.Czarnecki, Zwierzęta ze Wschodu, konserwy z Zachodu, „Rzeczpospolita”, nr 189/1993.
17. Por. K.Sontag, Obiad w amerykańskim stylu, „Życie Gospodarcze”, nr 10/1992.
18. Por. W.Bielecki, Czy dla wszystkich starczy chleba, „Trybuna Ludu”, nr 96/1985.

Doc. mgr Vladimír ŠEFČÍK

EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTYWANIA ŹRÓDEŁ EKONOMICZNYCH PRZY ZABEZPIECZNIU OBRONY PAŃSTWA

Nowa jakość rozwoju ekonomicznego stwarza możliwość wykorzystania szeregu przedsięwzięć doskonalących mechanizm gospodarki wojskowej. Siły zbrojne są nie tylko użytkownikami, ale i wytwórcami wartości materialnych. Jest oczywiste, że funkcja użytkownika jest dla sił zbrojnych typowa i decydująca. Jednak konieczne jest wytworzenie sprawnego mechanizmu ekonomicznego, który byłby w stanie zainteresować kolektyw wojskowy stworzeniem osobistej odpowiedzialności materialnej wszystkich członków sił zbrojnych za racjonalne użytkowanie broni, techniki wojskowej i pozostałych rodzajów środków materiałowych. Mechanizm ten powinien być funkcjonalnie włączony do specyficznej organizacji - armii Republiki Czeskiej, tak aby mógł stymulować uzyskanie jak najwyższego efektu bojowego z każdej korony, wydatkowanej przez społeczeństwo na jej utrzymanie.

Siły zbrojne, a w ich ramach również wojska lądowe, nie są wyłącznie użytkownikami środków wydzielonych przez społeczeństwo. Są również, jak już wspomnieliśmy, wytwórcami wartości materialnych. Mają swój udział w wykonywaniu prac budowlanych, remontowych i rekonstrukcyjnych, wytwarzają pewną liczbę produktów pełno gospodarskich. Dlatego też takie sfery reformy systemu kierowania, jak marketing, analiza kosztów inwestycyjnych produkcji, zarządzanie finansowe oraz analiza finansowa, mają bezpośrednie znaczenie dla działalności ekonomicznej w siłach zbrojnych, w wojskach lądowych szczególnie. Najważniejszym problemem jest to, aby zwiększanie efektywności użytkowania publicznych zasobów i środków sprzyjało umacnianiu i podnoszeniu gotowości bojowej wojsk lądowych i obrony Republiki Czech.

1. WZROST EKONOMICZNYCH POTRZEB OBRONY PAŃSTWA I PROBLEM ICH ZASPAKAJANIA

Współcześnie każdy problem związany z budowaniem sił zbrojnych jest jednocześnie problemem ekonomicznym. W pełnej mierze odnosi się to także do szukania dróg i metod efektywnego rozwiązywania głównego zadania sił zbrojnych - skutecznie bronić, utrzymywać stałą gotowość bojową przeciwstawienia się dowolnemu agresorowi. Znaczący to, że podczas użytkowania środków wydzielonych przez państwo na zabezpieczenie jego obrony dają się zauważyć dwa cele:

- wojskowe zabezpieczenie obrony - wysoka zdolność bojowa;
- gospodarne wykorzystanie wydzielonych środków przez siły zbrojne.

Wzrost wyposażenia technicznego sił zbrojnych oraz ustabilizowana międzynarodowa sytuacja polityczno-militarna nie podważają aktualności tych celów, a ich realizację czynią bardziej złożoną, co jest wyrazem pewnych tendencji.

Po pierwsze, wyraźnie zwiększyła się wielkość potrzeb wojskowych. We współczesnych warunkach wielkość środków materiałowych, niezbędnych dla zabezpieczenia wymaganego poziomu gotowości bojowej, zwiększyła się dziesięciokrotnie w stosunku do wymagań II wojny światowej

Po drugie, ciągle rośnie stopień złożoności i wartość środków walki zbrojnej. Produkcja wojskowa wymaga coraz większej liczby odkryć naukowych i pracy o wysokiej jakości.

Po trzecie, w szybkim tempie rosną nakłady na szkolenie sił zbrojnych i zabezpieczenie materiałowe personelu, zatrudnionego przy zabezpieczaniu techniki bojowej (urządzenia specjalne, kompleksy trenażerów, itp.).

Po czwarte, szczególnego znaczenia nabiera czynnik czasu. Technika wojskowa i uzbrojenie bardzo szybko starzeje się i musi dochodzić do jej wymiany.

Warunki te obiektywnie zwiększają rolę i znaczenie zabezpieczenia logistycznego wysokiej zdolności bojowej armii. Dlatego też współcześnie rozwiązywanie zadań obronnych wymaga:

- zwiększania efektywności gospodarki oraz przebudowy jej struktury, a także dalszego rozwoju przemysłu obronnego;
- racjonalnego wykorzystania zasobów ekonomicznych, wydzielonych na potrzeby sił zbrojnych.

W demokratycznych społeczeństwach, posiadających wolnorynkową gospodarkę, efektywne wykorzystanie środków wydzielonych na obronę jest przejawem stosunków rynkowych. Jeżeli już jesteśmy zmuszeni wydzielać część swoich sił i środków na cele obronne, to należy oczekiwać takiego ich wykorzystania, w którym osiągnie się oczekiwany cel. Chodzi zatem o takie zgranie wyników i nakładów oraz wybór takiego wariantu procesów, w którym osiągnie się maksymalny stosunek efektów do nakładów. Proces ten nie może się rozwijać w oderwaniu od przygotowań wojskowych prawdopodobnego agresora. Złożoność problemu przejawia się w ocenie zarówno danych wejściowych jak i wyjściowych, i to nie tylko z aktualnego, ale i z długoterminowego punktu widzenia. Na tej podstawie dokonuje się opracowania konkretnych zadań dla zapewnienia pewnej i wystarczającej obrony oraz osiągnięcia niezbędnego poziomu gotowości bojowej wojsk.

Gotowość bojowa stanowi sama w sobie złożoną i różnorodną kategorię, która posiada określoną, konkretną treść w stosunku do każdego poziomu struktury sił zbrojnych, każdego kolektywu wojskowego i pojedynczego żołnierza. Gotowość bojowa obejmuje niezbędne potrzeby obrony i środki materiałowe wydzielone przez społeczeństwo dla sił zbrojnych; gotowość bojowa w okresie pokoju obejmuje również mistrzostwo bojowe żołnierzy, a tym samym zapowiedź wystarczającej obrony państwa i jego zwycięstwa.

Złożoność i różnorodność kategorii „gotowość bojowa”, wszechstronność efektywnego zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej, wymaga potrzeby kompleksowego podejścia przy rozwiązywaniu wszelkich problemów ekonomicznych i organizacyjno-technicznych. Istotnym środkiem ich realizacji

jest polityka wojskowo-techniczna, której głównym przesłaniem jest zabezpieczenie logistyczne sił zbrojnych. Ranga tego twierdzenia zawiera się w tym, że uzbrojenie jest najbardziej rewolucyjnym elementem, mającym decydujący wpływ na rozwój i rozbudowę sił zbrojnych oraz na formy i sposoby prowadzenia walki zbrojnej.

Dzięki politycznym, ekonomicznym, wojskowym i naukowo-technicznym czynnikom, współcześnie rozpatruje się cały kompleks wzajemnie powiązanych zadań, ukierunkowanych na zwiększanie efektywności zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej. Do głównych zadań w tym kierunku należy:

- stworzenie optymalnej struktury sił zbrojnych, z uwzględnieniem możliwości ekonomicznych państwa oraz zbudowanie stosownego systemu zabezpieczenia logistycznego;
- osiągnięcie wymaganego poziomu technicznego wyposażenia wojska oraz właściwa organizacja wykorzystania broni i techniki bojowej;
- zabezpieczenie materialne nowoczesnego systemu przygotowania wojskowych kadr.

Problem efektywnego zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej musi być rozwiązywany przez każdy pododdział wojskowy, każdą jednostkę wojskową i każdy kolektyw wojskowy. W proces ten należy włączyć wszelkie nakłady oraz wszelkie efekty (pozytywne i negatywne, bezpośrednie i pośrednie), i to zarówno w formie materialnej rzeczowej jak i finansowej.

Jak przedstawiono na rysunku 1, włączenie się resortu obrony służyło zarówno **tworzeniu wyjść** (efektów), głównie dla eliminacji - redukcji ryzyka ekonomicznego oraz do przygotowania do niego (działanie resortu jako część działania rządu), jak i **zabezpieczeniu własnej egzystencji i rozwoju**.

Na rysunku 1 zaznaczono wejścia oznaczając je kolejno Ni 1, Ni 2 ($i = 1$ dla pozycji podstawowych i zabezpieczenia; $i = 2$ dla pozycji wykonawczych). Oprócz wyjść głównych istnieją jeszcze wyjścia podrzędne, np. kwalifikacje osób odchodzących z resortu, udział w postępie naukowo-technicznym itp.

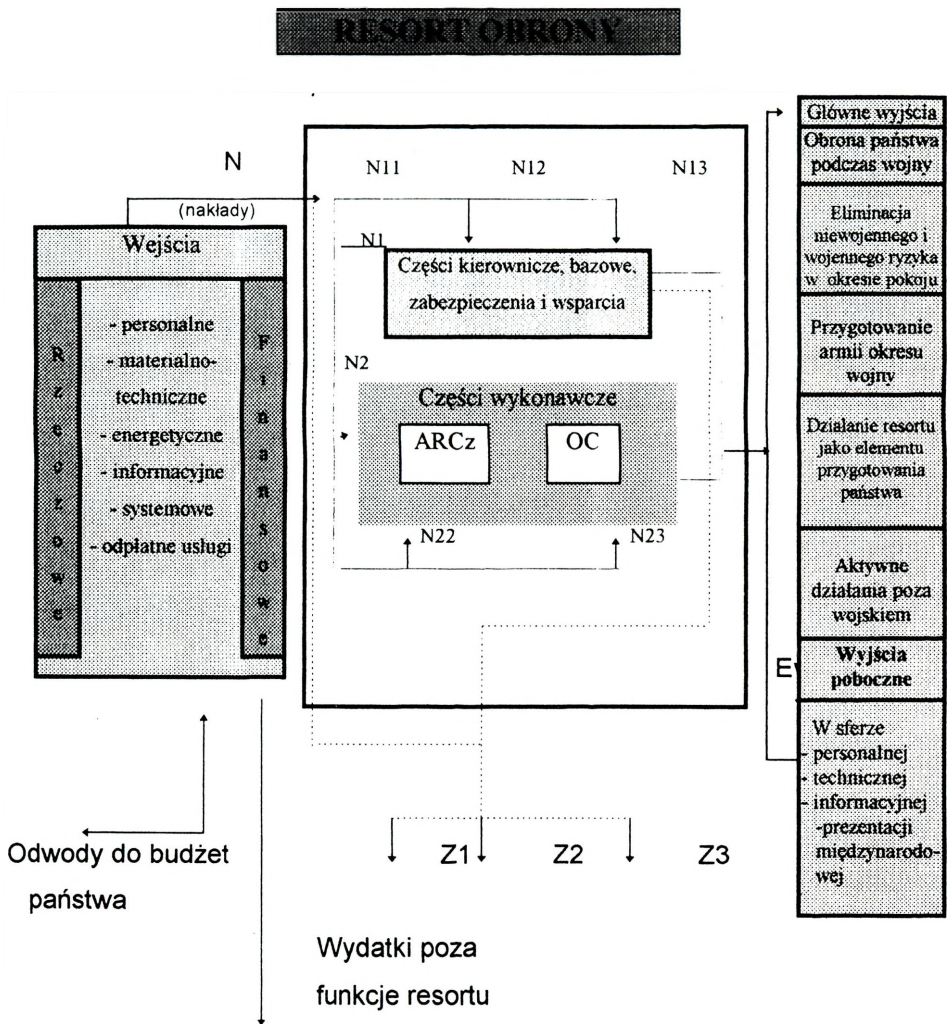
Kluczowym zagadnieniem jest ocena ekonomiczna, aby w jak największym stopniu ograniczyć straty poniesione przez państwo. Jest to pierwszy krok do efektywności resortu obrony i powinien on poprzedzać pozostałe formy działalności.

Na rys. 1 przedstawiono straty w trzech grupach:

Z 1: straty obiektywnie niezbędne;

Z 2: straty obiektywnie zbędne, redukowalne;

Z 3: straty systemowe, spowodowane błędnym kierownictwem, niefachowością itp.



Rysunek 1. Efektywność w resorcie obrony

System ekonomicznego zabezpieczenia gotowości bojowej składa się z dwu podsystemów. W każdym z nich rozwiązywanie problemów efektywnego wykorzystania wojskowo-ekonomicznych zasobów posiada swoją specyfikę.

Podsystem pierwszego stopnia obejmuje przemysł produkujący na potrzeby obrony oraz te elementy gospodarki narodowej, które w różny sposób są związane z zaspokajaniem wojskowo-ekonomicznych potrzeb państwa.

Elementy ujęte w podsystemie drugiego stopnia realizują zadania rozdzielnictwa oraz organizacji wykorzystania zasobów materialnych i finansowych wydzielonych na potrzeby obrony.

