

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH**

POLITYKA GOSPODARCZO - OBRONNA

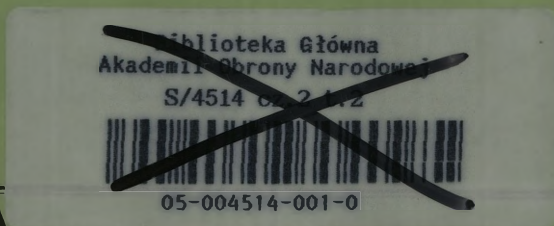
KRYPTONIM „PGO”

**CZEŚĆ II
PRAKTYKA POLITYKI
GOSPODARCZO - OBRONNEJ
TOM II**



61021

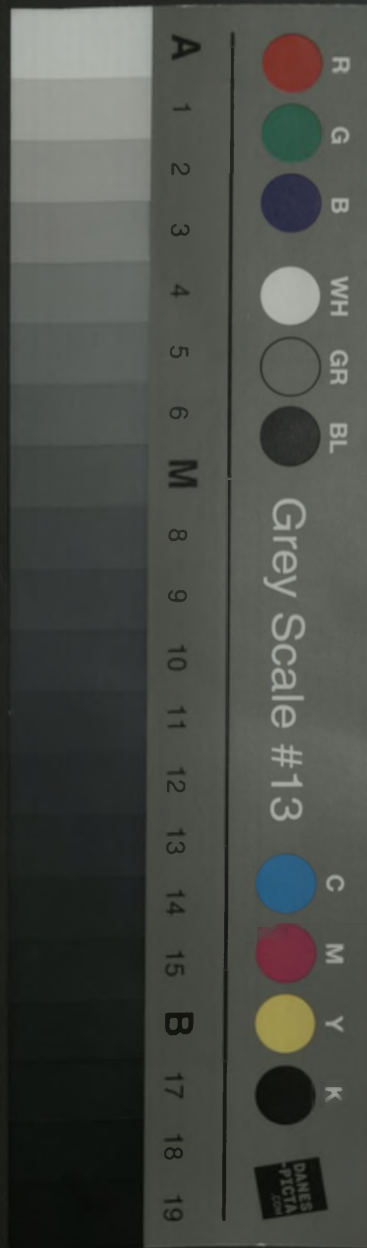
Opracowanie naukowe pod kierownictwem
plk dra hab. Zenona Stachowiaka



WARSZAWA

05-004514-001-0

2000



X

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH

POLITYKA GOSPODARCZO - OBRONNA

KRYPTONIM „PGO”

CZEŚĆ II
PRAKTYKA POLITYKI
GOSPODARCZO - OBRONNEJ
TOM II



61021

Opracowanie naukowe pod kierownictwem
plk dra hab. Zenona Stachowiaka

~~Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/4514 C.2.112~~



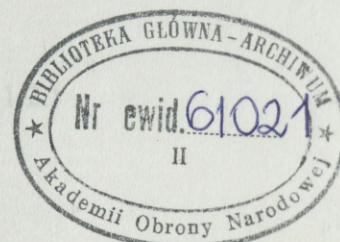
05-004514-001-0

WARSZAWA

2000

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH**



POLITYKA GOSPODARCZO - OBRONNA

KRYPTONIM „ PGO ”

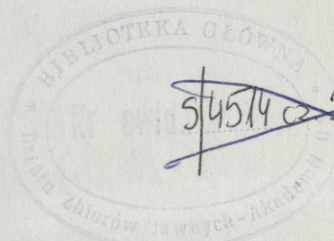
CZĘŚĆ II – PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

TOM II

**Opracowanie naukowe pod kierownictwem
płka dra hab. Zenona Stachowiaka**

Warszawa

2000



ZESPÓŁ AUTORSKI:

- ✓ płk dr hab. Zenon STACHOWIAK / kierownik naukowy /; (Wstęp, rozdział: 1.; 2.1.; 2.2;
2.3; 3.; Zakończenie)
- ppłk dr hab. Michał DROŻDst (rozdział: 2.1.4.)
- ✓ ppłk Piotr GÓRNY (rozdział: 2.3.1.)
- ✓ ppłk mgr Ryszard KŁODZIŃSKI / sekretarz zespołu /; (rozdział: 2.1.2.)
- ✓ kmdr por. Tomasz KOCHAŃSKI (rozdział: 2.2.1.4.; 2.2.2.)
- kpt. mgr Paweł KOPANIA (rozdział: 2.1.3.)
- ✓ płk dr Stefan KURINIA (rozdział: 2.1.5.)
- ✓ płk mgr Andrzej LIPSKI (rozdział: 2.2.1.3.)
- ✓ płk dr Janusz OLSZEWSKI (rozdział: 2.1.1.)
- ✓ ppłk dr hab. Janusz PŁACZEK (rozdział: 2.3.2.; 2.3.3.)
- ✓ płk Hieronim SZAFRAN (rozdział: 2.2.2.)
- ✓ ppłk dr Krzysztof SZELĄG (rozdział: 2.2.1.1.; 2.2.1.2.)
- ✓ mjr Mieczysław SZLACHTA (rozdział: 1.5.)
- ✓ płk dr Józef WRÓBEL (rozdział: 2.3.4.)
- Krystyna KACZMAREK (skład komputerowy; maszynopisanie)
- Monika KOT (korekta redaktorska; tłumaczenie tekstu)

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
CZEŚĆ GŁÓWNA	
TOM I	
1. Uwarunkowania polskiej polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji	9
1.1. Uwarunkowania polityczne	9
1.2. Uwarunkowania geostrategiczne i geofizyczne	11
1.3. Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne	15
1.4. Uwarunkowania militarne	53
1.5. Uwarunkowania legislacyjne.....	66
2. Praktyka polityki gospodarczo-obronnej w ostatniej dekadzie XX wieku.	77
2.1. System gospodarki obronnej	78
2.1.1. Przemysł obronny	78
2.1.1.1. Sytuacja polskiego przemysłu obronnego	78
2.1.2. Infrastruktura techniczno-ekonomiczna kraju	97
2.1.2.1. Transport	98
2.1.2.2. Łączność	105
2.1.2.3. Energetyka	109
2.1.2.4. Ropa naftowa i gaz ziemny	118
2.1.2.5. Zasoby energii odnawialnej	119
2.1.2.6. Energia elektryczna	122
2.1.2.7. Ciepłownictwo	123
2.1.2.8. Infrastruktura energetyczna	123
2.1.2.9. Gospodarka wodna	125
2.1.2.10. Budownictwo	127
2.1.3. Rezerwy gospodarcze	129
2.1.4. Postęp naukowo-techniczny	140
2.1.5. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna	153
2.1.5.1. Współpraca gospodarczo-obronna	154
2.1.5.2. Handel zagraniczny sprzętem specjalnym	164
2.1.5.3. Kontrola obrotu bronią i technologiami militarnymi	165
2.2. System logistyki obronnej	171
2.2.1. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa	171
2.2.1.1. Zaopatrywanie w uzbrojenie i sprzęt wojskowy	173
2.2.1.2. Zaopatrzenie w środki bojowe i materiałowe	179
2.2.1.3. Perspektywy zaopatrywania SZ w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe i materiałowe	183
2.2.1.4. System uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenia socjalnego	189
2.2.1.5. Zaspokojenie potrzeb obrony cywilnej	233
2.2.2. Świadczenia na rzecz obronności kraju	244
2.2.2.1. Świadczenia osobiste	247
2.2.2.2. Świadczenia rzeczowe	252
2.2.2.3. Świadczenia szczegółowe	255

2.2.3.	Wsparcie logistyczne sojusznicznych wojsk NATO na obszarze Polski (Host Nation Support – HNS)	262
TOM II		
2.3.	System kierowania gospodarczymi podstawami obronności	292
2.3.1.	Kierowania gospodarką obronną	292
2.3.2.	Planowanie budżetowe	302
2.3.3.	Dostosowanie potrzeb obronności kraju do możliwości gospodarki narodowej	320
2.3.4.	Mobilizacja gospodarcza	341
3.	Postulatywny model kształtowania polityki gospodarczo-obronnej w latach początku XXI wieku	357
3.1.	Ogólne założenia postulatywnego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia strategii obronnej	357
3.2.	Wymagania stratyfikacji wobec polityki gospodarczo-obronnej	361
3.3.	Postulaty strategii obronnej wobec polityki gospodarczo-obronnej	365
3.3.1.	Postulaty wynikające z uwarunkowań nieekonomicznych	366
3.3.2.	Postulaty wynikające z uwarunkowań ekonomicznych	371
3.3.3.	Postulaty kształtowania gospodarczych podstaw obronności kraju	379
ZAKOŃCZENIE		386
BIBLIOGRAFIA		409
WYKAZ SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW		428

WSTĘP

Opracowanie POLITYKA GOSPODARCZO-OBRONNA, KRYPTONIM, „PGO” CZĘŚĆ II – PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ, TOM II stanowi kontynuację dociekań podjętych w tomie I. Zaprezentowane w nich wyniki badań dotyczą praktyki polityki gospodarczo-obronnej w Polsce. Są one drugą częścią szerszego opracowania i stanowią jednocześnie weryfikację rozważań dotyczących teorii polityki gospodarczo-obronnej. Przedstawiono w nich podstawowe zagadnienia polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji społeczno-gospodarczej.

Adresatem opracowania są słuchacze Akademii Obrony Narodowej oraz oficerowie wyższych kursów doskonalenia, a także uczestnicy kursów prowadzonych dla decydentów i administratorów cywilnych związanych z obroną narodową. Przeprowadzone rozważania mają na uwadze zarówno potrzeby dydaktyki, jak i cele poznawcze. Stąd też, oprócz istniejącego dorobku w tej dziedzinie, przedstawiono również szereg nowych przemyśleń i uogólnień.

Tom II części II opracowania zawiera trzeci podrozdział drugiego rozdziału oraz rozdział trzeci, które to stanowią część główną opracowania. Opracowanie poprzedza spis treści i wstęp, a kończy podsumowanie, wykaz schematów, tabel i wykresów oraz bibliografia.

Autorzy opracowania, mając na uwadze czytelną prezentację problemów polityki gospodarczo-obronnej, dążyli do: przedstawienia pełnego przeglądu zasobu wiedzy na temat praktyki polityki gospodarczo-obronnej postrzeganej przez pryzmat jej założeń i realizacji; udokumentowania przytaczanych wywodów, stwierdzeń i faktów w oparciu o materiał źródłowy wraz ze szczegółowymi przepisami oraz dokonania pełnego przeglądu stanu literatury z zakresu polityki gospodarczo-obronnej.

2.3. System kierowania gospodarką obronną

2.3.1. Kierowanie gospodarką obronną

Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego ze strony gospodarki obronnej zależne jest w bardzo dużym stopniu od sprawności i efektywności systemu kierowania nią. System ten obejmuje wszystkie procesy decyzyjne i koordynacyjne gospodarki obronnej państwa. Celem jego powinno być przygotowanie i utrzymywanie potencjału gospodarczo-obronnego na poziomie niezbędnym do zagwarantowania bezpieczeństwa gospodarczego państwa w ocenianej sytuacji polityczno-militarnej i gospodarczej, zgodnie z zasadą dostatecznej wystarczalności obronnej¹. Stanowi on integralną część systemu kierowania państwem. Możemy go traktować jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (organizacji, ludzi, urządzeń i środków) działających na rzecz zachowania gospodarczego bezpieczeństwa państwa. Podmiotowo stanowi go zbiór:

- naczelnych organów władzy i administracji państwowej (ustawodawczych i wykonawczych);
- centralnych organów administracji państwowej (centralne i generalne dyrekcje i zarządy w resortach);
- terenowych organów administracji rządowej (ogólnej: urzędy wojewódzkie, specjalnej: dyrekcje okręgowe i regionalne w resortach - podległe centralnym organom administracji);
- samorządów terytorialnych (urzędy powiatowe, miejskie, dzielnicowe, gminne);
- podmiotów gospodarczych.

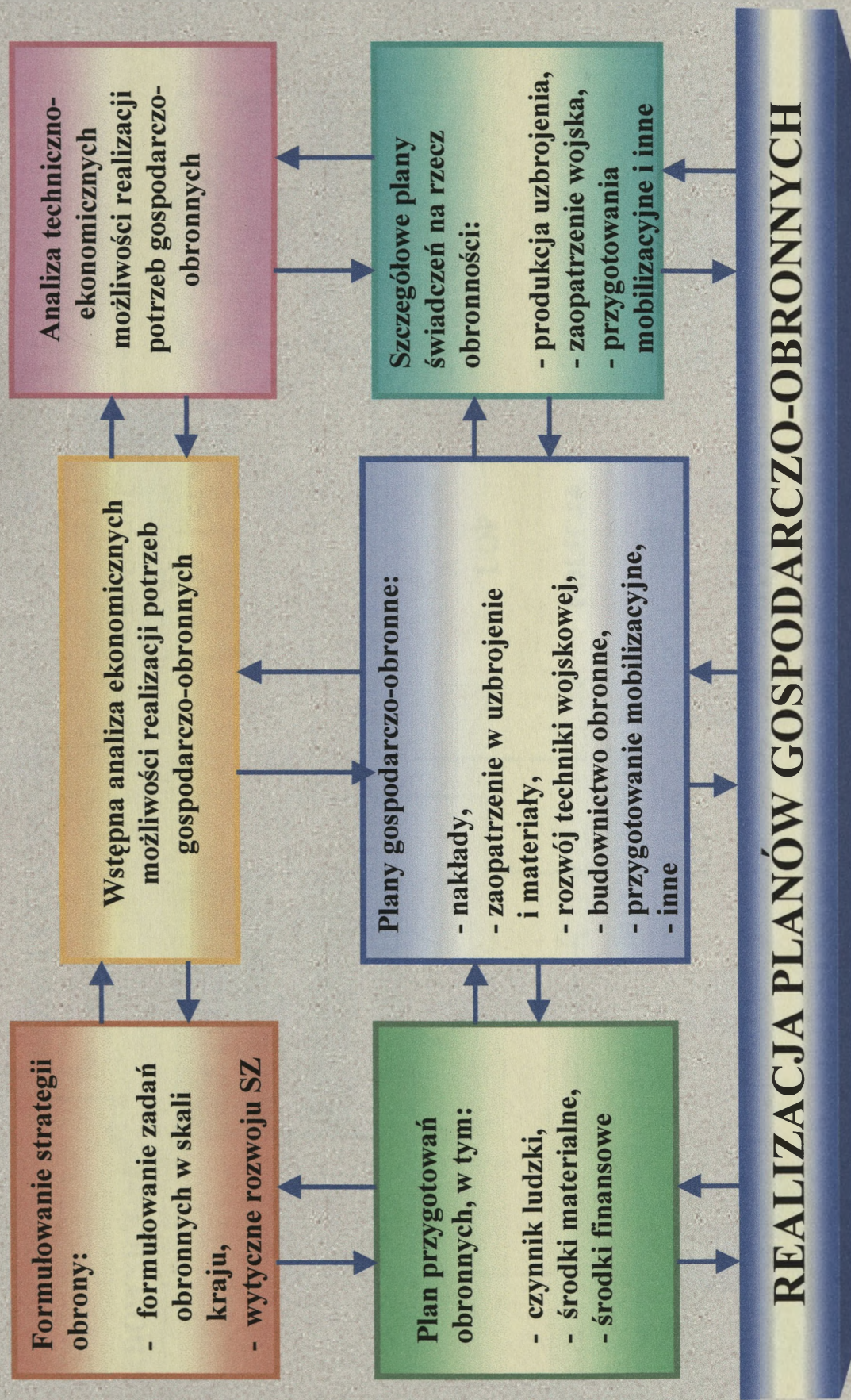
Istotę tego zbioru stanowi to, że rola poszczególnych jego elementów w kierowaniu gospodarką obronną jest stosowna do kompetencji i zadań obronnych przypisanych im w Ustawie Konstytucyjnej RP i innych aktach normatywnych.

¹ Por. T. Jemiolo, ..., w: Wystarczalność obronna, pod red. nauk. P. Sienkiewicza, Bellona, Warszawa 1996, s.15.

Zadania dla gospodarki obronnej ustalane są przez naczelne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a ich realizacją zajmują się wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej. Przedmiotowo system kierowania stanowi: kształt założeń polityki bezpieczeństwa narodowego; strategiczne i średniookresowe programy obrony kraju; plany rozwoju sił zbrojnych; plany przygotowań obronnych w gospodarce; ustawa budżetowa oraz budżet państwa i budżet gmin.

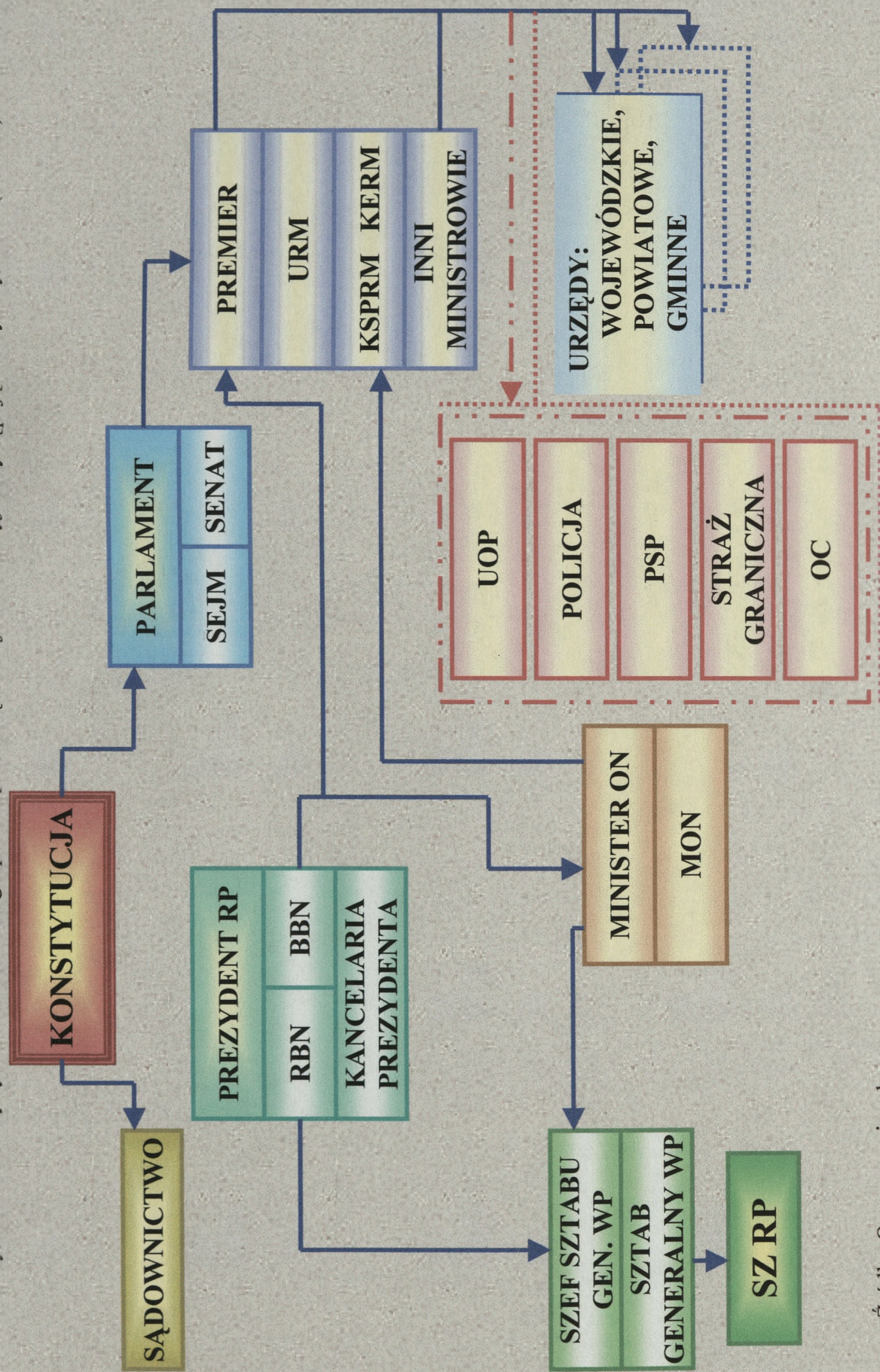
System kierowania gospodarką należy postrzegać w układzie organizacyjnym – to jest przez pryzmat jego struktury, a także w układzie funkcjonalnym – jako zespół działań dostosowujący potrzeby bezpieczeństwa kraju do możliwości gospodarki, oraz realnym – obejmującym szereg istotnych przedsięwzięć gospodarczo-obronnych takich jak: mobilizację gospodarczą, militaryzację gospodarki i zbrojenia. W systemie kierowania gospodarką obronną występuje więc wiele procesów, spośród których najważniejszymi są: planowanie, programowanie, finansowanie (budżetowanie), realizacja i kontrola. Wszystkie one wymagają koordynacji działań i podejmowania decyzji. Zasadą obowiązującą jest przy tym łączenie bieżących funkcji gospodarki obronnej z funkcjami obronnymi. Całokształt kierowania gospodarką obronną państwa stanowią procesy informacyjno-decyzyjne. Elementy składowe systemu kierowania obroną państwa powiązane są relacjami informacyjnymi i decyzyjnymi, co warunkuje jego spójność.

Elementy planowania obronnego w systemie gospodarki narodowej



Źródło: R.Kulczycki, L.Oleksyn, Informatyzacja systemu planowania strategiczno-obronnego państwa w oparciu o budowę wspólnej sieci resortów GN, ON, SG WP i RSZ - SIEC - 2, AON, Warszawa 1995.

Wybrane elementy systemu kierowania gospodarką obroną i relacje informacyjne występujące w tym systemie (wariant)



Relacje informacyjne to nie tylko określone przesyłane wiadomości, ale także przyjęte normy i procedury działania scalające funkcjonowanie poszczególnych elementów systemu.

Najistotniejszym elementem kierowania jest decydowanie o najwłaściwszym wykorzystaniu zasobów obronnych państwa, w tym tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Aby sprostać temu zadaniu, niezbędne jest zdobywanie, przetwarzanie i przesyłanie informacji, podejmowanie na ich podstawie odpowiednich decyzji, przekazywanie ich wykonawcom oraz zapewnienie warunków ich realizacji.

Szczególnie istotna cecha systemu kierowania gospodarką obroną to rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki obronnej. Wśród tych problemów możemy wyróżnić trzy grupy²:

- problemy informacyjne, które powstają w trakcie zdobywania informacji o obiektach związanych z bezpieczeństwem gospodarczym państwa, otoczeniu systemu i samym systemie kierowania.
- problemy decyzyjne, które powstają w trakcie procesu podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych rozumianego jako dokonywanie świadomych wyborów i rozwiązywanie szczegółowych zadań związanych z racjonalizacją organizacji działań w tym zakresie.
- problemy wykonawcze, które powstają w trakcie realizacji powziętych decyzji i są związane z zapewnieniem ich wykonania zgodnie z wolą podmiotu i zawarte w decyzjach nadrzędnych (szczebla nadrzędnego, centrum).

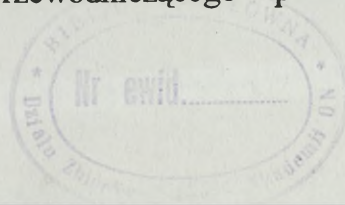
Z takim zróżnicowaniem problemów kierowania wiąże się konieczność specjalizacji elementów systemu kierowania gospodarką obroną, czyli wyodrębnienia specjalistycznych komórek (stanowisk).

² Por. P. Sienkiewicz, Inżynieria systemów kierowania, PWE, Warszawa 1998.

Funkcjonujący w przeszłości system kierowania gospodarką obroną odpowiadał zasadom charakterystycznym dla państwa socjalistycznego. Faktycznie decydujący wpływ miała na niego rządząca partia poprzez swoich przedstawicieli w instytucjach i organach decydujących o obronności kraju. Deklaratywnie zaś obroną narodową i gospodarką obroną kierowały najwyższe władze państwowe poprzez odpowiednie instytucje. W parlamencie była nią Komisja Obrony Narodowej, która zwykle ograniczała swą działalność do akceptowania projektów budżetu. Na szczeblu rządowym - na mocy ustawy z 1967 r. - jako organ Rady Ministrów funkcjonował Komitet Obrony Kraju, mający prerogatywy do decydowania o kierunkach rozwoju gospodarki obronnej. Przewodniczącym tej instytucji był premier, a jego zastępcą minister obrony narodowej. Analizą spraw obronno-gospodarczych zajmowała się Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. We współpracy ze Sztabem Generalnym WP i zainteresowanymi resortami oraz instytucjami Układu Warszawskiego stworzono programy i plany rozbudowy potencjału obronnego i określono potrzeby mobilizacji gospodarczej. W strukturze władzy terenowej zagadnieniami gospodarczo-obronnymi zajmowały się Wojewódzkie Komitety Obrony oraz Wojewódzkie Sztaby Wojskowe.

Sama zaś gospodarka obronna nie została wyraźnie wyodrębniona i była sterowana - z położeniem akcentu na przemysł obronny i gotowość mobilizacyjną. Znamiennym był fakt utajniania poczynąń obronnych, co doprowadziło do tego, że publikowane dane o wydatkach obronnych były mało wiarygodne. Część danych o nich była wpisywana w globalne sumy ogólnych wydatków na cywilne działy gospodarki narodowej. Nie były również publikowane dane o strukturze wydatków sił zbrojnych.

Procesy transformacji ustrojowej wymusiły konieczność nowego podejścia do kierowania gospodarką obroną. Podjęte zostały próby jego dostosowania do nowej sytuacji politycznej i gospodarczej. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej organem decydującym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa pozostał Komitet Obrony Kraju. Kieruje nim obecnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, a w jego skład wchodzi: jako pierwszy zastępca przewodniczącego - prezes Rady



Ministrów; jako zastępca przewodniczącego - minister obrony narodowej; jako członkowie : marszałek Sejmu; marszałek Senatu; minister spraw zagranicznych; minister spraw wewnętrznych; minister finansów, szef Sztabu Generalnego WP oraz sekretarz komitetu (powoływany przez Prezydenta RP). Uznano, że ten skład KOK gwarantuje kompetencję oraz operatywność podejmowanych decyzji gospodarczo-obronnych. KOK zaczął pełnić w szerokim zakresie rolę rady bezpieczeństwa narodowego - jednak bez jej instytucjonalizacji.

Nowym organem w systemie kierowania gospodarką obroną jest powołane przy Prezydencie RP Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które przejęło funkcję koordynatora prac KOK. Przejęło ono również - z ramienia przewodniczącego KOK nadzór nad przygotowaniem obronnymi w ministerstwach i województwach.

Na szczeblu rządowym w 1993 roku powołano Radę Gospodarczo-Obronną³, która po pewnym czasie została zastąpiona powołanym w jej miejsce Komitetem Spraw Obronnych Rady Ministrów⁴. W jego skład weszli: prezes Rady Ministrów - jako przewodniczący; minister obrony narodowej - jako zastępca przewodniczącego oraz jako członkowie: wiceprezesi Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister finansów, minister przemysłu i handlu, minister współpracy gospodarczej z zagranicą, minister-kierownik CUP, minister-szef Urzędu Rady Ministrów. Ponadto w pracach komitetu uczestniczą sekretarz spraw obronnych Rady Ministrów - podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów; ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, odpowiedzialni za rozpatrywaną sprawę; szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; sekretarz Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów; sekretarz Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów oraz inne osoby zaproszone do udziału w pracach. Na komitecie - jako organie kolegialnym Rady Ministrów spoczęły zadania mające zapewnić realizację i koordynację prac rządu i innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

³Por. Uchwała Nr 47/93 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 1993r. w sprawie powołania Rady Gospodarczo-Obronnej.

⁴Por. Uchwała Nr 17/94 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów.

Kierownicy ministerstw i wojewodowie zobowiązani są do tworzenia i utrzymania obronnej infrastruktury techniczno-ekonomicznej w podległych sobie resortach i obszarach administracyjnych.

Regułą systemu kierowania gospodarką obronną jest równomierne przygotowanie wszystkich regionów kraju do prewencji antyterrorystycznej i ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych i innych niemilitarnych zagrożeń cywilizacyjnych i biologicznych.

Ważnym problemem systemu kierowania gospodarką obronną państwa są mechanizmy i instrumentarium wykorzystywane do zapewnienia sprawności jego funkcjonowania. W związku z zachodzącymi w naszym kraju procesami transformacyjno-restrukturyzacyjnymi, również w odniesieniu do systemu gospodarczo-obronnego państwa, nastąpiło wprowadzanie mechanizmów rynkowych przy jednoczesnym ograniczeniu mechanizmów planowych do poziomu bezpiecznego. W odniesieniu do przemysłu obronnego decydującymi winny być instrumenty ekonomiczno-finansowe, a towarzyszącymi – instrumenty interwencjonizmu państwowego. W praktyce polskich warunków transformacji ustrojowej - charakteryzującej się niedostatecznie wykształconymi metodami pośredniego oddziaływania - odwoływano się do rozwiązań rynkowych, ale wprowadzanych administracyjnie przez instytucje rządowe.

Dużym utrudnieniem w stosowaniu instrumentów rynkowych - zwłaszcza w pierwszym okresie zmian restrukturyzacyjnych - był brak doświadczenia w samodzielnym, menedżerskim działaniu na szczeblu przedsiębiorstw. Powszechnym było ciągle przeświadczenie o konieczności utrzymywania przedsiębiorstw przemysłu obronnego przez państwo. Przeświadczenie to miało swoje źródło w tym, że przedsiębiorstwa przemysłu obronnego były przedsiębiorstwami państwowymi, których organem założycielskim był minister przemysłu i handlu oraz inni ministrowie.

W rzeczywistości jednak organ założycielski⁵ - poprzez wyznaczonego ministra - tylko formalnie nadzorował działalność przedsiębiorstw zbrojeniowych

⁵Por. M. Daniluk, Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, w: „Myśl Wojskowa” 1995, Nr I, s.123.

i zarządzał nimi. Wynikało to z faktu, iż nie dysponował on środkami finansowymi na pobudzenie ich działalności. Środki te były bowiem ściśle określone w budżecie państwa. W istocie działalność ministerstw - zwłaszcza zaś MPiH sprowadzała się do doraźnej pomocy finansowej przeznaczonej na pokrycie bieżących kosztów, takich jak: części kosztów wolnych mocy produkcyjnych, zrekompensowanie skutków finansowych wstrzymania decyzjami administracyjnymi dostaw eksportowych uzbrojenia itp.

W nowych warunkach rozwojowych kraju funkcjonujący obecnie system kierowania gospodarką obroną państwa uznać trzeba za niezbyt sprawny. Charakteryzuje go rozproszenie i brak koordynacji decyzyjno-planistycznych. Realizacja zadań pokojowej gospodarki obronnej napotyka na bariery prawne, organizacyjne i finansowe. Stan ten, w przypadku nasilenia zagrożeń, w ograniczonym stopniu gwarantuje realizację ciężących na gospodarce zadań.

Zauważalna staje się przy tym dysharmonia kompetencyjna poszczególnych podmiotów systemu kierowania gospodarką obroną. Z jednej strony pozostaje jeszcze Komitet Obrony Kraju, który ma być zastąpiony w przyszłości Radą Bezpieczeństwa Narodowego, z drugiej - Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przy Prezydencie RP, z trzeciej strony zaś Komitet Spraw Obronnych przy Radzie Ministrów. Obecnie przewiduje się zniesienie Komitetu Obrony Kraju oraz wojewódzkich komitetów obrony, a dotychczasowe kompetencje KOK w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności przejmie Rada Ministrów. Zakłada się, zgodnie z postanowieniami nowej Konstytucji, że po zniesieniu Komitetu Obrony Kraju⁶, Rada Ministrów - jako odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa - będzie zobowiązana do ustalania i koordynacji realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, wykonywanych przez ministrów, wojewodów, starostów, prezydentów miast, burmistrzów czy wójtów, a także przedsiębiorców i inne podmioty gospodarcze związane z obronnością.

⁶ Konstytucja nie przewiduje istnienia Komitetu Obrony Kraju, nakłada zaś kompetencje w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt. 8 i 11 Konstytucji).

Wobec znacznej niesprawności systemu kierowania gospodarką obronną ukształtowanego w latach transformacji ustrojowej koniecznością staje się jego doskonalenie. Skoncentrowane musi zostać ono w pierwszej kolejności na przedsięwzięciach legislacyjnych i organizacyjnych.

Zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym na ministrach, kierownikach urzędów centralnych i wojewodach spoczywa obowiązek realizacji zadań organizacyjno-mobilizacyjnych i gospodarczo-obronnych w kierowanych przez nich urzędach oraz jednostkach organizacyjnych i podmiotach gospodarczych, dla których są organami założycielskimi, właścicielskimi lub reprezentującymi Skarb Państwa. Obowiązki obronne określone są w licznych ustawach, uchwałach, rozporządzeniach i zarządzeniach Komitetu Obrony Kraju, rozporządzeniach i uchwałach Rady Ministrów, ustaleniach KSORM i KERM oraz licznych resortowych aktach wykonawczych. Wiele z nich powstało przed rokiem 1990 i uległo dezaktualizacji. Z tego powodu szereg zadań obronnych realizowanych jest poprzez selektywne stosowanie postanowień obowiązujących aktów prawnych bądź też, w celu uniknięcia zaniechania ich realizacji, na podstawie przepisów resortowych. Stan taki związany z brakiem uregulowań prawnych i systemowych w istotny sposób zakłóca realizację zadań związanych z kierowaniem gospodarką obronną.

Pilną potrzebą wydaje się normatywne uregulowanie całokształtu problemów związanych z obronnością kraju. Ich rozwiązaniu winno sprzyjać przyjęcie nowej, odpowiadającej przyszłościowym warunkom rozwojowym kraju, ustawy o powszechnym obowiązku obrony kraju.

W ślad za tym podjęta musi zostać reorganizacja systemu kierowania gospodarką obronną, przy jednoczesnym pełnym i jednoznacznym określeniu kompetencji, obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów tego systemu. Doskonalenie systemu gospodarczo-obronnego w najbliższych latach może być realizowane poprzez działania, które pobudzą oraz wzmocnią przemiany strukturalne w gospodarce. Szczególne znaczenie mają tu takie przedsięwzięcia jak:

- wdrożenie rozwiązań systemowych zapewniających wzrost konkurencyjności krajowego przemysłu obronnego, wynikających z przyjętego przez Radę

- Ministrów 9 lutego 1999 roku „Programu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Wsparcia w Zakresie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP”;
- opracowanie, wdrożenie i aktualizacja Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki (CPMG), określającego zadania związane z przygotowaniem gospodarki do wzmożonych świadczeń na rzecz obronności w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa i wojny;
 - realizacja gospodarczych celów SZ RP w ramach zadań „Wsparcie państwa – gospodarza”;
 - aktywne uczestnictwo polskich przedsiębiorców w realizacji Programu NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP), zarówno w Polsce, jak również w pozostałych państwach, członkach NATO;
 - usprawnienie procesu tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami;
 - uwzględnienie aspektów obronnych w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju;
 - zapewnienie zgodności realizacji zadań podczas tworzenia systemów łączności dla potrzeb bezpieczeństwa państwa z międzynarodowym prawem telekomunikacyjnym;
 - przygotowanie potencjału przewozowego i zasobów środków transportowych do funkcjonowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa pod kątem dostosowania do rozwiązań i standardów NATO i UE.

Prawidłowe spełnianie funkcji kierowania gospodarką obronną warunkuje stan prawny w państwie, precyzyjny podział kompetencji oraz przydzielone na obronność środki finansowe.

2.3.2. Planowanie budżetowe

Podstawowym ogniwem władzy wykonawczej w zakresie planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej jest Ministerstwo Obrony Narodowej. Urząd ten formułuje projekt budżetu wojska uwzględniający z jednej strony

zgłoszone potrzeby sił zbrojnych, z drugiej zaś realia finansowe państwa wynikające z wcześniej przyjętych założeń polityki makroekonomicznej oraz ustalonych priorytetów.

Obowiązujący od 1994 r. do końca 1997 r. system planowania i realizacji wydatków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej nie stwarzał odpowiednich warunków do efektywnego i racjonalnego wykorzystania ograniczonych środków budżetowych, utrudniał także dostosowanie zadań do potrzeb i możliwości MON. Do podstawowych wad tego systemu zaliczyć można było:

- brak wyraźnego oddzielenia budżetów rodzajów sił zbrojnych od pozostałych wydatków;
- brak dostatecznego wpływu dowódców różnych rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych na planowanie wydatków majątkowych i inwestycyjnych;
- zbyt dużą ilość dysponentów centralnych i III stopnia;
- małą przejrzystość i czytelność budżetu oraz niedostosowanie wydatków resortu do wymogów sprawozdawczych dla ONZ i przyszłego sojusznika NATO;
- brak możliwości wypełniania przez głównego księgowego resortu obowiązku sprawowania bezpośredniego nadzoru nad realizacją centralnych wydatków MON.

Przesłanki przedstawione powyżej były podstawą podjęcia prac mających na celu racjonalizację systemu planowania i wykonania budżetu resortu obrony narodowej wraz z przyjętymi w tym względzie unormowaniami w państwie. Prace w tym względzie koncentrowały się wspólnie w dwóch ośrodkach - Departamencie Budżetowym MON i instytucjach Sztabu Generalnego. W listopadzie 1997 r. wypracowano w tym względzie nową koncepcję, która ukazała się w formie decyzji MON /nr 221/MON/. Weszła ona w życie od 01.01.1998 r., ale budżet na ten rok nie został przygotowany w oparciu o te zasady prawne.

Decyzja ta określa zadania, szczegółowe zasady i kompetencje organów wojskowych w zakresie planowania i wykonywania części budżetu państwa, którą

dysponuje minister obrony narodowej. Organem doradczym ministra w sprawach budżetowych jest Komisja Budżetowa MON, której przewodniczy podsekretarz stanu.

Zgodnie z regulacjami resortowymi zawartymi w tej decyzji do zadań komisji należy w szczególności rozpatrywanie następujących dokumentów:

- projektu wytycznych ministra obrony narodowej do planowania budżetowego;
- projektu budżetu resortu obrony narodowej;
- projektu decyzji budżetowej ministra obrony narodowej;
- okresowych ocen realizacji budżetu resortu obrony narodowej.

Dokumenty te, po ich uprzednim uzgodnieniu z kierownictwem MON i Sztabem Generalnym WP, przewodniczący Komisji Budżetowej MON przedstawia do akceptacji ministrowi obrony narodowej. Spójrzmy, w jaki sposób dokonują się podstawowe procedury planistyczne w zakresie planowania i wykonania tegoż budżetu. Należy zaznaczyć, że poczynione od sierpnia 1999 r. zmiany organizacyjne w MON spowodowały zmianę nazw i struktur jednostek centralnych MON i Sztabu Generalnego, stąd też poniższy opis dotyczy procesu przed reorganizacją.

Podstawę planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej stanowią wytyczne ministra obrony narodowej wydawane corocznie. Określają one w szczególności:

- zasadnicze przedsięwzięcia w zakresie zmian organizacyjnych, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, zakupów i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, eksploatacji i utrzymania techniki, inwestycji i utrzymania obiektów oraz szkolenia i utrzymania stanów osobowych,
- wielkość limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów,
- liczbę etatów kalkulacyjnych żołnierzy i pracowników dla poszczególnych dysponentów,
- propozycje zmian systemowych.

Wytyczne do planowania budżetowego opracowuje Departament Budżetowy MON na podstawie planów wieloletnich oraz propozycji osób zajmujących kierownicze stanowiska w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz w Sztabie

Generalnym WP. Natomiast szczegółowe zasady i tryb opracowania projektów budżetów przez poszczególnych dysponentów określa nota budżetowa dyrektora departamentu budżetowego. Projekty budżetów sporządzają dysponenci II stopnia oraz III stopnia podlegający bezpośrednio dysponentowi głównemu.

W celu zapewnienia zgodności planowania zadań z możliwościami finansowymi dysponenci wszystkich szczebli mają obowiązek dostosować zaplanowane zamierzenia rzeczowe do przydzielonych im limitów wydatków. Sporządzone projekty budżetów podlegają w departamencie budżetowym weryfikacji dokonanej przez odpowiednie zespoły działające w składzie zatwierdzonym przez podsekretarza stanu MON. Do składu zespołów weryfikujących powoływani są przedstawiciele członków Komisji Budżetowej MON, z wyjątkiem przedstawicieli dysponentów sporządzających projekty budżetów podlegających weryfikacji - w razie potrzeby mogą oni być zaproszeni do składania wyjaśnień. Weryfikacja projektów budżetów polega na ustaleniu ich zgodności z zasadami i przepisami wewnętrznymi MON. Na podstawie zweryfikowanych projektów budżetów departament budżetowy sporządza zbiorczy projekt dochodów i wydatków budżetowych MON, który jest zatwierdzany przez ministra obrony narodowej i przesyłany do Ministerstwa Finansów. Stanowi on podstawę do prowadzenia dalszych prac uzgodnieniowych pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Ministerstwem Finansów oraz jest częścią rządowego projektu budżetu państwa.

Niezależnie od powyższych działań departament budżetowy opracowuje informację dla komisji parlamentarnych na temat założeń budżetu wojska, która stanowi podstawę przyjęcia przez parlament budżetu państwa w części dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej.

Jeśli w wyniku prac rządowych i parlamentarnych projekt budżetu wojskowego różni się od założeń przyjętych w początkowym etapie planowania, wówczas Komisja Budżetowa MON dokonuje ponownego podziału limitów pomiędzy dysponentów. Poszczególni dysponenci ujmują korekty w swoich pierwotnych projektach budżetów, dostosowując je do nowych limitów wydatków.

Skorygowane przez dysponentów projekty budżetów stanowią podstawę do opracowania układu wykonawczego budżetu wojskowego i innych dokumentów realizowanych, które ujmowane są w decyzji budżetowej ministra obrony narodowej na dany rok budżetowy. Przede wszystkim chodzi tu o opracowywanie takich dokumentów przez następujące urzędy:

1. Departament budżetowy - projekt budżetu resortu obrony narodowej oraz informacje o budżecie dla komisji parlamentarnych;
2. Departament dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego - projekt planu dostaw i remontów UiSW;
3. Departament rozwoju i wdrożeń - projekt planu prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych;
4. Departament infrastruktury - projekt planu inwestycji budowlanych.

Za realizację zadań wyszczególnionych w punktach 2-4 odpowiedzialny jest podsekretarz stanu MON.

Warto podkreślić, że planowanie budżetu resortu obrony narodowej rozpoczyna się w kwietniu roku poprzedzającego przedstawieniem informacji o nowych aktach prawnych i projektach aktów normatywnych, których postanowienia powinny znaleźć odzwierciedlenie w planowanym budżecie, a kończy się w grudniu opracowaniem projektu decyzji budżetowej ministra obrony narodowej.

Podsumowując to zagadnienie, trzeba zwrócić uwagę na wprowadzenie od 1998 r. nowych zasad planowania budżetu MON, które usprawniły ten proces, dostosowały do zmian organizacyjnych wynikających ze statutu MON i postanowień regulaminu organizacyjnego MON oraz ujednoliciły resortowe ustalenia i terminy planowania budżetowego powszechnie obowiązujące w kraju. *Ustawa o finansach publicznych* przyjęta pod koniec 1998 r. wprowadza do planowania budżetu istotne novum w postaci możliwości przyjęcia limitów wydatków na programy wieloletnie m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Oznacza to pełne dostosowanie procedur planowania budżetu MON do tych, które obowiązują w państwach NATO. Budżet resortu na 2000 r. będzie już planowany pod tym kątem.

2.3.2.1. Realizacja budżetu resortu obrony narodowej

Realizacja budżetu MON, nazywana również jego wykonaniem, jest wypełnieniem budżetu państwa w części dotyczącej budżetu obronnego oraz wykonaniem planu zadań rzeczowych na dany rok kalendarzowy. Wykonywanie budżetu obronnego polega na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków przewidzianych w budżecie. O ile opracowanie projektu budżetu MON oraz jego uchwalenie mają charakter czynności przygotowawczych poprzedzających okres budżetowy, o tyle wykonanie budżetu wyraża wypełnianie zadań obronnych z jednoczesnym realizowaniem programu finansowego resortu obrony narodowej. Wykonywanie budżetu obronnego jest więc związane z przebiegiem realizowania planu rzeczowo-finansowego. Może ono w dużej mierze oddziaływać na wyniki i tempo realizacji zadań obronnych wynikających z planu rzeczowo-finansowego, zwłaszcza przez regulowanie rozmiarów i ustalenie sposobów finansowania tych zadań.

Minister obrony narodowej jest głównym dysponentem środków budżetu państwa w części dotyczącej resortu obrony narodowej. Dysponentami środków budżetowych drugiego stopnia są: dowódcy okręgów wojskowych, dowódcy rodzajów sił zbrojnych oraz dowódca Garnizonu Warszawa. Do tej grupy został także włączony dyrektor Departamentu Ekonomicznego MON. Dysponentami trzeciego stopnia są przede wszystkim dowódcy wojskowych jednostek budżetowych. Jednostki te pokrywają wydatki własne oraz jednostek /instytucji/ wojskowych im przydzielonych. Dysponentami tego szczebla są również dyrektorzy wojskowych biur emerytalnych. Niezależnie od powyższych, powołano grupę dysponentów trzeciego stopnia podległych bezpośrednio dysponentowi głównemu. Realizują oni tzw. scentralizowane wydatki bądź świadczą różnorodne usługi na rzecz resortu jako instytucji lub jego stanów osobowych. Warto zaznaczyć, że dysponenci trzeciego stopnia otrzymują te środki w naturze.

Podstawę wykonywania budżetu resortu obrony narodowej stanowią przepisy prawa budżetowego oraz postanowienia decyzji budżetowej ministra obrony narodowej na dany rok. Projekt decyzji budżetowej opracowuje departament

budżetowy w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej, uwzględniając wysokość kwot wynikających z tej ustawy. Decyzja budżetowa zawiera:

- a) dochody i wydatki budżetu resortu obrony narodowej;
- b) układ wykonawczy budżetu o odpowiednim stopniu szczegółowości;
- c) podział układu wykonawczego na dysponentów II i III stopnia;
- d) etaty kalkulacyjne żołnierzy i pracowników dla poszczególnych dysponentów;
- e) wykazy: zasadniczych zadań inwestycyjnych w zakresie zakupu i remontów nieruchomości, podstawowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, podstawowych prac badawczo-rozwojowych, dotacji i zasadniczych przedsięwzięć szkoleniowych;
- f) dochody, wydatki i rozliczenie z budżetem państwa jednostek gospodarki pozabudżetowej podlegających ministrowi obrony narodowej oraz ich podział na dysponentów i formy tej gospodarki;
- g) plan finansowy centralnego rachunku nadwyżek.

W terminie 14 dni od podpisania decyzji budżetowej projekty planów dostaw i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji budowlanych podlegają zatwierdzeniu. Muszą one być zgodne z decyzją budżetową ministra obrony narodowej i stanowią załącznik do niej.

Dysponenci drugiego stopnia w terminie 14 dni od otrzymania decyzji budżetowej dokonują w formie rozkazu:

1. Podziału układu wykonawczego na podległych dysponentów;
2. Podziału etatów kalkulacyjnych pracowników i środków na wynagrodzenia;
3. Podziału środków na uposażenia żołnierzy odpowiednio do kształtowania się faktycznych stanów osobowych żołnierzy;
4. Przyjęcia planu finansowego okręgowego rachunku nadwyżek oraz innych dokumentów planistycznych stanowiących części składowe budżetu.

Na tej podstawie dowódcy wojskowych jednostek budżetowych zatwierdzają plany finansowe podległych jednostek budżetowych w terminie 14 dni od otrzymania kwot dochodów i wydatków budżetowych.

Jak wynika z powyższego, w celu wykonania budżetu MON sporządza się:

- układ wykonawczy budżetu,
- podział układu wykonawczego budżetu na okręgi wojskowe i rodzaje sił zbrojnych,
- plany finansowe wojskowych jednostek budżetowych.

Obsługa pod względem kasowym budżetu państwa polega na przyjmowaniu przez organy aparatu bankowego wpłat na rzecz systemu budżetowego, na przechowywaniu środków pieniężnych oraz na wypłacaniu w ramach wydatków budżetowych określonych kwot na rzecz różnych jednostek. W Polsce obsługą kasową budżetu zajmuje się Narodowy Bank Polski. Jednakże w odniesieniu do wydatków obronnych istnieją pewne odstępstwa. O ile dysponent główny i dysponenti drugiego stopnia korzystają z usług banku centralnego, o tyle dysponentom trzeciego stopnia, a bliżej mówiąc wojskowym jednostkom budżetowym, umożliwiono otwieranie rachunków bankowych w najbliższej położonych oddziałach banków krajowych, z wyłączeniem banków prywatnych.

W praktyce więc uruchamiane przez ministra finansów środki budżetowe dotyczące budżetu MON są gromadzone na rachunku bieżącym departamentu budżetowego. Departament ten otrzymane środki budżetowe przekazuje na rachunki bieżące dysponentów drugiego i trzeciego stopnia ze wskazaniem okresu, na jaki są przeznaczone.

W celu prawidłowego wykorzystania środków departament budżetowy opracowuje roczny harmonogram przydziału środków budżetowych poszczególnym dysponentom, z podziałem na miesiące roku budżetowego. Harmonogram ten może być okresowo weryfikowany, stosownie do uruchamiania środków budżetowych przez ministra finansów.

Na podstawie propozycji przedkładanych przez podsekretarza stanu MON, minister obrony narodowej wprowadza w formie decyzji wszelkie zmiany w układzie wykonawczym budżetu i jego podziale na poszczególnych dysponentów. Zmiany w planach stanowiących załączniki do decyzji budżetowej wprowadza minister obrony narodowej na wniosek pierwszego zastępcy, który to wniosek jest wcześniej uzgodniony z dyrektorem departamentu budżetowego. Należy zaznaczyć, że dopuszcza się możliwość określenia w decyzji budżetowej

innego, niż wyżej opisany, trybu dokonywania zmian w budżecie resortu obrony narodowej.

Budżet wojskowy wykonywany jest zgodnie z decyzją budżetową ministra obrony narodowej. Zasadnicza jego część realizowana jest w sposób decentralny przez rodzaje sił zbrojnych. Jest to ok. 85 % budżetu MON. Są to niemalże wszystkie wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem i szkoleniem jednostek wojskowych oraz świadczenia emerytalno-rentowe. Faktyczna realizacja wyżej wymienionych wydatków odbywa się w jednostkach wojskowych będących dysponentami budżetowymi III stopnia. Wydatki centralne to pozostałe ok. 15 % budżetu MON. Realizowane są one głównie przez pion uzbrojenia i infrastruktury wojskowej. Dotyczy to wydatków na zakupy oraz remonty uzbrojenia, sprzętu, materiałów oraz prace naukowo-badawcze. Pozostałe wydatki centralne przeznaczane są na podróże, kontakty zagraniczne oraz centralnie uiszczane opłaty i składki itp.

Podsumowując to zagadnienie, należy stwierdzić, że w toku wykonania budżetu obowiązuje szereg zasad określonych w prawie budżetowym. Mają one charakter dyscyplinujący - porządkowy, a więc dotyczący terminowości realizacji budżetu, właściwej postawy prawnej do działania oraz zasad racjonalnego gospodarowania środkami otrzymanymi z budżetu. Ustawa o finansach publicznych z końca 1998 roku pozwala niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa przenieść na określony termin ich dokonania. Zapis ten pozwala oszczędniej gospodarować przydzielonymi środkami m.in. w resorcie MON.

2.3.2.2. Kontrola budżetu MON

Organem władzy ustawodawczej, który kontroluje wydatki budżetu MON jest parlament, który ma możliwość wpływu na wielkość budżetu nie tylko na etapie jego tworzenia, kiedy to zatwierdza wielkość kwoty na cele obronne, ale również na etapie realizacji lub po jej zatwierdzeniu. Jest to rodzaj wszechstronnej kontroli budżetu obronnego, który ma być uchwalony lub został uchwalony, a także sposobu, w jaki zostaje wykonany. W odniesieniu do parlamentarnej kontroli sił

zbrojnych poprzez budżet MON można mówić o kontroli na etapie uchwalania budżetu oraz kontroli jego wykonania.

Budżet jest szczegółowo badany zwłaszcza przez sejmową i senacką Komisję Obrony Narodowej. Na ich żądanie przedstawiana jest przez Ministerstwo Obrony Narodowej szeroka pisemna informacja o założeniach polityki obronnej na dany rok oraz - zasadnych kierunkach wydatkowania. Przedstawiciele MON odpowiadają w tym względzie na wiele pytań. Prezentowany jest także całościowy plan finansowy resortu z wyodrębnionym planem zakupów, remontów i inwestycji. Każdy wydatek jest szczegółowo uzasadniany. Parlament ma możliwość korzystania z ekspertyz doradców, co poszerza ocenę dotyczącą proponowanej alokacji środków budżetowych.

Określona rola w tym procesie przypada Prezydentowi RP. To jego podpis pod ustawą budżetową ostatecznie zamyka proces legislacyjny. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP jest informowany o potrzebach armii i możliwościach ich zaspokojenia i korzystając z konstytucyjnych uprawnień może w tym procesie odgrywać aktywną rolę.

Kontrola uchwalonego budżetu polega na poddaniu go kontroli społecznej. Podstawową formą kontroli społecznej jest udostępnienie budżetów lub przynajmniej głównych ich założeń do wglądu ogółowi społeczeństwa. Ustawy budżetowe wszystkich współczesnych państw publikowane są w Dzienniku Ustaw pod rygorem ich nieważności. Niezależnie od tego szeroka debata budżetowa toczy się w środkach masowego przekazu, równoległe ze wszystkimi etapami uzgodnień rządowych i parlamentarnych. Publikatory stwarzają dodatkowo sprzyjające warunki nie tylko poddania organów budżetowych wyższych stopni kontroli społecznej przez organy niższych stopni, ale i przez szerokie rzesze społeczeństwa.

Aby zapewnić właściwą kontrolę budżetu MON, musi ona podlegać procedurze przejrzystości. Zapewnić to powinna powszechnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa tegoż resortu. Należy stwierdzić, że jeszcze nie tak dawno budżet MON był przedstawiany w jednym dziale obejmującym całość wydatków, z podziałem jedynie na wydatki bieżące i inwestycyjne. Obecnie szczegółowość jest

znacznie większa, składa się z siedmiu działów podzielonych na 22 rozdziały. Służy to poprawie przejrzystości oraz ułatwia kontrolę budżetu MON.

Ważne jest także, aby resortowa klasyfikacja umożliwiała grupowanie wydatków zarówno w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym. Klasyfikacja ta wzorowana jest na standardach NATO, co daje możliwość analizowania wydatków również i w tym aspekcie.

Dla cywilnej kontroli istotne jest również, aby budżet obronny odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne, aby nie funkcjonowały „czarne” budżety skrywane przed podatnikami. Nie można jednak nie brać pod uwagę faktu, że niektóre wydatki mogą mieć podwójne znaczenie tak obronne, jak i cywilne, stąd trudności w ich rozgraniczeniu.

Nadzór uchwalonego budżetu nie może ograniczać się tylko do kontroli społecznej. W Polsce powołano specjalne organy do kontroli różnych wycinków działalności publicznej, w tym do dysponowania środkami publicznymi, m.in. na siły zbrojne. Należą do nich Sejm RP, Najwyższa Izba Kontroli, organy kontrolno-skarbowe Ministerstwa Finansów. W strukturach NIK funkcjonuje - obok innych - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa. Zadaniem tego zespołu jest prowadzenie kontroli i prac analitycznych w zakresie m.in. wykorzystania środków budżetowych na cele obronne.

System kontroli funkcjonuje również wewnątrz resortu obrony narodowej. Minister obrony narodowej zobowiązany jest do prowadzenia okresowych ocen przebiegu wykonania zadań, a także sprawdzania dochodów i wydatków budżetowych poczynionych przez podległe mu jednostki organizacyjne. Wykorzystuje w tym celu przede wszystkim okresowe sprawozdania z wykonania budżetu MON oraz ustalenia organów kontrolnych. Jednym z takich organów jest Departament Kontroli MON, który ma uprawnienia do kontroli zagadnień dotyczących działalności jednostek organizacyjnych MON. Ze względu na tajemnicę państwową organ ten przeprowadza kontrolę pod kątem celowości i sposobu wykorzystania środków budżetowych m.in. z takich działów jak: mobilizacja, zadania operacyjno-rozpoznawcze wywiadu i kontrwywiadu,

nabywanie i eksploatacja obiektów przeznaczonych na stanowiska dowodzenia, zakupy i przechowywanie amunicji i uzbrojenia.

Ogólny nadzór nad realizacją budżetu w resorcie obrony narodowej sprawuje podsekretarz stanu MON, który jest zobowiązany do przedstawiania okresowo na posiedzeniach zespołu MON informacji o jego bieżącej realizacji. Ponadto bieżącą kontrolę dochodów i wydatków budżetowych prowadzi dyrektor departamentu, który opracowuje i przedstawia członkom Komisji Budżetowej MON okresowe /kwartalne/ oceny z realizacji budżetu resortu. Nadzór i kontrolę bieżącej realizacji dochodów i wydatków sprawują także organy finansowe dysponentów wyższego stopnia w stosunku do organów finansowych niższego stopnia a im podległych. Występuje odpowiedzialność karna za naruszenie dyscypliny finansowej.

Omawiając kontrolę wykonania budżetu wojska, należy jeszcze wspomnieć o systemie zamówień publicznych jako jeszcze jednym instrumencie kontroli prawidłowości wydatkowania środków budżetowych, który zaczął funkcjonować od 1995 roku. System zamówień publicznych dyscyplinuje wydatkowanie środków publicznych, m.in. z budżetu wojska i ma prowadzić do wyeliminowania korupcji, wymuszając takie działania, które przy zachowaniu trybu ustawowego pozwolą wyłonić najlepszego jakościowo, a zarazem równorzędnego pod względem ceny, dostawcę.

Podsumowując można stwierdzić, że wszystkie wymienione instytucje i urzędy sprawiają, że budżet wojska zarówno w fazie jego uchwalania, realizacji, jak i po wykonaniu podlega wielokrotnej i różnorodnej kontroli. Daje to podstawę do stwierdzenia, że cywilna, demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w naszym kraju jest już wszechstronna i dogłębna, a budżet wojska jest właściwie nadzorowany i kontrolowany. Warto jeszcze raz podkreślić, że za naruszenie dyscypliny finansowej występuje odpowiedzialność karna.

2.3.2.3. Proponowane kierunki zmian w zakresie planowania i realizacji budżetu MON

W dobie dokonywania przekształceń strukturalno-organizacyjnych w resorcie obrony narodowej oraz podjęcia prac w zakresie tworzenia warunków do przekształcenia struktur organizacyjnych jednostek wojskowych i struktur etatowych stanowisk służbowych, zgodnie z rządowym „Programem Integracji i Modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 1998-2012”, należałoby podjąć działania w kierunku dalszej modyfikacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za zabezpieczenie finansowo-gospodarcze wojska. Mając to na uwadze, proponuje się wprowadzenie zmian organizacyjnych w trzech etapach:

- etap wstępny - do końca 1999 roku - przewiduje utworzenie pionu głównego księgowego we wszystkich dotychczasowych wojskowych jednostkach budżetowych ze stosowną korektą zadań logistyki;
- etap przejściowy - do 2001 roku - zakłada utworzenie rejonowych i terenowych /garnizonowych/ organów finansowych;
- etap docelowy - po 2003 roku - obejmuje przekształcenie terenowych organów finansowych w garnizonowe organy administracyjno-gospodarcze.

W związku z rozpoczęciem prac związanych z wprowadzeniem zmian w zakresie rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych /prowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowej majątku/, a także koniecznością dalszego dostosowania zasad rachunkowości do rozwiązań powszechnych /wprowadzenie rachunku kosztów/, zostały wprowadzone w jednostkach wojskowych stanowiska głównych księgowych. Tym samym został zlikwidowany etat szefa służby finansowej. Wraz z tymi zmianami na bazie organów finansowych oraz częściowo stanowisk służb logistycznych związanych z prowadzeniem ewidencji majątku, zostanie utworzony pion głównego księgowego. Prace te zostały już rozpoczęte i w najbliższych miesiącach pion ten powstanie.

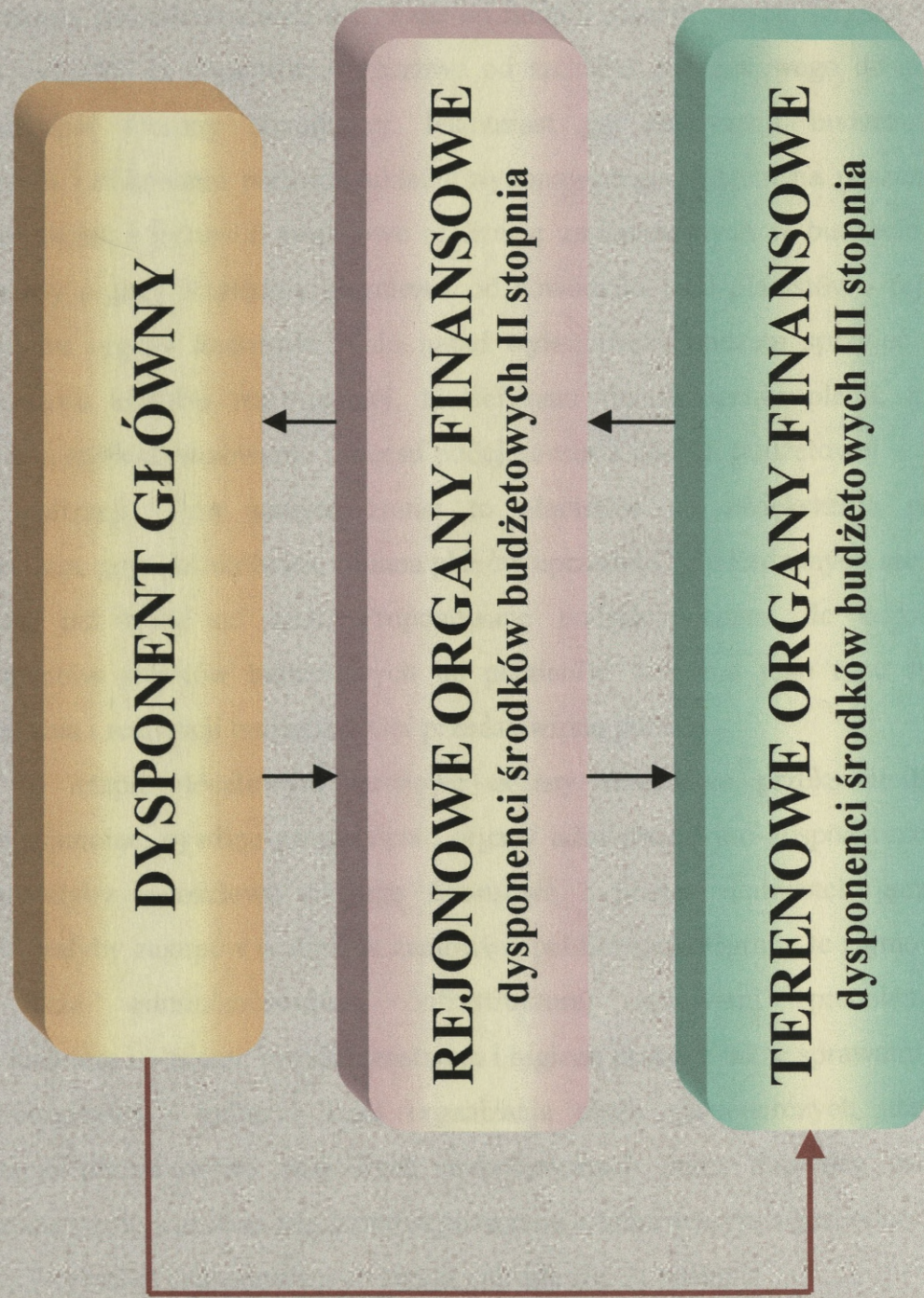
Wprowadzenie tego typu zmian w resorcie pozwoli w przyszłości określić: wartość majątku wojska oraz stopień jego ekonomicznego zużycia, wartość poszczególnych składników majątku stanowiących zapasy, koszty ćwiczeń,

szkolenia oraz wydatków ponoszonych w danym roku budżetowym. Dane te będą wykorzystywane w systemie zarządzania procesami gospodarczymi, w tym planowania i realizacji budżetu. Informacje dostarczane właściwym szczeblom zarządzania w ujęciu ilościowym i wartościowym będą dawać pełny obraz o stanie gospodarki wojska. Po wdrożeniu tych niezbędnych zmian i okrzepnięciu struktur organizacyjnych można liczyć na łagodne przejście do dalszych modyfikacji.

Zgodnie z prawem budżetowym realizacja budżetu ma się odbywać na trzech poziomach i należeć będzie do kompetencji dysponenta głównego oraz dysponentów drugiego i trzeciego stopnia. Dysponentem głównym wszystkich środków pozostających w dyspozycji resortu byłby nadal minister - tak jak w systemie powszechnym. Decydent ten za pośrednictwem pionu ekonomiczno-finansowego rozdzielałby środki dla dysponentów niższych szczebli tj. na szefów rejonowych organów finansowych /drugi stopień/ i szefów organów terenowych /trzeci stopień/. Model proponowanego przepływu środków pieniężnych (schemat 13) zakłada, że funkcje dysponentów drugiego stopnia spełniałyby rejonowe organy finansowe /ROF/, których lokalizacja zależałaby od ilości i wielkości jednostek rozmieszczonych na danym terenie. Zakłada się, że byłoby to ok. 16 rejonów. Organy te realizowałyby obsługę wszystkich jednostek bez względu na ich podporządkowanie organizacyjne /WL, WLiOP, MW/, zgodnie z podziałem układu wykonawczego budżetu.