Efektywność mogłaby przejawiać się głównie w realnej strukturalizacji i bilansowaniu kosztów, efektów i strat. Obiektywność i odpowiedzialność, jako cząstkowe aspekty efektywności, powinny doprowadzić do odrzucenia subiektywnych, dogmatycznych poglądów, do wykazania w formie tabel możliwego zestawienia tzw. „decydujących” projektów inwestycyjnych, a głównie do stworzenia efektywnej bazy normatywnej i konkretnych związków w procesach kierownictwa ekonomicznego.

Sektor ekonomiki zabezpieczającej obronę państwa jest bazą materialną budowy sił zbrojnych i rozwiązywania problemów strategicznych i operacyjno-taktycznych. Tworząc struktury sił zbrojnych oraz system ich zabezpieczenia materialnego należy brać pod uwagę możliwości ekonomiczne państwa, na podstawie których wytycza się główne kierunki zabezpieczenia obrony oraz sposoby ich optymalnego wykorzystania.

Podczas alokacji wydatków należy, na podstawie dokładnych reguł i zasad, określić co jest dla obrony państwa niezbędne, wskazane, wnoszące, wspierające, ale również co zbędne, i to zarówno obecnie jak i w przyszłości.

Realizację możliwości zabezpieczenia materialnego gotowości bojowej umożliwia transformacja gospodarki narodowej oraz nacisk na osiągnięcie nowej jakości wzrostu ekonomicznego. Znajduje to odzwierciedlenie w obu podsystemach zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej.

W podsystemie pierwszego stopnia powinien się przejawiać drugi etap rewolucji naukowo-technicznej, która zapewnia zwiększenie wydajności pracy, gospodarność oraz polepszenie jakości produkcji. Osiągnięcie tego etapu rewolucji naukowo-technicznej zapewnia się przez opracowanie i realizację wspólnej polityki wojskowo-technicznej, przedstawiającej sobą własny system pryncypiów państwowych i metod kierowania rozwojem naukowo-technicznym w sferze obrony. Jednocześnie naukowców, inżynierów i specjalistów wojskowych podczas szukania, opracowywania i przyswajania sobie najbardziej nowoczesnych rozwiązań technicznych i ich wykorzystania w wojsku. W ten sposób stwarza się podstawy do zaspokojenia wszelkich niezbędnych, obronnych potrzeb naszego państwa w jak najkrótszym czasie.

W ten sposób, optymalne wykorzystywanie możliwości ekonomicznych państwa dla pełniejszego zaspokojenia, popartych naukowo potrzeb wojskowo-politycznych tworzy treść problemu zwiększania efektywności zabezpieczenia materialnego gotowości bojowej w podsystemie pierwszego stopnia. Racjonalne wykorzystanie źródeł materialnych, pracowniczych i finansowych, wydzielonych przez społeczeństwo na obronę, staje się częścią zwiększania efektywności całej gospodarki narodowej.

2. ZWIĘKSZANIE EFEKTYWNOŚCI ZABEZPIECZENIA MATERIALNEGO OBRONY

Zasada ekonomicznej efektywności gospodarowania przydzielonymi siłami i środkami w wojsku znajduje się w centrum uwagi ekonomistów zajmujących się ekonomiką obrony. Jak dotychczas, nie osiągnięto jednoznacznych wyników nawet w armiach członkowskich państw NATO.

Podstawa problemu spoczywa w wyborze kryteriów. Kryteria efektywności wojskowego wykorzystania środków finansowych bowiem nie spoczywają w ekonomicznej sferze obrony w potocznym rozumieniu efektywności ekonomicznej. W porównaniu do innych dziedzin społecznych i przedsiębiorstw państwowych, inwestycje w ekonomicznym potencjale obrony

zawsze są nieefektywne. Jakakolwiek decyzja wyłożenia stosownej części na rozwój obrony, jest decyzją najczęściej motywowaną politycznie, częściowo tylko technicznie i ekonomicznie. Celem jest obniżenie potencjału prawdopodobnego przeciwnika i zapobieżenie ewentualnemu konfliktowi. Tak definiowaną efektywność nie można oceniać inaczej niż werbalnie. Brakuje w tym celu skonstruowanych kryteriów i jest niewiadomą czy sprostą temu problemowi jedynie nauka ekonomiczna. Najbardziej celowy powinien być kombinowany sposób określania efektywności, w którym brałby udział ekonomista, specjalista wojskowy, technik i specjalista z innych pokrewnych (współuczestniczących) dziedzin. W analogiczny sposób powinna przebiegać optymalizacja struktury resortu. Przez połączenie aktualnego stanu i istniejących ograniczeń uzyskamy zbiór celów resortu i wynikające z niego przedsięwzięcia. Relatywnie bezproblemowe wykorzystanie możliwe jest jedynie w okresie dłuższej stabilizacji, bez zasadniczych zmian. Współcześnie jednak spotykamy się z szeregiem trudności. Najwięcej problemów stwarza alokacja środków na modernizację armii z rozlicznymi parametrami cenowymi. Zasadnicze znaczenie ma złożony problem optymalizacji wielkości i struktury resortu jako całości, jak i jego elementów wykonawczych.

Przykładem może być problem poszukiwania optymalnej wielkości armii dla danego stopnia ryzyka, ewentualnie ogólnych potrzeb obrony państwa.

Punktem ciężkości postępowania jest znalezienie następujących zależności:

- wielkości obrony (armii) V na nakłady N ;
- potencjału ekonomicznego obrony (potencjału wojskowego armii) P , na wielkość obrony (armii);
- wielkości efektu R (wartość eliminowanego ryzyka) w potencjale obronnym;
- efektywności E (tj. stosunku efektu i kosztów).

W każdym z uzyskanych wykresów należy uzyskać stosowną krzywą, ewentualny zestaw krzywych dla danych parametrów. Krzywe można uzyskać

przez połączenie stosownych punktów, które można uzyskać w następujący sposób:

1. Wybierze się wartości parametrów,
2. Wybierze się wielkość potencjału obronnego (armii),
3. Określi się nakłady na obronę (armię) danej wielkości,
4. Określi się potencjał obrony (armii) dla danej wielkości,
5. Dla danego potencjału określi się wyeliminowane ryzyko i wartość R z punktu widzenia destruktywnego oddziaływania Republikę Czeską, jak również na sytuację międzynarodową,
6. W wyniku dzielenia efektów i nakładów uzyska się efektywność $E+R:N$ (jako punkt krzywej N),
7. Biorąc pod uwagę dane dotyczące ograniczenia minimalnie dopuszczalnej eliminacji ryzyka R_{min} , maksymalnie dopuszczalnych nakładów N_{max} , i wielkości potencjału obronnego (armii) V_{max} , określi się parametry N , V , P , R , które odpowiadają optimum.

Przedstawiony sposób postępowania jest jedynie wskaźnikiem złożonego procesu tworzenia modelu i dokonywania modelowych obliczeń. Chodzi jednak o następujące zadanie: „w stosunku do danego poziomu potencjału obronnego (armii) określić koszty i uzyskany efekt”.

Wynika stąd, że konkretną dziedziną zwiększania efektywności będzie tworzenie i dystrybucja sił oraz środków przeznaczonych na cele obrony. W zależności od końcowego wykorzystania problem efektywności ekonomicznej redukuje się następnie do gospodarności i efektywnego gospodarowania z publicznymi środkami w warunkach wojska. Tak więc, efektywność zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej zależy od sposobu dysponowania wydzielonymi siłami i środkami na cele obrony państwa oraz jaki osiąga się konkretny efekt podczas realizacji celów tej obrony. Chodzi zatem o **podsystem drugiego stopnia**. Jest on uzależniony od procesów wojskowo-ekonomicznych i związków zachodzących między

elementami danego podsystemu, w którym rozwiązuje się problemy i zadania rozdziału i organizacji wykorzystania zasobów przydzielonych siłom zbrojnym.

Przede wszystkim należy stworzyć taki system zabezpieczenia materialnego wojska, który najlepiej opowiadałby strukturze armii Republiki Czeskiej, jak również wymogom ewentualnej wojny. Wymaga to dokładnego kierowania czynnościami wszystkich organów zabezpieczających, w systemie logistyki wojskowej. Niechybnie będzie to miało określone skutki w realizacji wymaganego reżimu gospodarności oraz w optymalnym wykorzystaniu źródeł ekonomicznych w wojskach.

Podsystem drugiego stopnia jest ściśle połączony z wojskowo-ekonomicznym uzasadnieniem całego kompleksu przedsięwzięć zabezpieczenia materialnego gotowości bojowej armii Republiki Czeskiej. Chodzi głównie o szukanie dróg i sposobów jak najefektywniejszego wykorzystania otrzymanych zasobów bezpośrednio w pododdziałach i jednostkach wojskowych, przez wykorzystanie stwierdzonych rezerw w procesie szkolenia i czasu wolnego. Ważnym środkiem praktycznej realizacji konkretnych zadań jest działalność ekonomiczna w pododdziałach i oddziałach armii. Szczególnie znaczące są dwa główne aspekty tej czynności:

1. Efektywne wykorzystanie uzbrojenia, techniki bojowej i amunicji w procesie szkolenia bojowego;
2. Racjonalne kierowanie gospodarką wojskową na podstawie transformacji mechanizmu gospodarowania.

Podejście ekonomiczne ma wielkie znaczenie zarówno podczas tworzenia wariantów wykorzystania bojowego poszczególnych elementów taktycznych, jak i podczas organizacji i realizacji wielkich ćwiczeń operacyjnych. Takie podejście zakłada twórcze wykorzystanie zasad rzemiosła wojskowego, optymalne planowanie działań bojowych, racjonalne wykorzystanie sił i środków w działaniach taktycznych i operacyjnych,

osiąganie wysokiego tempa działania oraz osiągnięcie zwycięstwa przy mniejszych stratach w sile żywej i środkach materialnych.

Rozwiązanie tych problemów jest jednym z najważniejszych zadań i określone jest następującymi okolicznościami:

- po pierwsze, szkolenie bojowe jest podstawowym rodzajem działania wojska w okresie pokoju i wpływa na jego stopień gotowości bojowej;
- po drugie, w procesie szkolenia bojowego następuje wykorzystanie większej części całkowitej ilości środków przeznaczonych dla wojska;
- po trzecie, przede wszystkim w tej dziedzinie ukryte są największe rezerwy gospodarności.

Jak wykazuje praktyka, rezerwy te można wykorzystać jedynie w warunkach nowatorskiego i twórczego podejścia do szkolenia bojowego.

Ciągle rosnące wymagania pod adresem szkolenia bojowego szczególnie ostro przejawiają się w czasie przygotowania i prowadzenia ćwiczeń taktycznych. W ostatnim okresie pojawiła się dążność, aby swoim charakterem maksymalnie przybliżały się one do warunków realnej walki. Konieczność stwarzania takich warunków, obiektywnie limituje możliwości zabezpieczenia materialnego tych ćwiczeń. Rosną wymagania co do ilości i nomenklatury środków materiałowych niezbędnych w procesie szkolenia poligonowego, zwiększają się potrzeby i wymagania terenu, na którym przebiegają ćwiczenia.

W obecnych warunkach znacząco wzrasta wielkość potrzeb paliwa i smarów, amunicji, motogodzin, energii elektrycznej i pozostałych środków materiałowych niezbędnych dla zabezpieczenia szkolenia bojowego.

Współcześnie zmienia się charakter celów. Jeżeli wyjdziemy z faktu, że istnieją bardzo precyzyjne systemy uzbrojenia (przy czym ciągle rośnie ich skuteczność) ciągle decydującym sposobem prowadzenia walki z nimi będzie

potężna nawała ogniowa. Oznacza to, że dla osiągnięcia efektu bojowego zużywa się coraz większej ilości amunicji. A właśnie przedstawione fakty podkreślają znaczenie przedsięwzięcia: "Obniżyć liczbę realizowanych ćwiczeń taktycznych z wojskami, liczbę strzelań amunicją bojową oraz liczbę żołnierzy rezerwy powoływanych na ćwiczenia". Jest to wkład wojska do wspólnego wysiłku w celu efektywnego i gospodarnego wykorzystania środków ogólnospołecznych.

W celu realizacji zadań zabezpieczenia ekonomicznego zdolności obronnej Republiki Czeskiej, niezbędnym staje się dokładne określenie sensu gospodarności w wojsku, jej stosunku do konkretnej praktycznej działalności każdego elementu wojskowego. Mówiąc ogólnie ***gospodarność w działaniach wojskowych*** przedstawia sobą system form i metod minimalizacji zużycia wydzielonych środków w stosunku do uzyskanego efektu. Jest ona jednym ze sposobów zwiększania efektywności ekonomicznej wydzielonych środków. Najistotniejszym wymogiem gospodarności jest obniżenie zużycia wydzielonych środków na jednostkę uzyskanego efektu. Naukowo udokumentowana gospodarność, w szerokim znaczeniu, oznacza nie tylko oszczędność środków, lecz również manewr nimi w celu ciągłego obniżania zużycia.