Natomiast funkcje dysponentów III stopnia spełniałyby terenowe organy finansowe /TOF/. Utworzenie ich polegać będzie na zorganizowaniu w garnizonach struktur odpowiedzialnych za realizację budżetu wszystkich jednostek. Stąd też terenowe organy finansowe przejęłyby zadania głównych księgowych dotychczasowych wojskowych jednostek budżetowych skupionych w danym garnizonie. Struktura tego pionu obejmowałaby sześć komórek i byłaby następująca: rozrachunki i rozliczenia, księgowość, ewidencja ilościowo-wartościowa, rachuba płac, planowanie i kontrola wewnętrzna, kasa. Podział terytorialny i przydzielenie na zaopatrzenie do poszczególnych terenowych organów finansowych nastąpiłby po przyjęciu stosownych kryteriów, tj.: według

Propozycja dysponentów środków budżetowych



ogólnej ilości i wielkości jednostek stacjonujących w garnizonie lub według ilości i wielkości jednostek poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

Na tym etapie zakłada się „oderwanie” struktur dowodzenia od struktur bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację budżetu MON. Nie oznacza to jednak, że struktury dowodzenia będą oderwane od funkcji planistycznych. Organa te będą odpowiedzialne za planowanie rzeczowe od szczebla podstawowego do szczebla Ministerstwa Obrony Narodowej. Natomiast po autoryzacji budżetu przez parlament i dokonaniu podziału układu wykonawczego budżetu na poszczególne rodzaje wojsk i jednostki wojskowe realizację zaplanowanych w budżecie zadań przejęłyby organy względnie niezależne od dowódców i od planistów - rejonowe i terenowe organy finansowe. Taki układ wykonawczy budżetu sprzyjać będzie zwiększeniu kontroli realizacyjnej, tj. ścisłemu przestrzeganiu planu, a także pewnemu zobiektywizowaniu procesu podejmowania decyzji budżetowej w trakcie jego realizacji. Tym samym zmusi to planistów do zwiększenia precyzji planowania, gdyż jakakolwiek zmiana planów uprzednio zatwierdzonych nie będzie zależała już tylko od nich. Proponowane podejście zmusi do odróżnienia dysponentów środków budżetowych od planistów. Schemat tego typu systemu planowania i realizacji budżetu MON przedstawiono poniżej.

W etapie docelowym terenowe organy finansowe przekształciłyby się w profesjonalne, cywilne garnizonowe organy administracyjno-gospodarcze, które realizowałyby całościowo obsługę finansową i prawną jednostek garnizonu, dokonywałyby zakupów w ramach zamówień publicznych. Organy te zajmowałyby się także administrowaniem infrastrukturą, sprawami pracowniczymi, zatrudnieniem i płacami, bezpieczeństwem i higieną pracy, a także sprawami służby psychologicznej i kultury. Taka organizacja służb gospodarczych ułatwiłaby realizację przedsięwzięć wspólnych wykonywanych przez dowódcę garnizonu w porozumieniu z szefem garnizonowego organu administracyjno-gospodarczego.

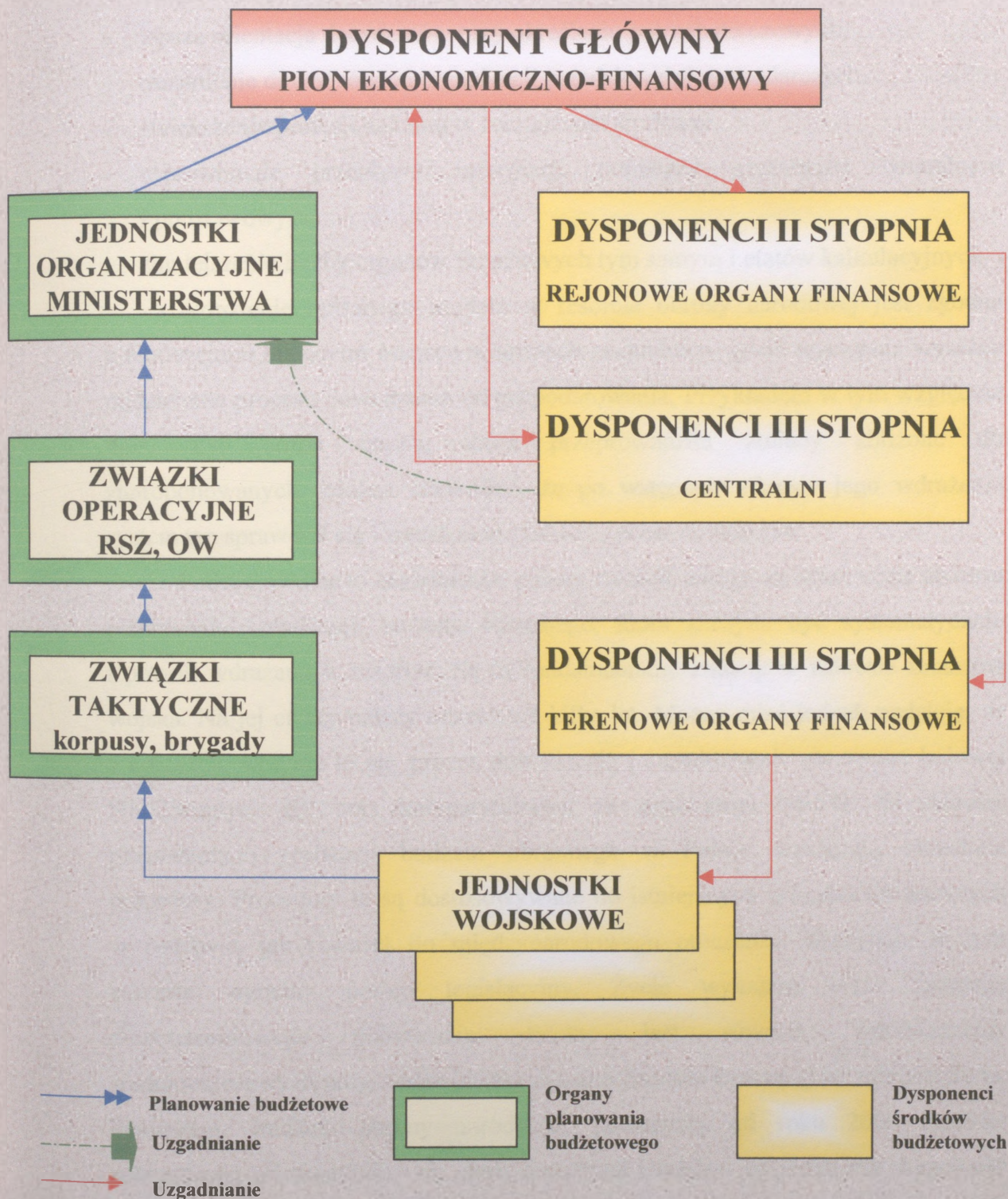
W wyniku proponowanych zmian zakłada się, że nastąpi:

- zwiększenie precyzji planowania budżetowego,

Propozycja docelowego systemu planowania i realizacji budżetu MON

PLANOWANIE

REALIZACJA



- zaangażowanie się rejonowych organów jedynie w proces realizacji budżetu, a tym samym zdyscyplinowanie wydatkowania zaplanowanych środków finansowych,
- lepsza orientacja decydentów przy określaniu potrzeb rzeczowych,
- uwolnienie dowódców od organizacji przedsięwzięć gospodarczych,
- zwiększenie profesjonalizmu w zarządzaniu środkami,
- usprawnienie przepływu informacji pomiędzy szczeblami centralnym i podstawowym,
- zmniejszenie liczby organów finansowych tym samym i etatów kalkulacyjnych.

Wdrożenie opisanego modelu w resorcie obrony narodowej jest zgodne z tendencjami mającymi miejsce w armiach zachodnich, gdzie występuje wyraźne oddzielenie procesu dowodzenia od gospodarowania. Przykładem w tym względzie może być armia czeska, która przeprowadziła zmiany zbliżone do zaproponowanych. Można stwierdzić, że po wstępnym okresie jego wdrażania system ten sprawdził się i został zaaprobowany przez dowódców.

Podsumowując to zagadnienie, należy zwrócić uwagę na nową wizję procesu planowania i realizacji budżetu obronnego, która zaczyna być systematycznie i powoli wdrażana w resorcie. Są to fundamentalne zmiany w zakresie finansów wojska. Na jej efekty należy oczekiwać kilka lat. Można mieć jednak nadzieję, że z korzyścią wpłynie to na proces dowodzenia i kształtowania gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP oraz kompatybilności ze strukturami NATO. W zakresie planowania i realizacji budżetu obronnego w Polsce występują określone procedury. Procedury te są dostosowywane do istniejących uregulowań prawnych w państwie, jak również do międzynarodowego otoczenia. Występuje w tym zakresie wyraźny postęp legislacyjny. Życie wymusza także potrzebę długoterminowego planowania. Istotne jest również wprowadzenie średniookresowych programów budżetowych o formule kroczącej w ministerstwie. Planowanie budżetu obrony narodowej, począwszy od roku 2000 zostanie sporządzone orientacyjnie - na okres dwóch lat i ściśle - na jeden rok. Legalność takich procedur zapewnia ustawa o finansach publicznych. Taki model jest również stosowany w państwach NATO. Istnieje potrzeba wyraźnego zwiększenia budżetu

obronnego Polski. Skala zaniedbań występujących w zakresie unowocześnienia Sił Zbrojnych RP jest duża. Wymusza to także nakaz kompatybilności z systemem koalicyjnym NATO. W zakresie kontroli budżetu należy położyć większy nacisk na jego jawność - oczywiście tam, gdzie to jest możliwe. Istotną funkcję ma tu także do spełnienia rachunkowość jako instrument kontroli. Chodzi o właściwą konstrukcję planu kont i jej analityczne rozwinięcie zgodne z ustawą o rachunkowości i międzynarodowymi standardami. Kreowany w opracowaniu nowy model planowania budżetu wymusza także rozdzielenie funkcji planistycznych od funkcji realizacji budżetu. Tym samym potrzebne są zmiany organizacyjne polegające na powołaniu odpowiednich organów tylko do planowania bądź jedynie do realizacji budżetu resortu obrony narodowej. Metoda zadaniowa programowania budżetu wskazuje także na potrzebę wydzielenia terenowych jednostek dysponentów środków budżetowych. Tym samym, aby dokonywać kontroli realizacji tego budżetu niezbędne będzie wprowadzenie rachunku kosztów. Konieczne zatem staje się ustalenie i zastosowanie w planowaniu budżetowym zestawu wskaźników ekonomicznych, które znacznie ułatwią i usprawnią proces planowania budżetowego. Wskaźniki te powinny odzwierciedlać faktyczne potrzeby sił zbrojnych i wspierać kontrolę tego budżetu.

2.3.3. Dostosowanie potrzeb obronności kraju do możliwości gospodarki narodowej

Od lat występuje w Polsce dylemat zaspokojenia coraz większych potrzeb obronnych państwa w stosunku do ograniczonych zasobów finansowych. Związane jest to m.in. z postępem technicznym w obrębie podstawowych środków walki, jak również koniecznością zmian organizacyjno-strukturalnych MON. Można stwierdzić, że przydzielona kwota środków finansowych jest kompromisem polityczno-społecznym wynikającym z różnorodnych uwarunkowań. Zwiększone środki na obronność ograniczają bowiem finansowanie takich potrzeb społecznych jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, oświata, służba zdrowia, nauka, sądownictwo czy

inwestycje centralne. Spójrzmy jak ten problem kształtował się w ostatnich latach, kiedy Polska przechodziła transformację społeczno-polityczną od członka Układu Warszawskiego do Paktu NATO. Wyrazem odpowiedniej polityki państwa w tym względzie są wydatki MON i ich struktura.

2.3.3.1. Wielkość i struktura wydatków budżetowych MON

Dokonująca się transformacja polityczno-gospodarcza w naszym kraju wywarła negatywny wpływ na stan finansów publicznych państwa, a tym samym na finansowanie potrzeb m.in. obronności. Odzwierciedleniem tych tendencji jest realny spadek wydatków budżetowych MON w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) - porównaj dane w tabelicy 1. Tym samym priorytet, jaki przywiązywano w poprzedniej epoce do sektora obronnego, został w miarę upływu lat przesunięty na dalszy plan.

Tabela 18

Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-1998

Lata	Poziom wydatków (ceny bieżące)	% udziału w PKB	% udziału w BP
1990	1464,0	2,47	7,55
1991	1821,2	2,25	7,53
1992	2564,4	2,23	6,72
1993	3846,4	2,47	7,66
1994	5117,0	2,43	7,43
1995	6594,4	2,31	7,23
1996	8313,2	2,29	7,65
1997	10076,7	2,27	7,88
1998	11681,5	2,22	8,14

Źródło: Materiały Departamentu Finansów MON i Departamentu Budżetowego MON.

Polska zaczęła zmniejszać swój budżet wojskowy już od 1987 r., podczas gdy inne państwa, zwłaszcza ościennie, zwiększały jeszcze swoje nakłady obronne. Redukcja budżetu MON Polski, głównie na początku lat dziewięćdziesiątych, przybrała rozmiary drastycznych cięć np. w 1991 r. odnotowano spadek realnej wartości budżetu MON aż o 35 %. Wydatki te nie odpowiadały wskaźnikowi inflacji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w tym czasie resort obrony nie otrzymywał od Ministerstwa Finansów przydzielonych środków zgodnie z ustalonymi terminami. Powodowało to powstawanie zaległości płatniczych oraz narastanie kar i odsetek.

Proces transformacji ustrojowej oraz gospodarczej w naszym kraju spowodował konieczność całkowitej reorientacji gospodarki finansowej resortu obrony narodowej w kierunku jej spójności z systemem powszechnym. Tym samym wprowadzono od 1990 r. opłaty lokalne dla wojska, a od roku 1992 podatek od środków transportu oraz ubezpieczenia pojazdów mechanicznych. Istotną sprawą było także włączenie od 1993 r. wydatków na świadczenia społeczne (renty i emerytury żołnierzy zawodowych) do budżetu MON. Należy podkreślić, że początkowo udział tych wydatków wynosił ok. 17 % całości, jednak w miarę upływu czasu skala tych wydatków rosła i osiągnęła w 1998 r. już 22 %. Dodatkowym obciążeniem dla resortu obrony było włączenie od początku 1998 r. możliwości świadczenia usług medycznych dla kombatantów - bez zwiększenia ogólnej puli budżetu (ustawa Sejmu RP z 25 kwietnia 1997 r.). Tym samym dano podstawę do leczenia - przez wojskową służbę zdrowia - ok. 200 tys. osób, co oznaczało dodatkowe zwiększenie kosztów resortu o ok. 0,7 %.

W zakresie układu działowego w części 30 budżetu państwa dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej został wprowadzony, poczynając od 1996 r., nowy podział. Wprowadzone zmiany polegały na wyodrębnieniu działu 85 - Ochrona zdrowia, oraz uszczegółowieniu wydatków działu 98 - Obrona narodowa, poprzez wprowadzenie 3 nowych rozdziałów: 9812 - Wojskowe szkolnictwo zawodowe, 9813 - Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, oraz 9814 - Partnerstwo dla Pokoju. Wprowadzone zmiany były konsekwencją dążenia resortu obrony narodowej do poprawienia przejrzystości budżetu MON i uzyskaniu „czystości” wydatków

przeznaczanych z budżetu bezpośrednio na obronność. Ponadto prezentowany podział wpłynął w istotny sposób na racjonalizację wydatków budżetowych.

Warto zaznaczyć, że wydatki tego resortu podlegały szybszej redukcji niż stany osobowe armii (1987 r. - 347 tys.; 1993 r. - 227 tys. żołnierzy, by na koniec 1998 r. osiągnąć stan 205 tys.). Redukcja wydatków MON była zatem większa niż wynikałoby to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych oraz szybsza niż w większości krajów europejskich. Warto przy tym zwrócić uwagę na poziom wykształcenia żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych wojska. W 1990 r. z wykształceniem wyższym legitymowało się 44,4 % wszystkich żołnierzy zawodowych, zaś na koniec 1997 r. już 47,4 %. Natomiast dla pracowników cywilnych odpowiednie wskaźniki wynosiły 5,8 % i 8,5 %. Widać wyraźnie podnoszenie kwalifikacji w wojsku i trend do nauki.

Analizowany okres można podzielić na dwa przedziały. Pierwszy - od 1990 do 1995 roku - kiedy wydatki na ten cel były relatywnie zmniejszane, oraz okres od 1996 do 1998 roku, gdy występował ich realny przyrost. Rok 1995 był okresem, w którym po kilku latach z rządu nastąpiła stabilizacja budżetu MON, a rok 1996 był pierwszym okresem, w którym odnotowano niewielki realny wzrost budżetu (+ 5,6 % licząc do roku poprzedniego). Kolejny rok - 1997 - ponownie zwiększył, licząc realnie, budżet MON o 3,4 %, a w następnym roku sytuacja finansowa państwa pozwoliła na dalszy wzrost, ale już tylko o 3,8 %.

Biorąc pod uwagę ceny stałe z 1997 r., można stwierdzić, że poziom wydatków roku 1998 odpowiadał w przybliżeniu kwocie wyasygnowanej przez państwo w 1991 r., ale była ona o ok. 34 % niższa niż w roku 1990. Szczegółowych wyliczeń w tym względzie dostarcza poniższe zestawienie:

1990 r. - 15,6224 mld zł;

1991 r. - 10,1546 mld zł;

1992 r. - 9,7484 mld zł;

1993 r. - 9,4364 mld zł;

1994 r. - 9,2949 mld zł;

1995 r. - 9,2949 mld zł;

1996 r. - 9,7830 mld zł;

1997 r. - 9,9989 mld zł;

1998 r. - 10,269 mld zł.

Podobne wartości badanych wydatków dla Polski podaje ośrodek naukowy w Szwecji /SIPRI/ w USD, ale biorąc pod uwagę ceny stałe z 1995 r. (patrz tabela 19).

Tabela 19

Wydatki MON Polski w latach 1990-1998, /w USD, ceny stałe/

Lata	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki MON	3661	2536	2502	2773	2675	2720	2853	2935	3047
Rok pop. = 100	106,4	69,3	98,7	110,8	96,5	101,7	104,9	102,9	103,8

Zródło: SIPRI Yearbook 1998, Stocholm, Oxford 1998, s.222 oraz opracowanie własne.

Na podstawie tych danych można wnioskować, że wydatki MON zmalały w latach 1990-1998 o ok. 17 %. Jest to o połowę mniej niż w przypadku wyliczeń złotych. Wynika to z umacniania się złotówki w Polsce w miarę upływu czasu. Warto jeszcze zwrócić uwagę na rok 1992, w którym wydatki w dolarach były najniższe, natomiast w złotówkach nastąpiło to dwa lata później.

Permanentne niedoinwestowanie potrzeb obronnych musiało się odbić niekorzystnie na strukturze wydatków MON, powodując obniżenie kondycji bojowej wojsk, intensywności ich szkolenia, degradację wyposażenia technicznego i dekapitalizację infrastruktury przy zachowaniu standardów socjalno-bytowych na skromnym poziomie. Zmiany, jakie nastąpiły w strukturze wydatków w tym okresie, znacznie utrudniły realizację zadań ujętych w planie rozwoju sił zbrojnych. Ograniczono bowiem wydatki na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na budownictwo obiektów obronnych i do szkolenia. O ile udział wydatków na zakup uzbrojenia w ogólnej wielkości budżetu w 1990 r. wynosił ok. 23 %, to w roku 1995 już ok. 10 %. Zwiększył się natomiast udział wydatków na utrzymanie stanów osobowych z ok. 54 % w 1990 r. do 65 % w 1995 r. (patrz tabela 20).

Tabela 20

Struktura przedmiotowa wydatków budżetowych MON w latach 1990-1998 /w %/

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Zakup uzbrojenia i wyposażenia technicznego	23	16	15	13	13	10	9	10	12
Szkolenie, eksploatacja sprzętu i obiektów	16	17	19	18	19	24	25	26	24
Utrzymanie stanów osobowych	54	62	62	66	66	65	65	63	63
Budownictwo wojskowe i specjalistyczne	7	5	4	3	2	1	1	1	1

Źródło: Materiały Sztabu Generalnego WP.

Rok 1996 był najłabszym okresem z punktu widzenia odnowienia posiadanego w wojsku uzbrojenia. Przydzielona kwota środków pieniężnych wystarczyła na kupno np.: 20 szt. czołgów PT-91, 1000 szt. radiostacji pola walki, ponad 4600 szt. broni strzeleckiej. Natomiast w 1998 r. kupiono w zakresie wyposażenia żołnierza m.in.: 3 tys. szt. karabinków samobieżnych BERYL 5,56 mm, 500 szt. pistoletów maszynowych na naboje Parabellum, 3 tys. kamizelek kuloodpornych i tyleż samo hełmów kompozytowych. Potrzeby w tym względzie były kilkakrotnie wyższe od możliwości finansowych.

W efekcie odsetek nowoczesności sprzętu w stosunku do ogółu posiadanego uzbrojenia wynosił w Polsce na przełomie 1991/1992 w przybliżeniu 25 %, by po pięciu latach spaść o połowę. Ograniczenia budżetowe spowodowały 2,5-krotne zmniejszenie zakresu remontów techniki wojskowej i wyraźny spadek sprawności posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Widać z tego, że nasza struktura wydatków budżetowych MON - na skutek drastycznych cięć dokonywanych w analizowanych latach - uległa niekorzystnym, przymusowym wypaczeniom. Zbyt dużą część trzeba było przeznaczyć na wydatki typu wegetatywnego dla istniejącego stanu sił zbrojnych, przy drastycznym minimalizowaniu wydatków

odtworzeniowych oraz na cele szkoleniowe. Stąd też koszty stałe sił zbrojnych wyraźnie się powiększyły z ok. 55 % w 1988 r. do 75 % w 1992 r. Wskaźnik ten utrzymywał się na tym poziomie w kolejnych latach, a w 1998 r. wynosił ok. 73 %. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w miarę upływu czasu, część wydatków budżetu MON mająca charakter ogólnospołeczny była także ograniczana. Szczególnie silnie odbiło się to na przykład na finansowaniu: żłobków i przedszkoli wojskowych, klubów sportowych, usług wojskowej służby zdrowia i domów wczasowych. Działalność pozabudżetowa w wojsku została ograniczona, a prawa rynku wyeliminowały wiele gospodarstw pomocniczych. Zakłady budżetowe musiały dostosować się do konkurencji na lokalnym rynku i zabiegać o klienta. Wypracowane środki specjalne były coraz skromniejsze.

Pomiędzy budżetem wojskowym a innymi działami gospodarki narodowej występują zawsze duże zależności. Jest to szczególnie widoczne w zakresie powiązań ekonomicznych z przemysłem zbrojeniowym i ośrodkami naukowo-badawczymi. Zmniejszające się zamówienia wojskowe /rządowe/ na uzbrojenie i odpowiednie wyroby wywołały określone redukcje w zakresie wykorzystania potencjału produkcyjnego, stwarzając wiele problemów pochodnych w dziedzinie polityki przemysłowej i zatrudnienia. Podobne trudności występowały w zakresie wykorzystania potencjału naukowo-badawczego.

Kreślone kolejne programy oszczędnościowe, których przyczyną była pogarszająca się sytuacja finansowa resortu obrony narodowej, wymuszały głównie ograniczenie realizacji programów szkoleniowych wojsk oraz przesunięcie zakupów i remontów uzbrojenia na nieokreśloną przyszłość.

W analizowanych latach na wyposażenie SZ RP trafiały niewielkie ilości nowego uzbrojenia i sprzętu technicznego. Ograniczenia budżetowe spowodowały znaczący regres w zakresie remontów techniki wojskowej i wyraźny spadek sprawności posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Środki finansowe na części zamienne w tych latach zabezpieczały potrzeby sił zbrojnych w zaledwie kilkudziesięciu procentach.

W zakresie szkolenia środki budżetowe pozwoliły pokryć w ostatnich latach ok. 1/4 potrzeb. Spowodowało to postępujący regres skali i jakości szkolenia wojsk,

ograniczenia częstotliwości i rozmachu ćwiczeń taktycznych z wojskami. Od kilku lat nie były prowadzone kompleksowe ćwiczenia większych oddziałów wojska. Bolączki występują także w zakresie niewystarczającego nasycenia bazy szkoleniowej odpowiednimi trenażerami i symulatorami. Prowadzone od kilku lat zabiegi organizacyjne (wcześniejsze zwalnianie żołnierzy do rezerwy o kilka miesięcy, ograniczenie realizacji programów szkolenia wojsk, ograniczenie szkolenia rezerwistów, rezygnacja z przeszkolenia absolwentów szkół wyższych, obniżenie zapasów materiałowych) nie poprawiły ogólnej sytuacji.

Reasumując, można stwierdzić, że wraz z przełomem politycznym 1989 r. zaistniały warunki, by dostosować struktury obronne do potrzeb suwerennego, europejskiego państwa. Wymagało to określenia nowych zasad polityki i strategii obronnej, podjęcia głębokiej restrukturyzacji sił zbrojnych, opracowania na nowo wielu norm regulujących funkcjonowanie wojska, z prawnym usankcjonowaniem i praktycznym wdrożeniem reguł demokratycznej kontroli nad armią włącznie. Oblicze Wojska Polskiego uległo w ostatnich latach zasadniczym przemianom ilościowym i jakościowym. W dziedzinie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt techniczny oraz sprawności technicznej posiadanych środków walki nastąpiło w miarę upływu czasu znaczne pogorszenie. Niepokojący jest także fakt, że nie znaleziono do tej pory pewnych źródeł finansowania modernizacji armii. Bieżący poziom budżetu MON - poza utrzymaniem na minimalnym niezbędnym poziomie zasadniczych warunków socjalnych i bytowych żołnierzy - nie zabezpiecza podstawowych potrzeb sił zbrojnych. Rezerwy proste zostały w tym przypadku wykorzystane już przed kilku laty.

Biorąc pod uwagę globalną wielkość budżetu wojskowego oraz jego udział w PKB, Polska aktualnie zajmuje 13 miejsce w Europie. Natomiast w przeliczeniu na jednego żołnierza 14 miejsce (10,5 tys. USD) i 16 miejsce w wydatkach na jednego mieszkańca (88 USD), zaś pod względem liczebności ludności zajmuje 8 miejsce, a powierzchni - 9 miejsce w Europie. Stąd można stwierdzić, że nasz kraj znajduje się w końcówce państw europejskich pod względem ponoszonego wysiłku obronnego. Dlatego też twierdzę, że budżet MON Polski powinien w analizowanych latach rosnąć ze względu na podjęcie szeregu przedsięwzięć

planistycznych i organizacyjnych mających na celu przebudowę składu bojowego i struktury sił zbrojnych zmierzającą do dostosowania kształtu armii do współczesnych potrzeb suwerennego państwa i sojusznika w NATO. Aktualne zapewnienia rządowe o realnym wzroście budżetu wojskowego o 3 % rocznie są niewystarczające wobec dostosowania Sił Zbrojnych RP do standardów zachodnich.

Można sformułować generalny wniosek, że dotychczasowa realizacja często korygowanych zamierzeń restrukturyzacyjnych sił zbrojnych nie przyniosła oczekiwanej poprawy sprawności systemu kierowania i dowodzenia na poszczególnych szczeblach organizacyjnych. Natomiast w dziedzinie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt techniczny oraz sprawności technicznej posiadanych środków walki nastąpiło znaczne pogorszenie. Na ten stan istotny wpływ miało słabe finansowanie potrzeb resortu MON, a wraz z tym struktura tego budżetu uległa pogorszeniu.

2.3.3.2. Plan wydatków budżetu MON na 1999 rok

Przedstawienie planu budżetu MON na 1999 r. należy rozpocząć od krótkiego wprowadzenia oczekiwań społeczno-ekonomicznych, które determinują te działania, a zostały przyjęte przez Rząd RP.

Według szacunków ekspertów gospodarka w 1999 r. będzie charakteryzowała się słabnącym tempem rozwoju, choć niektóre wskaźniki makroekonomiczne będą kształtowały się na poziomie dobrym. Przewiduje się, że produkt krajowy brutto nieco spadnie, licząc w stosunku do roku 1998 o ok. 0,5 % i wyniesie 4,3 %. Realny przyrost produkcji przemysłowej szacowany jest na + 5,0 %. Inflacja spadnie niewiele, bowiem o 1,5 % i wyniesie ok. 8 %. Tak wysoka inflacja jest argumentem osłabiającym nasze przyszłe przyjęcie do Unii Europejskiej. Deficyt budżetowy powinien wynieść ok. 2 % PKB. Wyraźnie jednak wzrośnie zjawisko bezrobocia i wg szacunków wyniesie ok. 11,5 %, co można zaliczyć do negatywnych zjawisk. Zarówno eksport, jak i import będą się utrzymywać na dobrym poziomie, ale deficyt handlowy w ujęciu płatniczym zwiększy się o ok. 3 mld USD i wyniesie na koniec roku aż 16,8 mld USD, co jest naszym

kolejnym słabym punktem. Optymistycznie patrzy się na przyrost inwestycji zagranicznych w naszym kraju, które powinny powiększyć się o ok. 7 mld USD, co świadczy o dobrej kondycji naszej gospodarki i wiarygodności reform rynkowych. Istotną sprawą są płace realne dla ludności, które wzrosną o 2 %. Do priorytetów wydatków budżetu państwa zaliczono: bezpieczeństwo, naukę, szkolnictwo wyższe, oświatę, infrastrukturę transportową i wymiar sprawiedliwości.

W 1999 roku resort obrony narodowej realizuje ważne zadania. Przede wszystkim chodzi tu o przedsięwzięcia związane z integracją z NATO, skrócenie do 12 miesięcy zasadniczej służby wojskowej oraz restrukturyzację wszystkich obszarów działalności stosownie do „Programu Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012”. Zadania te realizowane będą w złożonej sytuacji ekonomicznej kraju, w okresie wdrażania reformy administracyjnej, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Przydzielony resortowi obrony narodowej na 1999 r. limit wydatków budżetowych w wysokości 12,079 mld zł jest w zakresie wydatków rzeczowych w stosunku do 1998 r. realnie niższy o 1,8 %. Po uwzględnieniu kwot w rezerwie celowej budżetu państwa, budżet MON wynosić ma 12,545 mld zł, tj. 2,11 % przewidywanego PKB. Niższy także będzie udział budżetu MON w PKB o 0,11 %, licząc w stosunku do roku 1998.

Powstały niedobór środków został częściowo złagodzony poprzez przesunięcie na zadania rzeczowe oszczędności wygoszparowanych na wydatkach osobowych uzyskanych w wyniku zmniejszenia o 5 tys. etatów kalkulacyjnych żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz nieco ponad 1 tys. etatów kalkulacyjnych pracowników wojska przy rezygnacji z przeszkolenia absolwentów uczelni wyższych i żołnierzy rezerwy.

Wydatki bezpośrednio związane z integracją z NATO wynoszą 1594,4 mln zł. tj. 13,2 % ogólnego limitu wydatków budżetowych. Dzięki koncentracji środków zabezpieczona zostanie realizacja celów SZ RP w stopniu uzgodnionym z Kwaterą Główną NATO. Zapewnienie odpowiedniego poziomu modernizacji technicznej wymagać będzie jednak dokonania w 1999 r. niektórych zakupów uzbrojenia i sprzętu nie produkowanego w kraju w ramach pożyczki rządu USA na kwotę

50 mln USD. Tylko takie działania umożliwią realny wzrost poziomu modernizacji technicznej o ok. 8,5 % w stosunku do 1998 r.

Najtrudniejsza sytuacja wystąpi w zakresie zabezpieczenia procesu szkolenia sił zbrojnych. Nadal w bardzo dużym stopniu niedofinansowana będzie eksploatacja wyposażenia technicznego oraz budynków i budowli. Przydzielony resortowi obrony narodowej limit wydatków nie zabezpiecza następujących zadań:

- utrzymania mocy produkcyjnych w Wojskowych Przedsiębiorstwach Remontowo-Produkcyjnych,
- podwyżek wynagrodzeń pracowników wojska oraz waloryzacji 12 miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych żołnierzom przy zwalnianiu ze służby,
- wypłat w imieniu Skarbu Państwa odszkodowań dla osób niesłusznie represjonowanych,
- opłat składek na ubezpieczenia dla żołnierzy niezawodowych i żołnierzy rozpoczynających zawodową służbę wojskową oraz osób odbywających zastępczą służbę wojskową.

Na pierwsze trzy zadania środki finansowe zostały ujęte w rezerwach celowych budżetu państwa. Natomiast na ostatnie powinny być zagwarantowane kwoty uzyskane poprzez stosowne przesunięcia w budżecie państwa. W budżecie na 1999 r. zabezpieczono środki na podwyżki uposażeń żołnierzy o 2 % ponad inflację, przy wskaźniku wielokrotności 1,88 w stosunku do przeciętnej płacy w cywilnej sferze budżetowej, oraz na waloryzację emerytur i rent o 1 % ponad inflację. W miarę szczegółowy obraz planowanych wydatków MON przedstawia tabela 21.

Podstawowe założenia działalności resortu w 1999 r. koncentrować się mają na czterech zagadnieniach: polityki obronnej nakierowanej na NATO, programach modernizacji technicznej, inwestycjach w zakresie infrastruktury wojskowej oraz polityki kadrowej.

Tabela 21

Projekt wydatków budżetowych MON na 1999 rok w układzie działów i rozdziałów

Wyszczególnienie	Kwota /w tys. zł/	Struktura /w %/
Ministerstwo Obrony Narodowej	12 079 463	100,0
85 Ochrona zdrowia	83 560	0,7
8519 Publiczna służba krwi	10 416	0,1
8524 Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	39 689	0,3
8531 Inspekcja sanitarna	7 623	0,1
8555 Medycyna pracy	3 500	0,0
8595 Pozostała działalność	22 332	0,2
86 Opieka społeczna	34 976	0,3
8617 zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	34 976	0,3
91 Administracja państwowa i samorządowa	129 970	1,1
9111 Jednostki centralne	129 970	1,1
92 Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	28 022	0,2
9216 Sądy wojskowe	10 224	0,1
9223 Wojskowe jednostki prokuratury	17 798	0,1
95 Ubezpieczenia społeczne	2 805 252	23,2
9592 Świadczenia pieniężne zaopatrzenia emerytalne	2 805 252	23,2
98 Obrona narodowa	8 997 660	74,5
9813 Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	332 588	2,8
9814 Wojska Lądowe	4 541 027	37,6
9815 Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej	2 168 417	18,0
9816 Marynarka Wojenna	766 814	6,3
9817 Pozostałe jednostki	1 087 153	9,0
9818 Wojskowe Służby Informacyjne	101 661	0,8

Źródło: Informacja o projekcie budżetu MON na 1999 r., Departament Budżetowy MON.

W zakresie priorytetów polityki obronnej realizacja zaplanowanych zadań zostanie skupiona w dziedzinie współpracy z państwami NATO i najbliższego otoczenia. Współpraca Sił Zbrojnych RP z armiami państw Sojuszu będzie stanowiła zasadniczą część w całokształcie współpracy dwu - i wielostronnej resortu obrony narodowej z zagranicą w wyznaczonych obszarach priorytetowych. Współpraca ta będzie zorientowana przede wszystkim na problemy wynikające z operacyjnego podporządkowania określonych jednostek WP strukturom dowodzenia NATO oraz z udziału SZ RP w tworzeniu z państwami NATO wspólnych jednostek wielozadaniowych. Przedsięwzięcia trójstronnej współpracy wojskowej polsko-duńsko-niemieckiej będą koncentrowały się wokół problematyki bezpośrednio dotyczącej tworzenia oraz funkcjonowania Korpusu Północno-Wschodniego. Utrzymana zostanie także polsko-francusko-niemiecka współpraca wojskowa w ramach „Trójkąta Weimarskiego”. Priorytetem pozostanie także współpraca z armiami państw sąsiadujących z Polską, a szczególnie istotną rolę będzie odgrywała współpraca z Litwą i Ukrainą w zakresie kontynuowania procesu tworzenia wspólnych batalionów sił pokojowych. Z uwagi na cele naszej polityki obronnej Polska będzie żywotnie zainteresowana kontynuowaniem swojego aktywnego uczestnictwa w programie PdP oraz w procesie zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Zasadnicze cele Sił Zbrojnych RP obejmują kwestie służące przyjęciu przez całe siły zbrojne wspólnej doktryny wojskowej NATO, przygotowaniu i osiągnięciu gotowości - w pierwszej kolejności przez Siły Reagowania, następnie przez Główny Siły Obronne - interoperacyjności, przede wszystkim w zakresie systemów dowodzenia, kierowania, łączności i informatyki, wejściu do zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO, przygotowaniu się do przyjęcia sił wzmocnienia Sojuszu w razie zagrożenia /tzw. „wsparcia kraju gospodarza”/, zreformowaniu wojskowej logistyki oraz modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Szacuje się, że w budżecie MON bezpośrednie nakłady na integrację z NATO wyniosą 1 594,4 mln zł. Najważniejsze części tego przedsięwzięcia dotyczyć będą m.in.: składek do budżetu wojskowego i inwestycyjnego NATO, utworzenie i utrzymanie przedstawicielstw przy NATO, implementacji porozumień

międzynarodowych, realizacji programu „PdP”, pokrycia kosztów polskiego kontyngentu w Siłach Międzynarodowych w Bośni.

W ramach modernizacji technicznej SZ RP zakłada się realizację tej części, która jest wydzielona na rok 1999 w ramach „Programu Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012”. Planuje się wydatkować na ten cel z budżetu MON - kwotę 1 390,3 mln zł. W ramach tych środków największy udział mają stanowić wydatki na potrzeby Wojsk Lądowych /59,3 %/, Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej /25,5 %/ oraz Marynarki Wojennej /11,3 %/. Biorąc pod uwagę rodzaje sprzętu w układzie 11 programów, najwięcej środków ma być przeznaczonych na:

- sprzęt łączności i dowodzenia - 21,6 %,
- sprzęt rozpoznania i walki elektronicznej - 17,6 %,
- sprzęt pancerny i bojowe wozy piechoty - 9,2 %,
- śmigłowce wielozadaniowe i uderzeniowe - 8,4 %,
- sprzęt i środki bojowe obrony przeciwlotniczej - 6,6 %,
- okręty i sprzęt morski - 5,7 %.

W 1999 r. na realizację programów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych przewiduje się wydzielić środki finansowe w wysokości 302,6 mln zł., w tym 2/3 ogólnej kwoty ma być przeznaczonych na rzecz wojsk lądowych. Założono realizację 104 prac, z tego 61 na etapie badawczo-rozwojowym i 43 na etapie wdrożeń, z których planuje się zakończyć 59, w tym 31 z obszarów badawczo-rozwojowych i 28 z wdrożeń.

Oprócz wyżej wymienionej kwoty na ten cel, przewidziano dofinansowanie tego obszaru badań z Komitetu Badań Naukowych na kwotę 195 mln zł.

Zadania w zakresie infrastruktury wojskowej nabierają szczególnego znaczenia w związku z wejściem naszego kraju do NATO. Na koniec 1998 roku wojsko użytkowało infrastrukturę o łącznej kubaturze ok. 86 mln m³ i powierzchni użytkowej wynoszącej ok. 15 mln m² zlokalizowanej na powierzchni ok. 245 tys. ha. Ogólnie obiekty wojskowe są zużyte technicznie w ok. 32 %. W tym czasie na podstawie szacunków oceniono, że 71,6 % obiektów kubaturowych wymaga remontów, 1,4 % kwalifikuje się do rozbiórki, a jedynie 27 % nie wymaga

remontów. Najwyższy wskaźnik zużycia występuje w przypadku infrastruktury lotniskowej i morskiej. W zakresie infrastruktury lotniskowej w użytkowaniu wojska znajduje się 57 lotnisk i 21 drogowych odcinków lotniskowych /DOL/. Zużycie tej infrastruktury dochodzi do 40 %, a większość z niej nie spełnia kryterium nowoczesności. W bardzo złym stanie technicznym jest cały zasób wojskowych bocznic kolejowych o ogólnej długości ok. 820 km. 13 % bocznic zostało już zawieszonych w użytkowaniu. Wieloletnie niedoinwestowanie przyczyniło się do znacznego zużycia infrastruktury szkoleniowej, na którą składają się obiekty szkoleniowe /garnizonowe i poligonowe/ służące pododdziałom wojsk lądowych, morskich i lotniczych do prowadzenia wszelkiego rodzaju szkolenia niestacjonarnego /poza koszarami/. Należy jednak odnotować znaczącą poprawę warunków szkoleniowych i socjalno-bytowych na największych polskich poligonach użyczanych od kilku lat odpłatnie armiom innych państw. Z uwagi na brak możliwości zabezpieczenia środków w ramach budżetu MON przeznaczonych na inwestycje budowlane w zakresie infrastruktury wojskowej i remonty obiektów w wysokości adekwatnej do potrzeb, w 1999 roku inwestycje i remonty planowane są wyłącznie w garnizonach perspektywicznych. Uwzględniają one ponadto w pierwszej kolejności konieczność dostosowania lotnisk, portów i baz magazynowych do przyszłościowych standardów NATO. Nowe zadania zostały dostosowane do potrzeb uzasadnionych względami organizacyjnymi sił zbrojnych oraz wymogów interoperacyjności. Na realizację zamierzeń w zakresie inwestycji budowlanych planuje się przeznaczyć w 1999 r. środki budżetowe w wysokości 67,05 mln zł., tj. realnie więcej niż w 1998 r. o 9,2 %. Natomiast na realizację zadań remontowych oraz konserwację pomieszczeń i budynków planuje się przeznaczyć w 1999 r. 163,3 mln zł., co oznacza realny spadek o 1,7 %. Preferowane będą zadania, których realizacja eliminować będzie ponoszenie kar i zwiększonych opłat z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska wojskowego /remonty infrastruktury technicznej/, a także zmniejszy zużycie energii cieplnej i elektrycznej w kompleksach wojskowych.

Rok 1999 będzie kolejnym okresem głębokiej przebudowy sił zbrojnych oraz pierwszym, w którym rozpocznie się wdrażanie nowego modelu struktury kadry zawodowej. Przede wszystkim chodzi tu o:

- wprowadzenie do etatowych struktur dowodzenia i kierowania Traktatu Północnoatlantyckiego grupy co najmniej kilkudziesięciu żołnierzy zawodowych,
- zwiększenie rozmiarów oraz zintensyfikowania procesów kształcenia i doskonalenia kadry zawodowej w zakresie nauki języków obcych oraz do funkcjonowania w nowych strukturach dowodzenia i kierowania środkami walki oraz według zasad i procedur obowiązujących w NATO,
- rozpoczęcie procesu restrukturyzacji kadry zawodowej polegającej na zmianie proporcji pomiędzy korpusami kadry - poprzez zmniejszenie liczby oficerów i rozbudowę korpusu podoficerów. Zakłada się, że w planowanym roku nastąpią zwolnienia żołnierzy zawodowych na poziomie 6,5 tys. osób, a powołanych zostanie do służby kontraktowej ok. 6 tys. osób głównie podoficerów zawodowych, w tym ok. 3,5 tys. spośród podoficerów służby nadterminowej,
- przyjęcie zasady tożsamości stopnia wojskowego i stopnia etatowego zajmowanego stanowiska służbowego,
- zagwarantowanie działań rekonwersyjnych oraz osłonowych w zwiększonym niż dotychczas wymiarze w stosunku do zwalnianej w wyniku rozwiązania jednostek wojskowych oraz likwidacji garnizonów, liczby żołnierzy zawodowych, którzy nie nabyli prawa do emerytury wojskowej w pełnej wysokości.

Należy zwrócić uwagę na zmiany programów kształcenia na wszystkich poziomach /akademiach wojskowych, wyższych szkół oficerskich, szkół chorążych i podoficerskich szkół zawodowych/. Zgodnie z przyjętymi celami zostanie uwzględniona tematyka obowiązująca w szkolnictwie państw członkowskich NATO. W procesie dydaktycznym wszystkich poziomów szkół wojskowych priorytetem zostanie objęte kształcenie językowe.

Istotną sprawą w zakresie polityki kadrowej jest przyjęcie planowanych stanów osobowych resortu obrony narodowej na 1999 r. wg następujących limitów:

- żołnierze zawodowi - 81 818 osób,
- żołnierze nadterminowi - 9 000 osób,
- pracownicy wojska - 77 050 osób.

Największe ilościowe zmiany wystąpią, licząc do roku 1998, w zakresie pracowników wojska - aż o 17 %. Wynika to przede wszystkim z przejścia całej wojskowej służby zdrowia do branżowej kasy chorych. Obniżenie także nastąpi w stanach żołnierzy nadterminowych o 25 % i o 3,3 % w ilości żołnierzy zawodowych. Są to duże zmiany w zakresie ilości stanów osobowych jak na jeden rok.

W 1999 r. działalność pozabudżetowa kontynuowana będzie w dotychczasowych formach. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpi jednak zmiana jej zakresu rzeczowego. Zmiany te przede wszystkim wynikają z wyłączenia działalności prowadzonej dotychczas w zakładach opieki zdrowotnej, które podlegają usamodzielnieniu. Ponadto ograniczeniu ulegnie działalność dotycząca wczasów prowadzona w formie środka specjalnego. Ośrodki dotychczas prowadzone w tej formie organizacyjnej zostaną przekształcone w gospodarstwa pomocnicze lub zlikwidowane. W zakresie gospodarstw pomocniczych planuje się zmniejszenie ich ogólnej liczby o 15. Zakłada się, że w tej formie nadal będzie funkcjonować: 150 kasyn wojskowych, 9 piekarń, 20 gospodarstw rolnych, 86 pralni i zakładów produkcyjno-usługowych służby żywnościowej oraz mundurowej, 1 Wojskowy Zakład Lotniczy i 5 Wojskowych Zakładów Remontowo-Budowlanych oraz nowo powstałe ośrodki wczasowe. W sumie gospodarstwa pomocnicze powinny przynieść niewielki zysk + 1 % /licząc dochody do kosztów/. Według dokonanych ocen nie ulegnie poprawie kondycja finansowa Zakładu Budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe”, który prowadzi obsługę finansową polskich kontyngentów wojskowych w misjach pokojowych ONZ oraz zajmuje się obsługą finansową kontyngentu SFOR w Bośni. Trudna sytuacja wymienionego zakładu wynika z faktu zalegania przez Sekretariat ONZ ze spłatami zobowiązań na kwotę ok. 29 mln USD, co powoduje perturbacje w zachowaniu bieżącej płynności płatniczej. Natomiast Wojskowe Domy/Zakłady Wypoczynkowe powinny mieć

lepszą sytuację ekonomiczną, a to na skutek zakładanej zwiększonej ilości sprzedaży kart czasowych oraz rozszerzenia świadczonych usług.

Reasumując to zagadnienie, można stwierdzić, że resort obrony narodowej w 1999 r. będzie realizował nowe i bardzo ważne zadania, niemniej ogólne środki przydzielone z budżetu państwa są skromne i nieco niższe niż w roku poprzednim. Odzwierciedleniem tych tendencji jest spadek tych wydatków w PKB do 2,11 % /licząc łącznie z rezerwami celowymi budżetu państwa/. Nie należy także oczekiwać istotnych przeobrażeń w zakupach i remontach sprzętu bojowego.

2.3.3.3. Perspektywa finansowania Sił Zbrojnych RP

W najbliższej perspektywie czasowej finansowanie potrzeb resortu obrony narodowej w części Siły Zbrojne RP będzie kształtowane adekwatnie do rozwoju gospodarczego państwa, jak również polityki społecznej, uwzględniając bieżące i rysujące się zagrożenia zewnętrzne kraju, przy realizacji zadań wynikających z sojuszu NATO. Uwzględniając szereg ograniczeń oraz założeń, prognozuje się, że wydatki rzeczowe w dziale obrony narodowej będą wzrastać w horyzoncie prognozy 2012 r. w średniorocznym tempie ok. 3,2 %. Udział tych wydatków w prognozowanym PKB wyniesie średnio 1,54 % i zmniejszy się do 1,41 % w 2012 r. Tendencję spadkową będą miały te wydatki również w przewidywanym budżecie państwa do ok. 5,2 % w 2012 r. Prognoza ta wynika ze szczegółowych analiz przeprowadzonych przez zespół pracowników Ministerstwa Obrony Narodowej w 1998 roku i ujęta została w „Programie Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012”.

Oto najistotniejsze założenia powyższej prognozy:

- bazę stanowią wydatki działu obrona narodowa, ale powiększona o środki znajdujące się w rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w 1998 r.,
- zmniejszenie liczebności SZ RP w taki sposób, aby w 2004 r. osiągnąć docelowy stan etatowy 180 tys. żołnierzy z jednoczesnym uzyskaniem ok. 47 % poziomu ich uzawodowienia. W roku 2012 zakłada się uzyskać 50 % uzawodowienia i 60 % profesjonalizacji SZ RP,

- oparcie funkcjonowania sił zbrojnych na dwóch komponentach - wojskach operacyjnych i siłach obrony terytorialnej,
- środki uzyskane z założonego wzrostu nakładów, jak również w wyniku działań racjonalizująco-oszczędnościowych do 2012 r. zostaną skierowane na: zwiększenie nakładów na modernizację techniczną armii, zapewnienie szkolenia zasadniczej służby wojskowej w okresie 12 miesięcy, poprawienie warunków szkolenia wojsk i podniesienie poziomu gotowości bojowej oraz mobilizacyjnej, przygotowania infrastruktury do współdziałania z NATO, odnawianie zapasów nienaruszalnych /umundurowania, amunicji i części zamiennych/, zapewnienie sukcesywnej poprawy po 2003 r. warunków żywienia i sanitarno-higienicznych w jednostkach wojskowych,
- wydatki na utrzymanie stanów osobowych SZ RP oparto na obowiązujących aktualnie średnich uposażeniach, płacach, jak również dodatkach. Zwiększono jednak wydatki na zakup umundurowania,
- poprawę, począwszy od 2004 r., rzeczywistych norm żywnościowych i dostosowanie ich do standardów obowiązujących w NATO,
- kształtowanie wydatków na eksploatację nieruchomości - założono zmniejszenie zasobów infrastruktury wojska do 2002 r. o 20 % oraz w kolejnych 10 latach o dalsze 15 %,
- wydatki na eksploatację wyposażenia technicznego zaplanowano z uwzględnieniem zwiększenia nowoczesności uzbrojenia, poprawy warunków szkolenia wojsk i sprawności sprzętu wojskowego,
- uwzględniono środki pozabudżetowe uzyskane ze sprzedaży i dzierżawy przez Agencję Mienia Wojskowego zbędnych nieruchomości wojskowych z przeznaczeniem na wsparcie modernizacji technicznej w szczególności sprzętu i wyposażenia przeznaczonego do zapobiegania i zwalczania skutków klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych. Uwzględniono też sprzedaż mieszkań /4 tys./. Mieszkań z przeznaczeniem na dofinansowanie budowy oraz remont zasobu mieszkaniowego.

Szacunkową prognozę wydatków działu obrona narodowa w stosunku do makroproporcji gospodarczych w Polsce w latach 2000-2012 przedstawia tabela 22.

Tabela 22

Prognoza wydatków działu obrona narodowa w latach 2000-2012, ceny stałe

Lata	Wydatki działu obrona narodowa mln zł	Dynamika wzrostu, rok poprze. = 100	Udział wydatków w PKB w %	Udział wydatków w BP w %
2000	8 263,2	103,2	1,68	5,88
2001	8 623,2	103,3	1,65	5,87
2002	8 896,4	103,3	1,63	5,87
2003	8 984,3	103,3	1,59	5,81
2004	9 230,5	102,0	1,56	5,73
2005	9 506,4	102,7	1,54	5,64
2006	9 804,3	103,0	1,50	5,56
2007	9 806,8	100,0	1,50	5,56
2008	10 092,2	102,9	1,48	5,49
2009	10 394,0	103,0	1,46	5,42
2010	10 713,5	103,1	1,44	5,35
2011	11 051,6	103,2	1,43	5,28
2012	11 409,7	103,2	1,41	5,22

Źródło: Program Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012, Sztab Generalny 1998.

Istotną sprawą jest rozdysponowanie prognozowanych kwot na poszczególne wydatki. Biorąc pod uwagę strukturę tych wydatków, należy stwierdzić, że w miarę upływu czasu prognozuje się zmniejszenie wydatków bieżących z 76,9 % w 2000 r. do 62,2 % w 2012 roku, i odpowiedni wzrost wydatków majątkowych z 21,2 % do 36,8 %. Zadania związane z utrzymaniem mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym, które są dopełnieniem tej struktury zmniejszają się odpowiednio z udziału 1,9 % do 1,0 %. Widać, że w nadchodzących latach zadanie to będzie

realnie jeszcze słabiej finansowane. Ujmując to bardziej szczegółowo, można wnioskować, że w ramach tej pierwszej grupy spośród wydatków bieżących ograniczane będą te związane z utrzymaniem stanów osobowych z 47,2 % do 34,3 %. To duża zmiana przede wszystkim wynikająca ze zmniejszenia stanów osobowych armii i struktury żołnierzy zawodowych. Natomiast wydatki związane z eksploatacją i szkoleniem po dużych zmianach /początkowo w górę o 1 %/ mniej więcej pozostaną na tym samym poziomie /29,7 % do 27,9 %/. Z grupy wydatków majątkowych najsilniej prognozowany jest przyrost w zakresie zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego z poziomu 17,6 % do 34,8 %. Świadczy to o należyтым podejściu do potrzeby unowocześnienia technicznego naszej armii. Założono, że priorytetem w zakresie modernizacji technicznej zostanie objęty sprzęt: systemów rozpoznania, walki radioelektronicznej, łączności i zautomatyzowanego dowodzenia. Warto przy tym pamiętać, że zaplanowano dwukierunkowe pozyskiwanie środków na ten cel: z budżetu własnego resortu /wydatki i wpływy z działalności pozabudżetowej/ i z budżetu państwa, koszty integracji Polski z NATO. W zakresie prac badawczo-rozwojowych prognozuje się słabnący udział tych wydatków z 1,6 % w 2000 r. do 0,2 % na koniec okresu prognozy.

Zgodnie z planem, do końca 2003 r. powstanie rozbudowany system naziemnej obrony powietrznej wspólnej z NATO na szczeblu narodowym i taktycznym. Stworzony będzie system logistyczny dla głównych sił obrony. Sformowane i rozwinięte zostaną jednostki obrony terytorialnej. Główne siły obrony zostaną przygotowane do prowadzenia wspólnych działań bojowych na szczeblu taktycznym i operacyjnym.

Dopiero po 2003 roku nastąpi zauważalna zmiana w dziedzinie uzbrojenia. Wojska przeznaczone do współdziałania z sojuszem otrzymają kompletne wsparcie logistyczne, a zmodernizowane polskie porty, lotniska, magazyny, służby medyczne będą w pełni przygotowane do przyjęcia sojuszniczej pomocy. Rozszerzone zostaną możliwości współpracy polskiego wywiadu z dowództwami sojuszniczymi NATO w Europie.

Reasumując, można stwierdzić, że stopniowo zaczyna wyłaniać się kształt sił zbrojnych XXI wieku. Wiele spraw jest już rozpoczętych, inne np. program

modernizacji technicznej - podlegają surowym rygorom możliwości ekonomicznych państwa. Osnową jednak tego wieloletniego procesu transformacji jest służba w Sojuszu NATO, a strategicznym celem - nowoczesne, dobrze wyszkolone siły zbrojne, przygotowane do obrony kraju i działania w ramach międzynarodowych operacjach pokojowych. Aby ten cel zrealizować, potrzebne są środki finansowe.

2.3.4. Mobilizacja gospodarcza

Mobilizacja gospodarcza jest procesem zmierzającym do przekształcenia możliwości tkwiących w potencjale ekonomicznym państwa w realną siłę militarną staje ona się dominującym procesem w gospodarce pogotowia wojennego. Wiąże się to z prawnym, organizacyjnym i praktycznym przygotowaniem struktur państwa, organów władzy i administracji oraz poszczególnych resortów gospodarki do funkcjonowania w okresie kryzysu lub wojny.

Zmiany ustrojowe w państwie i jego systemie obronnym wskazują na konieczność odmiennego niż to było w przeszłości programowania, a następnie realizowania przygotowań gospodarczo – obronnych.

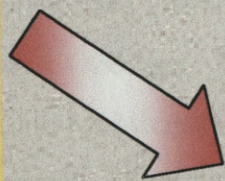
Podstawą rozwiązywania problemów związanych z przygotowaniem gospodarczo – obronnymi są regulacje prawne oraz realizowane na ich podstawie przedsięwzięcia planistyczne i organizacyjne i rzeczowe.

Proces ten traktowany był jako działania na rzecz stworzenia takiego systemu gospodarowania, który zapewniłby w nowych warunkach gospodarowania realizację przedsięwzięć obronnych odpowiadających potrzebom konkretnych stanów zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w przypadku ich wystąpienia. A głównie ma on na celu zrealizowanie zadań obronnych wynikających z koncepcji systemu mobilizacyjnego opartego na następujących trzech elementach:

- systemie zapewniającym zabezpieczenie potrzeb funkcjonowania sił zbrojnych,
- systemie zapewniającym warunki funkcjonowania gospodarki narodowej,
- systemie zapewniającym warunki przetrwania ludności.

System przygotowań mobilizacyjnych państwa

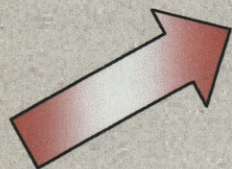
SYSTEM PRZYGOTOWAŃ MOBILIZACYJNYCH



ZABEZPIECZENIE
POTRZEB
SIŁ ZBROJNYCH



ZABEZPIECZENIE
WARUNKÓW
FUNKCJONOWANIA
GOSPODARKI



ZABEZPIECZENIE
WARUNKÓW
PRZETRWANIA
LUDNOŚCI

Niezależnie od regulacji prawnych, które stanowią o tworzeniu odpowiedniego systemu gospodarczego odpornego na działania militarne, mobilizacja gospodarcza uwzględnia również stany gospodarki narodowej spowodowane zagrożeniami o charakterze niemilitarnym. Głębokie trudności w rozwoju gospodarczym lub występowanie stanu klęsk żywiołowych, ekologicznych wymagają także specjalnych regulacji prawnych oraz rozwiązań organizacyjnych gwarantujących niezakłócone funkcjonowanie gospodarki.

Przedsięwzięcia gospodarczo-obronne składające się na proces mobilizacji gospodarczej, a mające na celu tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb obronnych oraz funkcjonowania gospodarki na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, realizowane są w oparciu o odpowiednie dokumenty planistyczne i występują w dwu płaszczyznach, które odnoszą się do:

- obowiązku wykonywania zadań obronnych;
- kompetencji organów władzy i administracji państwowej w sprawach nakładania zadań obronnych i ich finansowania.

Postanowienia dotyczące obowiązku wykonywania zadań obronnych są zawarte w *Ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz w *Ustawie o przedsiębiorstwie państwowym*, *Ustawie o przekształceniach własnościowych (spółkach)*, *Ustawie o samorządzie terytorialnym*.

W przeszłości dokumentem tym był Plan Roku Obliczeniowego (RO). W warunkach transformacji ustrojowej państwa planowanie gospodarczo-obronne dostosowane zostało do nowych uwarunkowań wynikających z wprowadzenia nowej polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej oraz wymagań kreślonych przez gospodarkę rynkową. Obecnie bazuje ona na rozwiązaniach zawartych w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki.

Centralny Program Mobilizacji Gospodarki nawiązuje do wieloletnich doświadczeń planowania gotowości mobilizacyjnej polskiej gospodarki rozumianej jako podejmowanie konkretnych decyzji produkcyjnych, inwestycyjnych i lokalizacyjnych, a realizowanej na dwóch płaszczyznach: bieżącego funkcjonowania gospodarki obronnej w określonych warunkach ekonomicznych i realizacji przygotowań mobilizacyjnych. Jest to program, który określa zadania

przedsiębiorstw w zakresie produkcji oraz dostaw uzbrojenia, sprzętu wojskowego, a także zakres ich remontów⁷.

Ponadto określa on potencjał produkcyjno-usługowy podstawowych działów gospodarki oraz możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Oczekuje się, że takie podejście winno przyczynić się do zapewnienia gospodarczej elastyczności i niezawodności, dużej odporności na zakłócenia oraz podatność na wprowadzenie niezbędnych modyfikacji, a w konsekwencji do pożądanego ukształtowania i utrzymania na odpowiednim poziomie bazy mobilizacyjnej gospodarki narodowej⁸.

Program mobilizacji gospodarki opracowany został jako zbiorczy plan dostaw i usług obronnych na wypadek zagrożenia wojennego i wojny na podstawowych szczeblach kierowania w państwie. Na szczeblu centralnym opracowuje się Centralny Program Mobilizacji Gospodarki⁹. Podstawą prawną opracowania CPMG jest zawsze stosowna uchwała Rady Ministrów oraz wytyczne ministra odpowiedzialnego za planowanie gospodarczo-obronne.

Do 1997 r. odpowiadał za przygotowanie CPMG minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, a po reformie centrum gospodarczego obowiązków ten przejął minister gospodarki. Centralny Program Mobilizacji Gospodarki opracowuje się w celu:

- określenia możliwości realizacji przez gospodarkę narodową zadań na rzecz obronności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- podejmowania w czasie pokoju przedsięwzięć przygotowawczych do realizacji przez gospodarkę narodową zwiększonych zadań okresie zagrożenia i wojny;
- zapewnienia funkcjonowania podstawowych dziedzin gospodarki narodowej w warunkach wystąpienia zakłóceń;

⁷ Zob. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (DzU z 1991r. nr 18, poz. z późn. zm.).

⁸ Por. M.Sułek, J.Płaczek, Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1994 nr 3; H.Getka, Charakterystyka procesu planowania mobilizacyjnego, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1994 nr 3.

⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji gospodarki na lata 1996-2000 (nie publikowana).

- zapewnienia podstawowych warunków egzystencji i ochrony ludności;
- koordynowania działań w zakresie realizacji przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej;
- określenia środków finansowych umożliwiających zabezpieczenie procesu przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej.

Przy opracowaniu CPMG uwzględnia się przede wszystkim potrzeby w zakresie:

- zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego;
- zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby i zapewnienia opieki medycznej;
- utrzymania sprawności działania systemu energetycznego, transport telekomunikacji;
- przygotowania wybranych elementów infrastruktury kraju do potrzeb obronnych;
- zapewnienia funkcjonowania przemysłu obronnego.

Charakter wymienionych form przygotowań obejmuje przedsięwzięcia głównie rzeczowe, które stanowią materialną bazę procesu mobilizacji gospodarczej. Układ programu mobilizacji gospodarki (schemat 16), oprócz przedsięwzięć rzeczowych programu mobilizacji gospodarki, ujmuje przedsięwzięcia o charakterze planistyczno-organizacyjnym.

Ujęcie zagadnień w konkretnym planie oparte jest o określoną procedurę przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w państwie. Procedura ta obejmuje następujące etapy:

- programowanie średnio- i długookresowe,
- planowanie roczne, które obejmuje uzgadnianie potrzeb i możliwości realizacji zadań mobilizacyjnych,
- realizację, czyli konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne, zakupy, remonty, konserwację, usługi i szkolenie,
- kontrolę i sprawozdawczość.

PROGRAM MOBILIZACJI GOSPODARCZEJ

ŚWIADCZENIA RZECZOWE

PRZEDSIĘWZIĘCIA PLANISTYCZNO- ORGANIZACYJNE

UTRZYMANIE
MOCY
PRODUKCYJNYCH

UTRZYMANIE
I GROMADZENIE
REZERW

ZADANIA ZWIĄZANE
Z ZASPOKAJANIEM
POTRZEB
MATERIAŁOWO-
TECHNICZNYCH
I USŁUG DLA SZ RP

BUDOWA
I KONSERWACJA
STANOWISK
I SCHRONÓW

BUDOWA
I MODERNIZACJA
DRÓG

ZADANIA ZWIĄZANE
Z ZAPEWNIENIEM
FUNKCJONOWANIA
PODSTAWOWYCH
DZIAŁÓW
GOSPODARKI

BUDOWA
I UTRZYMANIE
DRÓG DO
PRZEPRAW

PRZYGOTOWANIE
ŚRODKÓW
TRANSPORTU

ZADANIA ZWIĄZANE
Z ZASPOKOJENIEM
PODSTAWOWYCH
POTRZEB
BYTOWYCH LUDNOŚCI

PRZYGOTOWANIE
ŚRODKÓW
ŁĄCZNOŚCI
DLA SZ RP

ROZBUDOWA
I UTRZYMANIE
SYSTEMÓW
ALARMOWANIA

BUDOWA ŚRODKÓW
DO WYKRYWANIA
I ANALIZY
SKAŻEŃ

BUDOWA
AWARYJNYCH
UJĘĆ WODY

ZAKUP SPRZĘTU
DLA OC I POLICJI

SZKOLENIE
OBRONNE

W przypadku procedur planistycznych wypracowane zostały szeroko stosowane, podobnie jak w planowaniu społeczno - gospodarczym, klasyfikacje planów. Według tego kryterium plany można podzielić na:

- długookresowe - których celem jest wypracowanie koncepcji przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej opartych o założenia poziomu rozwoju gospodarczo-obronnego, jakie należy osiągnąć w wieloletnim horyzoncie czasowym,
- średniookresowe - określają cele obronne państwa oraz sposób ich realizacji w określonym przedziale czasowym. W przypadku mobilizacji gospodarki plan taki obejmuje okres 3 – 5 lat,
- roczne – w których następuje rozwinięcie i skonkretyzowanie zadań ustalonych w obowiązującym planie mobilizacji gospodarki.

Przygotowany na lata 1996 – 2000 Centralny Program Mobilizacji Gospodarki zawiera cztery części.

W części pierwszej pt. „Zadania w zakresie zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny” przedstawione są możliwości produkcyjne oraz stopień zaspokajania potrzeb materiałowo - technicznych sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego na okres zagrożenia państwa obejmujący jeden rok. W części tej bilansowane są dostawy uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków bojowych, przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, artykułów żywnościowych oraz medycznych, usług remontowych z uwzględnieniem możliwości produkcyjnych, importu itp. Bilans dostaw uwzględnia również zabezpieczenie potrzeb bytowych ludności.

W części drugiej pt. „Zadania w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w gospodarce narodowej w czasie pokoju”, zawarty jest zakres rzeczowy przygotowań mobilizacyjnych oraz wielkość środków finansowych niezbędnych do ich realizacji. Zakres rzeczowy obejmuje przedsięwzięcia związane z inwestycjami w zakresie:

- przystosowywania elementów infrastruktury technicznej kraju (transport, łączność itp.) do potrzeb obronnych;
- budowy stanowisk kierowania, systemów wykrywania i alarmowania ludności;
- budowy magazynów rezerw państwowych;
- tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych;
- zakupu i utrzymania sprzętu techniczno - wojskowego dla formacji obronnych, jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- stanowisk kierowania;
- utrzymywania obiektów i urządzeń obrony cywilnej oraz stanowisk kierowania, szkoleniem formacji obrony cywilnej itp.