Gospodarność w wojsku powinna zawierać kompleks wojskowo-ekonomicznych, organizacyjno-technicznych i wychowawczych przedsięwzięć, ukierunkowanych na zwiększanie efektywności wykorzystania wydzielonych zasobów materiałowych, osobowych i finansowych w celu osiągnięcia wysokiej gotowości i zdolności bojowej wojsk. Gospodarność realizowana musi być na wszystkich szczeblach dowodzenia, we wszystkich pododdziałach i oddziałach, podczas organizacji zabezpieczenia logistycznego wojsk oraz realizacji działań i przedsięwzięć ekonomicznych, w celu mobilizacji stanów osobowych wojska na rzecz racjonalnego stosunku do techniki i materiałów wojskowych.

Głównym zadaniem członków społeczności wojskowej jest jak najefektywniejsze wykorzystanie wydzielonych środków w celu zwiększenia

gotowości bojowej. Realizacja tego zadania wyraźnie zależy od poziomu przygotowania dowódców, ich zdolności do mobilizacji żołnierzy i do szukania i wykorzystywania rezerw, w zgodzie z potrzebą osiągania zamierzonych wyników w przygotowaniu bojowym.

Jak najwyższa efektywność wykorzystania zasobów materiałowych, finansowych i ludzkich musi stać się celem wszystkich członków sił zbrojnych, zarówno członków armii jak i naczelnego kierownictwa wojska. Różnice istnieją w zakresie i metodach ich rozwiązywania na danym szczeblu dowodzenia oraz konkretnych zadaniach wojskowo-ekonomicznych. O ile dla żołnierza służby zasadniczej decydujące będzie oszczędne obchodzenie się z powierzonym mu materiałem i techniką bojową, to do dowódcy należeć będzie cały szereg zagadnień organizacyjnych, wychowawczych i administracyjno-gospodarczych. Wojskowe osoby funkcyjne mają obowiązek stałego, planowego doskonalenia swojej działalności praktycznej, pod kątem zwiększania jej efektywności. Ważne jest aby u każdego członka społeczności wojskowej wytworzyć wewnętrzną potrzebę gospodarnego użytkowania środków materiałowych oraz głęboką świadomość realizacji tego zadania. Z drugiej zaś strony również odwagę walki z przejawami niegospodarności i rozrzutności.

Z tego co już przedstawiliśmy wynika, że osiągnięcie efektywności zabezpieczenia ekonomicznego obrony oraz gospodarnego użytkowania sił i środków powierzonych armii *zakłada realne otoczenie rynkowo-ekonomiczne* oraz równowagę zasobów ekonomicznych oraz środków wydzielanych przez państwo z zadaniami sił zbrojnych i armii - ich jądra.

Po drugie, świadoma gospodarność powinna być oczywistością każdej decyzji dowódcy oraz powinna być częścią szkolenia wojskowego.

Armia Republiki Czeskiej (jak każda armia) jest krytykowana za marnotrawienie środków, mimo tego, że stara się przedstawiać społeczeństwu przedsięwzięcia mające zapewnić racjonalne gospodarowanie.

Z drugiej zaś strony, jeżeli pominiemy niedostatki wynikające z niedostatecznie zabezpieczonych przetargów na dostawy środków

materiałowych dla wojska, należy konstatować, że środki przydzielone armii nie zawsze wykorzystywane są gospodarnie. Łatwo wykazać:

- nieproporcjonalność wydatków między sztabami a pododdziałami bojowymi;
- niedostateczną koordynację między poszczególnymi rodzajami wojsk;
- nierównowagę planowania krótko-, średnio- i długoterminowego;
- faworyzowanie ilości kosztem jakości.

Co prawda wojsko nie jest przedsiębiorstwem produkcyjnym, lecz musi postępować gospodarnie. W związku z naszym poprzednim twierdzeniem, efektywność ekonomiczna zabezpieczenia wojska jest problemem trójstronnym:

- problemem „czystych ekonomistów”;
- dziedziną logistyki wojskowej;
- szkolenia wojskowego i działania armii.

Rozwiązanie tego problemu powinno być powierzone w ręce ekonomisty wojskowego, specjalisty od ekonomiki obrony państwa. „Czysty ekonomista” bardzo szybko natknie się na granice polityczne, ponieważ pozyskiwanie broni i systemów uzbrojenia w państwie demokratycznym nie przebiega wyłącznie na podstawie warunków ekonomicznych. W dziedzinie logistyki muszą być wzięte pod uwagę propozycje cywilnych przedsiębiorstw i organizacji, a w szkoleniu musi funkcjonować zasada gospodarności, na przekór jego wyłącznie wojskowemu charakterowi.

Rola zwiększania efektywności wojskowo-ekonomicznej procesu szkolenia jest szczególnie złożona i znacząca z punktu widzenia całego problemu zwiększania efektywności wykorzystania środków wojskowo-ekonomicznych w interesie umacniania gotowości bojowej.

Z przedstawionej analizy wynika, że współcześnie na efektywność użytkowania środków wojskowo-ekonomicznych decydujący wpływ mają trzy

podstawowe tendencje, będące pod wpływem postępu naukowo-technicznego oraz mechanizmu rynkowego naszej gospodarki.

Z jednej strony wzrasta **stopień złożoności techniki** i w związku z tym **czas i środki** na jej opanowanie i wykorzystanie. Najszybciej rosną koszty przygotowania pilotów, żołnierzy wojsk OP i szeregu specjalistów dowodzenia.

Druga tendencja połączona jest ze **skróceniem czasu przygotowania**, gospodarnością wykorzystania środków technicznych, techniki bojowej i materiałów konsumpcyjnych, na podstawie udoskonalania bazy szkoleniowej, uzyskanych doświadczeń ze szkolenia, optymalizacji planów szkolenia bojowego.

Tendencja trzecia wymaga aby **wszystkie specjalistyczne nielwojskowe wydatki szkoleniowe wojsk realizowane były w sektorze cywilnym**, bez ich zwiększania.

Analiza głównych tendencji rozwoju działalności wojskowej i czynników warunkujących skuteczność zabezpieczenia ekonomicznego gotowości bojowej, pozwala na wyłonienie trzech podstawowych kierunków zwiększania efektywności użytkowania środków.

Pierwszym i najważniejszym jest wojskowo-ekonomiczne uwarunkowanie szkolenia bojowego i wszelkich przedsięwzięć z nim związanych. Kierunek ten obejmuje zagadnienia ekonomicznych uwarunkowań podejmowanych decyzji podczas rozpracowywania wszystkich grup zadań przygotowywanego okresu szkolenia: planowania szkolenia bojowego, jego bezpośredniej organizacji, opracowywania wszelkich przedsięwzięć zabezpieczających. Już w początkowym etapie planowania tworzy się podstawa efektywności wojskowo-ekonomicznej. Gospodarności na tym etapie nie można redukować do świadomych ograniczeń, ponieważ ograniczanie planowanych nakładów prowadzi do upraszczania zadań szkoleniowych, jak to często potwierdza praktyka. W żadnym wypadku nie może dojść do obniżenia poziomu wyszkolenia pododdziałów i oddziałów.

Ocena wyników tej dziedziny wykazuje, że konieczna jest poważna przebudowa i przełom, w niektórych sposobach myślenia taktycznego i ekonomicznego poszczególnych grup kadr dowódczych. Na czoło coraz wyraźniej wysuwają się kryteria realnego szkolenia bojowego oraz zrozumienie, że szkolenie realizowane w uproszczonych warunkach oznacza stracony czas i środki.

Jakość szkolenia bojowego, jego zgodność z rozwojem naukowo-technicznym oraz poziom jego zabezpieczenia ekonomicznego w wielu wypadkach zależy od tego, na ile współczesne metody, wykorzystywane podczas zabezpieczania, są zgodne z treścią, formą i strukturą dokumentów określających jego zabezpieczenie ekonomiczne. Należy szukać sposobów optymalizacji szkolenia, pozbawiać go niepotrzebnych, nic nie mówiących przedsięwzięć, aktywnie wykorzystywać współczesną technikę, automatyczne środki dowodzenia, współczesne metody ekonomiczno-matematyczne.

Zabezpieczenie wojskowo-ekonomiczne umożliwia nie tylko racjonalną realizację szkolenia bojowego, pozwala również na odnalezienie ewentualnych rezerw i innych możliwości zwiększenia gospodarności. Z tego względu istnieje **drugi ważny kierunek zwiększenia efektywności użytkowania środków ekonomicznych połączony z analizą możliwych rezerw i środków gospodarności, opracowaniem i realizacją konkretnych przedsięwzięć o organizacyjno-technicznym charakterze.**

Podstawowymi źródłami gospodarności w pododdziałach i oddziałach mogą być: zwiększenie żywotności techniki i materiału wojskowego, obniżenie zużycia środków MPS, żywności i pozostałych środków materiałowych podczas ich magazynowania, transportu i użytkowania, wykrycie i wykorzystanie zbędnego wyposażenia, części zapasowych i innych materiałów, zbiór i sprzedaż złomu metali. Realizacja rezerw i źródeł gospodarności realizowana jest za pośrednictwem świadomej działalności ekonomicznej w pododdziałach i oddziałach.

Pełniejszemu przyswojeniu techniki i uzbrojenia, zwiększeniu wojskowo-ekonomicznej efektywności każdego miejsca pracy i gospodarności sprzyja zainteresowanie ekonomiczne. Największy sukces osiągnie się w tych jednostkach wojskowych i pododdziałach, gdzie działanie ekonomiczne jest ściśle połączone z całym systemem przedsięwzięć ukierunkowanych na zabezpieczenie wysokiego poziomu przygotowania technicznego i specjalistycznego stanów osobowych, utrzymywanie uzbrojenia i techniki bojowej w stałej gotowości do użycia bojowego.

Trzeci kierunek wyraża decydującą rolę czynnika ludzkiego podczas zwiększania efektywności wykorzystywania zasobów ekonomicznych. Chodzi o wojskowych i cywilnych fachowców, personel naczelnych organów wojskowych, a głównie o zagadnienie ogólnej gotowości obronnej. Bardzo ogólnie kierunek ten możemy charakteryzować jako kierunek zgrywania personelu i możliwości zabezpieczenia ekonomicznego wojska. Kluczową rolę odgrywa tutaj Ministerstwo Obrony i dowództwo armii. Właśnie przebiegająca transformacja armii ukazuje jak realizowana reorganizacja, wsparta przedsięwzięciami oszczędnościowymi, w praktycznym działaniu, okazuje się nieefektywną. Wykazał to P. Neczas, były pierwszy zastępca ministra obrony, kiedy konstatował:

„Kamieniem węgielnym powinno być definiowanie interesów narodowych i zagrożeń na które narażona jest Republika Czeska. Według nich powinno się sformować koncepcję bezpieczeństwa narodowego. Z niej powinna wyniknąć strategia obrony narodowej. Ona zaś powinna podczas zagrożenia państwa zapewnić podstawowe funkcje państwa, mobilizację armii i całej gospodarki. Dopiero z niej powinna wypłynąć strategia wojskowa i koncepcja armii czeskiej. Dotychczas zaczynano właśnie od niej... Ciągłe brakuje pojęcia obrony w kompleksowym ujęciu. Zaczęliśmy dokładnie z odwrotnego końca, niż powinniśmy”.

Brakuje w ten sposób zadania, w myśl którego powinno się budować armię. Dlatego nie jest jasne zagadnienie stanu poszczególnych szczebli

dowodzenia. Oczywiście jest, że w tym zagadnieniu nie można decydować bez nawiązania do rodzajów wojsk. Pojawia się pytanie, czy też niepotrzebnie nie popadamy w stagnację i nie staramy się stworzyć struktur organizacyjnych armii jedynie dlatego, że podobnie postępują nasi potencjalni sojusznicy?

Według poglądów niektórych naszych i zagranicznych specjalistów wojskowych istnieje możliwość, że w przyszłości w zależności od stopnia stabilności bezpieczeństwa w Europie i naszych ekonomicznych, tj. budżetowych możliwości, po stopniowym wyeksploatowaniu się systemów uzbrojenia, z pewnymi wyjątkami, punkt ciężkości obrony powinien się przesunąć na wspomaganie brygad obrony regionalnej, uzbrojonych głównie w broń przeciwpancerną i przeciwlotniczą. Dowodzą tego również doświadczenia z wojen drugiej połowy tego stulecia. Znaczy to, że punkt ciężkości przesunąłby się na szkolenie rezerw obrony terytorialnej. Przesunięcie to jest efektywne, a ten typ obrony nie jest uciążliwy pod względem budżetowym.

Z efektywnością zabezpieczenia ekonomicznego obrony związany jest również „znak naszego czasu”, mianowicie to, że większość państw jest w stanie zapewnić swoje bezpieczeństwo jedynie wspólnie z innymi państwami i ich siłami zbrojnymi, zatem zabezpieczenie obrony na bazie koalicji. Powstanie koalicji w początkowym okresie spowodowane było poczuciem zagrożenia. Dzisiaj jest to problem *kosztów i ich rozdzielenia, w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa*.

Nic nie ma za darmo, zabezpieczenia ekonomicznego obrony również. Jeżeli chcemy w wystarczającym stopniu zabezpieczyć obronę państwa, musimy zrezygnować z innych, równie ważnych dla rozwoju gospodarki, form działalności. Ponosimy koszty utraconych możliwości (Opportunity Cost), tzn., że jesteśmy obiektywnie zmuszeni wybrać wartość, najefektywniejszej dostępnej alternatywy. A jest nią usiłowanie wybudowania obrony na bazie koalicji. Z ekonomicznego punktu widzenia można na ten problem najlepiej odpowiedzieć analizą kosztów utraconych możliwości. Z drugiej strony wiemy,

że głównie ze względu na postęp naukowo-techniczny budowanie obrony jest dla społeczeństwa bardzo kosztowne. Nie jesteśmy zatem w stanie wybudować efektywnie zorganizowanego społeczeństwa i efektywnej obrony samodzielnie.

Punktem wyjścia jest bezpieczeństwo kolektywne, które jest o wiele tańsze niż obrona indywidualna, znaczy to , że jeżeli chcemy posiadać efektywną obronę, z długoterminowego punktu widzenia, przez wstąpienie do koalicji nasze państwo w zasadzie zaoszczędzi.

3. MARKETING - NARZĘDZIE KONTROLI I EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTYWANIA ZASOBÓW EKONOMICZNYCH I ŚRODKÓW OBRONY

Dzisiejsza sytuacja w armii Republiki Czeskiej, w myśl wyżej wymienionych powodów, nie pozwala jeszcze na realizację prognozy w przyszłości oraz nie daje jasnego wyobrażenia o jej współczesnej gospodarce. Z drugiej strony występują tendencje do coraz bardziej skutecznej kontroli armii przez społeczeństwo. Jest to zrozumiałe, z tego względu, że w tak kluczowym resorcie jakim jest współcześnie obrona, należy starać się o maksymalnie przejrzyste gospodarowanie. A właśnie finansowanie jest podstawowym środkiem kontroli cywilnej nad armią.

Na czoło wysuwają się tutaj trzy problemy:

1. Jaka powinna być rola cywilów, w stosunku do specjalistów wojskowych podczas formowania ekonomicznych aspektów obrony?
2. Jaki udział w stratach posiada praktyka logistyki wojskowej?
3. Czy w warunkach wojska i resortu obrony da się zastosować marketing?

Kontrola cywilna nad wojskiem jest jednym z bardzo ważnych stosunków między społeczeństwem a obroną. Prawomocność i konieczność kontroli

cywilnej nad armią wynika z niektórych jej ogólnych właściwości. Armia jest największą i najlepiej uzbrojoną organizacją przemocy, posiada specyficzny, dyrektywny sposób kierowania i musi, w interesie zachowania swej funkcyjności, utajniać niektóre czynności przed społeczeństwem.

Z drugiej strony jest oczywistym, że każdy rodzaj wojsk pilnuje własnych interesów (pozyskiwanie określonych systemów uzbrojenia kosztem innych).

Kontrola cywilna jest częścią całego procesu kierowania siłami zbrojnymi i realizowana jest przez organa rządowe. Główną uwagę skupia się na gospodarowaniu z przydzielonymi środkami budżetowymi z punktu widzenia ich efektywności i przeznaczenia.

Najważniejszą częścią cywilnej kontroli nad armią jest kontrola parlamentarna. Ważną częścią kontroli jest również wewnętrzna kontrola armii, która jest elementem kierowania i dowodzenia na wszystkich szczeblach.

W określonych warunkach cywilna kontrola armii, jako profesjonalnej organizacji wojskowej, może jednak być zagrożona. Cywilna kontrola jest w niebezpieczeństwie wówczas, gdy profesjonalizm wytworzy głęboką społeczną i psychologiczną przepaść między specjalistami wojskowymi, a cywilami, lub jeżeli specjaliści wojskowi przypuszczają, że są zagrożone podstawowe interesy organizacji wojskowej przez cywilne kierownictwo.

Kontrola cywilna staje się bardziej skomplikowana wówczas, gdy wzrasta wielkość i stopień złożoności organizacji wojskowej.

Może być zaniechana w wypadku, gdy specjaliści wojskowi podejrzewają, że zagrożona jest przez aktualne kierownictwo wojskowe stabilność lub egzystencja systemu, który powinni chronić.

- Jest faktem, że cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi jest **niezbędnym warunkiem demokracji**. Może ona odegrać bardzo ważną rolę obiektywnej oceny i osądów korzyści wynikających z zakupów alternatywnych, pożyczek państwowych oraz zamówień w sferze obrony. Ale sama kontrola cywilna nie wystarcza. Musi ją uzupełniać również *określony system ekonomiczny*, z którego

wywodzi się kontrola, jak również dowództwo i kierownictwo wojskowe, nowy sposób pracy, którego, naszym zdaniem, nieodłączną częścią musi być marketing i myślenie marketingowe.

Podstawowym problemem stają się pytania:

- czy w warunkach resortu obrony możliwe jest zastosowanie marketingu i kierowania marketingowego?
- czy należy stosować marketing w resorcie obrony?

Kolejnym problemem jest identyfikacja danej realnej sytuacji, jako zbioru podstawowych warunków determinujących wprowadzanie marketingu. Dla poprawnego zrozumienia miejsca i roli marketingu w resorcie obrony, należy uświadomić sobie specyfikę obrony, sił zbrojnych i armii z punktu widzenia możliwości wprowadzenia marketingu. Marketing i ekonomia w ogóle, pomaga w prowadzeniu analizy wydatków obronnych. To z kolei sprzyja przyjęciu efektywnej struktury wydatków, efektywności wyłożonych nakładów oraz określeniu poziomu wystarczalności wydatków na obronę.

Na tym poziomie rozważań, marketing daje odpowiedź tym, którzy są odpowiedzialni za decydowanie o wysokości wydatków na obronę, odpowiedzialni za udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak władza zyska środki i usługi ze środków finansowych wydzielonych na obronę.

Drugą płaszczyzną rozważań o marketingu w armii Republiki Czeskiej jest płaszczyzna materiałowo-technicznego zabezpieczenia armii. W nowych warunkach, opartych na podstawach wolnorynkowych, Ministerstwo Obrony będzie kupować i kupuje pewną część niezbędnych towarów i usług od prywatnych dostawców. Suma wydzielona na ten cel w 1995 roku wynosiła pięć i pół miliarda koron i miała być rozdzielona między siedemdziesiąt czeskich firm, przy czym najwięcej zakupów dokonano na klasycznym rynku konkurencyjnym. Istnieje bowiem jeden wielki kupiec - rząd Republiki Czeskiej. Dla zapewnienia najdogodniejszych cen rząd zgłasza gotowość zakupu określonych towarów i usług. Określa cenę, za którą dostawcy są chętni

dostarczać dane towary i usługi. Następnie rząd dokonuje zakupów u tego dostawcy, który zaproponuje towar czy usługę za jak najniższą cenę.

Praktyka państw rozwiniętych wykazuje jednak, że regułą jest przekraczanie nakładów u dostawcy, co oznacza, że realne wydatki przekraczają wysokość tych cen, które producent czy też dostawca pierwotnie wyliczył.

Cechą charakterystyczną resortu obrony, w przeciwieństwie do sektora cywilnego, jest również analiza efektywności nakładów. Chodzi o szczegółowe porównanie alternatywnych sposobów osiągnięcia danego celu. Porównanie to zabezpiecza przed marnotrawieniem pieniędzy wyłożonych na obronę.

Dla oceny wariantów systemów uzbrojenia nie należy mieszać środków z celami i ponosić pełną odpowiedzialność za długoterminowe nakłady (obejmujące personel i technikę), które łączą się z każdym systemem uzbrojenia. Przy czym problem - zmieniać czy też nie zmieniać stare technologie, a wybrać nowe - dotyczy całkowitych celów obrony.

Częścią wspólną działalności armii są również działania, które nie są z nią bezpośrednio związane, nie mają wojskowego charakteru. Specyficzny jest również sposób kierowania i dowodzenia w armii.

Dlatego też aby koncepcja marketingu, która ma możliwość dokładniej odzwierciedlać prawa rynku i zarazem wzajemne powiązania mechanizmu armii i obrony Republiki Czeskiej, mogła pokonywać dotychczas izolowane i niedokładne podejścia teoretyczne, powinna korzystać z oceny zgromadzonych doświadczeń praktycznych państw rozwiniętych i uogólniać doświadczenia wszystkich dziedzin, w których jest realizowany marketing.

Bardzo dobrze dokumentuje to np. przedstawienie przepływów finansowych w formie diagramu Sankey'a, który wykorzystywany jest podczas analizy bilansu energetycznego i efektywności środków. Zwraca uwagę możliwość poglądowego przedstawienia ilości poszczególnych płaszczyzn

porównawczych oraz przejrzysta prezentacja poszczególnych przepływów oraz ewentualnych niekorzystnych momentów.

Orientacja kierownictwa obrony i armii na marketing może zapewnić zwiększanie rentowności, wzrost zdolności obronnej i wprowadzenie nowego systemu gospodarowania w armii czeskiej oraz jej przebrojenie.

Dzięki tej orientacji powinno dojść do połączenia marketingu i postępu technicznego. Realizowane powinny być takie koncepcje marketingu, które współcześnie wydają się być najbardziej postępowe.

Pod pojęciem marketingu rozumiemy „proces planowania i praktycznej realizacji koncepcji rozwoju, tworzenia cen, stymulowania produkcji oraz dystrybucji pomysłów, produktów i usług w celu uformowania wzajemnych relacji zapewniających zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych”.

Przedstawiona definicja nie jest jedynie syntezą różnych teoretycznych podejść, lecz również wyrażeniem przeważających tendencji, ponieważ marketing, według nas, rozumiany i realizowany w praktyce jest jako:

1. Koncepcja rozwoju.
2. Środek zaspokajania potrzeb indywidualnych i społecznych.
3. Proces tworzenia cen, stymulacji, racjonalizacji, dystrybucji itp.

W naszym rozumieniu marketing obejmuje filozofię kierowania (styl kierowania), koncepcję i metodę kierowania, a także kompleks czynności służących zapewnieniu mocnej pozycji na rynku oraz u odbiorców. Wyżej wymienione pozycje, stanowiące treść pojęcia marketingu, muszą być w harmonijnej jedności, dla której charakterystyczne przede wszystkim jest to, że poszczególne czynności marketingowe podporządkowują się filozofii marketingowej oraz marketingowemu stylowi kierowania.

W przypadku resortu obrony oznacza to, że Plan Zakupów Republiki Czeskiej na lata 1995 - 2005, na podstawie którego armia chce osiągnąć żądany stopień uzbrojenia, zdolności do działania i współdziałania z NATO

oraz stworzyć nowy system gospodarowania, tzn. system planowania, programowania i budżetowania, stanowi bazę wyjściową dla rozwoju koncepcji marketingu.

Umożliwia on rozwiązywanie problemów, które wynikają z przedstawionych materiałów. Jednocześnie pomaga parlamentowi w procesie przydzielania środków finansowych na programy rozwojowe oraz podczas wytyczania celów strategicznych armii przez to, że pomaga opracować określone kroki programowe dla osiągnięcia tych celów, oraz zapewnia cywilną kontrolę nad armią.

W drugiej płaszczyźnie zaś pomaga armii podczas "porozdzielania" środków eksploatacji.

Widzimy więc, że marketing może znaleźć zastosowanie w ramach koncepcji rozwoju, podczas zaspokajania ekonomicznych potrzeb obrony naszej ojczyzny (suwerenności, swobód obywatelskich i demokracji), oraz podczas zabezpieczania warunków transformacji armii we wszystkich kierunkach, zatem również w procesie tworzenia cen systemów uzbrojenia i innych potrzeb armii.

Z drugiej zaś strony istnieje możliwość natychmiastowego wykazania miejsc krytycznych występujących w warunkach i możliwościach zastosowania marketingu w resorcie obrony:

- niedostateczny stan marketingowego systemu informacyjnego;
- pewne określone przeszkody wynikające z organizacji wojskowej;
- mała motywacja dla wprowadzania kierownictwa marketingowego;
- destrukcyjny wpływ poprzedniego sposobu kierowania i finansowania;
- zakres i podział działań wojskowych i sposób ich finansowania.

Punktami krytycznymi rozwoju marketingu w resorcie obrony są głównie niejasności w systemie legislacyjnym, niebezpieczeństwo odpływu specjalistów, małe czy też żadne doświadczenie z kierowaniem

marketingowym, brak wytycznych do działania ekonomicznego oraz brak możliwości bezpośredniej prostej aplikacji zasad kierowania marketingowego. Charakter organizacji resortu obrony umożliwia bowiem jedynie ograniczony zakres wykorzystania zasad marketingu. Obecnie musimy sobie uświadomić, że realizowana może być jedynie forma **ograniczonego marketingu technologii**, który umożliwia coraz bardziej doskonałe wykorzystanie zasad marketingowych.

Marketing w resorcie obrony wymaga jednolitego kierownictwa, które jednak respektuje zróżnicowane warunki zastosowania marketingu w różnych sferach działalności ministerstwa obrony.