Część trzecia pt. „Potencjał obronno - ekonomiczny podstawowych działów gospodarki narodowej” zawiera analizę w aspekcie: możliwości:

- produkcyjnych (przemysłu, rolnictwa i leśnictwa);
- usługowych (transportu, łączności i energetyki);
- uzyskania surowców i wyrobów pochodzących z importu;
- stanu rezerw państwowych;

a także realizacji inwestycji:

- obecnie wykonywanych i przewidzianych do kontynuowania w stanach podwyższonej gotowości bojowej państwa;
- nie wykonywanych obecnie a przewidzianych do uruchomienia w okresie podwyższonej gotowości obronnej państwa.

Część czwarta pt. „Zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny” określa możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w dziedzinach:

- zaopatrzenia w artykuły konsumpcyjne,
- ochrony zdrowia,
- usług transportowych,
- budowy urządzeń ochronnych (schrony i ukrycia),
- systemu oświaty.

Centralny Program Mobilizacji Gospodarki, po jego zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, stanowi podstawę rocznego planowania w budżecie państwa

środków finansowych na realizację zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej, sił porządku publicznego oraz przygotowaniem wybranych elementów infrastruktury kraju do potrzeb obronnych realizowanych w czasie pokoju.

Na szczeblu resortów (ministerstw) opracowuje się Resortowe Programy Mobilizacji Gospodarki (RPMG) przy opracowaniu których podstawą są wytyczne poszczególnych ministrów.

Te zaś opracowywane są zgodnie z wytycznymi CUP, a od 1997 r. ministra gospodarki, na podstawie planów dostaw opracowanych w przedsiębiorstwach i w inspektoratach do spraw obronnych, z uwzględnieniem takich kwestii jak: zapotrzebowanie sił zbrojnych, ocena możliwości produkcyjnych gospodarki obronnej, ocena możliwości krajowych i zewnętrznych dostaw kooperacyjnych i surowcowych, stan zapasów materiałowych u producentów, stan rezerw państwowych oraz zasobów siły roboczej¹⁰.

Resortowe Programy Mobilizacji Gospodarki winny określać:

- a) zadania związane z zaspokojeniem potrzeb materiałowo - technicznych Sił Zbrojnych RP i formacji OC, jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i sprawiedliwości;
- b) zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania podstawowych działów gospodarki;
- c) zadania związane z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych ludności;
- d) analizy i syntetyczne opracowania charakteryzujące podstawowe działy gospodarki narodowej mające wpływ na realność oraz zakres wykonania.

Na szczeblu podmiotów gospodarczych, które podejmują zadania w zakresie mobilizacji gospodarki, opracowuje się Zakładowe Programy Mobilizacji. Zakładowe Programy Mobilizacji Gospodarki opracowane powinny być w formie tabelarycznej oraz analityczno - opisowej:

¹⁰ Por. *Ekonomika obrony*, Praca zbiorowa pod redakcją, W. Stankiewicza. AON WS-O, Warszawa 1994, s. 250-253.

- a) część tabelaryczna powinna obejmować możliwości produkcyjne, usługowe remontowe oraz dane informacyjne;
- b) część analityczno - opisowa powinna zawierać:
- charakterystykę ważniejszych wskaźników ujętych w części tabelarycznej;
 - ocenę stopnia zaspakajania potrzeb zgłoszonych przez odbiorców specjalnych oraz wykonania zadań na rzecz gospodarki narodowej i ludności;
 - ważniejsze działania organizacyjne zmierzające do optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów;
 - czynniki mające wpływ na realizację zadań określonych w programie;
 - ogólną ocenę przygotowań organizacyjno - rzeczowych do funkcjonowania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Wojewodowie są zobligowani do opracowania Wojewódzkich Programów Mobilizacji Gospodarki (WPMG). Wojewódzki Program Mobilizacji Gospodarki odnosi się na szczeblu regionalnym do tych wszystkich zagadnień, które ujęte są w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki ze szczególnym zwróceniem uwagi na przedstawienie:

- możliwości produkcyjnych,
- potrzeb podmiotów gospodarczych, dla których są organami założycielskimi w zakresie podstawowych surowców i wyrobów o znaczeniu gospodarczo - obronnym.

Podmioty gospodarcze, w stosunku do których wojewodowie nie są organami założycielskimi, podejmują realizację zadań o charakterze obronnym na podstawie zawartych umów bądź innych uregulowań.

Zapewnieniu interesów bezpieczeństwa państwa w sektorze prywatnym służą regulacje prawne zawarte w Kodeksie Handlowym, według których spółki i inne podmioty prywatne mające znaczenie państwowe mogą być tworzone jedynie za zezwoleniem ministra odpowiadającego za koordynację wszelkich przedsięwzięć o charakterze mobilizacyjnym. Temu celowi służy koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu wyrobami, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, a przewidzianymi do wytwarzania w planach mobilizacji

gospodarki, oraz nakładanie niektórych obowiązków i zadań niezbędnych dla potrzeb obrony państwa.

Wszystkie rodzaje programów mobilizacji gospodarki mają swoje zabezpieczenia w postaci wydzielonych środków finansowych umożliwiających realizację zaplanowanych przedsięwzięć z zakresu przygotowań mobilizacyjnych. Finansowanie zadań mobilizacyjnych następuje przede wszystkim z budżetu państwa, głównie w formie bezpośredniego przeznaczenia środków finansowych. To bezpośrednie finansowanie przygotowań mobilizacyjnych obejmuje rekompensowanie kosztów związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych przewidzianych do wykonywania produkcji i usług w czasie mobilizacji oraz tworzenia rezerw państwowych i gospodarowanie nimi.

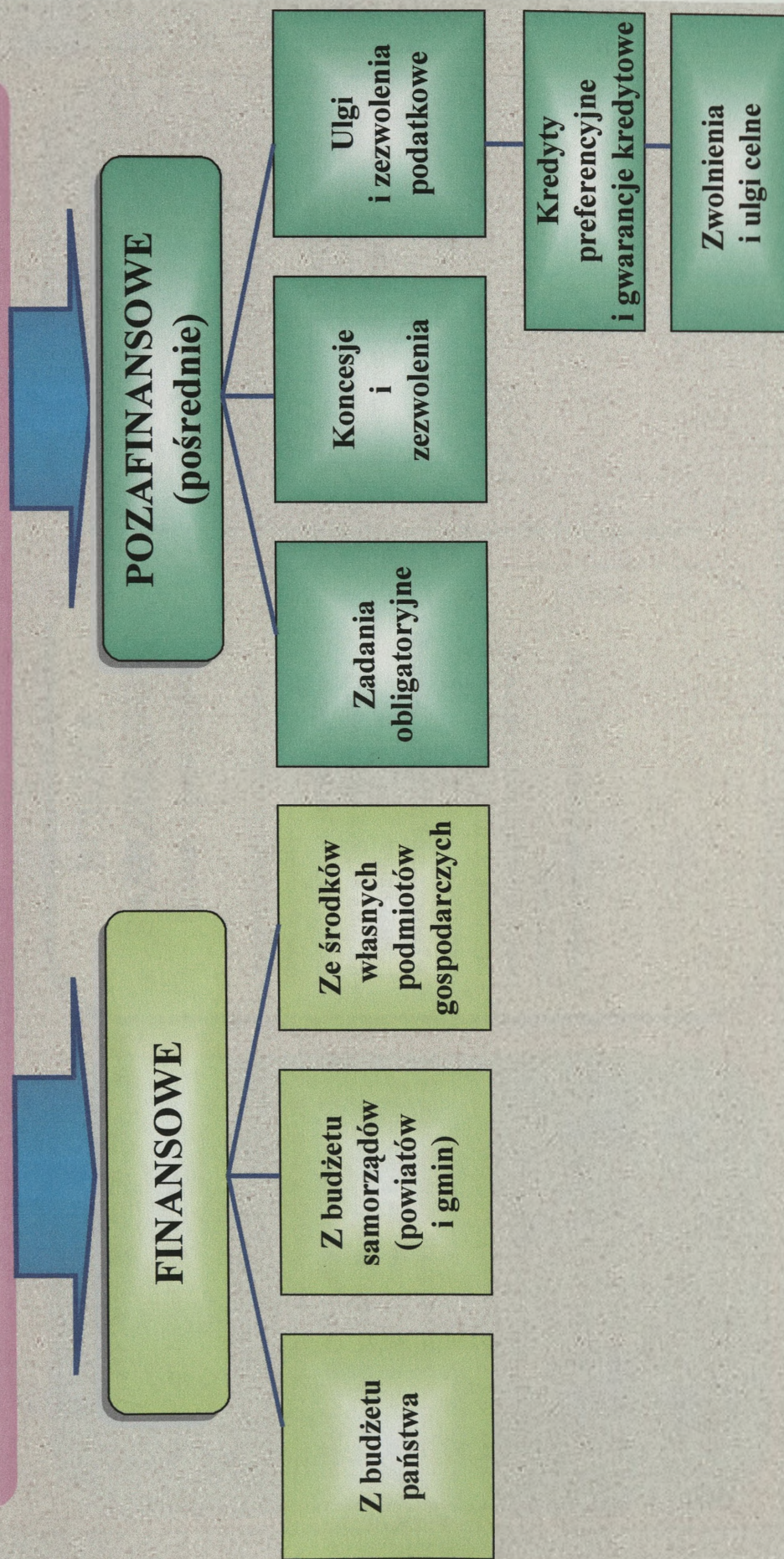
Jednak coraz szerzej włączane są do zabezpieczenia zadań mobilizacji gospodarczej środki ujęte zarówno w budżetach terenowych, jak i budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku wykorzystania środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań przewidzianych w planach mobilizacyjnych są one refundowane tymże jednostkom w postaci dotacji celowej.

W procesie realizacji świadczeń o charakterze mobilizacyjnym stosuje się również pośrednie formy finansowania tego typu działań. Temu ceowi służy nakładanie zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa w sposób obligatoryjny w ramach *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony państwa*, a także udzielanie zwolnień, ulg i preferencji oraz gwarancji państwowych.

Szczegółowe ujęcie zadań, które są finansowane z budżetów oraz środków własnych podmiotów gospodarczych pokazuje schemat 18.

System przygotowań mobilizacyjnych państwa

FORMY REALIZACJI ŚWIADCZEŃ O CHARAKTERZE MOBILIZACYJNYM



Źródło: Opracowanie własne.

Bezpośrednie formy finansowania zadań mobilizacyjnych

ZADANIA FINANSOWANE Z BUDŻETU I ŚRODKÓW WŁASNYCH PODMIOTÓW

BUDŻET PAŃSTWA

- utrzymanie niezbędnych mocy produkcyjnych,
- przygotowanie jednostek zmilitaryzowanych,
- przygotowanie wybranych elementów infrastruktury do potrzeb obronnych (drogi i przeprawy, punkty załadunkowe, umocnione centrale telefoniczne,
- centrale i wojewódzkie stanowiska kierowania,
- centralne i wojewódzkie systemy powiadamiania i ostrzegania,
- zakup i utrzymanie rezerw,
- zakup sprzętu techniczno-wojskowego i specjalistycznego dla centralnych i wojewódzkich formacji OC,
- programowanie, planowanie i organizowanie

ŚRODKI WŁASNE PODMIOTÓW

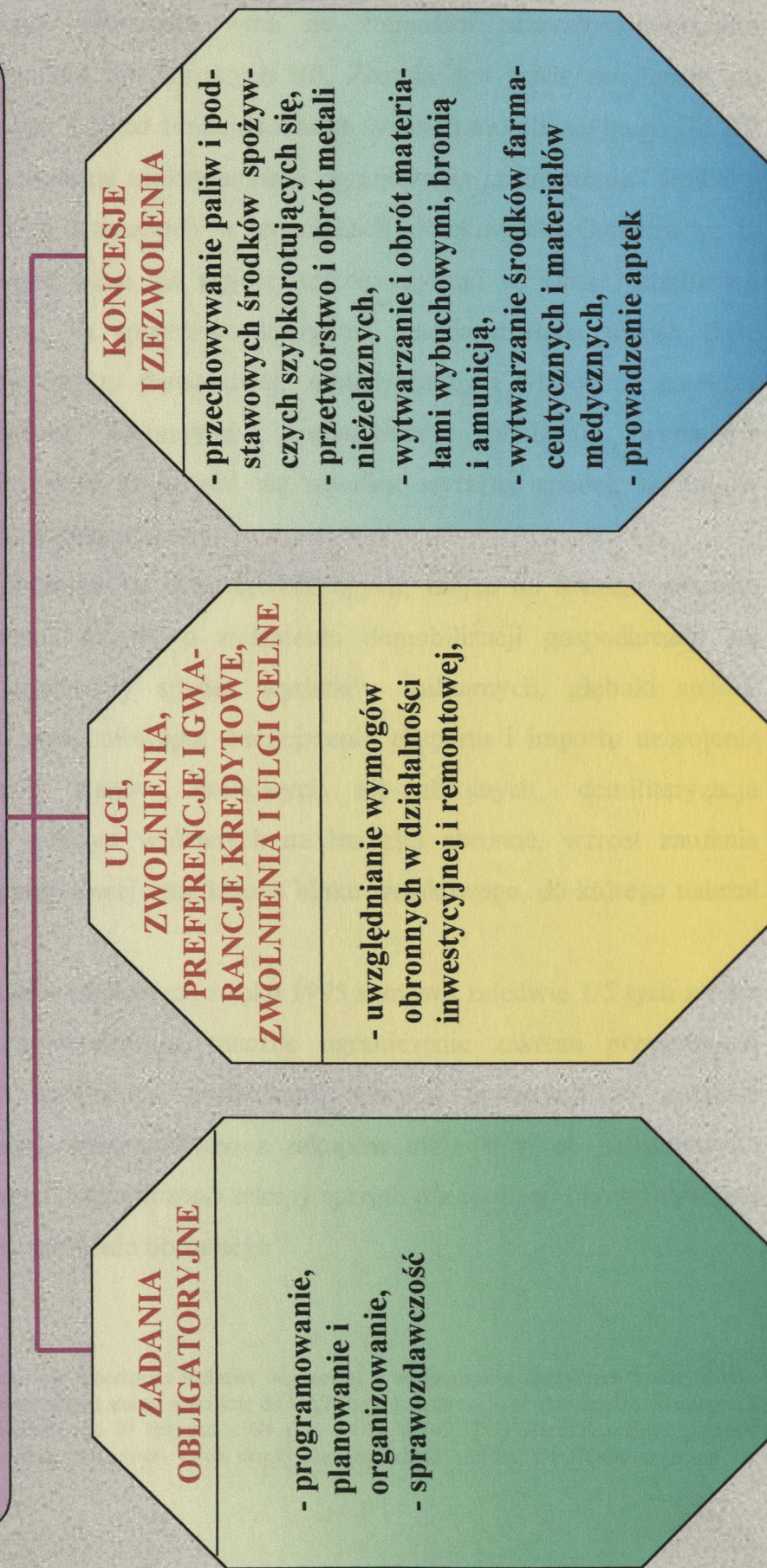
- programowanie, planowanie i organizacja przedsięwzięć mobilizacyjnych,
- schrony i ukrycia dla pracowników,
- system alarmowania i ostrzegania,
- wyposażenie i utrzymanie zakładowych formacji OC i ratownictwa specjalistycznego,
- budowa i utrzymanie awaryjnych ujęć wody

BUDŻET SAMORZĄDÓW (gmin i powiatów)

- programowanie, planowanie, organizowanie,
- ukrycia i schrony dla ludności,
- gminny system alarmowania i ostrzegania,
- wyposażenie gminnych formacji OC,
- szkolenie formacji OC,
- budowa i utrzymanie stanowisk kierowania,
- budowa awaryjnych ujęć wody

Pośrednie formy finansowania zadań o charakterze mobilizacyjnym

ZADANIA REALIZOWANE PRZY ZASTOSOWANIU POŚREDNICH NARZĘDZI FINANSOWYCH ORAZ POZAFINANSOWYCH



Ranga mobilizacji gospodarczej - jako konkretnego przedsięwzięcia gospodarczo-obronnego - wzrosła wraz ze zmianami urzeczywistniającymi koncepcje nowego modelu Sił Zbrojnych RP. Została ona ściśle dowiązana do struktur organizacyjnych i zasad funkcjonowania systemu mobilizacyjnego SZ RP opierających się na założeniu maksymalnego ograniczania „zamrożenia” środków transportowych, maszyn i urządzeń w jednostkach wojskowych. Oznacza to, iż wszystko, co potrzebne armii na wojnie, trzeba uzyskać w czasie mobilizacji gospodarki narodowej. Ta społecznie korzystna zasada nakłada jednak duże obowiązki na organy władzy państwowej, zakłady pracy i właścicieli środków objętych świadczeniami obronnymi. Konsekwencją obniżenia wydatków budżetowych na obronność kraju stał się również wyraźny spadek wydatków dotyczących mobilizacji gospodarczej.

W praktyce początku lat dziewięćdziesiątych, mając na uwadze procesy, które wystąpiły, można mówić o zaistnieniu demobilizacji gospodarczej. Jej wyrazem stał się gwałtowny spadek wydatków militarnych, głęboki spadek produkcji przemysłu zbrojeniowego, zmniejszenie eksportu i importu uzbrojenia sprzętu, zmniejszenie stanów osobowych sił zbrojnych, demilitaryzacja zarządzania, zmiana doktryn wojennych na bardziej obronne, wzrost zaufania i współpracy międzynarodowej oraz kryzys bloku wojskowego, do którego należał nasz kraj.

Poziom wydatków obronnych z roku 1995 stanowił zaledwie 1/5 tych z roku 1989. Sytuacja ta spowodowała znaczne ograniczenie zakresu przygotowań obronnych. Przede wszystkim zaniechano nowych inwestycji w zakresie infrastruktury obronnej, zrezygnowano z zakupów materiałów do państwowych rezerw specjalistycznych, ograniczono zakupy sprzętu dla formacji obrony cywilnej i zahamowano proces szkolenia obronnego¹¹.

¹¹ Por. J.Kuriata, Problemy - w dziedzinie techniki wojskowej - wynikające z ograniczeń budżetowych, konwersji przemysłu obronnego i starań o wejście do NATO, w: Konferencja nt.: Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej, 30 listopad 1994 rok, AON WS-O IEO, Warszawa 1994, s.33-39; R.Charzyński, Ograniczenia budżetowe i ich skutki dla gospodarki wojska, w: Konferencja...op.cit., s.62-64.

Skutkiem zaistniałej sytuacji stało się wyraźne ograniczenie możliwości zaspokojenia przez gospodarkę narodową potrzeb sił zbrojnych na czas wojny. Zgłaszane potrzeby była ona w stanie zaspokoić zaledwie w 1/3. Ograniczenia te dotyczyły między innymi : amunicji i rakiet, broni strzeleckiej, sprzętu pancerno-samochodowego oraz sprzętu radiolokacyjnego i łączności.

Zmiana wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwojowych kraju wymusza dalsze doskonalenie systemu mobilizacji gospodarki narodowej. Koniecznością w nowych warunkach ustrojowych kraju stało się uwzględnienie relacji pomiędzy gospodarką obronną a wieloma podmiotami gospodarczymi charakteryzującymi się różnymi formami własności. Relacje te mają znamiona obowiązku świadczenia usług materialnych i niematerialnych. Są one wyraźnie zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych podmiotów¹². Zadaniem pierwszoplanowym na przyszłość stało się w tej sytuacji wyrugowanie negatywnych zjawisk systemu mobilizacji gospodarczej.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, w: Dz.U. z 1993, nr 85, poz. 397.

3. POSTULATYWNY MODEL KSZTAŁTOWANIA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ W LATACH POCZĄTKU XXI WIEKU

Formuła postulatywnego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej zostanie ograniczona do:

- po pierwsze - określenia ogólnych założeń postulowanego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia strategii obronnej;
- po drugie - sformułowania stratyfikacji polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia wymagań strategii obronnej;
- po trzecie - wypracowania postulatów strategii obronnej wobec polityki gospodarczo-obronnej

3.1. Ogólne założenia postulatywnego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia strategii obronnej

Przyszłość obronności kraju zależy od spełnienia całego szeregu wymagań stawianych przez gospodarkę narodową, w tym przede wszystkim przez tę jej część, która tworzy gospodarcze podstawy obronności kraju, stosownie do założeń budowanego w naszym kraju nowego ładu ekonomicznego. Oznacza to jednocześnie konieczność uwzględnienia, przy wypracowywaniu formuły postulatywnego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego ze względu na strategię obronności kraju (schemat 20), obok zewnętrznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego Polski¹³, także uwarunkowań wewnętrznych.

Poznanie natury wymagań strategii obronnej wobec polskiej gospodarki wymaga zastosowania skoordynowanego podejścia makroekonomicznego i makroorganizacyjnego. Sformułowane na takim podłożu ogólne założenia postulatywnego modelu wiążą się, poprzez system zarządzania i kierowania obszarem bezpieczeństwa ekonomicznego (sprowadzonego do obszaru gospodarki

¹³ Por. J.Stefanowicz, Bezpieczeństwo w Europie lat dziewięćdziesiątych, w: "Sprawy Międzynarodowe" 1991 nr 5; R.D.Asmus, NATO - Koncepcja bezpieczeństwa w XXI wieku, w: CSM ISP, Warszawa 1997; W.Putkiewicz, Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, WSI, Radom 1996.

narodowej - w tym obronnej), z obszarem obronności państwa - w tym ze strategią i polityką obronną państwa. Oba te obszary łączy także ze sobą polityka bezpieczeństwa państwa, której częścią składową jest polityka bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

Wykorzystując podejście makroorganizacyjne, można stwierdzić, że zgodnie z zasadami planowania rozwoju w wielkich organizacjach społeczno-gospodarczych, wymagania organizacyjne i prawno-legislacyjne formułowane ze strony strategii obronnej wynikają głównie z porównania projekcji pożądanej z projekcją odniesienia. Przyjąć przy tym trzeba założenie, że strategia obronna jest źródłem wymagań wobec bezpieczeństwa ekonomicznego, które z kolei zasila mechanizm funkcjonowania i rozwoju społeczno-gospodarczego. Wymagania organizacyjne pod adresem mechanizmu funkcjonowania i rozwoju społeczno-gospodarczego określają równocześnie współzależne wymagania dla mechanizmu bezpieczeństwa narodowego i podsystemu gospodarczo-obronnego.

Poznanie całokształtu wymuszeń organizacyjnych od strony strategii obronnej wobec bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga zastosowania podejścia procesowego w ramach analizy systemów¹⁴. W ujęciu procesowym wymagania organizacyjne dla struktury zarządzania w dziedzinie obrony koncentrują się obecnie w Polsce na restrukturyzacji i stratyfikacji tak, aby warunki koordynacji celów gospodarki i obrony służyły przede wszystkim pokojowemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Natomiast w ujęciu hierarchicznym wymagania organizacyjne koncentrują się na systemie kierowania i zarządzania w dziedzinie gospodarczo-obronnej.

Pożądaną projekcję modelu bezpieczeństwa ekonomicznego ze względu na strategię obronną kraju na najbliższe lata określa ogólnie program rozwoju gospodarczego naszego kraju, model europejskiego systemu bezpieczeństwa oraz warunki adekwatności i wykonalności programów integracji Polski ze Wspólnotą Europejską. Głównym warunkiem spójności projekcji pożądanej jest dla naszego kraju zgodność procesów stratyfikacji i restrukturyzacji w ramach całej

¹⁴ Por. P. Sienkiewicz, Modelowanie bezpieczeństwa systemów, w: „Zeszyty Naukowe” AON 1991 nr 3/4, Warszawa 1991, s.57.

gospodarki narodowej, w tym także gospodarki obronnej, gdyż od tej zgodności zależy w szczególności synchronizacja (lub koordynacja) polityki, prawa i struktur zarządzania w dziedzinie gospodarczo-obronnej.

W szeroko rozumianym zakresie kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego z punktu widzenia strategii obronnej w dziedzinie obrony główny problem polega jednak nie tylko na uwzględnianiu w ramach polityki społeczno-gospodarczej celów obronnych, ale na skorelowaniu strategii obronnej ze strategią gospodarczą w rozwiązywaniu węzłowych problemów gospodarczo-obronnych.

Oznacza to, że cele gospodarcze eksponujące restrukturyzację jako warunek stabilizacji i wzrostu gospodarczego muszą zostać zreorientowane na strategiczne myślenie o rozwoju systemu gospodarczo-obronnego. Jest to więc podejście negujące obecne priorytety aktywności państwa charakteryzujące się dominacją celów ekonomicznych nad obronnymi.

Niedoskonałość w zakresie koordynacji celów obrony z pokojowym rozwojem społeczno-gospodarczym jest przykładem wskazującym, że każdorazowe logiczne oceny projekcji odniesienia nie powinny pomijać praktyki kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa. W obecnych warunkach transformacji bez uwzględnienia problemów ekonomicznych nie można rozwiązać problemów obronnych, natomiast bez rozwiązywania problemów społecznych najlepsze programy obronne lub ekonomiczne mogą spotkać się z ostrymi protestami społecznymi.

Zakładając możliwość realizacji (wykonalność praktyczną) planów pełnej integracji europejskiej, możemy przyjąć, że perspektywiczny model kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego z punktu widzenia strategii obrony powinien być zbliżony do wzorca teoretyczno-pragmatycznego przewidywanych Wspólnot Europejskich na przełomie wieku (wspólny rynek, przetargi, giełdy i ostre wymagania efektywnościowo-jakościowe). Problemem jest natomiast wybór sposobów podejścia do tworzenia warunków bezpieczeństwa europejskiego przy tak zróżnicowanej strukturze różnorodnych napięć i nierówności. Szczególnie

trudno jest odpowiedzieć na pytanie, na jakie warunki bezpieczeństwa narodowego starczy nam środków wypracowanych przez gospodarkę narodową.

Szukając odpowiedzi na to pytanie, zauważyć trzeba wzajemne związki między społeczną i ekonomiczną rolą zamierzeń restrukturyzacyjnych pod kątem budowy bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Podstawą planowania zamierzeń restrukturyzacyjnych w takim układzie musi stać się diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym m.in. wiedza o sytuacji ekonomicznej kraju, realna ocena perspektyw poprawy warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz pozytywna diagnoza potencjału gospodarki, w tym także gospodarki obronnej.

W procesie analizy treści i problemów restrukturyzacji gospodarką narodową niezbędne są doświadczenia teoretyczne i praktyczne z pracy nad metodyką wypracowania strategii rozwoju (i innych decyzji politycznych) różnych złożonych systemów społeczno-gospodarczych. W teorii i praktyce kierowania jest przy tym szczególnie istotne, że wypracowanie strategii rozwoju wymaga przede wszystkim zdefiniowania pola istnienia strategii dopuszczalnych. Strategie dopuszczalne w warunkach transformacji gospodarki polskiej mają dodatkowo tę właściwość, że ich zależność od społecznej akceptacji jest szczególnie istotna.

Wymagania w zakresie restrukturyzacji, oddziałując na systemy zarządzania, dotyczą w szczególności określenia kierunku lub celu działań dostosowawczych. Powstaje w ten sposób zapotrzebowanie na wzmocnienie warunków wypracowania strategii i powstają nowe wymagania - wymagania skutecznej stratyfikacji (wybory celów). Z punktu widzenia celu restrukturyzacji gospodarki narodowej najistotniejsze dla bezpieczeństwa ekonomicznego i strategii obronnej jest:

- istnienie korporacji planowania strategicznego jako ogniwa niezależnego od władzy państwowej, o potencjale naukowo-badawczym zdolnym do konstruktywnej krytyki planów budowanych przez administrację rządową;
- zorganizowanie zespołu sterującego restrukturyzacją gospodarki obronnej jako mieszanej grupy administracyjno-moderacyjnej kształtującej zainteresowania tzw. koordynacją problemową (tzn. zainteresowanie wspólnymi

przedsięwzięciami rozwojowymi), w tym wspólnym rozwiązywaniem bieżących problemów;

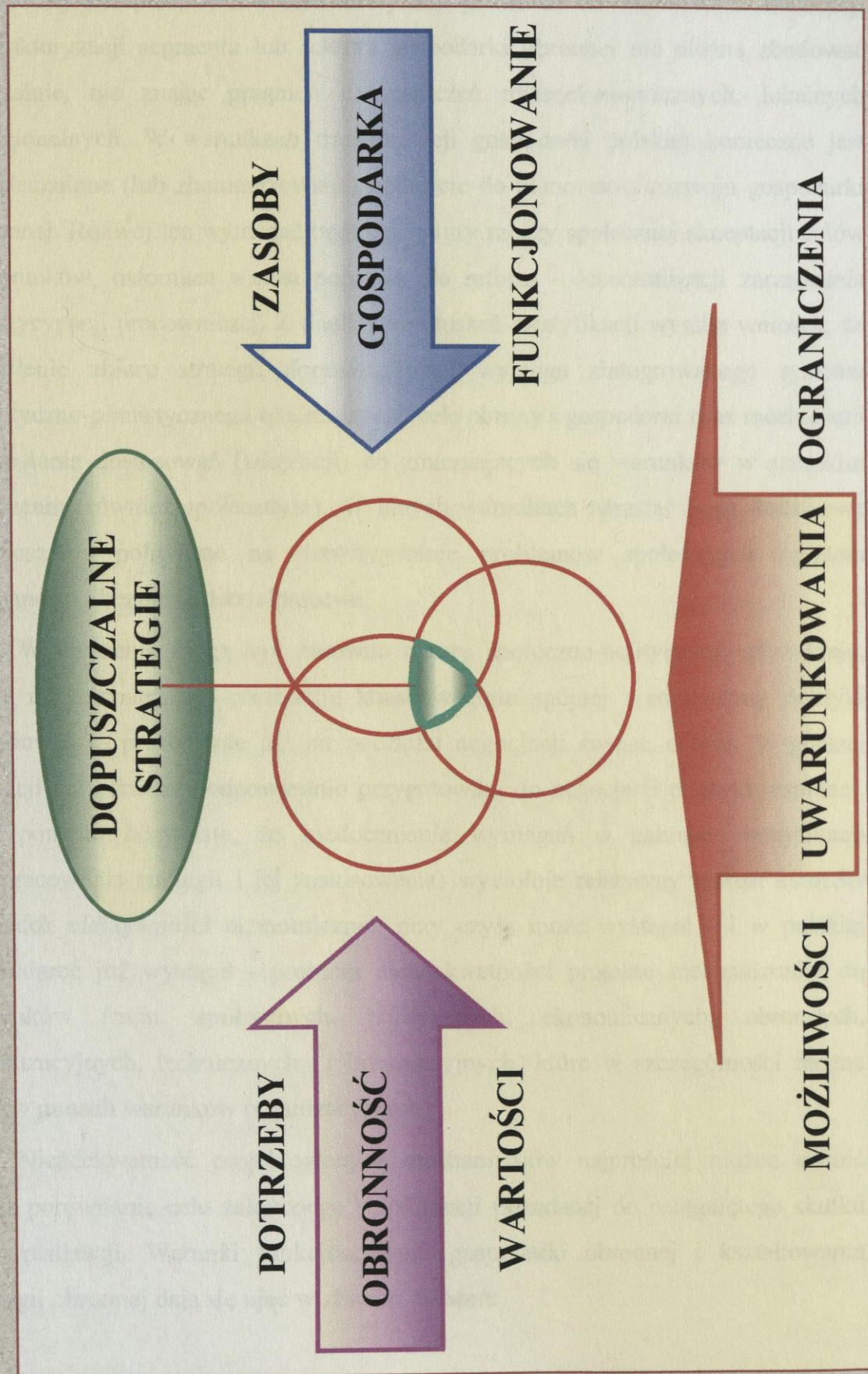
- rozpoczęcie prac nad programem zamierzeń Rządu RP w dziedzinie restrukturyzacji gospodarki obronnie zorientowanej jako podstawy budowy programu polityki gospodarczo-obronnej RP, czyli polityki łączącej elementy bezpieczeństwa ekonomicznego ze strategią obronną;
- zainicjowanie społecznych warunków kreacji programu polityki gospodarczo-obronnej.

3.2. Wymagania stratyfikacji wobec bezpieczeństwa ekonomicznego

Wymagania bezpieczeństwa ekonomicznego pod kątem jego związków ze strategią obronną jawią się przede wszystkim jako wymagania dla systemów kierowania i zarządzania gospodarką narodową - w tym gospodarką obronną. Są one wymaganiami stratyfikacji wobec bezpieczeństwa ekonomicznego i koncentrują się na procedurach wyboru strategii dopuszczalnych, rozpoznaniu obszarów i procesów restrukturyzacji oraz na identyfikacji warunków kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. W swej istocie są to więc wymagania proceduralne, weryfikacyjne i dostosowawcze (schemat 20).

Pierwszym z obszarów tak rozumianej stratyfikacji są procedury wyboru dopuszczalnych strategii. Punktem wyjścia do wskazania obszaru dopuszczalnych strategii jest polityka gospodarczo-obronna państwa, która w gospodarce rynkowej określa cele rozwoju gospodarczo-obronnego oraz bada w sposób skoordynowany i kompletny ogólną dopuszczalność (lub wykonalność) projektowanych zamierzeń w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, iż nie wszystkie strategie pożądane są w konkretnych warunkach dopuszczalne, ponieważ należą one do pewnego przekroju logicznego zasobów, pragnień i ograniczeń. W praktycznej analizie strategicznej rozpoznanie ich poszczególnych zbiorów jest związane ze żmudnymi badaniami, spotkaniami ekspertów i sztabu planowania rozwoju oraz dyskusjami i negocjacjami społecznymi (schemat 20).