Podstawowym przedmiotem kierownictwa strategicznego powinno być kierowanie technologią. Charakterystycznymi cechami marketingu technologii są:

- ♦ badania i rozwój ukierunkowane na rynek;
- ♦ oryginalne połączenie innowacyjnego managementu i managementu marketingowego;
- ♦ „interface” między specjalistami wojskowymi i przedsiębiorstwami;
- ♦ pokonanie podstawowej bariery komercjalizacji technologii, polegające na tym, że technologicy - przedsiębiorcy oczekują, aby marketing dał im odpowiedź na to co mają rozwijać, a specjaliści wojskowi powinni określić swoje oczekiwania.

Marketing technologii w resorcie obrony wymaga zastosowania nowych kryteriów wyboru zadań oraz oceny efektywności. Kryteria te należą do hierarchicznego systemu, w którym:

- * na szczycie znajdują się kryteria potrzeb;
- * po nich kryteria celowości;
- * następnie kryteria efektywności ekonomicznej, w sensie gospodarności czy też produktywności;

- * na końcu realizuje się kryteria całkowitej efektywności, które zawierają nie tylko efektywność ekonomiczną, ale też efektywność ekologiczną, socjalną itp.

Widzimy więc, że kierowanie rozwojem technologii w resorcie obrony wymaga nie tylko dokładnej znajomości współczesnej wiedzy wojskowej, ale również rynku. Zarazem niezbędna jest koordynacja działań naukowo-badawczych, w zależności od istniejących możliwości, zasobów, nacisku możliwej sytuacji kryzysowej oraz wymogów ekonomicznych formowania siły obronnej państwa. Niezbędna jest też konieczność efektywnej produkcji i wykorzystania środków wykorzystywanych w sferze obrony.

W praktyce cywilnej sprzedaż technologii uważa się za dodatkowy zysk pochodzący ze sprzedaży produktu. Wychodzi się z tego, że rosnące nakłady i ryzyko prac naukowo-badawczych zmuszają producentów do maksymalnego ich wykorzystania. Do sprzedaży technologii dochodzi wówczas, gdy określona technologia przestaje być użyteczna dla firmy z powodu zmiany strategii rozwoju, czy też zawężenia zakresu działalności.

Dokonaliśmy charakterystyki określonych cech specyficznych w sferze obrony. W sferze zabezpieczenia obrony Republiki Czeskiej, specyficznym towarem proponowanym społeczeństwu jest zabezpieczenie suwerenności, swobód obywatelskich i demokracji, wraz ze specyficznymi warunkami wynikającymi z handlu techniką specjalną.

Na podstawie przedstawionej analizy możemy w zakończeniu skonstatować, że *marketing jest potrzebny armii Republiki Czeskiej*. Chodzi o **marketing transformacyjny, ograniczony, marketing technologii w specyficznych warunkach resortu obrony**. Przez jego wprowadzenie ukierunkowujemy sposób myślenia sprzyjający poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie *jaka ilość jest wystarczająca dla obrony państwa*. Towarem specyficznym staje się w ten sposób, na poziomie państwa - zapewnienie

bezpieczeństwa i suwerenności Republiki Czeskiej, a na poziomie obrony - potrzeby jej armii. Klientem jest całe społeczeństwo. Armia występuje w roli klienta, lecz również i sprzedawcy. Rynek dany jest poziomem wiedzy wojskowej, możliwościami społeczeństwa i naciskiem możliwej sytuacji kryzysowej. Chodzi o rynek produkcji specjalnej.

Ppłk mgr Ryszard KŁODZIŃSKI

PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE - ROPA NAFTOWA

Jedną ze składowych bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest bezpieczeństwo energetyczne. Narodziny terminu bezpieczeństwo energetyczne i współczesne jego rozumienie¹ oraz koncepcje go opisujące są przede wszystkim wynikiem radykalnych przewartościowań w kwestii tej problematyki, jakie przyniósł XX wiek. Energetyka stała się podstawową gałęzią gospodarki każdego kraju, działem który pełni funkcję stymulatora i w głównej mierze decyduje o rozwoju każdego państwa, a funkcjonowanie gospodarki kraju jest niemożliwe bez prawidłowo działającego sektora paliw i energii. Energia stała się artykułem pierwszej potrzeby i powszechnego użytku. Decyduje o poziomie cywilizacyjnym życia obywateli i o efektywności oraz konkurencyjności całej gospodarki.

Sektor energetyczny stał się sektorem strategicznym i odgrywa niezwykle ważną rolę w kształtowaniu efektywności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki, decyduje o warunkach życia ludności i ochrony środowiska przyrody.

Dlatego bezpieczeństwo energetyczne państwa nie tylko jest podstawowym elementem stabilności gospodarczej, ale także ma duży wpływ na zachowanie niezależności wobec innych krajów.

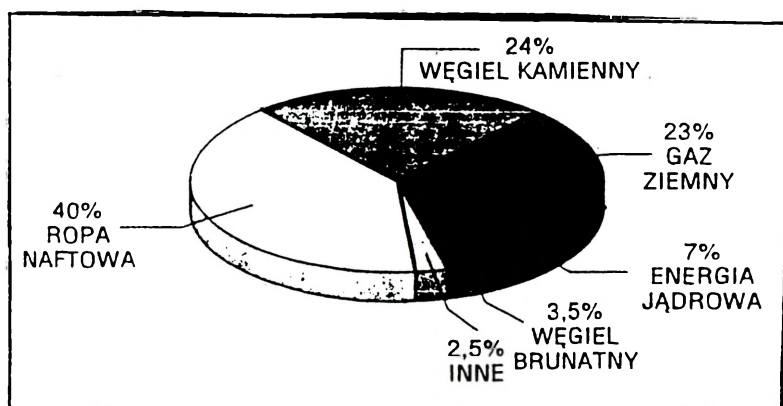
Utożsamianie wszystkich wyzwań z zagrożeniami jest nieracjonalne, gdyż utrudnia selektywne i efektywne przeciwstawianie się tendencjom niekorzystnym podmiotów - indywidualnych i zbiorowych - których bezpieczeństwo może być przez nie najbardziej zagrożone. Jeśli np. przez bezpieczeństwo energetyczne kraju rozumie się „ciągłość i niezawodność dostaw energii”², to zagwarantowanie sobie dostaw paliw tylko z jednego źródła stanowi wyzwanie które przy niewielkich zakłóceniach w stosunkach międzynarodowych może stać się zagrożeniem tego bezpieczeństwa.

Ropa naftowa w bilansie energetycznym świata

Problematyka naftowa należy do głównych i najczęściej występujących tematów energetycznych w ciągu ostatnich lat. Wiąże się to z olbrzymim znaczeniem ropy naftowej w gospodarce światowej. Jest ona najważniejszym źródłem energii- odgrywa kluczową rolę w bilansie energetycznym świata. Ropa naftowa zrewolucjonizowała transport i tworzywa, zbliżyła kontynenty, a jednocześnie stała się źródłem ostrych konfliktów, trudnych do rozwiązania.

Zajmuje pierwsze miejsce wśród surowców energetycznych świata z udziałem 40 % w 1995r. (patrz rysunek 1).

Rysunek 1. Struktura zużycia nośników energii na świecie



Źródło: Nowe Życie Gospodarcze nr. 15 z 13.03 1997 r.

Utrzyma ona przypuszczalnie pierwszą pozycję w zaopatrzeniu energetycznym i surowcowym świata do końca bieżącego stulecia.

Zasoby ropy naftowej występują w skałach osadowych uformowanych przez morza. Powierzchnię wielkich obszarów skał osadowych na lądzie ocenia się na 55 mln km² (38% powierzchni lądów). Powierzchnię obszaru skał osadowych na dnie morskim do głębokości 300 m w partiach przybrzeżnych (tzw. szelf kontynentalny) oblicza się na 27,5 mln km² (8% powierzchni mórz). Obecnie ropę naftową wydobywa się z coraz większej głębokości sięgającej do 3000 m³.

Światowe wydobycie ropy naftowej wzrosło przeszło dwukrotnie w latach 1960 -1970. W stosunku do okresu przedwojennego wzrost jest przeszło dziesięciokrotny. Natomiast od 1980 roku można zaobserwować niewielkie wahania w wydobyciu tego surowca. (Tabela 1.)

Tabela 1

Wydobycie ropy naftowej niektórych państw świata (w mln ton)

Lata Państwa	1913	1929	1960	1972	1980	1985	1990	1994
Świat	53,8	205,9	1054	2510	2979	2654	3002	2977
w tym: ZSRR(Rosja)	9,2	14,5	147,0	394	547	-	516	354
USA	34	138,1	348	468	424	441	371	334
Arabia Saud.	-	-	62,1	286	496	158	320	401
Irak	-	0,1	47,5	78	130	68,8	101	32,4
Kanada	-	0,1	25,6	61	70,4	72	76,2	85,9
Kuwejt	-	-	81,9	152	84,1	53,8	59,6	95,1
Norwegia	-	-	-	-	24,6	37,0	79,7	112,0
W. Brytania	-	-	-	-	78,9	112,0	88,0	93,9
Polska	1,2	0,5	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3

Źródło: A. Szpilewicz „Surowce dla przyszłości. Paliwa i energia, s.71 i Rocznik Statystyczny 1996 s.632.

Wielkość międzynarodowych obrotów wyprzedza zdecydowanie wszystkie inne surowce mineralne.

Ropa naftowa jest równocześnie podstawowym surowcem dla wielu gałęzi chemii. Jest wreszcie najważniejszym artykułem handlu światowego.

Świat jest od ropy zależny, a wynika to z aktualnego charakteru postępu technicznego jak również konsumpcji indywidualnej.

Obszarem najbardziej uzależnionym od importu energii jest Europa Zachodnia. Z importu pochodzi na tym terenie aż dwie trzecie zużywanej energii. Ponad połowę energii zużywanej w Europie Zachodniej stanowi ropa naftowa. Dużo mniejsza jest natomiast zależność Stanów Zjednoczonych które przywożą z krajów rozwijających się około 40 % zużywanej w tym kraju ropy naftowej. Z własnych zasobów (zob. tabela 1) pokrywają znaczną większość potrzeb na gaz ziemny, a równocześnie eksportują dużą ilość węgla kamiennego. Współczesny świat jest więc w bardzo dużym stopniu zależny od międzynarodowego rynku surowców energetycznych w tym ropy naftowej. Jak przedstawiał się import ropy naftowej w 1995 roku obrazuje tabela 2.

Tabela 2

Import ropy naftowej w 1995 r. (mln ton)

Jakie państwo \ Skąd	Rosja	Norwegia	W. Brytania	Algier	Libia	Nigeria	Arabia S.	Iran	Venezuela	Razem	Koszt mld USD
Niemcy	16,8	13,8	15,1	7,1	11,6	9,1	16,5	0,9	7,2	98,1	13,2
W. Brytania	1,8	24,5	0	2,8	0	4,0	7,8	1,6	2,4	44,9	6,0
Francja	5,6	6,8	4,2	2,1	3,1	13,0	24,4	7,2	2,2	68,6	9,2
Włochy	9,5	0,7	0,4	11,7	25,5	2,3	17,3	11,0	0	78,4	10,6
Holandia	3,4	6,2	5,1	0,6	0,4	5,0	20,0	10,3	0,4	51,4	6,9
Finlandia	5,2	2,1	3,1	0	0	0	1,1	0	0	11,5	1,5
Norwegia	0	0	0,8	0	0	0	0	0	0	0,8	0,1
Hiszpania	3,4	2,2	0,2	7,0	6,4	8,9	9,5	2,1	13,9	53,6	7,2
Europa Zach.	49,3	74,3	36,4	36,7	53,1	49,9	98,5	53,4	30,8	485,0	67,0
Polska	6,0	1,5	2,7	0	0	0	1,0	2,4	0	13,6	1,8

Źródło: A. Szpilewicz „Naftowe fakty” w Rzeczpospolita z 7.08. 1996 r., s.9.

Rosyjska ropa pokrywa 10% importu krajów zachodnich Europy i połowę polskiego przywozu. Europejskie spółki wyzbyły się resztek niepokoju co do pewności rosyjskiego partnera. Dostawy rosyjskiej ropy płyną

szczególnie do niemieckich rafinerii dzięki dużym rezerwom przepustowości ropociągu „Przyjaźń”. Przy okazji korzyści odnosi nasze Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych inkasując opłaty tranzytowe. Import rosyjskiej ropy kalkuluje się niemieckim spółkom taniej niż z innych źródeł, gdyż przy dostawie loco rafineria, koszt transportu jest niższy, a koszt magazynowania niemal zerowy. Ropociąg dostarcza stałą ilość z dnia na dzień.

Ropa norweska pokrywa 15% importu Europy zachodniej. Udział ten mógłby być znacząco większy, gdyby nie ostrożna polityka trójki: Statoil-Norska, Hydro-Saga, Petrolecm, eksploatujące wybrane rejony norweskiego akwenu. Norwedzy są wstrzemięzliwi w ciągach „wspólnotowych” i nie życzą sobie podporządkowania własnych zasobów ropy dyrektywom Brukseli. Kierując się własnym interesem importują również blisko 1 mln ton ropy z sąsiedniego akwenu brytyjskiego. Polskie rafinerie pokrywają z norweskiego źródła 1/8 zaopatrzenia.

Ropa brytyjska pokrywa 8% zaopatrzenia Europy zachodniej. W brytyjskim akwenu pracuje kilka dużych prywatnych spółek, w tym British Oil z udziałem kapitału państwowego. Brytyjczykom, którzy eksploatują 36 mln ton ropy nie przeszkadza import (24 mln ton w 1995r.) norweskiego surowca. Rząd brytyjski daje prywatnym podmiotom dużą swobodę działania. Strzeże natomiast ram fiskalnych.

Polskie rafinerie pokrywają z brytyjskich dostaw 1/5 zaopatrzenia.

Ropa z Zatoki Perskiej pokrywa 31% importu Europy, Arabia Saudyjska i Emiraty dostarczyły niespełna 100 mln ton, dużo mniej niż w latach 80. Iran dostarczył 53 mln ton, również znacznie mniej niż w poprzednich latach. Głównymi operatorami w Arabii Saudyjskiej i Emiratach są naftowe koncerny amerykańskie. W Europie głównymi odbiorcami saudyjskiej ropy są firmy naftowe Niemiec, Francji, Włoch i Holandii. Ropę irańską kupują firmy z trzech ostatnich państw. Polskie rafinerie importowały z Zatoki Perskiej 1/4 zaopatrzenia.

Ropa afrykańska pokrywa 30% importu Europy. Polityczna dyskryminacja reżimu Kadhafiego nie przeszkadza europejskim koncernom w robieniu w Libii dobrych interesów. W 1995r. kupiono 53 mln ton libijskiej ropy, a głównymi nabywcami były spółki włoskie, niemieckie i hiszpańskie. Od skorumpowanego reżimu nigeryjskiego kupiono 50 mln ton. Algierskiej ropy kupiono 37 mln ton. Głównymi nabywcami były spółki włoskie i niemieckie. Zakupy w 1995 r. stanowiły połowę tego, co kupowano w Afryce w latach 80. Afrykańską ropę eksploatują różne koncerny zachodnioeuropejskie - szczególnie włoskie, francuskie, niemieckie i holenderskie. Polskie rafinerie w ostatnich latach nie importowały z tego źródła.

Ropa latynoamerykańska pokryła 6% europejskiego importu. Głównymi dostawcami były spółki wenezuelskie i meksykańskie, a głównymi nabywcami (poza USA) firmy hiszpańskie i niemieckie. Mimo dużej zawartości asfaltów i ponadprzeciętnego zasiarczenia ropa latynoamerykańska cieszy się rosnącym popytem. Rafinerie o silnie rozbudowanych ogniowach konwersji dają sobie radę z surowcem kiepskiej jakości. Atutem ropy latynoamerykańskiej jest niska cena zakupu. Polskie rafinerie nie korzystają, jak dotąd, z tego źródła.

Skutkiem zakupu ropy według cen określanych w dolarach za baryłkę jest możliwość oszacowania z dużą dokładnością, nakładów na jej import.

W przeliczeniu na mieszkańca sektor naftowy w krajach Unii Europejskiej wydał 180 USD. Polski sektor naftowy wydał na importowaną ropę 45 USD na mieszkańca, tj. 1/4 średniej europejskiej⁴.

Sektory naftowe krajów UE wytwarzają więcej produktów niż sprzedają na rynkach wewnętrznych. Nadwyżkę lokują na rynkach unijnych sąsiadów i krajów poza unijnymi, także w Polsce. Niektóre źródła podają, iż potencjał wytwórczy przewyższa dziś popyt nawet 30%⁵.

Organizacja i funkcjonowanie koncernów naftowych w Europie

Koncerny naftowe działające na terenie Europy można podzielić na 4 główne grupy:

- korporacje wielonarodowe (SHELL, BP, ESSO) obecne w wielu krajach europejskich, o udziale w rynku na poziomie 15-20%;
- korporacje wielonarodowe (MOBIL, TEXACO) obecne również w wielu krajach, ale posiadające mniejsze udziały w rynku;
- korporacje narodowe posiadające silną pozycję na własnym rynku oraz zaangażowane w innych krajach (TOTAL, ELF, PETROFINA, STATOIL, NESTE);
- korporacje zorientowane na rynki narodowe, w niedużym stopniu rozwijające działalność marketingową w innych krajach (AGIP, REPSOL, VEBA, PETROGAL, CEPESA, EKO).

Po okresie pierwszego kryzysu naftowego w 1973r. pojawiły się w Europie tendencje do stworzenia nowych mechanizmów kontroli lub nawet utworzenia korporacji o kapitale w całości państwowym i kontrolowanych w pełni przez rządy, szczególnie w zakresie poszukiwań i wydobywania ropy i gazu (BRITOIL, STATOIL, DUC w Danii). W niektórych krajach przyjęło to formy nacjonalizacji (PETROGAL w Portugalii). Pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy kryzys naftowy został opanowany, a wydobywanie znacznie przekroczyło zapotrzebowanie, rządy rozpoczęły proces wycofywania się z bezpośredniego zaangażowania w działalność korporacji naftowych. Dokonano restrukturyzacji (reorganizacji) i następnie częściowych prywatyzacji przedsiębiorstw dotychczas w całości państwowych (ELF, REPSOL), sprzedawano dalsze udziały w koncernach już częściowo sprywatyzowanych. Ostatnie lata dowodzą, że większość państw europejskich wyraźnie wycofuje się z ochrony własnych interesów w sektorze, na drodze bezpośredniego wpływu na zarządzanie i udziałów kapitałowych.

Funkcja rządów wobec sektora naftowego sprowadza się wszędzie do roli strażnika publicznego interesu, tj. zapewnienia stałości zaopatrzenia, stabilnych cen i egzekwowania należnych podatków.

Prywatyzacja sektora naftowego w innych krajach

Czechy - W styczniu 1994r. rafinerie czeskie przekształcono w spółki akcyjne. W lipcu 1995r. rząd czeski zaakceptował sprzedaż udziałów w rafineriach Litwinow i Kralupy zachodnim koncernom naftowym. Konsorcjum IOC - składające się z Agip, Conoco i Shell objęło w styczniu 1996r. 49% akcji spółki „Czeskie Rafinerie”. Do spółki „Czeskie Rafinerie” nie zostały włączone instalacje petrochemiczne. Konsorcjum nie uzyskało również udziałów w sieci stacji benzynowych. Właścicielem pozostałych 51% akcji spółki „Czeskie Rafinerie” jest Unipetrol, holding, który rozpoczął działalność w 1995 roku. Zgodnie z założonym modelem docelowym Skarb Państwa pozostanie większościowym udziałowcem Unipetrolu (71,5%), pozostała część będzie należeć do krajowych akcjonariuszy z tytułu prywatyzacji kuponowej⁶.

Węgry - Utworzona 1 października 1996 roku spółka akcyjna MOL jest zintegrowanym koncernem prowadzącym import, produkcję i dystrybucję paliw płynnych i gazu ziemnego. Do spółki należą wszystkie rafinerie, bazy i terminale oraz pozostała z AFOR sieć stacji benzynowych. Od początku 1994r. w skład MOL został włączony Mineralimpex - importer ropy naftowej i gazu. W czerwcu 1995r. ogłoszono warunki prywatyzacji MOL. Zdecydowano się na koncepcję inwestorów pasywnych, bez dopuszczania wiodących, silnych inwestorów z branży naftowej. Ostatecznie rząd zdecydował, że sprzedane zostanie 18,8% akcji. Obecnie planowana jest nowa sprzedaż akcji - 33%, która w efekcie zmniejszy udział Skarbu Państwa do około 32%. Część stacji byłego AFOR została sprzedana lub wprowadzona do spółek joint venture z koncernami zagranicznymi. Największą liczbę stacji benzynowych posiadają prywatni właściciele - 61%, MOL - 22%, Shell - 6%. Udział MOL obecnie zwiększył się do 35% po przejęciu i wybudowaniu nowych stacji.

Państwa gwarantują sobie możliwość prawnej interwencji w sytuacjach wyjątkowych, m.in. poprzez rezerwy obowiązkowe, możliwości blokady cen czy inne środki prawne.

Należy stwierdzić, że wokół nowych kierunków polityki energetycznej w krajach UE toczy się dyskusja nad tym, czy zapewniają one stabilność finansową przedsiębiorstwom energetycznym, chronią odbiorców przed wzrostem cen, a państwu gwarantują bezpieczeństwo energetyczne i suwerenność. Trzeba także dodać, że mimo porozumienia w ramach UE kraje te realizują przede wszystkim własne interesy narodowe.

Przemiany w gospodarce energetycznej państw Unii Europejskiej mają wpływ na polską politykę energetyczną nie tylko ze względu na przyszłe stowarzyszenie z Unią, ale także z uwagi na organizacyjne i systemowe funkcjonowanie gospodarki energetycznej XXI wieku.

Paliwa płynne a bezpieczeństwo energetyczne Polski

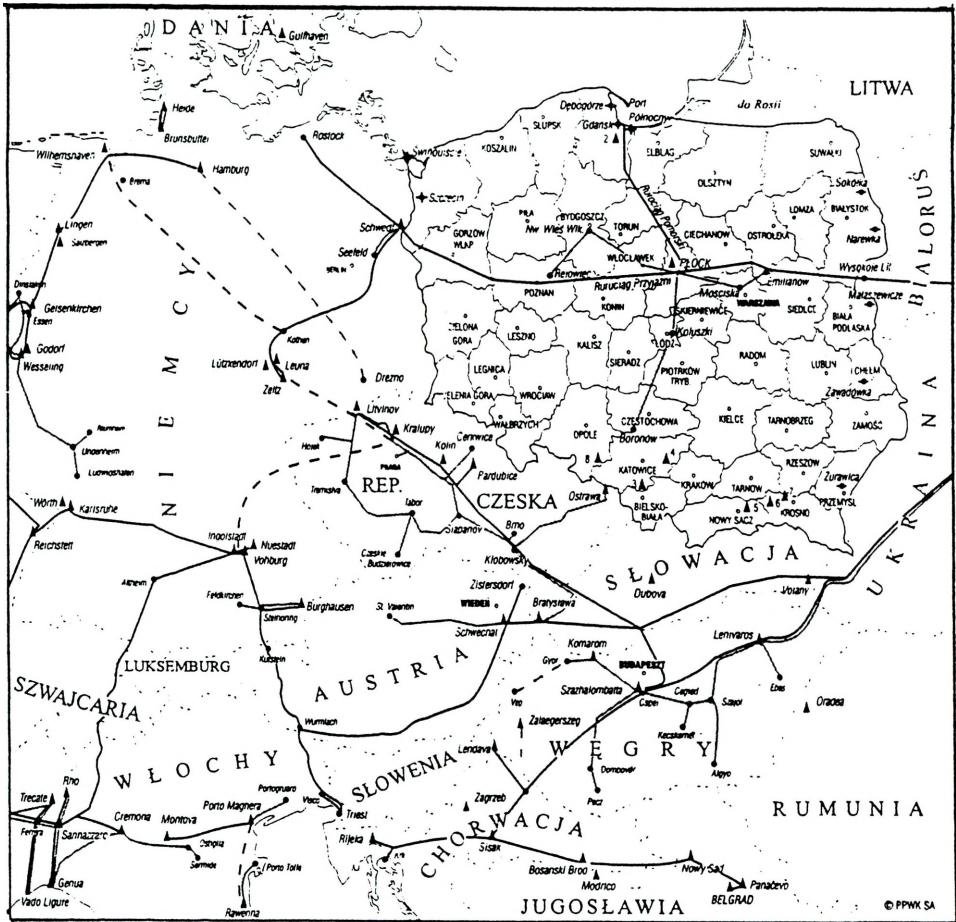
Nasze zasoby ropy naftowej są znikome. Większość ich znajduje się w rejonie Kamienia Pomorskiego w województwie szczecińskim, gdzie też koncentruje się wydobywanie. Ponadto niewielkie złoża są znane w województwach koszalińskim, zielonogórskim oraz znacznie już wyeksploatowane na zewnętrznym łuku Karpat od Sanoka do Gorlic i w rejonie Bochni.

Ze względu na znikome wydobywanie ropy naftowej w naszym kraju (tabela 1), jesteśmy importerem tego surowca oraz produktów naftowych. W latach 1993 - 1995 import ten wynosił: 13674,3, 12720,5, 12957,3⁷. Import był mniejszy niż w poprzednich latach. Zmniejszenie importu ropy naftowej spowodowało niepełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych naszych rafinerii.

Zapotrzebowanie gospodarki na paliwa płynne pokrywane jest prawie w 98% przez import ropy naftowej i jej produktów. Obecnie w Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, podstawowa część zużycia produktów naftowych jest pokrywana przez produkcję własnego przemysłu rafineryjnego (około 80%). Największa rafineria w Płocku ma zdolności przerobowe ropy naftowej 12,2 mln t/r., rafineria w Porcie Północnym w Gdańsku 2,7 mln t/r.,

a pięć starych małych rafinerii na południu Polski - Czechowice-Dziedzice, Trzebinia, Gorlice, Jasło, Jedlicze - łącznie 1,3 mln t/rok⁶ (zob. mapa).

Mapa rozmieszczenia rafinerii oraz rurociągów ropy i produktów naftowych



skala ok. 1:7 000 000

0 50 100 200 300 400 500 km.