Wyznaczanie zbioru strategii dopuszczalnych



Konieczność uwzględnienia w warunkach polskich silnego wymogu społecznej akceptacji celów restrukturyzacji prowadzi do wniosku, że koncepcji restrukturyzacji segmentu lub sektora gospodarki obronnej nie można zbudować centralnie, nie znając pragnień i ograniczeń mikroekonomicznych, lokalnych i regionalnych. W warunkach transformacji gospodarki polskiej konieczne jest uspołecznione (lub zhumanizowane) podejście do planowania rozwoju gospodarki obronnej. Rozwój ten wymagać będzie z natury rzeczy społecznej akceptacji celów i warunków, natomiast wzrost poparcia dla reform - decentralizacji zarządzania i partycypacji pracowniczej. Z analizy wymuszeń stratyfikacji wynika wniosek, że określenie zbioru strategii dopuszczalnych wymaga zintegrowanego systemu analityczno-planistycznego obejmującego cele obrony i gospodarki oraz mechanizm planowania dostosowań (adaptacji) do zmieniających się warunków w szerokim znaczeniu (również społecznym). W innych warunkach narastać będą dodatkowe wymuszenia polityczne na rozwiązywanie problemów społecznych kosztem obronności i bezpieczeństwa państwa.

Wymuszenia mogą być zarówno natury społeczno-politycznej, gdyż kraje, które na zewnątrz nie prezentują konsekwentnie spójnej i adekwatnej polityki narodowej są praktycznie już na początku negocjacji swoich celów w gorszej sytuacji niż partnerzy odpowiednio przygotowani do negocjacji polityki wspólnej. Jest ponadto oczywiste, że niedocenianie wymagań w zakresie stratyfikacji (wypracowania strategii i jej zastosowania) wywołuje relatywny wzrost kosztów i spadek efektywności ekonomicznej, przy czym może wystąpić - i w polskiej gospodarce już wystąpił - problem nieadekwatności projektu mechanizmów do warunków (m.in. społecznych, politycznych, ekonomicznych, obronnych, organizacyjnych, technicznych i informacyjnych, które w szczególności można ująć w ramach warunków organizacyjnych).

Nieadekwatność projektowanych mechanizmów najprościej można ocenić przez porównanie celu założonego w projekcji pożądanej do osiągniętego skutku jego realizacji. Warunki funkcjonowania gospodarki obronnej i kształtowania strategii obronnej dają się ująć w zbiorze założeń:

- pożądany stan organizacji gospodarki określają - przy danej strategii rozwoju, zagrożeniach i strukturze rzeczowo-materialnej - procesy restrukturyzacyjno-rozwojowe;
- procesy restrukturyzacyjno-rozwojowe w powiązaniu z mechanizmem funkcjonowania i rozwoju społecznej gospodarki rynkowej są głównym źródłem zmian zależnych;
- zmiany zależne (od organizacji) wraz ze zmianami niezależnymi oraz tzw. stanem bazowym (lub początkowym) składają się na model teoretyczny systemowych zmian warunków podstawowych (przy czym model teoretyczny zakłada koordynację celów obrony z pokojowym rozwojem społeczno-gospodarczym, natomiast w praktyce cele obrony są określone w innych dokumentach niż cele społeczno-gospodarcze);
- model teoretyczny zmian warunków (rozumianych w sensie poprawy warunków osiągnięcia gotowości obronnej) jest funkcją stanu bazowego, przebiegu procesów rozwojowych (lub programów) oraz funkcjonowania i rozwoju gospodarki.

Procesy restrukturyzacyjno-rozwojowe mają tę właściwość, że identyfikowane w ich ramach warunki regulacyjno-systemowe są odbiciem i syntezą współzależności ogólnych zasad wzrostu efektywności gospodarowania ze strukturą gospodarki. W szczególności są to mechanizmy i rozwiązania prawne, które wtedy pozytywnie współdziałają w ramach mechanizmu wzrostu i rozwoju gospodarczego (lub ogólnie - mechanizmu funkcjonowania i rozwoju gospodarki dla realizacji celów określonych przez politykę), gdy wyniki osiągnięte są zgodne z deklarowanymi lub planowanymi oraz - co jest szczególnie istotne w warunkach polskich - gdy są społecznie i ekonomicznie akceptowane.

Osiągnięcie zamierzonych celów wymaga stałej, skutecznej koordynacji planowania, organizowania, doskonalenia zawodowego, nadzorowania i monitorowania kontrolującego całość procesu. W okresie transformacji gospodarczej rodzi się konieczność kreowania nowych, często przejściowych zachowań i ich podstaw teoretyczno-metodycznych zbudowanych na następujących warunkach ogólnych:

- restrukturyzacja gospodarki jest warunkiem stabilizacji i wzrostu gospodarczego;
- stabilizacja gospodarki oraz rachunek efektywności nakładów publicznych jest warunkiem stabilizacji systemu gospodarczo-obronnego;
- stabilizacja systemu gospodarczo-obronnego oraz proefektywnościowa alokacja kapitałów publicznych jest warunkiem (koniecznym, ale nie dostatecznym) stabilizacji podstaw wewnętrznych proefektywnościowego rozwoju systemu obronnego;
- stabilizacja podstaw wewnętrznych proefektywnościowego rozwoju systemu obronnego oraz stabilizacja podstaw zewnętrznych bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej jest warunkiem koniecznym stabilizacji systemu politycznego;
- stabilizacja systemu politycznego oraz normalizacja, standaryzacja i informatyzacja systemu dowodzenia określają podstawowe warunki techniczno-organizacyjne zarządzania w dziedzinie obrony oraz sprawność systemu kierowania (państwowego mechanizmu bezpieczeństwa narodowego).

Każda identyfikacja ogólna (lub teoretyczna) pożądaných warunków funkcjonowania i rozwoju gospodarki obronnej jako części gospodarki narodowej w czasie pokoju wymaga w następnym etapie nie tylko weryfikacji empirycznej, ale także określenia sposobu wykorzystania wniosków. Weryfikacja empiryczna potwierdza przy tym hipotezę, że bez poprawy gospodarki zasobami informacji decyzje obronne będą napotykały na coraz nowe ograniczenia ekonomiczne.

3.3. Postulaty strategii obronnej wobec bezpieczeństwa ekonomicznego kraju

Bezpieczeństwo ekonomiczne kraju, jeśli formułować wobec niego postulaty ze strony strategii obronnej, postrzegane z punktu widzenia warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa odpowiadających wymaganiom strategii obronnej, zdeterminowane jest szeregiem czynników, które można zgrupować w trzech zbiorach, a mianowicie: nieekonomicznych, ekonomicznych oraz polityki bezpieczeństwa. Każdy z nich zarówno ze względu na jego kształtowanie, jak i na powstawanie zagrożeń dla tego stanu - ujawnia wymiar

zewewnętrzny i wewnętrzny. W wymiarze zewnętrznym dostrzegać trzeba je poprzez globalne tendencje rozwojowe współczesnego świata i skutki z nich wynikające. W wymiarze zaś wewnętrznym - poprzez kryteria ogólnego poziomu cywilizacyjnego odniesionego do warstwy naukowo-technicznej, organizacyjnej, politycznej, społecznej, militarno-obronnej, ekonomicznej itd.

3.3.1. Postulaty wynikające z uwarunkowań nieekonomicznych

Zgodnie z przyjętą logiką dociekań pierwszą płaszczyzną przyszłościowych uwarunkowań funkcjonowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tj. gospodarki obronnej są uwarunkowania nieekonomiczne. Dostrzegać je trzeba przede wszystkim na płaszczyźnie regulacji prawno-legislacyjnych i organizacyjnych z punktu widzenia procesów transformacji restrukturyzacyjnych, różnych stanów bezpieczeństwa państwa oraz realizacji programów i zadań dostosowawczych wynikających z procesów integracyjnych.

Kreśląc formułę przyszłościowych organizacyjnych i legislacyjno-prawnych warunków funkcjonowania gospodarczych podstaw obronności kraju, zasadnicza uwaga skoncentrowana zostanie na problemie ogólnych i szczegółowych uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego oraz na warunkach kształtowania strategii obronnej państwa.

W analizie ogólnych warunków funkcjonowania gospodarki obronnej i logistyki (w poprzednim etapie badań) przyjęto założenie, że pożądany model warunków organizacyjnych i prawno-legislacyjnych może być rozumiany jako teoretyczny wzorzec idealny lub jako wzorzec teoretyczno-pragmatyczny zbliżony do wzorca przewidywanego w ustaleniach Układu Europejskiego. W związku z deklaracją przystąpienia przez Polskę do programu "Partnerstwo dla Pokoju" wzorzec ten będzie także występował w wariacie rozszerzonym o wymagania wynikające z tego programu, natomiast optymalność procesu dochodzenia do tego wzorca będzie oceniana - podobnie jak w pierwszym i drugim etapie badań - dwukryterialnie (efektywność i gotowość obronna). Trzecim kryterium, stosowanym kontekstowo, będzie dodatkowo społeczna akceptacja reform i zmian

systemowych. Założymy ponadto, że ramy dialogu politycznego wynikające z podpisania przez Polskę Układu Europejskiego nie są obecnie sprzeczne z zasadami programów szczegółowych i innych umów międzynarodowych (w tym m.in. programu Partnerstwo dla Pokoju).

Ponieważ w dotychczasowych badaniach dominujące znaczenie ma przede wszystkim identyfikacja teoretycznych współzależności między warunkami a mechanizmami funkcjonowania i rozwoju zbudowanymi wokół modelu równowagi ogólnej polityki bezpieczeństwa ekonomiki i obrony (tabela 9), to w kolejnym etapie badań przeprowadzona musi zostać próba oceny przede wszystkim tych warunków, które mają podstawowe znaczenie dla oceny stopnia zaawansowania procesów restrukturyzacyjno-rozwojowych w zakresie gospodarki obronnej państwa i strategii obronnej oraz stabilizacji podstaw systemu obronnego gospodarki rynkowej. Pozostałe warunki będą oceniane kontekstowo, gdyż są przeważnie kształtowane przez czynniki egzogeniczne (tzn. czynniki poza systemem obronnym).

Zgodnie z poprzednimi analizami problemu ocena warunków o podstawowym znaczeniu funkcjonalnym dla bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga przede wszystkim analizy poziomej ogólnego nieekonomicznego bezpieczeństwa narodowego - w tym zwłaszcza wstępnego oszacowania wynikowych ocen generalnych całego systemu obronnego, dla którego gospodarka obronnie zorientowana stanowi podsystem (obejmujący także logistykę). Przed analizą gospodarki obronnej z punktu widzenia efektywności gospodarowania i gotowości obronnej można wykorzystać dostępne, oficjalne oceny obecnego stanu potencjału obronnego i jego gotowości (zarówno ilościowe, jak i jakościowe) oraz zarysować stan obecny w ujęciu rzeczowym i procesowym. Istotą tych ocen jest uzależnienie przebudowy systemu obronnego naszego kraju od finansowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Uwarunkowania współzależności warunków i mechanizmów rozwoju

Uwarunkowania Międzynarodowe	Warunki geopolityczne				
	Mecha- nizmy	Warunki społeczno-gospodarcze			
		ogółem	polityczne	gospodarcze	Obronne
KBWE Układ Europejski	Funkcjono- wania demokracji parlamen- tarnej	warunki funkcjono- wania rozwoju demokracji jako władzy społecz- stwa	Ustawo- dawstwo polityczne i ordynacja wyborcza	struktura władzy - kierowania	sojusze i pakty oraz zagrożenia
Układ Europejski i porozumienia z MFW, BŚ i innymi organizacjami finansowymi	Funkcjono- wania rozwoju gospodarki	Funkcjono- wanie rozwoju gospodarki	Ustawodaw- stwo gospodarcze	strategia gospodarcza	elastyczność gospodaro- wania + gotowość obronna
Partnerstwo dla Pokoju Układ Europejski ONZ	Bezpieczeń- stwa narodowego	warunki funkcjono- wania i rozwoju obronności	Ustawodaw- stwo obronne (bezpie- czeństwa narodoweg)	strategia lub polityka gospodarczo- obronna	strategia obronna + potencjał obronny i jego gotowość
KBWE Układ Europejski ONZ	rozwoju społeczno- gospodar- czego	konstytucja i interesy narodowe (warunki istnienia wizji lub strategii rozwoju)	interesy polityczne (strategia organizacyj- na)	strategia lub polityka gospodarcza	doktryna obronna (wojenna)

Z analizy całego systemu społeczno-gospodarczego wynika natomiast, że kryzys finansów publicznych jest groźniejszy niż kryzys w obszarze gospodarki obronnej. W analizach stanu obecnego w ujęciu rzeczowym mogą zatem występować istotne różnice interpretacyjne, których rozstrzygnięcie wymaga szczegółowych ocen obserwowanych zmian tzw. wskaźnika zagrożenia lub dynamiki zmian napięć polityczno-militarnych.

W analizach procesowych - mimo nakładania się problemów interpretacyjnych - można jednak ocenić zarówno skuteczność kierowania, jak i zarządzania w dziedzinie gospodarki obronnej. Skuteczność ogólna, jak już wcześniej podkreślano, jest niska - stan ten potwierdza także rządowe przedłożenie sejmowe.

Oceny generalne gospodarki obronnej prezentowane są zarówno nieoficjalnie, jak i oficjalnie, przy czym w zakresie oficjalnych ocen istnieje daleko idąca zgodność wniosków i ich interpretacji między głównymi uczestnikami zarządzania w dziedzinie obrony. W ocenach generalnych podkreśla się w szczególności, że obecnie potencjał obronny naszego kraju i jego składowa gospodarczo-obronna są w stanie krytycznym, gdyż:

- jakość uzbrojenia i sprzętu technicznego należąca do uzbrojenia Sił Zbrojnych RP odbiega od przeciętnych norm obowiązujących w NATO lub od tzw. standardów europejskich;
- struktura głównych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego jest asymetryczna w stosunku do państw NATO, natomiast jej zmiana bardzo kosztowna (m.in. wymaga intensywnego rozwinięcia systemu obrony powietrznej kraju);
- zarządzanie w dziedzinie obrony, zwłaszcza reorganizacja Sił Zbrojnych RP, są nadal uwarunkowane kryzysem finansów publicznych państwa i w konsekwencji ograniczaniem wydatków na obronę narodową;
- infrastruktura systemu obrony jest niedostosowana do nowego, geopolitycznego otoczenia Polski, natomiast jej dostosowanie w krótkim okresie przekracza obecne możliwości budżetowe państwa (państwa i gmin);
- upoważnienia budżetowe dla MON nie zapewniają odpowiednich do wymagań modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Diagnoza stanu obecnego, w porównaniu ze stanem docelowym (pożądanym), tworzy obraz różnic, który następnie wymaga analiz wariantów decyzji rozwojowych, zbudowania systemu istotnych celów rozwoju, dokonanie restrukturyzacji gospodarki narodowej w ten sposób, aby możliwe stało się

zbudowanie w oparciu o polski potencjał naukowy systemu obronnego suwerennego państwa polskiego. Należy w tym miejscu podkreślić, że:

- przy obecnym stanie gospodarki obronnie zorientowanej przyspieszenie modernizacji bez dodatkowych nakładów publicznych jest niewykonalne;
- strategia wzrostu nakładów publicznych na techniczne wyposażenie armii może być zrealizowana w obecnych warunkach jedynie kosztem zmniejszenia stanów osobowych i majątkowych Sił Zbrojnych RP;
- uzyskanie poparcia finansowego (np. obligacje państwowe) ze strony społeczeństwa może wprowadzić nowe możliwości decentralizacji finansowania potrzeb obronnych i poprawy klimatu społecznego dla restrukturyzacji systemu obrony, ale pod warunkiem uspołecznienia procesu zarządzania w gospodarce obronnej.

Analiza funkcjonalna warunków funkcjonowania jest niepełna - zwłaszcza w okresie transformacji - bez analizy pionowej. Wskazane wnioski z analizy systemowo-programowej (poziomej) wymagają zatem uzupełnienia wnioskami z oceny pionowej warunków funkcjonowania i rozwoju gospodarki obronnej.

Analiza pionowa obejmuje proces wpływu warunków obronnych na decyzje polityczne, zwłaszcza na doktrynę i strategię obronną. Centralnym przedmiotem oceny jest w ramach tej analizy państwowy mechanizm bezpieczeństwa narodowego, a właściwie stopień zintegrowania systemu politycznego wokół problemów bezpieczeństwa narodowego. Niski stopień zintegrowania systemu politycznego opóźnia procesy dostosowawcze i zwiększa społeczne koszty reform gospodarki obronnej.

Stopień zintegrowania systemu politycznego wokół problemów bezpieczeństwa narodowego w naszym kraju charakteryzują przede wszystkim spory wokół podziału kompetencji organów państwa. Utrzymywanie rozbieżności kompetencyjnych nie tylko nie sprzyja procesom restrukturyzacyjno-rozwojowym w gospodarce obronnej, ale także utrudnia bieżącą koordynację procesów przygotowawczych do mobilizacji gospodarczej, cywilnej i wojskowo-militarnej dla okresów zagrożenia wojennego i wojny. Sytuacje konfliktowe w ramach

systemu obrony zwiększają przy tym społeczne koszty restrukturyzacji tego systemu i utrudniają kompleksowe podejście do rozwiązania tego problemu.

Niski stopień zintegrowania kierowania i koordynacji w dziedzinie obrony powoduje ponadto nieskuteczność przetwarzania diagnostycznych ocen strategicznych na decyzje strategiczne. Przykładowo, jeżeli stan obecny potencjału obronnego i jego gotowości jest ogólnie oceniany krytycznie, to nie jest to równoznaczne z uznaniem przez system polityczny konieczności zintegrowanego przeciwdziałania dla poprawy tego stanu. Strategia obronna jest zatem obecnie bezsilna wobec finansów publicznych, które nie tylko preferują strategię gospodarczą, ale uniemożliwiają realizację strategii obronnej, natomiast gospodarka obronna nie jest sama zdolna do opracowania własnego programu restrukturyzacji i rozwoju.

3.3.2. Postulaty wynikające uwarunkowań ekonomicznych

Zapewnienie bezpieczeństwa Polski w przyszłości rodzi cały szereg dyrektyw wobec gospodarczych podstaw obronności kraju podlegających ścisłym wpływom budowanej w naszym kraju gospodarki rynkowej. Obok dyrektyw płynących z zależności zewnętrznych kontaktów naszego kraju, istotną grupę stanowią te, które wiążą się z dyrektywami wynikającymi z wewnętrznego rozwoju kraju (schemat 6).

Tę ostatnią grupę sprowadzić można do trzech warstw: - pierwszej, formułującej ogólne wymagania obronności wobec systemu kierowania gospodarczymi podstawami obronności, skoncentrowanej na: kierowaniu gospodarką obronną, dostosowaniu potrzeb obronności kraju do gospodarki narodowej oraz mobilizacji gospodarczej; - drugiej, obejmującej system gospodarki obronnej i koncentrującej uwagę na: przemyśle obronnym, rezerwach gospodarczych, infrastrukturze gospodarczo-obronnej, postępie naukowo-technicznym oraz międzynarodowej współpracy gospodarczej; - trzeciej,

tworzącej system logistyki obronnej i koncentrującej uwagę na: zaspokojeniu materialnych potrzeb obronnych państwa oraz świadczeniach na rzecz obronności.

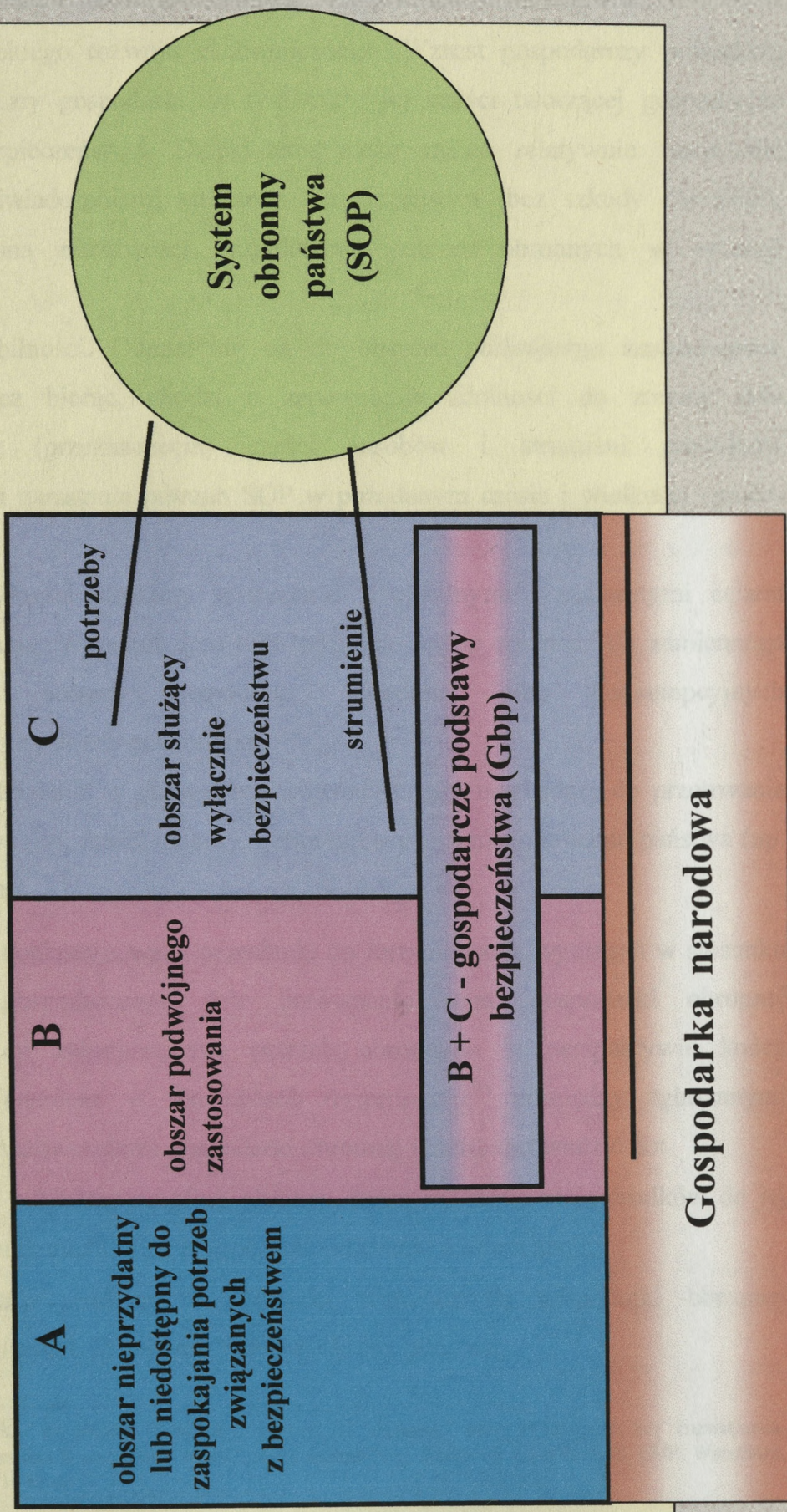
Współzależności bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego kraju oraz związku tych problemów z obronnością kraju są powszechnie akceptowane. Potrzeby bezpieczeństwa coraz bardziej oddziałują na przebieg procesów rozwojowych. Dlatego też, konstruując model kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, ze względu na wymagania strategii obronnej, poszukać należy przesłanek określających potrzeby obronne państwa, a na ich podstawie pożądanych kierunków i proporcji rozwoju gospodarczego. Rozważania te dotyczyć muszą potrzeb obronnych i zdolności ich zaspokojenia w różnych stanach bezpieczeństwa państwa.

Gospodarka narodowa jest źródłem siły obronnej państwa, dostarczając elementom systemu obronnego państwa potrzebne dobra i usługi. Ogólne zależności pomiędzy stanem gospodarki narodowej a możliwościami zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem (schemat 8) pokazują, że gospodarkę narodową rozpatrywać trzeba z jednej strony z punktu widzenia zdolności (przydatności) do zaspokajania potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, a patrząc od strony potrzeb rozwojowych gospodarki bez uwzględniania wymogów bezpieczeństwa. Otrzymane w wyniku tego podziału obrazy nie będą się ze sobą pokrywały, tworząc różne obszary. Stąd też z punktu widzenia potrzeb rozwojowych, zaspokajanie potrzeb związanych z bezpieczeństwem (obszar "C") jest dla gospodarki obciążeniem. To obciążenie jest kosztem alternatywnym bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb. Rozmiary obszaru "C" obrazują skalę obciążenia gospodarki narodowej świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa. Specyficzne elementy służące bezpieczeństwu (właściwe w obszarze "C") to przykładowo:

- ◆ przemysł zbrojeniowy i infrastruktura obronna;
- ◆ zapasy i rezerwy w rozmiarach większych niż wymagają tego procesy techniczno-produkcyjne;
- ◆ utrzymywanie sił zbrojnych, pozamilitarnych elementów SOP, itd.

Wydzielenie obszarów gospodarki narodowej
(z punktu widzenia przydatności do zaspokajania potrzeb obronnych)

**Obszary GN wydzielone pod względem przydatności
w zaspokajaniu potrzeb obronnych**



Na tej podstawie można sformułować listę postulatów rozwojowych:

1. Postulat szybkiego rozwoju ekonomicznego. Wzrost gospodarczy powiększa ogólne rozmiary gospodarki, w tym także jej części tworzącej gospodarcze podstawy bezpieczeństwa. Dzięki temu może maleć relatywnie obciążenie gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa (bez szkody dla SOP), a także rosną możliwości zaspokajania potrzeb obronnych w sytuacji kryzysowej.
2. Postulat mobilności. Odnosi się on do obszaru *podwójnego zastosowania*. Ogólnie rzecz biorąc, chodzi o zapewnienie zdolności do zmiany celu zastosowania (przeznaczenia) części zasobów i strumieni produktów w warunkach narastania potrzeb SOP w pożądanym czasie i wielkości (proces mobilizacji).
3. Postulat zgodności struktury gospodarki z cywilnymi i militarnymi celami gospodarowania. Wypełnieniem tego wymogu będzie zdolność do zamiennego zaspokajania potrzeb gospodarki obronnej albo konsumpcyjnych i rozwojowych potrzeb gospodarki.
4. Postulat wydzielenia w gospodarce wojennej części niezbędnej do przetrwania społeczeństwa (np. dzieci, chorzy, dobra kultury) i funkcjonowania państwa (np. administracja).

Bardziej skonkretyzowane przesłanki do formułowania wymagań w stosunku do rozwoju gospodarczego daje porównanie stanu gospodarki obronnej z możliwościami zabezpieczenia potrzeb obronnych w perspektywie końca XX wieku. Ujawnione w ten sposób dysproporcje¹⁵ pomiędzy zgłaszanymi potrzebami a możliwościami gospodarki obronnej można sprowadzić do:

- zbyt niskich nakładów na sferę obronną, które nie zapewniają środków do jej degradacji i uniemożliwiają rozpoczęcie procesów modernizacji;
- niedopasowania struktury i zdolności wytwórczych gospodarki obronnej do popytu i przyszłych potrzeb systemu obrony państwa;

¹⁵ Por. J. Kostecki, Zasadnicze problemy gospodarki obronnej oraz propozycje ich rozwiązania, w: *Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej*, Materiały z konferencji, CUP, Warszawa, czerwiec 1993, s. 16 i nast.

- niedoboru zdolności produkcyjnych i niemożności sprostanania zwiększonym potrzebom okresu zagrożenia i wojny;
- zapóźnień infrastruktury gospodarczo-obronnej.

Wyznaczanie kierunków rozwoju gospodarczego Polski powinno uwzględniać także wymagania wynikające z postępu naukowo-technicznego wdrażanego do wyposażenia armii. Wskazuje to na kierunki modernizacji zdolności wytwórczych gospodarki obronnej odpowiadające wymogom współczesnych konfliktów. Zasadnicze potrzeby modernizacji uzbrojenia i wyposażenia wojska polskiego można sprowadzić do:

- unowocześnienia środków przenoszenia, a zwłaszcza rakietyzacji w połączeniu z precyzyjnym naprowadzaniem;
- elektronizacji systemów kierowania wojskami, łączności, wyposażenia środków walki;
- unowocześnienia i rozbudowy środków wykrywania, naprowadzania i ostrzegania.

Kolejną wskazówką dla rozwoju pokojowej gospodarki obronnej są układy rozbrojeniowe. Z tych ustaleń wynika możliwość:

- wzrostu wyposażenia armii w śmigłowce;
- uzupełnienie ilości i modernizacji samolotów bojowych;
- modernizacja (i wymiana) sprzętu pancernego i artyleryjskiego;
- rozwój produkcji defensywnych środków walki.

Należy także uwzględnić w planach rozwojowych potrzeby kooperacji produkcyjnej i wymiany sprzętu militarnego, zwłaszcza w kontekście polskich dążeń integracyjnych z UE i NATO.

Opierając się na wcześniej wskazanych przesłankach, można podjąć próbę sprecyzowania pożądanych warunków ekonomicznych umożliwiających gospodarce obronnej wypełnienie oczekiwanych funkcji i zadań. Jest to zadanie trudne, ponieważ są one określane potrzebami przewidywanych konfliktów, ich zakresu podmiotowego, przestrzennego i czasu trwania.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa najważniejszą funkcją gospodarki narodowej jest tworzenie potencjału obronnego. Stąd też rozwój gospodarczy powinien być skorelowany z tworzeniem ekonomicznych warunków do efektywnego zaspokajania potrzeb obronnych w zależności od intensywności zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

W okresie pokoju zadaniem gospodarki narodowej jest dostarczenie niezbędnych środków do poziomu określonego doktryną obronną państwa, a także tworzenie podstaw do obronnego zaangażowania innych segmentów gospodarki.

W okresie narastania zagrożeń (np. zagrożenia wojennego) zadaniem podstawowym jest zmiana celu gospodarowania, struktury wytwarzania, a także uruchomienie - w zależności od potrzeb - obronnych rezerw i zapasów.

W okresie wojny zadaniem głównym jest dostarczenie odpowiedniej ilości i jakości dóbr i usług dla wojsk walczących i szeroko rozumianego zaplecza.

Ogólnie rzecz biorąc, wymagania gospodarki obronnej wobec gospodarki narodowej sprowadzić można:

- od strony zasobowej - do zdolności wytworzenia zestawu dóbr i usług określonego potrzebami bezpieczeństwa;
- od strony funkcjonalnej - do przekształcenia wyżej wymienionych zasobów w strumienie produkcji i dostaw w określonym czasie.

Rozwiązania podstawowych problemów gospodarki obronnej i logistyki zarówno w okresie pokoju, zagrożenia wojennego, jak i wojny, upatruje się najczęściej w procesach rozwoju gospodarczego: jego tempie i strukturze. Zgodność kierunków rozwoju z wymaganiami bezpieczeństwa ma zapewnić prowadzenie przez państwo długofalowej polityki gospodarczo-obronnej w ramach ogólnej polityki gospodarczej państwa.

Punktem wyjścia do określenia ekonomicznych wymagań pokojowej gospodarki obronnej i logistyki są ich zadania. Główne spośród nich to:

- utrzymanie sił zbrojnych i obiektów wojskowych na określonym poziomie;
- modernizacja i restrukturyzacja przemysłu obronnego;

- przygotowanie warunków przetrwania ludności i sprawnego funkcjonowania państwa w warunkach wojny;
- przygotowanie gospodarki do sprawnej mobilizacji;
- utrzymanie odpowiednich rezerw materiałowych i produkcyjnych dla sektora militarnego, ludności i gospodarki narodowej;
- obronne ukierunkowanie rozbudowy infrastruktury techniczno-ekonomicznej gospodarki.

Realizacja tych zadań do końca XX wieku musi odbywać się przy uwzględnieniu ograniczeń narzuconych przez gospodarkę, wynikających z:

- priorytetów celów rozwojowych i transformacyjnych nad celami obronnymi;
- redukcji skali obciążenia gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa.

Wielkość przeznaczanych obecnie środków na cele obronne jest zbyt szczupła i nie wystarcza nawet na utrzymanie (odtworzenie) zastanych zasobów gospodarki obronnej. Sytuację komplikuje dodatkowo nałożenie się wielkich potrzeb modernizacyjnych, na które także brak środków.

Szacunki minimalnych potrzeb umożliwiających modernizację armii i niezbędnych przekształceń elementów gospodarki obronnej wskazują na konieczność przynajmniej podwojenia, w wymiarze realnym, ponoszonych nakładów na cele obronne.

Jedynym realnym źródłem uzyskania wyższych niż dotąd wydatków na sferę obronną jest rozwój gospodarczy, przy założeniu, że udział tych nakładów w PKB nie zmaleje. Stąd też wykonywanie podstawowych funkcji i zadań przez gospodarkę obronną i logistykę uwarunkowane jest szybkim rozwojem gospodarczym i podwojeniem w możliwie krótkim okresie PKB.

Dużych nakładów wymaga także utrzymywanie i uzupełnianie do pożądanego poziomu rezerw państwowych i zapasów materiałowych, wyposażenie i szkolenie obrony cywilnej (OC).