- rurociągi ropy rafinowanej
- - - rurociągi ropy rafinowanej przetworzonej
- - - rurociągi produktów rafinowanych
- - - rurociągi produktów naftowych przetworzonych

- ◆ bazy przeładunkowe lądowe
- ◆ bazy przeładunkowe morskie
- bazy magazynowe
- ▲ rafinerie

1 Płock 2 Gdańsk 3 Czechowice 4 Trzebinia
5 Gorlice 6 Jasło 7 Jedlicze 8 Naftowy-Kolce (projekt)

Rurociąg reacji Płock-Nowa Wieś-Prowok
średnica 350 i 270 mm, długość 216 km

Rurociąg reacji Płock-Koluszki-Borowów
średnica 400 i 270 mm, długość 262 km

Rurociąg reacji Płock-Moszcza-Emilianów
średnica 250 mm, długość 132 km

Źródło: „Rzeczpospolita” z 24-26. 12. 1996 rok.

Dla bezpieczeństwa energetycznego i finansowego kraju ważne jest aby paliwa ciekłe były produkowane w rafineriach działających na terytorium Polski.

Prace nad restrukturyzacją sektora naftowego prowadzone są od czterech lat. Decyzją rządu z dnia 7 maja 1996 r. został powołany holding „Nafta Polska” S.A., obejmujący wszystkie rafinerie ropy naftowej, część stacji dystrybucyjnych oraz system ropociągów i gotowych produktów.

Obecnie Polska korzysta z cel ochronnych i kontyngentów uzgodnionych w umowie stowarzyszeniowej z Unią Europejską na okres do końca 2001 roku.

Analiza zapotrzebowania na paliwa ciekłe w latach do 2010-2020r., dynamiczny wzrost zużycia produktów w tym okresie (m.in. rozwój transportu kołowego) wskazuje na konieczność przyrostu zdolności przerobowych o około 12.0 mln t/rok. Dlatego, w obliczu liberalizacji handlu paliwami płynnymi w Europie po 2000r., zachodzi pilna konieczność podjęcia decyzji o budowie w Polsce takich zdolności przerobowych. Należy podkreślić, że w krajach rozwiniętych gospodarczo około 90 % zapotrzebowania na paliwa płynne pochodzi z przerobu we własnych rafineriach, a tylko około 10% stanowi import-eksport.

Wychodząc ze stanu i doświadczeń gospodarki światowej należałoby założyć, że import i przetwórstwo ropy naftowej w rafineriach krajowych powinny być zgodne z potrzebami gospodarki narodowej.

Pozytywnym elementem w zaopatrzeniu gospodarki polskiej w paliwa płynne są rozbudowane zdolności przeładunkowe w Porcie Północnym w Gdańsku, co w połączeniu z rozbudowaną siecią przesyłową w kraju i z ropociągiem tranzytowym „Przyjaźń” daje możliwość dywersyfikacji importu (z różnych kierunków).

Poprawa polskiej gospodarki energetycznej, uzależnionej w dużej mierze od wzrostu udziału paliw płynnych w całkowitym zużyciu paliw, wymaga znacznej rozbudowy przemysłu rafineryjnego. Własne przetwórstwo ropy naftowej jest bowiem o wiele bardziej opłacalne i zapewniające bezpieczeństwo energetyczne niż import produktów naftowych.

Dotychczasowa działalność rozwojowa przemysłu rafineryjnego spowodowała sytuację, że 90% potencjału przerobu ropy naftowej znajduje się w centrum i na północy kraju, podczas gdy najbardziej zurbanizowana i uprzemysłowiona Polska południowa zużywa aktualnie 60% produktów naftowych. Uzupełniający import paliw silnikowych drogą morską pogłębia ułomność tego geograficznego układu. Rozmieszczenie baz magazynowych paliw następowało w innych uwarunkowaniach zaopatrzeniowo-gospodarczych i polityczno-strategicznych i nie jest na tyle poprawne, aby usprawniać pokrycie popytu.

Największe zapotrzebowanie na produkty naftowe, a w tym przede wszystkim na paliwa silnikowe, występuje w uprzemysłowionym rejonie śląsko-krakowskim i wrocławskim, tj. do 20% ogólnego zapotrzebowania.

Polska centralna, północna i wschodnia znajdują się w korzystniejszej sytuacji, bowiem ich zaopatrzenie oparte jest o dwie największe rafinerie oraz przygraniczne bazy przeładunkowe na wschodzie kraju i bazy morskie, przez które dokonywany jest import.

Przemysł rafineryjny wykorzystuje obecnie ok. 80% swoich zdolności produkcyjnych (szacuje się je dziś na ok. 16,7 mln ton ropy naftowej rocznie). Przetwórstwo ropy, ze zrozumiałych względów, opiera się prawie wyłącznie na importowanym surowcu. Krajowy zaspokaja obecnie zaledwie ok. 2% potrzeb tego przemysłu. Intensyfikacja wydobycia ropy spod dna Bałtyku przez Petrobaltic może zwiększyć ten udział do 4-5%. I to jest wszystko, na co stać rodzimych nafciarzy.

W systemie przesyłu i dystrybucji niezbędne są nakłady na rozbudowę systemu rurociągów oraz rozbudowę bazy magazynowej, nie wystarczającej dla przechowywania rezerw paliw, budowę stacji przy nowych układach komunikacyjnych, zwłaszcza autostrad.

Jeśli zmierzamy do Europy, a tak się dzieje, musimy się też zbliżyć do norm europejskich w utrzymaniu zapasów. W państwach zachodnich zgromadzone zapasy paliw pozwalają na przetrwanie 90 dni. U nas trzech tygodni. Różnica

jest zasadnicza i trudna do zniwelowania, ale proces ten trzeba zacząć aby zapewnić należyte bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Ustawa o rezerwach państwowych nakłada na każdego z operatorów na rynku obowiązek utrzymania rezerw proporcjonalnych do obrotów, tym samym przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego⁹.

Analiza zagrożeń sektora naftowego

Obecna sytuacja w sektorze, brak spójności działań, silna i wyniszczająca konkurencja wewnętrzna przy coraz bardziej wzmacniającej się konkurencji zewnętrznej, stwarzają wiele zagrożeń zarówno dla całego sektora, jak i „Nafty Polskiej” SA. Istniejący program nie usuwa tych zagrożeń, a w niektórych elementach, dotyczących np. wydzielenia baz magazynowych z CPN czy braku zapisu dotyczącego czystości funkcji poszczególnych podmiotów sektora - wręcz te zagrożenia wzmacnia. Dotyczy to w szczególności:

1. Wypełnienia ustawy sejmowej z 30.05.1996r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw,
2. Realizacji dotychczasowych zadań obronnych, a dotyczących w szczególności funkcjonowania systemu zaopatrzenia w produkty naftowe sił zbrojnych i gospodarki w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,
3. Zachowania ciągłości sprzedaży produktów naftowych,
4. Działań konkurencyjnych pomiędzy podmiotami sektora,
5. Finansowania rozwoju elementów sektora,
6. Prywatyzacji sektora.

CPN SA uważa, że wyłączenie z jej struktur baz magazynowych, spowoduje:

ad. 1

zagrożenie realizacji ustawy z 30.05.1996r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, gdyż udostępnienie pojemności baz wszystkim zainteresowanym wyłącznie dystrybucją spowoduje brak

pojemności na magazynowanie rezerw w rozmiarach wynikających z europejskich norm bezpieczeństwa energetycznego.

Po utworzeniu przez CPN, zgodnie z ustawą, obowiązkowych zapasów paliw - posiadane pojemności zostaną wykorzystane w 100%.

Nie można mówić o bezpieczeństwie energetycznym państwa, o utrzymaniu rezerw państwowych i obowiązkowych, gdy CPN SA - imiennie wykazana w ustawie - ulegnie uzasadnionemu podziałowi.

Wydzielenie baz magazynowych spowodować może:

- gwałtowny wzrost kosztów obsługi związanych z magazynowaniem i odświeżaniem zapasów państwowych i obowiązkowych,
- konieczność dokonania ogromnych inwestycji w CPN SA, w celu rozbudowy pojemności własnej na zapasy państwowe i obowiązkowe,
- ryzyko utraty jakości produktów i trudności ze zbytem.

ad. 2

- zagrożenie funkcjonowania systemu rezerw dyspozycyjnych produktów naftowych zastrzeżonych do dyspozycji odbiorców specjalnych (MON, MSW), utrzymywanych w bazach paliwowych CPN SA,
- rozerwanie wojennego systemu zaopatrzenia w produkty naftowe określone w „Programie mobilizacji gospodarki” na lata 1996-2000.

ad. 3

- zagrożenia w zakresie sprzedaży i dystrybucji.

Prowadzenie dystrybucji produktów naftowych przez blisko 1400 stacji paliw bez zaplecza hurtowego, jest co prawda możliwe, ale przy ponoszeniu znacznie większych kosztów (m.in. zerwanie ciągłości technologicznej i finansowej), co przy istniejącej i rozwijającej się konkurencji stawia firmę już na starcie (szczególnie po uwolnieniu cen) na zdecydowanie gorszej pozycji. A przecież CPN ma być głównym podmiotem koncernu narodowego zajmującym się szczeblem sprzedaży detalicznej, ze znakiem znanym od 50 lat.

Pozbawienie własnego zaplecza hurtowego, to:

- uniemożliwienie płynnego i ciągłego zaopatrzenia w paliwa ponad 1400 stacji paliw CPN przy braku alternatywnego źródła zaopatrzenia,
- utrudnienia i eliminacje w zaopatrzeniu sieci hurtowej CPN poprzez stworzenie dodatkowego ogniwa,
- wzrost kosztów transportu,
- wydłużenie cyklu rozliczeniowego.

ad. 4

Brak zapisów w programie restrukturyzacji dotyczących czystości funkcji poszczególnych elementów sektora spowoduje wyniszczającą konkurencję w zakresie walki producenta z dystrybutorem, a także nieuzasadnione nakłady inwestycyjne na dublujące się obiekty i instalacje.

ad. 5

Wyłączenie baz magazynowych z dotychczas istniejących struktur i utworzenie z nich oddzielnego podmiotu spowoduje konieczność organizowania od podstaw nowego ciała gospodarczego, powielającego w znacznym stopniu dotychczasową organizację dystrybutora oraz poniesienie dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów.

Powyższe, w powiązaniu z zasadą działania non profit, spowoduje ograniczone możliwości pozyskiwania środków na utrzymanie tej infrastruktury i jej rozwój.

Bazy magazynowe wymagają olbrzymich nakładów finansowych na ich modernizację. Wg naszych szacunków, dostosowanie ich do standardu ogółouropejskiego wymaga nakładu 100 mln PLN, a budżet państwa być może nie będzie w stanie ich ponosić.

Pogłębiająca się dekapitalizacja baz (50% z nich funkcjonuje ponad 30 lat) doprowadzi do znacznego obniżenia poziomu możliwej do zagospodarowania pojemności, co postawi pod znakiem zapytania wywiązywanie się z ustawowo narzuconego obowiązku utrzymywania zarówno rezerw państwowych, jak też obowiązkowych.

ad. 6

- spadek atrakcyjności nie tylko CPN, ale i „Nafty Polskiej”, pomniejszając szansę na znalezienie dobrego inwestora strategicznego w procesie prywatyzacji i nieuzyskanie założonych w rządowym programie środków finansowych,
- pogorszenie pozycji konkurencyjnej wobec koncernów zachodnich, a przy swobodnym dostępie do usług hurtowych - kierowanie przez nich środków tylko na rozwój sieci detalicznej,
- wybiórcze udostępnienie akcji poszczególnych podmiotów inwestorom.

Poważnym utrudnieniem są nie uregulowane do końca, a trwające od kilku lat - niezależnie od dotychczasowego użytkownika - sprawy własnościowe gruntów.

Poza tym podkreślić należy, że proponowane do wydzielenia bazy spełniają także dodatkowe funkcje dla pozostałej sieci CPN, jak:

- obsługa i funkcjonowanie specjalistycznego transportu samochodowego,
- działalność serwisowa,
- działalność laboratoryjna,
- usługi magazynowe,
- konfekcjonowanie olejów itp.,
- inne funkcje logistyczne.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i finansowego kraju powstał program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego. Jego podstawowym celem jest zapewnienie ekonomicznej i organizacyjnej konkurencyjności przedsiębiorstw działających w Polsce, w warunkach powstałych po wygaśnięciu instrumentów ochronnych przed zewnętrzną konkurencją. Zapewniają ją cła i kontyngenty importowe. Możliwości stosowania instrumentów ochronnych są uzasadnione jedynie w okresie restrukturyzacji.

Warunkiem realizacji programu jest utrzymanie kontroli państwa nad strategicznymi decyzjami podmiotów w zakresie energetycznego i ekologicznego bezpieczeństwa państwa oraz ochrony konsumentów.

Decyzje strategiczne, na które państwo winno mieć wpływ dotyczą:¹⁰

- zapewnienia wpływów do budżetu państwa,
- bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowo-dystrybucyjnego paliw ciekłych,
- ochrony środowiska naturalnego,
- ochrony konsumenta, w tym kontroli cen i jakości paliw,
- ochrony zdolności wytwórczych sektora,
- bezpieczeństwa dostaw surowca i produktów.