W okresie narastania zagrożeń bezpieczeństwa państwa radykalnie rośnie znaczenie zdolności gospodarki do szybkiej zmiany celu gospodarowania

i asortymentu produktów. Warunkiem jest zapewnienie w procesie rozwoju odpowiedniej struktury gospodarki umożliwiającej zamienne zaspokajanie potrzeb cywilnych i obronnych.

Do głównych elementów będących jednocześnie nośnikami rozwoju ekonomicznego i zdolności obronnych, obok zasobów siły roboczej i jej kwalifikacji, zaliczyć należy: przemysł (maszynowy, elektroniczny i elektrotechniczny, chemiczny i petrochemiczny, energetyczny, spożywczy), rolnictwo (transport /infrastruktura transportowa/, nauka, łączność). Z punktu widzenia potrzeb obronnych - w warunkach narastania zagrożenia państwa - celowe wydaje się stymulowanie w ramach polityki gospodarczej państwa rozwoju powyższych działów i gałęzi.

Podstawowym czynnikiem rozwoju tych dziedzin są inwestycje. Środki na ten cel mogą pochodzić z akumulacji przedsiębiorstw, czemu powinna sprzyjać odpowiednia polityka państwa. W części przedsięwzięć inwestycyjnych powinno uczestniczyć bezpośrednio państwo, ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania całości gospodarki i państwa (telekomunikacja, energetyka) albo przeznaczenie obronne (np. warszawskie metro).

W przedsięwzięciach inwestycyjnych może uczestniczyć także obcy kapitał, jednak należy kontrolować te lokaty w dziedzinach szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa.

Realizacja postulatu rozwoju istotnych dla bezpieczeństwa kraju działów i gałęzi gospodarki narodowej wymaga, aby okresowo ich tempo wzrostu wyprzedzało przeciętne wskaźniki rozwojowe całej gospodarki. Także wyższe niż w całej gospodarce nakłady inwestycyjne świadczą o preferencjach rozwojowych, które powinny być utrzymane aż do osiągnięcia pożądanego stanu.

Przykładając te miary do przedstawionej wyżej listy działów i gałęzi, można stwierdzić, że w odniesieniu do telekomunikacji i łączności należy utrzymać w przyszłości obecne tempo rozwoju. W zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury gospodarczej należy konsekwentnie realizować programy inwestycyjne, a zwłaszcza w dziedzinach: rozbudowy gazociągów przemysłowych

i rozprężalni gazu na Wybrzeżu; kompleksowej rozbudowy sieci elektroenergetycznej; budowy sieci autostrad oraz modernizacji kolei i budowy warszawskiego metra. Szacunki potrzeb inwestycji infrastrukturalnych sięgają kwoty 30 mld USD do końca wieku.

Natomiast w odniesieniu do przedstawionych na liście gałęzi przemysłu należy lokować preferencje rozwojowe w wybranych branżach (ważnych dla gospodarki obronnej czasu pokoju i czasu wojny), jak np. elektronika, przemysł precyzyjny, optyczny, chemiczny (wytwarzania materiałów plastycznych i leków).

Modernizacji i rozbudowy wymaga petrochemia. Obecny jej stan w warunkach niszczących oddziaływań nie zapewni dostaw paliw dla wojska i gospodarki. Pożądanym stanem byłoby podwojenie obecnie istniejących zdolności przetwórczych.

Szczególnie ważnym zadaniem gospodarki obronnej jest zapewnienie dostaw żywności w warunkach wojny. Stąd też potrzeba rozwoju przemysłu spożywczego i przechowalnictwa (np. elewatory zbóż, chłodnie).

Spełnienie przez gospodarkę narodową wymagań rozwojowych do końca tego wieku stworzy warunki do sprawniejszego przechodzenia jej na tory wojenne i wydatnie wzmocni potencjał gospodarczo-obronny kraju. Jednocześnie gospodarka obronna i logistyka uzyska lepsze i szersze podstawy do zaspokajania potrzeb obronnych w różnych stanach bezpieczeństwa państwa.

3.3.3. Postulaty kształtowania gospodarczych podstaw obronności kraju

Ważną stroną związków pomiędzy bezpieczeństwem ekonomicznym kraju a strategią obronną jest problem gospodarczych podstaw obronności kraju. Na nim musi zostać skupiona w przyszłości zasadnicza uwaga polityki gospodarczo-obronnej państwa. Oznacza to w istocie rzeczy konieczność uwzględniania zmienności uwarunkowań rozwojowych kraju. Do spraw najważniejszych, wymagających koncentracji sił i środków należeć winno: wzmacnianie kondycji

przemysłu zbrojeniowego, zwiększanie rezerw państwowych, postęp naukowo-techniczny oraz zaspokajanie materialnych podstaw obronności państwa.

Ważnym kierunkiem polityki gospodarczo-obronnej państwa jest wzmocnienie kondycji rodzimego przemysłu obronnego. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności produkcji specjalnej wymaga jednak jego gruntownej restrukturyzacji i oddłużenia. Koniecznym w związku z tym jest :

- przekształcenie państwowych przedsiębiorstw przemysłu obronnego (w tym podległych MON) w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa;
- dostosowanie zdolności produkcyjnych poszczególnych zakładów do aktualnych i przewidywanych potrzeb odbiorców krajowych i zagranicznych;
- unowocześnienie rodzajów uzbrojenia poprzez pełniejsze wykorzystanie rodzimej myśli naukowo-technicznej oraz technologii zagranicznych;
- aktywizację działań proeksportowych;
- dotowanie wybranych gałęzi przemysłu obronnego tak, aby utrzymać jego potencjał na poziomie umożliwiającym zaspokojenie zwiększonych potrzeb sił zbrojnych w przypadku wojny;
- wdrażanie do produkcji krajowych elementów kooperacyjnych uniezależniających wytwarzanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego od dostaw importowych.

Oznacza to, iż polski przemysł zbrojeniowy w perspektywie najbliższych dziesięcioleci będzie musiał przejść wiele zmian organizacyjno-restrukturyzacyjnych. Ich podjęciu i realizacji sprzyjać mają działania wspomagające ze strony państw NATO w ramach rozwoju współpracy wojskowej i gospodarczej¹⁶. Oczekuje się, że dogodną płaszczyzną do realizacji tego celu będzie program „Partnerstwo dla pokoju”¹⁷. Stawia to jednocześnie przed przedsiębiorstwami zbrojeniowymi szereg nowych wyzwań rozwojowych. Państwo będzie musiało jednocześnie zapewnić możliwość specyficznych rozwiązań

¹⁶ Por. R.D.Asmus, *Koncepcja...op.cit.*; E.Halizak, *Geoekonomika - nowy wymiar bezpieczeństwa narodowego Polski*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Polski*, Materiały z konferencji Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Warszawa-Rembertów 22-23.10.1994.

¹⁷ *Ibidem*

pokrycia zapotrzebowania na energię, przy jednoczesnym bardziej efektywnym i ekologicznym gospodarowaniu surowcami i źródłami energii.

Ponieważ aktualny stan rezerw państwowych rodzi poważne zagrożenia dla systemu obronnego kraju, w najbliższej przyszłości powinny zostać wypracowane koncepcje, a w ślad za nimi dokonane również zmiany systemu tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania nimi. W szczególności muszą zostać rozwiązane problemy dotyczące tworzenia i utrzymania rezerw żywnościowych (artykułów rolno-spożywczych) i paliw płynnych. Rezerwy przeznaczone na realizację potrzeb obronnych będą finansowane z budżetu państwa, zaś na potrzeby ogólnogospodarcze znajdują się środki w systemie pozabudżetowym. Dopuszcza się więc możliwość pozyskiwania środków poprzez zaciąganie pożyczki narodowej, poprzez daniny i zbiórki publiczne oraz depozyty.

W związku ze wzrostem wymagań współczesnego pola walki rosnać będą również wymagania wobec poziomu technicznego systemów uzbrojenia, zmuszając do wykorzystania zaawansowanych technologii. Pozyskanie ich będzie możliwe poprzez prowadzenie wspólnych badań oraz podejmowanie produkcji przez przedsiębiorstwa zainteresowane udziałem w programach zbrojeniowych.

Zakłada się, że uzyskanie wysokiej efektywności produkcji zbrojeniowej będzie możliwe dzięki wsparciu instytutów badawczych funkcjonujących w ramach przedsiębiorstw i wyższych uczelni, którym za pośrednictwem KBN państwo zlecać będzie dodatkowe opracowania ważnych dla obronności projektów zbrojeniowych w oparciu o oferty przetargowe.

Budowa przyszłościowego, a podjętego obecnie, systemu obrony państwa wymaga zaspokojenia jego potrzeb we wszystkich elementach funkcjonalnych. W układzie militarnym proces ten zostanie skoncentrowany na zachowaniu gotowości bojowej i sprawności armii, co wymagać będzie ciągłego zasilania w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt techniczny, odtwarzania zapasów materiałowych, przeprowadzania modernizacji sprzętu i uzbrojenia, intensyfikacji prac naukowo-badawczych oraz dokonywania zmian w dyslokacji wojsk. Identycznymi być muszą zamierzenia dotyczące układu pozamilitarnego i systemu kierowania obronnością.

Całość tych przedsięwzięć, ściśle uwarunkowana, będzie rzeczywistym poziomem nakładów na obronę narodową. Wobec aktualnej sytuacji w tym zakresie zadaniem pierwszoplanowym jest powstrzymanie spadkowej tendencji nakładów na obronę narodową, a następnie sukcesywne ich podwyższanie.

Zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP w najbliższych latach musi zostać podporządkowane technicznej modernizacji armii, w celu dostosowania wyposażenia uzbrojenia i sprzętu wojskowego do możliwości prowadzenia totalnej obrony w wymiarze lądowo-powietrznym na dowolnym kierunku operacyjnym. Zastosowanie wszystkich tych potrzeb przekracza jednak możliwości budżetu MON.

Podstawowym źródłem zaopatrzenia (tj. 65-70%) będzie produkcja przemysłu krajowego. Wprowadzane uzbrojenie i sprzęt z tego źródła powinny być nowoczesne, spełniać potrzeby wojska, być przydatne na współczesnym polu walki i odpowiadać co najmniej średnim europejskim standardom. Nie jest dopuszczalna sytuacja - jak to miało miejsce obecnie - zaspokajania potrzeb sił zbrojnych w zaledwie około 1/3 tych potrzeb.

Jakościową poprawę poziomu wyposażenia dostrzega się w zwiększeniu efektywności prac badawczo-rozwojowych. W związku z tym dokonana musi zostać weryfikacja prowadzonych tematów badawczych, a w ślad za tym koncentracja środków na zadaniach gwarantujących terminowe ich ukończenie i uzyskanie założonych parametrów techniczno-bojowych.

Prognozy uwarunkowań rozwojowych kraju dowodzą, iż problem obrony cywilnej zyskać musi na znaczeniu. Wzrost roli obrony cywilnej w systemie obrony kraju wiązać będzie się jednak ze wzrostem jej potrzeb. Ich zaspokojenie wymagać będzie jednak wyraźnego zwiększenia nakładów.

Wobec znacznej niesprawności systemu kierowania gospodarką obroną ukształtowanego w latach transformacji ustrojowej, koniecznością staje się jego doskonalenie. Skoncentrowane musi zostać ono w pierwszej kolejności na przedsięwzięciach legislacyjnych i organizacyjnych.

Pilną potrzebą wydaje się normatywne uregulowanie całokształtu problemów związanych z obronnością kraju. Ich rozwiązaniu powinno sprzyjać wypracowanie nowej, odpowiadającej przyszłościowym warunkom rozwojowym kraju *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony kraju*.

W ślad za tym musi zostać podjęta reorganizacja systemu kierowania gospodarką obronną, przy jednoczesnym pełnym i jednoznacznym określeniu kompetencji, obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów tego systemu.

Zachodzące w Polsce procesy transformacji ustrojowej, przede wszystkim zaś te, które wiążą się i wynikają z zakresu funkcjonowania gospodarki rynkowej, wymuszają dalszą modyfikację systemu świadczeń na rzecz obronności kraju. Przy utrzymaniu istniejącego zakresu świadczeń ogólny kierunek tego przedsięwzięcia winien zmierzać do objęcia świadczeniami wszystkich podmiotów gospodarczych całego społeczeństwa. Powinny one opierać się o reguły gospodarki rynkowej, a w przypadkach niemożliwości ich zastosowania, o rozwiązania prawno-administracyjne. Koniecznością na przyszłość staje się legislacyjna oprawa tych rozwiązań.

W obszarze systemu świadczeń na rzecz obronności kraju dopuścić należy także podjęcie przez władze państwowe, w sytuacji wzrastającego zagrożenia, działań umożliwiających finansowanie potrzeb obronnych ze środków pozabudżetowych, takich jak: pożyczka narodowa, depozyty, daniny czy zbiórki publiczne. Rozwiązania te powinny zostać opracowane pod względem prawnym i organizacyjnym.

Realizacja potrzeb obronnych państwa w przyszłości, podobnie jak to ma miejsce obecnie, zależeć będzie nie tyle od poziomu potrzeb sił zbrojnych, co od możliwości finansowych państwa.

Zmiana wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwojowych naszego kraju wymusza dalsze modyfikacje systemu mobilizacji gospodarki narodowej w kierunku nadania mu cech większej elastyczności, niezawodności, odporności na zakłócenia oraz wzmocnienia podatności na wprowadzenie dalszych udoskonaleń.

Zadaniem pierwszoplanowym na przyszłość musi stać się wyrugowanie negatywnych zjawisk systemu mobilizacji gospodarczej. Oznacza to w praktyce konieczność zwiększenia wydatków na mobilizację gospodarczą.

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

Z kolei przyszłościowe kształtowanie międzynarodowej współpracy gospodarczej w obszarze obronności ukierunkowane musi zostać na działania sprzyjające technicznej, proceduralnej i strukturalnej modernizacji naszych sił zbrojnych, zgodnie ze standardami NATO.

Powinny one służyć procesowi faktycznej integracji polskich struktur obronnych z odpowiednimi strukturami NATO. W ramach tej współpracy Polska zainteresowana powinna być podjęciem wspólnych działań między innymi w obszarach: planowania obronnego, systemu zakupów i dostaw, standaryzacji, infrastruktury wojskowej, planowania logistycznego, badania i rozwoju techniki wojskowej oraz ochrony środowiska związanego z działalnością wojskową.

ZAKOŃCZENIE

Uporządkowany wykład podstawowych zagadnień koncepcji i realizacji polityki gospodarczo-obronnej Polski jako sfery działalności państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej pozwolił, w przekonaniu autorów opracowania, osiągnąć założony cel. Przybliżona została warstwa praktyczna polityki gospodarczo-obronnej w szerokim kontekście polityki bezpieczeństwa państwa. Pozwoliła ona na prezentację podstawowych problemów gospodarczo-obronnych i udokumentowanie przytaczanych wywodów, stwierdzeń i faktów w oparciu o materiał źródłowy i dostępne monografie.

Podjęte w pracy dociekania upoważniają do sformułowania szeregu wniosków.

Pierwszy. Identyfikacja i analiza uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej dowodzi, że jej formowanie jest zadaniem o charakterze ciągłym. Jako taka wymaga ona wspierania ustawicznie aktualizowanymi analizami wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowań bezpieczeństwa państwa postrzeganych w wymiarze politycznym, gospodarczym, militarnym oraz ekologicznym, społecznym i prawno-legislacyjnym, które w swej istocie generują zarówno zagrożenia, jak i możliwości rozwojowe. Dlatego też polityka gospodarczo-obronna państwa powinna postrzegać zagrożenia z obszaru ekonomii i obronności mające charakter regionalny i ponadregionalny; pozamilitarny, paramilitarny lub też militarny; dotyczące bezpośrednio kraju, jak i jego bliższego i dalszego otoczenia. Wszystkie wskazane uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej są zjawiskami o dużej dynamice i niosą ze sobą liczne zagrożenia.

Politycznych uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej Polski należy się doszukiwać w przemianach końca lat 80-tych i początku lat 90-tych XX wieku. Wymusiły one konieczność poszukiwań nowej orientacji dla naszego kraju. Jednocześnie zakres tych uwarunkowań uległ poszerzeniu o problem

terroryzmu, zorganizowanej przestępczości oraz rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia.

Istotny wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej wywarły również uwarunkowania geograficzne. Polska w ostatnim dziesięcioleciu radykalnie zmieniła swoje położenie geostrategiczne. W wyniku przemian lat dziewięćdziesiątych graniczymy bezpośrednio z 7 państwami tj. Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami i Niemcami, oraz pośrednio - z 5 państwami tj. Danią, Szwecją, Finlandią, Łotwą i Estonią. W sposób znaczący zmieniło to naszą pozycję geostrategiczną, przy jednoczesnej zmianie ważności i rang poszczególnych krajów sojuszniczych i sąsiedzkich.

Znaczący wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej państwa mają uwarunkowania ekonomiczne. One bowiem tworzą możliwości rozwojowe Polski będącej krajem średniej wielkości - pod względem powierzchni i ludności - i o średnim znaczeniu gospodarczym w świecie oraz o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego. Taką ocenę odzwierciedlić można zarówno w oparciu o zbiór syntetycznych wskaźników, takich jak: Produkt Krajowy Brutto (PKB), syntetyczny wskaźnik znaczenia gospodarczego czy też syntetyczny wskaźnik poziomu gospodarczego, jak również w oparciu o bardziej konkretne wskaźniki. Ich analizy pod kątem poziomu, dynamiki oraz struktury wykazują wyraźne pogorszenie stanu bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Sytuacja ta jest również dostrzegalna przez pryzmat dyspozycyjnej wielkości oraz zaangażowania zasobów czynników wytwórczych, to jest zasobów pracy, majątku narodowego oraz kapitału. Ważnym obszarem ekonomicznych uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej Polski są międzynarodowe stosunki ekonomiczne, a w nich kwestie zadłużenia zagranicznego oraz handlu zagranicznego.

Kolejną ważną grupę tworzą uwarunkowania militarne. Podejmując się ich analizy, wiązać je trzeba z zarówno z kwestią strategii obronnej, jak i pozostałymi uwarunkowaniami.

Koncepcje praktyczne realizacji polityki gospodarczo-obronnej zależą także od rozwiązań legislacyjnych, które z jednej strony pozwalają na konstrukcję koncepcji polityki gospodarczo-obronnej, z drugiej strony zaś umożliwiają

dokonywanie jej korekt oraz praktyczną realizację. Polityka gospodarczo-obronna Polski lat dziewięćdziesiątych, której założenia znalazły odzwierciedlenie w szeregu państwowych aktów normatywnych o charakterze strategicznym i operacyjnym, pozostawała - tak w sferze kształtowania, jak i realizacji - pod wpływem radykalnych zmian wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań (politycznych, gospodarczych, militarnych) rozwojowych państwa. Wiele kwestii zostało już rozwiązanych, co znalazło odbicie w powstających od nowa lub nowelizowanych aktach prawnych. Jednocześnie jednak wiele zagadnień nie zostało dotychczas należycie uregulowanych.

Drugi. Polityka gospodarczo-obronna w Polsce w ostatniej dekadzie XX wieku postrzegana przez pryzmat koncepcji, jak i jej realizacji ujawniła pod wpływem procesów transformacji ustrojowej szeroki zbiór problemów. Dają się one ze względu na ich funkcjonowanie sprowadzić do trzech wyraźnie różnicujących się obszarów, a mianowicie do obszaru: systemu gospodarki obronnej, systemu logistyki obronnej oraz systemu kierowania. Praktyka kształtowania polityki gospodarczo-obronnej w ujęciu koncepcyjnym i realizacyjnym w odniesieniu do:

- **systemu gospodarki obronnej** - obejmuje problemy dotyczące: przemysłu obronnego; infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju; rezerw gospodarczych; postępu naukowo-technicznego; oraz międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej ;
- **systemu logistyki obronnej** - obejmuje zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, świadczeń na rzecz obronności kraju oraz wywiązanie się ze zobowiązań sojuszniczych wynikających z pełnienia przez kraj roli Państwa Gospodarza;
- **systemu kierowania gospodarką obronną** - obejmuje rozważania dotyczące: kierowania gospodarką obronną; planowania budżetowego, dostosowania potrzeb obronnych kraju do możliwości gospodarki narodowej oraz mobilizacji gospodarczej.

Kształtowanie i funkcjonowanie każdego z tych elementów świadczy z jednej strony o poziomie gospodarki obronnej państwa, z drugiej strony zaś

o funkcjonowaniu i sprawności logistyki obronnej kraju oraz systemu kierowania nimi. Oprócz układu pozamilitarnego funkcjonalną strukturę systemu obrony państwa stanowi układ militarny, którym są siły zbrojne oraz system kierowania obronnością. Ich rozwiązanie należy do najważniejszych zadań polityki gospodarczo-obronnej.

Trzeci. Polski przemysł obronny należy do podstawowych elementów gospodarczych sektora militarnego. Decyduje on o potencjale gospodarczo-obronnym kraju. Jest on także ważnym składnikiem suwerenności wojskowej, a w konsekwencji także politycznej. Współcześnie jego zła kondycja jest konsekwencją rozpadu i zaniku dotychczasowych powiązań polityczno-militarnych, które w odniesieniu do polskiego przemysłu zbrojeniowego oznaczają utratę pewnych i stabilnych odbiorców jego produkcji oraz równie drastyczne ograniczenie zapotrzebowania na sprzęt i uzbrojenie ze strony polskiej armii. Z drugiej strony brak jest wystarczających środków finansowych przeznaczanych na obronność oraz zasadniczo zmieniała się koncepcja obronna państwa. Okolicznością utrudniającą poprawę kondycji przemysłu obronnego był ogólny kryzys gospodarki polskiej i konieczność jej transformacji oraz obowiązujący wówczas w sferach rządzących pogląd, że określenie odpowiednich parametrów makroekonomicznych i ich stabilizacja wystarczy, aby wymusić na przedsiębiorstwach pożądane przemiany proefektywnościowe. Oczekiwania te sprawdziły się tylko w niewielkim stopniu. W efekcie, zamiast zdecydowanych zmian dostosowawczych, nastąpił prawie równomierny w całym przemyśle spadek produkcji i wykorzystania mocy wytwórczych. W przypadku sektora zbrojeniowego zjawiska kryzysowe miały znacznie ostrzejszy przebieg, a poprawa sytuacji następowała znacznie wolniej.

Działania restrukturyzacyjne rządu w odniesieniu do sektora zbrojeniowego ograniczały się w analizowanym okresie do zalecania opracowywania i wdrażania indywidualnych programów restrukturyzacyjnych i konwersyjnych, przy jednoczesnej zgodzie / w trybie indywidualnym / na wykorzystywanie zwalnianych mocy po produkcji „s” na potrzeby cywilne. Mimo wielu prób przebudowy

przemysłu zbrojeniowego rezultaty tych przedsięwzięć okazały się dalekie od oczekiwania. Przemysł ten po dziesięciu latach od podjęcia w Polsce procesów transformacji jest nadal nie zrestrukturyzowany, nie skonsolidowany i źle zarządzany. W efekcie jest zapóźniony pod względem technologicznym, a w konsekwencji jego wyroby są mało konkurencyjne. Niewielki w związku z tym eksport oraz śladowe zamówienia ze strony odbiorców krajowych powodują utrzymywanie się jego kondycji w fatalnym stanie. Negatywnie należy ocenić pojawiające się w ślad za tym skrajne pomysły proponujące całkowitą lub prawie całkowitą likwidację polskiego przemysłu zbrojeniowego, uzasadniające takie podejście możliwością importu sprzętu i uzbrojenia. Posiadanie przemysłu zbrojeniowego obok posiadania sił zbrojnych, jest jednym z filarów suwerenności militarnej państwa, a ta z kolei jest bardzo ważnym składnikiem niezależności politycznej. Rezygnacja z posiadania własnego przemysłu zbrojeniowego całkowicie uzależnia armię od importu uzbrojenia. Likwidacja firm bezpośrednio zbrojeniowych pociągnęłaby za sobą co najmniej drastyczne pogorszenie lub bankructwo całego łańcucha firm kooperujących, co zrodziłoby szereg konsekwencji ekonomicznych i społecznych. Wyjściem z sytuacji wydaje się potraktowanie wejścia do NATO nie jako przeszkody dla polskiego przemysłu zbrojeniowego, lecz szansy dla niego. Włączenie polskiego przemysłu w wielonarodowe programy zbrojeniowe oraz w procesy koncentracji przemysłów zbrojeniowych państw europejskich umożliwiłoby mu dostęp do nowoczesnych technologii na dogodnych warunkach oraz wzmocnienie kapitałowe. Możliwe są różne formy współpracy - od prostej wymiany handlowej, poprzez zakupy licencji, różne formy kooperacji, joints ventures, aż do fuzji. Zarysowujące się szanse uratowania przemysłu zbrojeniowego; wymagają jednak w pierwszym rzędzie sformułowania jednolitej polityki gospodarczo-obronnej, a następnie konsekwentnej i elastycznej jej realizacji.

Czwarty. Kształtowanie obronnej infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju, którą stanowi system tworzący warunki kształtowania bezpieczeństwa narodowego obejmującego transport, łączność, energetykę i gospodarkę wodną oraz

w pewnym zakresie również budownictwo, ukierunkowane było na utrzymanie dotychczasowych strategicznych kierunków działań. Oparte ono zostało na realizacji zasady łączenia wymagań pokojowego rozwoju kraju z wymaganiami wynikającymi z funkcjonowania w różnych stanach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Realizacja tych zadań, rozpatrywana pod względem technicznym, ekonomicznym, organizacyjnym i przestrzennym, ze względu na brak środków okazała się być jednak dalece ograniczona.

W obszarze transportu sprawność infrastrukturalną utrzymał jedynie transport kolejowy i w nieco mniejszym stopniu transport drogowy, co jednak pozostawało w związku rozwojem tych elementów infrastrukturalnych wynikającym z przeszłościowych zobowiązań sojuszniczych. Sieć komunikacyjna, na którą składają się: sieć drogową, kolejową, morską, drogi wodne śródlądowe oraz powiązane wzajemnie węzłami komunikacyjnymi, z punktu widzenia potrzeb obronnych zaczęła odbiegać od wymogów, bowiem w dekadzie lat 90-tych daleko idącym zmianom uległy kierunki zagrożeń. Sieć dróg, chociaż jest zróżnicowana zarówno pod względem gęstości, jak i jakości, nie w pełni odpowiada obecnym (i przyszłym) potrzebom obronnym Rzeczypospolitej.

Z gospodarczo-obronnego punktu widzenia w okresie transformacji ustrojowej utrzymywało się wysokie tempo rozwoju przedsiębiorstw świadczących usługi z zakresu łączności (telekomunikacja i Poczta Polska). Wobec dynamicznego przyrostu nakładów inwestycyjnych oba te sektory odnotowały wzrost liczby użytkowników, a w rezultacie realny wzrost przychodów. Najintensywniej rozwijającym się działem łączności stała się telekomunikacja stacjonarna i ruchoma. Mimo rosnącej liczby abonentów telefonii stacjonarnej, Polska pozostaje daleko w tyle za krajami Europy Zachodniej. Konsekwencją niskiego stopnia rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej stał się nierówny dostęp do niej w różnych częściach kraju. Do celów strategicznych telekomunikacji należy zmniejszenie dystansu Polski do krajów UE, modernizacja telefonii (likwidacja central rocznych, wprowadzenie świetlnych przekaźników informacji) oraz rozbudowa telefonii bezprzewodowej. Znacznie poprawiła się (głównie w dużych miastach) jakość świadczonych usług pocztowych.

Patrząc przez pryzmat bezpieczeństwa energetycznego, czynnikami decydującymi o nich jest: ilość i jakość własnych zasobów surowców energetycznych, infrastruktura energetyczna, potencjał gospodarki, pozycja danego kraju w handlu światowym oraz zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii. W grupie tych czynników znaczące miejsce odgrywa infrastruktura techniczno-ekonomiczna energetyki, którą uznać należy za dalece niewystarczającą i ujawniającą niezadowalającą jakość i niezawodność zaopatrzenia w energię, mimo, że w analizowanym okresie miało miejsce również niepełne wykorzystanie mocy w elektrowniach. Regres ten spowodowany został mniejszym zapotrzebowaniem na energię, na co wpływ miał z jednej strony znaczny wzrost cen energii, z drugiej zaś dążenie racjonalizacji jej zużycia przez głównych odbiorców energii elektrycznej. Do tego dochodziło jeszcze nie w pełni odpowiadające zapotrzebowaniu na energię rozmieszczenie jej produkcji. Największa luka pod tym względem, a w ślad za tym niedobór mocy, wystąpiła w północno-środkowej i północno-wschodniej Polsce. Nadmiar mocy występuje natomiast w centralnej części kraju. Polska energetyka znajduje się w fazie transformacji i dostosowania jej do wymogów systemu rynkowego i Unii Europejskiej. Proces ten obejmuje górnictwo surowców energetycznych, elektroenergetykę, ciepłownictwo zdalne indywidualne, koksownictwo i dystrybucje paliw naftowych oraz gazownictwo.

Ważnym elementem infrastruktury energetycznej jest również system transportu gazu i ropy naftowej. Koncentrując uwagę na infrastrukturze energetycznej gazowej, zauważyć trzeba, że polski system gazowniczy wymaga dalszego rozwoju poprzez rozbudowę podziemnych zbiorników gazu, gazociągów przesyłowych i podłączeniowych oraz tłoczni gazu. Zdecydowanie lepsza jest sytuacja w odniesieniu do infrastruktury sieci paliwowej, bowiem Polska dysponuje kilkunastoma dużymi składami naziemnych paliw i rozbudowaną siecią stacji benzynowych.

W obszarze infrastruktury obronno-ekonomicznej najgorsza sytuacja dotyczy systemu gospodarki wodnej. Ujawnił on utrzymywanie się znaczących zaniedbań we wszystkich jego ogniach, co ma duże znaczenie przy postępującym wzroście znaczenia tego systemu dla gospodarki narodowej i obronności kraju.

Najtrudniejszą wydaje się sytuacja w podsystemie zaopatrywania ludności w wodę pitną i gospodarki narodowej w wodę przemysłową. W sumie za złą należy uznać sytuację w krajowym systemie dróg wodnych.

Coraz lepsza wydaje się natomiast sytuacja w budownictwie, charakteryzuje się ona wysokim tempem wzrostu produkcji, któremu towarzyszy jednocześnie wzrost zatrudnienia i wydajności pracy oraz poprawa wyników finansowych. Konsekwencją tego jest wzrost znaczenia budownictwa w kreowaniu wzrostu gospodarczego.

Piąty. Ważnym problemem z zakresu polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji ustrojowej stały się rezerwy państwowe, a w szczególności problematyka ich funkcjonowania oraz kosztów gromadzenia i utrzymania. U ich podstaw leżą zagrożenia mające przyczyny naturalne, polityczne, militarne, czy też gospodarcze. W analizowanym okresie zmianie uległa klasyfikacja rezerw (na gospodarcze i specjalistyczne - nazywane również mobilizacyjnymi) oraz tryb i sposób ich planowania. Przyjęte rozwiązania nie są najlepsze. Fakt, iż całkowity koszt utrzymania rezerw państwowych spoczywa na budżecie państwa, oznacza, że ich poziom stanowi jednocześnie odbicie sytuacji gospodarczej kraju, co tworzy paradoksalną sytuację, że im gospodarka jest słabsza, bardziej wrażliwa na szereg zagrożeń, tym bardziej potrzebuje oparcia w rezerwach. Jednak jej słabość powoduje, iż nie jest ona w stanie stworzyć wymaganego poziomu rezerw, co z kolei odbija się na skutecznym przezwyciężaniu sytuacji kryzysowych.

Szósty. Ważnym obszarem koncentracji uwagi polityki gospodarczo-obronnej jest nauka. Fakt, iż jest ona motorem rozwoju, sprawdza się również w obszarze bezpieczeństwa (zwłaszcza w odniesieniu do postępu naukowo-technicznego) zarówno w zakresie dotyczącym określenia rodzajów i rozmiarów zagrożeń, jak i tworzenia (utrzymywania) systemu obrony państwa zdolnego do zapobiegania i przeciwdziałania owym zagrożeniom. Dlatego wszelkie podstawowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa kraju należy opierać na wynikach przeprowadzonych badań naukowych. Istotny wpływ wywiera na nią z jednej

strony polityka naukowa, a w niej określenie priorytetów, z drugiej natomiast – formy i sposoby jej finansowania. Zdając sobie w pełni sprawę z istniejącej w kraju sytuacji, należy z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że wśród priorytetów badawczych musi się znaleźć problem bezpieczeństwa państwa. Jeżeli nauka nie wypracuje, a odpowiednie instytucje nie wdrożą wypracowanych w tym obszarze rozwiązań, pod znakiem zapytania może stać istnienie nie tylko działalności naukowej, lecz nawet samego organizmu państwowego. Zasadniczym wyrazem poziomu naukowo-technicznego w zakresie obronności państwa jest jakość uzbrojenia i wyposażenia sprzętu technicznego posiadanego przez siły zbrojne. Pod tym względem polska armia zdecydowanie odbiega od standardów europejskich.

Istniejący system kierowania nauką w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wymaga usprawnienia. Należałoby określonej instytucji powierzyć ukierunkowanie badań dotyczących bezpieczeństwa państwa. Instytucja ta powinna być odpowiedzialna przed wyższymi instancjami za: opracowanie polityki naukowej w omawianym zakresie, w tym określania priorytetów oraz prowadzenie działalności zmierzającej do rozwoju tych nauk. Wymagałoby to jednak dokonania odpowiednich zmian organizacyjnych, a przede wszystkim powołania kompetentnych osób do pracy w tym zakresie.