Większość tych zadań można docelowo egzekwować instrumentami prawnymi, a dla części - konieczne jest zachowanie praw właścicielskich.

Inną kwestią jest kontrola państwa nad sektorem paliwowym z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju. W największym skrócie - chodzi o kontrolę nad transportem kolejowym, rurociągowym i dużymi bazami surowców i produktów naftowych.

Spółki transportowo-magazynowe ze względu na monopolistyczny charakter świadczonych usług, tj. magazynowanie dużych ilości paliw oraz transport kolejowy produktów ropopochodnych, stanowią istotny element bezpieczeństwa energetycznego kraju i nie mogą być poddawane prywatyzacji bez określenia i ustalenia zakresu kontroli państwa.

Możliwości przeładunkowe i transportowe importowanych produktów wynoszą około 4,7 mln t/rok, w tym:¹¹

- z kierunku wschodniego około 3,0 mln t/rok poprzez przeładunkowe stacje kolejowe (Sokółka, Narewka, Małaszewicze, Zawadówka, Żurawica),
- z morza około 1,2 mln t/rok poprzez bazy morskie Dębogórze, Gdańsk, Szczecin, Port Północny,
- z kierunku zachodniego i południowego około 0,5 mln t/rok transportem kolejowym i autocysternowym.

Transport paliw z importu dokonywany jest do baz magazynowych cysternami kolejowymi, a do stacji paliw autocysternami. Taka sytuacja wydłuża drogi dowozu, podraża transport i powoduje konieczność reekspedycji.

Istniejąca baza magazynowo-dystrybucyjna, powstająca na przestrzeni kilkudziesięciu lat jest już w dużym stopniu wyeksploatowana, przestarzała technicznie, o niedużym stopniu mechanizacji i automatyzacji procesów przeładunkowych, nie zawsze spełnia wymogi ochrony środowiska.

Od największego producenta paliw MZRiP Płock transport paliw dokonywany jest rurociągami do baz CPN (patrz schemat 1).

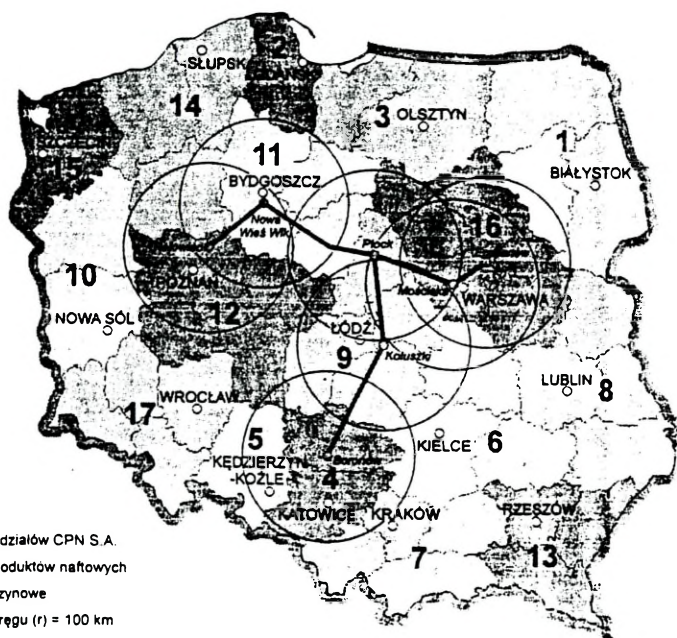
Schemat nr 1

Oddziaływanie baz na końcówkach ropociągów finalnych

Oddziały CPN SA
(jednostki handlowe):

1. Białystok
2. Gdańsk
3. Gutkowo k. Olsztyna
4. Katowice
5. Kędzierzyn-Koźle
6. Kielce
7. Kraków
8. Lublin
9. Łódź
10. Nowa Sól
11. Nowa Wieś Wielka k. Bydgoszczy
12. Poznań
13. Rzeszów
14. Słupsk
15. Szczecin
16. Warszawa
17. Wrocław

- Siedziby oddziałów CPN S.A.
- Rurowciąg produktów naftowych
- Bazy magazynowe
- Promień okręgu (r) = 100 km



Źródło: „Rzeczpospolita” z 24-26. 12. 1996 rok.

Jest rzeczą powszechnie wiadomą, że transport rurociągowy jest najbardziej ekonomicznym środkiem transportu ropy naftowej i paliw płynnych, ponieważ jest:

- najmniej materiałowo- i kapitałochłonny,

- najtańszy w eksploatacji,
- niezależny od warunków atmosferycznych, a przez to zapewniający ciągłość dostaw,
- bezpieczny w zakresie ochrony środowiska.

Jednym rurociągiem mogą być przetłaczane różne gatunki ropy naftowej lub różne rodzaje paliw, np. na przemian oleju napędowego i benzyny silnikowej. Ze względu na uwarunkowania ekologiczne benzyny etylizowanej nie przetłacza się.

Rurociąg jako instalacja całkowicie hermetyczna nie emituje do atmosfery szkodliwych dla środowiska węglowodorów.

Sieć aktualną rurociągów ropy oraz paliw przedstawia załączona mapa. Sieć ta zarówno w zakresie ropy naftowej, jak i paliw na aktualny stan produkcji Rafinerii Nafty jest wystarczająca i posiada nawet nieznaczne rezerwy zdolności przesyłowych. Jest ona w sposób rozsądny rozbudowywana przez Przedsiębiorstwa Eksploatacji Rurociągu „Przyjaźń” w Płocku.

Istniejąca w świecie tendencja budowy małych rafinerii rozwiązuje problem dystrybucji paliw silnikowych transportem autocysternowym. Ma to tę zaletę, że produkt od producenta trafia bezpośrednio do konsumenta, z pominięciem kłopotliwej reekspedycji przez bazy magazynowe (przykładem u nas może być Rafineria Gdańsk).

Rozbudowa Rafinerii Gdańskiej do mocy przerobowej 5,7 mln/t rok, mogąca dać uzysk 3750 tys. ton paliw silnikowych, wymagać będzie częściowego skierowania tej masy transportem rurociągowym w kierunku wschodnim oraz zachodnim.

Uruchomienie zbyt obfitego strumienia importu nie będzie najlepiej służyło rozwojowi rodzimego sektora paliwowego.

W interesie wszystkich, tak producentów jak i konsumentów winno leżeć, aby na krajowym rynku były głównie krajowe paliwa.

Import paliw przekroczy wkrótce, uważaną za górną granicę bezpieczeństwa, wielkość 25% ogólnej konsumpcji. Obecnie musimy sprowadzać z zagranicy

około 2 mln ton paliw silnikowych rocznie. Po 2000 r., mimo zrealizowania znaczących inwestycji w Płocku i Gdańsku, import ten jeszcze wzrośnie.

Ocenia się, że w 2000 r. deficyt paliw sięgnie 1,8-2,8 mln ton, pięć lat później wzrośnie do 3,7 mln ton a może nawet do 5,4 mln ton. W tymże 2000 r. deficyt etylenu sięgnie 250 tys. ton, w 2005r. około 400 tys. ton, polietylenu - odpowiednio - 100 tys. ton i 260 tys. ton. Zapotrzebowanie na propylen - 220 tys. ton rocznie - już obecnie pokrywane jest importem¹².

Podsumowując - brak półproduktów i produktów, rośnie import, nawet prostych wyrobów gotowych. To wszystko musi strukturalnie zaważyć, i już waży na bilansie płatniczym kraju. Dodać do tego należy, że zagrożone jest również bezpieczeństwo energetyczne kraju, którego nie sposób mierzyć żadną walutą.

Sektor naftowy, z racji zasięgu zastosowania jego produktów we wszystkich formach aktywności gospodarczej, ma znaczny wpływ na całość funkcjonowania kraju. Najpoważniejszym ilościowo odbiorcą produktów przerobu ropy naftowej jest transport i motoryzacja. Około 75% stanowią paliwa silnikowe i opałowe, 5% smary i specyfiki, 8% asfalty drogowe i przemysłowe, około 1% gaz płynny propan butan do gazyfikacji bezprzewodowej.

Przemysł chemiczny odbiera zaledwie około 7% produktów naftowych (benzyny do pirolizy, aromaty, parafiny itp.) do syntez chemicznych, na tworzywa sztuczne, włókna itp.

W ubiegłych latach:

- ponad 65% benzyn silnikowych zużywała gospodarka nieuspołeczniona, przede wszystkim prywatni właściciele samochodów,
- ponad 65% olejów napędowych zużywała gospodarka uspołeczniona, głównie jako paliwo w transporcie (tabor ciężarowy), w rolnictwie (traktory i maszyny rolnicze) oraz w budownictwie.

Naftochłonność gospodarki polskiej jest najwyższa w Europie. Ma to negatywne reperkusje w strukturze bilansu paliwowo - energetycznego

(wysoka energochłonność) przemysłu i gospodarki komunalnej oraz w niedorozwoju przemysłu petrochemicznego.

Zasoby surowców energetycznych Polski są znaczne i w przeliczeniu na jednego mieszkańca blisko 2 razy większe niż w europejskich krajach OECD. Są to jednak przede wszystkim zasoby paliw stałych, z czego na węgiel kamienny przypada około 91,4 %, na węgiel brunatny 7,0 %, a na ropę naftową i gaz ziemny wraz z metanem z kopalń węgla kamiennego zaledwie 1,6 % wszystkich geologicznych zasobów surowców energetycznych.

Posiadana baza zasobów surowców energetycznych ugruntowała przez okres powojenny węglową strukturę bilansu energetycznego. Obecnie ponad 70 % krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną pokrywają - węgiel kamienny i brunatny, a ponad 25% zużycia pokrywane jest w 98 % przez import ropy naftowej i produktów naftowych oraz przez gaz ziemny, również importowany w 60 - 65 % z Rosji.

Istotny wpływ na kierunki rozwoju energetyki w Polsce ma transformacja ustrojowo - gospodarcza. Ustawa z lipca 1990 roku dała pełną samodzielność gospodarczą zakładom produkcyjnym i zlikwidowała wszystkie pośrednie struktury organizacyjne. Jedynym organem zarządzającym w sektorze energetycznym na szczeblu pośrednim stało się Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Była to bezprecedensowa reorganizacja zarządzania systemem energetycznym.

Analizując problemy zaopatrzenia kraju w energię, z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego - na tle Europy i świata - można wykazać że charakteryzują się one w każdym kraju swoistą specyfiką, zależną od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Istotne znaczenie mają tutaj własne zasoby energetyczne (paliwa stałe, płynne, gazowe, zasoby wodne) oraz położenie geograficzne - z punktu widzenia łatwych i gwarantowanych wieloletnimi umowami dostaw surowców energetycznych z importu. Każde państwo kształtuje swoją własną politykę energetyczną w zależności od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

W warunkach polskich należy przyjąć, że bezpieczeństwo energetyczne zostanie zapewnione, gdy Polska posiadać będzie:

- nowoczesny przemysł rafineryjny, w którym kluczowe decyzje (jak np. zatrzymanie produkcji, lokalizacja nowych inwestycji, przyjęcie kapitałowe majątku, budowa i eksploatacja rurociągów) będą pod kontrolą państwa;
- infrastrukturę portową, transport rurociągowy oraz strukturę magazynową dla celów strategicznych i państwowych, które znajdować się będą pod kontrolą państwa, które powinno zabiegać o niezbędne inwestycje w tej sferze;
- sprawny monitoring rynku paliw (krajowego i zagranicznego);
- zagwarantowane (umownie lub udziałami) dostawy ropy naftowej z różnych źródeł;
- dobrze rozwiniętą pod względem technicznym sieć dystrybucji paliw;
- rozwiązania lokalizacyjne i techniczne w sektorze zgodne z wymaganiami ochrony środowiska.

PRZYPISY

1. Zob. R. Kłodziński „Bezpieczeństwo energetyczne a gospodarka gazem ziemnymi” Naukowe AON nr.2/97.
2. Wywiad polskiego ministra przemysłu i handlu . „Rzeczpospolita „ .6.09.199:
3. Zob. A. Szpilewicz „Surowce dla przyszłości. Paliwa i energia” s. 66-68.
4. A. Szpilewicz, Naftowe fakty, w: „Rzeczpospolita” z 7.08.1996, s.9.
5. Zob. Nowe Życie Gospodarcze nr 46 z 17.11.96r. s.19.
6. Dodatek reklamowy Rzeczpospolitej „Nafta Polska V „, z 24-26.12.1996r., s.
7. Rocznik Statystyczny 1996, s.465.
8. Zob. F. Krawczyński, T. Muszkiet, Energia-wyzwania rozwojowe w: Gospod Narodowa nr 1-2/97, s.50.
9. Ustawa z dnia 30. 05. 1996 roku o rezerwach państwowych oraz zapasach obcych paliw (Dz.U. R.P. nr.90 z 26. 07. 1996 r.).
10. Zob. Dodatek reklamowy Rzeczpospolitej „Nafta Polska IV” z 25.09.1996r.
11. Zob. Dodatek reklamowy Rzeczpospolitej „Paliwa płynne” z 17.03.1994r.
12. Nowe Życie Gospodarcze, nr 34 z 25.08.1996 r.