Warunkiem uzyskania odpowiednio uzasadnionych rozwiązań naukowych w zakresie bezpieczeństwa kraju jest zdolność nauki do wykonania ciężących na niej zadań. Zależy ona głównie od: ludzi, którzy rozwiązują określone problemy naukowe, ich kwalifikacji oraz współpracy w trakcie prac badawczych; metodologii (metodyki, metod) pracy naukowej, to jest jej wpływu na racjonalność i prawidłowość rozwiązań badawczych; przyjętego systemu kierowania działalnością naukową uwzględniającą zależność rozwiązań naukowych od prognozowania, programowania, planowania, organizowania, pobudzania i kontrolowania tej działalności.

Radykalne zmiany na korzyść w obszarze postępu naukowo-technicznego przynieść może jedynie: rozwijanie działalności naukowo-badawczej w ośrodkach krajowych oraz współpraca z krajami gwarantującymi korzystne warunki ekonomiczne i polityczne, co wymaga kierowania na ten cel zdecydowanie

większych środków finansowych niż dotychczas; uruchomienie w kraju produkcji nowoczesnego uzbrojenia (także licencyjnego), a w przypadku techniki złożonej wymagającej zaangażowania wielu ośrodków naukowo-badawczych i producentów, w tym również spoza kraju, uruchomienia rządowych programów zbrojeniowych finansowanych z budżetu państwa niezależnie od nakładów na resort obrony; sprowadzenia jedynie wybranej techniki wojskowej z zagranicy, z gwarancją dostaw zapasów części zamiennych, środków bojowych i materiałowych, szkoleniowych oraz - w przypadkach szczególnych - także zapewnienia usług obsługowych i naprawczych.

Siódmy. Państwo dużą szansę wzmocnienia obronności kraju dostrzega we współpracy międzynarodowej w dziedzinie gospodarczo-obronnej. Przyjmuje ona różne formy - od szeroko rozumianej współpracy w całym obszarze gospodarki obronnej po handel zagraniczny sprzętem specjalnym. W praktyce stanowią ją kontakty zarówno z krajami postkomunistycznymi jak również krajami Zachodu.

W związku zaś z nową doktryną obronną oraz przystąpieniem naszego kraju do NATO nastąpił rozwój międzynarodowej współpracy z krajami Zachodu. W sumie całą dotychczasową współpracę polskiego przemysłu obronnego z przemysłami państw zachodnich należy uznać za incydentalną. Oznacza to potrzebę podejmowania dalszych działań na rzecz jej rozszerzenia i przyspieszenia. Przyszłościowe kształtowanie międzynarodowej współpracy gospodarczej w obszarze obronności ukierunkowane zostać powinno na działania sprzyjające technicznej, proceduralnej i strukturalnej modernizacji naszych sił zbrojnych, zgodnie z standardami NATO. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna służyć powinna procesowi faktycznej integracji polskich struktur obronnych z odpowiednimi strukturami NATO.

Polski przemysł obronny dysponujący wysokiej klasy kadrami, technologią i potencjałem jest zdolny do zaspokojenia w znacznym stopniu potrzeb nie tylko naszej armii, ale również potrzeb kontrahentów zagranicznych.

Przełom lat 80-tych i 90-tych przyniósł radykalne zmiany na politycznej i militarnej mapie świata. W ślad za tym zaczął się kurczyć gwałtownie popyt na

światowym rynku broni. Spadkowi popytu na broń towarzyszyło jednocześnie zaostrzenie się konkurencji na rynku międzynarodowym. Powszechnym stało się oczekiwanie pozyskania tanich, ale jakościowo ofert wysokich połączonych z przepływem kapitału i transferem najnowszej technologii. Konsekwencją takiej sytuacji stały się trudności rozwojowe przemysłu zbrojeniowego w wielu krajach na całym świecie. Sytuacja ta zderzyła się z mającym w tym czasie miejsce załamaniem się wewnętrznego rynku zamówień dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Osłabienie wewnętrznych zamówień będących w istocie wizytówką możliwości eksportowych - wywarło także negatywny wpływ na eksport uzbrojenia. Trudno bowiem wymagać, by zagranica zamawiała polskie uzbrojenie, skoro nie chce go kupować własna armia.

Istotnym problemem międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej jest nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi. Został on również dostrzeżony w polskiej rzeczywistości. W ślad za tym zostały podjęte prace nad krajowym systemem kontroli obrotu z zagranicą zaawansowanymi technologiami przeznaczonymi zarówno dla wojska, jak i do celów cywilnych. Ten kierunek postępowania jest zbieżny ze zmianami w światowym systemie kontroli obrotu sprzętem specjalnym. Dla Polski praktyczne stosowanie efektywnej kontroli eksportu jest warunkiem dostępu do nowoczesnych towarów i technologii. Skuteczna i odpowiadająca światowym standardom kontrola eksportu produkowanych w naszym kraju towarów i technologii ułatwi bowiem naszemu krajowi dostęp do najnowocześniejszych zagranicznych towarów, technologii i myśli technicznej, co z kolei przyczyni się do poprawy jakości rodzimych towarów, a tym samym zapewni szerszy dostęp do rynków międzynarodowych. Wszystko to ma zaś ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki naszego kraju, a zarazem gwarantuje wiarygodność Polski.

Polski system kontroli obrotu sprzętem specjalnym nie określa natomiast kierunków geograficznych wysyłki towarów i technologii jest. Podporządkowuje się w tym względzie zasadom zawartym w międzynarodowych porozumieniach precyzujących sytuacje i warunki, w których zakłada się odmowę dostaw.

Porozumienia te zakładają także wymianę informacji na temat krajów i obiektów szczególnego ryzyka.

Ósmy. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności: zapewnienia optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju; przygotowania bazy do wykonania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; oraz stworzenia warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych, będące głównym zadaniem gospodarki obronnej, powinno znaleźć swój wyraz w założeniach i realizacji polityki gospodarczo-obronnej. Trudna sytuacja gospodarcza kraju pierwszej połowy lat 90-tych wymusiła jednak na państwie określone zachowania w obszarze zaspokojenia potrzeb na rzecz kształtowania obronności kraju. Znalazły one wyraz w malejącej wielkości wydatków obronnych. Te zaś z kolei skutkowały konkretnym poziomem zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych i obrony cywilnej kraju. Stan ten w sumie należy określić jako dalece niezadowolający i mogący rodzić zagrożenia.

Budowa przyszłościowego, a podjętego obecnie systemu obrony państwa stanowiącego jednocześnie element koalicyjnego systemu obronnego wymaga zaspokojenia jego potrzeb we wszystkich elementach funkcjonalnych. W układzie militarnym proces ten zostanie skoncentrowany na zachowaniu gotowości bojowej i sprawności armii, co wymagać będzie ciągłego zasilania w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt techniczny, odtwarzania zapasów materiałowych, przeprowadzania modernizacji sprzętu i uzbrojenia, intensyfikacji prac naukowo-badawczych oraz dokonywania zmian w dyslokacji wojsk. W układzie pozamilitarnym wysiłek powinien zostać skoncentrowany na stworzeniu sprawnego systemu kierowania obronnością państwa, wykonaniu niezbędnych przedsięwzięć zapewniających sprawne uruchamianie procedur i prac mających zapewnić obronę i ochronę ludności oraz majątku narodowego, a także zgromadzenie niezbędnych rezerw materiałowych gwarantujących sprawne funkcjonowanie gospodarki w okresach zagrożeń bezpieczeństwa kraju. Całość tych przedsięwzięć ściśle uwarunkowana będzie rzeczywistym poziomem nakładów na obronę narodową. Wobec aktualnej

sytuacji w tym zakresie zadaniem pierwszoplanowym jest powstrzymanie spadkowej tendencji nakładów na obronę narodową, a następnie sukcesywne ich podwyższanie.

Dziewiąty. Przedmiotem zainteresowania polityki gospodarczo-obronnej państwa pozostaje również system uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenie socjalne żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Aktualnie wiele miejsca i uwagi w toczących się debatach nad istotą przeobrażeń w Siłach Zbrojnych RP poświęca się zmianom w strukturach organizacyjnych, etatyzacji, wyposażeniu jednostek operacyjnych w najnowsze generacje uzbrojenia oraz funkcjonującym przedstawicielstwom wojskowym przy NATO. Nieco mniej natomiast mówi się o czynniku ludzkim, sytuacji materialnej kadry zawodowej, jej pozycji w odniesieniu do żołnierzy innych armii czy innych zawodów zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym.

System uposażeń żołnierzy stanowi istotny element wspierający procesy zarządzania i dowodzenia siłami zbrojnymi, szkolenia i gotowości bojowej wojsk oraz realizacji polityki kadrowej. Powinien on uwzględniać:

- odpowiedni poziom uposażeń umożliwiający pełne oddanie się żołnierza służbie wojskowej i zapewniający godne życie jego rodzinie;
- zróżnicowanie uposażeń na poszczególnych stanowiskach służbowych odpowiednio do zakresu obowiązków, wymaganych kwalifikacji i ponoszonej odpowiedzialności, co sprzyjałoby podwyższaniu kwalifikacji i obejmowaniu wyższych stanowisk;
- odpowiednią rekompensatę finansową z tytułu pełnienia służby w szczególnie trudnych warunkach;
- uprawnienia żołnierza do należności pozauposażeniowych stosownie do stażu służby wojskowej, sytuacji rodzinnej i życiowej (np. nagrody jubileuszowe, zasiłki osiedleniowe, odprawy przy zwolnieniu ze służby, należności pośmiertne).

Obowiązujący system uposażeń charakteryzuje się obligatoryjnym oraz centralnie ustalaniem poziomu uposażeń na poszczególnych stanowiskach i jest dostosowany do struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych RP, modelu przebiegu służby wojskowej żołnierzy zawodowych oraz możliwości budżetowych resortu obrony narodowej. Dlatego przy ocenie funkcjonowania tego systemu należy oddzielić jego rozwiązania systemowe od poziomu uposażeń, który jest wynikiem polityki budżetowej państwa w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.

Ważnym uzupełnieniem składników uposażenia są pozostałe należności pieniężne przysługujące kadrze, które niewątpliwie mają istotny wpływ na ogólny poziom uposażenia żołnierzy, a do których zaliczyć należy: zasiłek na zagospodarowanie, gratyfikacja urlopowa, nagrody i zapomogi, Nagroda roczna, nagrody jubileuszowe, należności za podróże i przeniesienia służbowe, odprawa, ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za wszystkie urlopy zaległe, zryczałtowany ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby przejazd na koszt wojska, należności w związku ze śmiercią (zasiłek pogrzebowy, odprawa pieniężna), równoważnik mundurowy, równoważnik mieszkaniowy, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany przejazd na koszt wojska, uprawnienie do bezpłatnego żywienia.

Wprowadzone od 1 stycznia 1999 r. nowe uregulowania prawne dotyczące powszechnego systemu emerytalnego powodują, że w stosunku do żołnierzy obowiązują dwa systemy emerytalne.

Żołnierze zawodowi, którzy rozpoczęli służbę od dnia wejścia w życie ustawy (1 stycznia 1999 r.) objęci zostali nowym powszechnym systemem emerytalnym. Natomiast żołnierze będący w służbie, jak również aktualni emeryci i inwalidzi wojskowi pozostali w dotychczasowym systemie - zachowując dotychczasowe uprawnienia w zakresie zasad przyznawania emerytury i jej wysokości.

Podstawowym celem nowej reformy systemu emerytalnego jest zapewnienie odpowiednich środków utrzymania po osiągnięciu wieku emerytalnego lub wskutek utraty niezdolności do pracy, w mniejszym stopniu uzależniony od dotychczasowych możliwości budżetu państwa.

Do osiągnięcia tego celu stworzono warunki, by sami obywatele troszczyli się o swoją przyszłość i by byli zainteresowani w odkładaniu części swoich dochodów na poczet przyszłych emerytur (rent).

Dziesiąty. Bardzo ważnym zagadnieniem dla systemu obronnego państwa są zadania w zakresie zaspokojenia potrzeb obrony cywilnej, uprzedmiotowionej w formacjach terenowych, zakładowych i specjalistycznych. Wynikają one z zakresu zadań obrony cywilnej, wśród których wskazać trzeba przede wszystkim ochronę ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny, jak również współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń, a także w usuwaniu ich skutków. Przedsięwzięcia te uregulowane są całym szeregiem rozwiązań prawnych.

Funkcjonowanie tego ważnego elementu systemu obrony państwa znajduje się od początku lat 90-tych w okresie gruntownych przeobrażeń organizacyjnych i kompetencyjnych. W wypełnieniu przypisanych mu ról napotkało cały szereg ograniczeń z powodu znacznego zmniejszenia nakładów finansowych ze strony państwa. Sytuacja ta spowodowała wiele negatywnych skutków, w tym ograniczenie zakresu rozbudowy infrastruktury obrony cywilnej, zmniejszenie zakupu sprzętu dla formacji obrony cywilnej i zahamowanie procesu szkolenia obronnego, zwłaszcza kadr kierowniczych organów administracji państwowej.

Prognozy uwarunkowań rozwojowych kraju dowodzą, iż problem obrony cywilnej zyskiwał będzie w przyszłości coraz większe znaczenie. Wzrost roli obrony cywilnej w systemie obrony kraju wiązać będzie się jednak z wzrostem jej potrzeb. Ich zaspokojenie wymagać będzie wyraźnego zwiększenia na nią nakładów finansowych.

Ochrona ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami ekologicznymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej, samorządowej a także organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznaniu,

zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa.

Jedenasty. Umacnianie obronności RP, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji państwowej, innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela. Świadczenia na rzecz obronności kraju obejmują świadczenia osobiste, rzeczowe i szczególne. Świadczenia osobiste wykonywane są w czasie pokoju w fazie ogłoszenia mobilizacji i wojny. Realizowane są one według określonych procedur. Świadczenia rzeczowe wykonywane są w czasie pokoju oraz w fazie ogłoszenia mobilizacji i wojny. Ich realizacja oparta jest na zbiorze określonych procedur. Przedmioty świadczeń rzeczowych mogą być przeznaczone: na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych wynikających z wojennych struktur organizacyjnych jednostek wojskowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony państwa – zwane „etatowymi świadczeniami rzeczowymi”; do używania przez jednostki wojskowe, organy obrony cywilnej oraz państwowe jednostki organizacyjne, wykonujące zadania dla potrzeb obrony państwa, nie podlegające włączeniu w skład ich struktur organizacyjnych – zwane „doraźnymi świadczeniami rzeczowymi”. Świadczenia szczególne wykonują terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne. Świadczenia te wykonywane są odpłatnie i finansowane z budżetu państwa według przyjętych procedur .

Dwunasty. Nowym elementem praktyki polityki gospodarczo-obronnej stał się problem wsparcia logistycznego sojusznicznych wojsk NATO na obszarze Polski (Host Nation Support – HNS). Wiąże się ono z wzmocnieniem wojskowej obecności Sojuszu w obszarze kryzysowym w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa

Polski. Współczesne koncepcje użycia sił Sojuszu zakładają korzystanie z infrastruktury państwa przyjmującego oraz pozyskanie wsparcia cywilnego w zakresie logistyki, komunikacji, opieki medycznej oraz poparcia społecznego. Tego rodzaju pomoc nazywa się wsparciem przez państwo-gospodarza. Wsparcie przez państwo przyjmujące to uzupełnianie na miejscu potencjału i możliwości przybywających do Polski sił sojuszniczych obejmuje udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochronę wojsk i obiektów w celu skrócenia czasu i zwiększenia wielkości dostaw.

HNS jest definiowane w NATO jako cywilna i wojskowa pomoc świadczona w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów przez państwo, na którego terytorium przemieszczają się (także w tranzycie) lub są rozmieszczone i działają siły i organizacje NATO. Zakres realizowanych przedsięwzięć (pomocy) regulują zobowiązania wynikające z porozumień w ramach Sojuszu lub z dwustronnych bądź wielostronnych umów zawartych między „państwem gospodarzem” oraz organizacją NATO (dowódcami NATO) i państwem/państwami wysyłającymi wojska. Wsparcie udzielane przez państwo przyjmujące polega na: udzieleniu pomocy (ułatwień) w czasie przyjęcia na granicy państwa (granicznej placówce kontrolnej); zapewnieniu swobody przegrupowania do rejonu operacji, rozmieszczenia wojsk w terenie i działań; dostarczaniu materiałów usług i pomocy.

HNS wykracza jednak poza obszary logistyki. Jego celem jest podtrzymywanie zdolności bojowej i swobody działania wojsk sojuszniczych, zaspokojenie ich potrzeb oraz uchronienie przed brakami materiałowymi uniemożliwiającymi wykonanie zadań. Zabezpieczenie logistyczne sojuszników obejmuje: pozyskiwanie, magazynowanie, transport i rozdział oraz eksploatację i remonty wszelkich środków zaopatrzenia (w tym sprzętu); transport stanów osobowych i materiałów oraz kierowanie ruchem wojsk; udostępnienie obiektów i urządzeń infrastruktury; świadczenie usług socjalno-bytowych; zabezpieczenie medyczne. Ważne jest przy tym, aby potrzebne sojusznikom zaopatrzenie i urządzenia pomocnicze były dostarczane: w potrzebnych ilościach; we właściwym czasie; we wskazane miejsca; w należytej jakości (w stanie użyteczności).

Oprócz funkcji logistycznej HNS jest równocześnie specyficzną formą współpracy cywilno-wojskowej. Współpraca ta (Civil Military Cooperation – CIMIC) jest narzędziem, za pomocą którego dowódcy sił NATO nawiązują i utrzymują na terenie państwa – gospodarza formalne stosunki (relacje) z miejscowymi władzami, przedstawicielami partii politycznych, administracji publicznej, społecznościami oraz międzynarodowymi, rządowymi i pozarządowymi organizacjami. Celem CIMIC jest uzyskanie kooperacji zapewniającej tworzenie warunków zabezpieczających dowódcę materialną i militarną przewagę nad przeciwnikiem. CIMIC to zasady i przedsięwzięcia, które wspierają działania wojsk Sojuszu. Różnica pomiędzy cywilnymi zadaniami HNS i CIMIC jest płynna i trudna do określenia. Rola państwa gospodarza (HNS) polega raczej na dostarczeniu (a ściślej – na wskazaniu) cywilnych źródeł zaopatrzenia i usług, natomiast rolą CIMIC jest *zapewnienie* dostępu do cywilnych producentów (dostawców) i usługodawców oraz *uzyskanie* potrzebnych świadczeń.

Zadania wykonywane przez organy państwa przyjmującego wykraczają poza ramy zabezpieczenia logistycznego (działań logistycznych). Zakres udzielanego wsparcia jest więc bardzo szeroki. Analiza doświadczeń naszych sojuszników ukazuje aż trzy obszary działań realizowanych w ramach HNS: (wojskowe) zabezpieczenie usługowe walki (combat service support) realizowane w ramach działań administracyjnych przez jednostki i urządzenia logistyki wojskowej gospodarza (jego „agendy logistyczne”); wykorzystanie zasobów cywilnych z „Programu CEP” (Civil Emergency Planning) – czyli udostępnienie infrastruktury, dostaw i usług realizowane na wypadek zagrożenia przez organizacje i przedsiębiorstwa cywilne; niektóre pomocnicze działania bojowe (operational assistance) prowadzone przez specjalistyczne jednostki wojskowe gospodarza (obrony terytorialnej lub wydzielone z wojsk operacyjnych), które towarzyszą (asystują) przybyłym wojskom sojusznika. Jednak jądro udzielanego wsparcia i jego zasadniczą treść stanowią działania logistyczne.

Analiza aktualnych możliwości Polski jako gospodarza oraz przewidywanych potrzeb naszych sojuszników pozwala przypuszczać, że mogą oni oczekiwać: zaopatrywania raczej w proste (powszechnie stosowane) środki: wodę,

żywność, benzyny, oleje napędowe i niektóre smary. Z czasem - gdy podejmiemy produkcję nowych i dobrych jakościowo artykułów - zapotrzebowanie może rozszerzyć się na umundurowanie, uzbrojenie, narzędzia, części zapasowe, pojazdy, środki saperskie i amunicję; ograniczonej pomocy w obsłudze i remoncie sprzętu (jesteśmy przygotowani do obsługi sprzętu własnego, który różni się znacznie od sojuszniczego); szerokiego zakresu usług: dostarczania map; pralniczych; kąpielowych; handlowych; pocztowych; pozyskiwania siły roboczej; pogrzebowych; udostępnienia portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych; kierowania ruchem wojsk i transportem zaopatrzenia; udostępnienia rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową; ograniczonej pomocy w zabezpieczeniu medycznym, które w NATO realizowane jest zazwyczaj w układzie narodowym; pomocy w zawieraniu lokalnych kontraktów z cywilnymi dostawcami środków zaopatrzenia i usług; pośrednictwa i pomocy w księgowaniu i finansowaniu dostaw oraz rozliczaniu ewentualnych roszczeń.

Obok tego - w ramach pomocniczych działań bojowych jednostek polskich, które będą towarzyszyć (asystować) siłom sojuszniczym - mogą być realizowane: terytorialne rozpoznanie wojskowe i informowanie operacyjne; zabezpieczenie inżynieryjne (zwłaszcza przepraw przez przeszkody wodne, torowanie dróg i usuwanie niewybuchów); działania porządkowe żandarmerii i ochrona wojsk i obiektów w rejonach tyłowych; udostępnienie stacjonarnej sieci łączności; pomoc w ewakuacji jeńców wojennych.

Trzynasty. Postulatywny model kształtowania polityki gospodarczo-obronnej powinien zasadzić się na formule: określenia ogólnych założeń postulowanego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia strategii obronnej; sformułowania stratyfikacji polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia wymagań strategii obronnej; wypracowania postulatów strategii obronnej wobec polityki gospodarczo-obronnej. Ponieważ przyszłość obronności kraju zależy od spełnienia całego szeregu wymagań przez gospodarkę

narodową, w tym przede wszystkim przez tę jej część, która tworzy gospodarcze podstawy obronności kraju, stosownie do założeń budowanego w naszym kraju nowego ładu ekonomicznego, oznacza to konieczność uwzględnienia przy wypracowywaniu formuły postulatywnego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego ze względu na strategię obronności kraju, obok zewnętrznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego Polski, także uwarunkowań wewnętrznych. Poznanie natury wymagań strategii obronnej wobec polskiej gospodarki wymaga zastosowania skoordynowanego podejścia i makroorganizacyjnego. Sformułowane na takim podłożu ogólne założenia postulatywnego modelu wiążą się poprzez system zarządzania i kierowania gospodarką narodową (w tym obronnej) z obszarem obronności państwa - w tym ze strategią i polityką obronną państwa. Oba te obszary łączy także ze sobą polityka bezpieczeństwa państwa, której częścią składową jest także polityka bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

Wymagania bezpieczeństwa ekonomicznego pod kątem jego związków ze strategią obronną jawią się przede wszystkim jako wymagania dla systemów kierowania i zarządzania gospodarką narodową - w tym gospodarką obronną. Są one wymaganiami stratyfikacji wobec bezpieczeństwa ekonomicznego i koncentrują się na procedurach wyboru strategii dopuszczalnych, rozpoznaniu obszarów i procesów restrukturyzacji oraz na identyfikacji warunków kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. W swej istocie są to więc wymagania proceduralne, weryfikacyjne i dostosowawcze.

Warunki funkcjonowania gospodarki obronnej i kształtowania strategii obronnej dają się ująć w zbiorze założeń: pożądany stan organizacji gospodarki określają - przy danej strategii rozwoju, zagrożeniach i strukturze rzeczowo-materialnej - procesy restrukturyzacyjno-rozwojowe; procesy restrukturyzacyjno-rozwojowe w powiązaniu z mechanizmem funkcjonowania i rozwoju społecznej gospodarki rynkowej są głównym źródłem zmian zależnych; zmiany zależne (od organizacji) wraz ze zmianami niezależnymi oraz tzw. stanem bazowym (lub początkowym) składają się na model teoretyczny systemowych zmian warunków podstawowych (przy czym model teoretyczny zakłada koordynację celów obrony z pokojowym rozwojem społeczno-gospodarczym, natomiast w praktyce cele

obrony są określone w innych dokumentach niż cele społeczno-gospodarcze); model teoretyczny zmian warunków (rozumianych w sensie poprawy warunków osiągania gotowości obronnej) jest funkcją stanu bazowego, przebiegu procesów rozwojowych (lub programów) oraz funkcjonowania i rozwoju gospodarki.

Osiągnięcie zamierzonych celów wymaga stałej, skutecznej koordynacji planowania, organizowania, doskonalenia zawodowego, nadzorowania i monitorowania kontrolującego całość procesu. W okresie transformacji gospodarczej rodzi się konieczność kreowania nowych, często przejściowych zachowań i ich podstaw teoretyczno-metodycznych zbudowanych na następujących warunkach ogólnych: restrukturyzacja gospodarki jest warunkiem stabilizacji i wzrostu gospodarczego; stabilizacja gospodarki oraz rachunek efektywności nakładów publicznych jest warunkiem stabilizacji systemu gospodarczo-obronnego; stabilizacja systemu gospodarczo-obronnego oraz proefektywnościowa alokacja kapitałów publicznych jest warunkiem (koniecznym, ale nie dostatecznym) stabilizacji podstaw wewnętrznych proefektywnościowego rozwoju systemu obronnego; stabilizacja podstaw wewnętrznych proefektywnościowego rozwoju systemu obronnego oraz stabilizacja podstaw zewnętrznych bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej jest warunkiem koniecznym stabilizacji systemu politycznego; stabilizacja systemu politycznego oraz normalizacja, standaryzacja i informatyzacja systemu dowodzenia określają podstawowe warunki techniczno-organizacyjne zarządzania w dziedzinie obrony oraz sprawność systemu kierowania (państwowego mechanizmu bezpieczeństwa narodowego).

Bezpieczeństwo ekonomiczne kraju, jeśli formułować wobec niego postulaty ze strony strategii obronnej, postrzegane jest z punktu widzenia warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa odpowiadających wymaganiom strategii obronnej. W takim układzie zdeterminowane jest szeregiem czynników, które można zgrupować w trzech zbiorach, a mianowicie: nieekonomicznych, ekonomicznych oraz polityki bezpieczeństwa. Każdy z nich zarówno ze względu na jego kształtowanie, jak i na powstawanie zagrożeń dla tego stanu - ujawnia wymiar zewnętrzny i wewnętrzny. W wymiarze zewnętrznym dostrzegać trzeba je poprzez globalne tendencje rozwojowe współczesnego świata i skutki z nich wynikające.

W wymiarze zaś wewnętrznym - poprzez kryteria ogólnego poziomu cywilizacyjnego odniesionego do warstwy naukowo-technicznej, organizacyjnej, politycznej, społecznej, militarno-obronnej, ekonomicznej itd.

Czternasty. Dokonane analizy i oceny założeń i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa wykazały, iż nabrała ona narodowego charakteru. Nie przeszkodziła temu w dużej mierze jej prowizoryczność. Zdecydowały o tym obok dość długiego okresu wypracowywania nowej doktryny obronnej państwa, także radykalne - chociaż dalekie ciągle od stabilności - zmiany w organizacji naczelných władz kierujących obroną narodową, trwająca ciągle redukcja i restrukturyzacja sił zbrojnych, a także konwersja i reorganizacja przemysłu zbrojeniowego.

Bilans zalet i wad polityki gospodarczo-obronnej Polski wydaje się zrównoważony. Po stronie zalet wskazać trzeba przede wszystkim na: zerwanie z koncepcją powszechnej wojny jądrowej i z koncepcją działań ofensywnych przeciwko Europie Zachodniej; większe uwzględnienie możliwości ograniczonych konfliktów - zwłaszcza w pobliżu naszych granic; oraz położenie akcentu na suwerenność poczynań obronnych. Po stronie wad zauważyć trzeba zaś przede wszystkim: zastąpienie obrazu wroga i sojusznika rozmytą tezą o zagrożeniach państwa w systemie bezpieczeństwa zbiorowego; ubogi zakres analiz konfliktów zbrojnych i niezbrojnych oraz brak wskazań co do prawdopodobieństwa ich zaistnienia.

Na stan koncepcyjny i realizacyjny polityki gospodarczo-obronnej państwa znaczący wpływ miały także dość niestabilne koncepcje polityki gospodarczej państwa, co zaważyło na relatywnie słabej spójności polityki obronnej i gospodarczej. Stan ten nastąpił mimo wyraźnego postępu w racjonalnym ujęciu doktryny obronnej Polski sprzyjającej opracowaniu spójnej polityki gospodarczo-obronnej i funkcjonowaniu gospodarki obronnej w warunkach pokoju i zagrożenia wojennego.

Kreśląc perspektywy polityki gospodarczo-obronnej Polski na najbliższe lata, nieodzownym przedsięwzięciem staje się jej legislacyjne wsparcie. Część z obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych nie przystaje bowiem do funkcjonującego ustroju społeczno-gospodarczego i nie stwarza warunków do sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa. Nie spełnia ona także wymogów ratyfikowanych przez Polskę postanowień konwencji międzynarodowych. Nakazem w tej sytuacji jest dokonanie zmian regulacji prawnych, jednak nie na drodze częściowych zmian lub przypadkowych korekt w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących obronności, lecz na zasadzie zmian systemowych. Dowiązane przy tym muszą one do przejrzystych, jednolitych zasad finansowania dostosowanego do realiów gospodarki rynkowej. Nieodzowną sprawą jest także jak najszybsze, wyraźne określenie kompetencji naczelných organów władzy państwowej.

9. *Praca zbiorowa pod redakcją Kró M., Odehnal L.,* *Vojevská Akademia v Brně, Brno 1998*
10. *Ekonomia bezpieczeństwa państwa - średniej wielkości. Teoria i praktyka,* *Praca zbiorowa pod redakcją Kurta S., Kró M., Warszawa-Brno 2000*
11. *Falkowski A., Pecunia servus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski,* *Bellona, Warszawa 1998*
12. *Gilman P., Kabaj M., Muzkiel T., Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystanie do roku 2000-2010,* *Kryk Tek, Warszawa 1997*
13. *Góben-Klas T., Sienkiewicz P., Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania, Fundacja Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999*
14. *Gyibowski T., Ekonomia polityczna kapitalizmu, PWE, Warszawa 1988*
15. *Kaja J., Złoty polityki gospodarczej SOH, Warszawa 1994*
16. *Kanerschen D.R., McKenzie J.S., Nardelli C., Ekonomik, Gdańsk 1994*
17. *Kozar, Państwo publiczne, PWE, Warszawa 1994*
18. *Kwociński S., strategia obrony RP, ACN, Warszawa 1978*

BIBLIOGRAFIA

A. POZYCJE KSIĄŻKOWE

1. Asmus R.D., NATO – koncepcja bezpieczeństwa w XXI wieku, Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1997
2. Balcerowicz B. Obronność państwa średniego, Bellona, Warszawa 1996
3. Balcerowicz B. Sojusz a obrona narodowa, Bellona, Warszawa 1999
4. Bolkowska Z., Skowronek Cz., Rezerwy państwowe, PWE, Warszawa 1997
5. Dobraczyński M., Stefanowicz J., Polityka zagraniczna, PWN, Warszawa 1984
6. Domaszewicz R., Finanse państw kapitalistycznych, PWN, Warszawa 1980
7. Dworecki S.E., Logistyka w wojsku. Warszawa 1996
8. Ekonomia obrony, Praca zbiorowa pod redakcją W.Stankiewicza. AON WS-O, Warszawa 1994
9. Ekonomia Obrony Státu, Praca zbiorowa pod redakcją Krč M., Odehnal L., Vojenská Akademie v Brně, Brno 1998
10. Ekonomia bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, Praca zbiorowa pod redakcją Kurini S., Krč M., Warszawa-Brno 2000
11. Fałkowski A., Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998
12. Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2000-2010, Key Tex, Warszawa 1997
13. Goban-Klas T., Sienkiewicz P., Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania, Fundacja Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999
14. Grabowski T., Ekonomia polityczna kapitalizmu, PWE, Warszawa 1988
15. Kaja J., Zarys polityki gospodarczej, SGH, Warszawa 1994
16. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., Ekonomia, Gdańsk 1991
17. Komar, Finanse publiczne, PWE, Warszawa 1994
18. Koziej S., strategia obronna RP, AON, Warszawa 1998

19. Kruszczyński S., Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1974
20. Kurowski S., Polityka gospodarcza PRL, Ujęcie modelowe. Cele, zasady, metody. Analiza krytyczna, Editions Spotkania, Warszawa 1990
21. Kuziński S., Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje, Warszawa 1987
22. Leksykon finansowo-bankowy, PWE, Warszawa 1991
23. Leksykon pokoju, KAW, Warszawa 1987
24. Leksykon wiedzy wojskowej, MON, Warszawa 1979
25. Majchrzak F., Problemy ekonomiki wojennej, MON, Warszawa 1984
26. Malak K., Bezpieczeństwo i obronność państwa MON Departament Stosunków Społecznych, Warszawa 1998
27. Marczak J., Jakubczak R., Obrona powszechna Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 1995
28. Podstawy Geografii ekonomicznej, PEW, Warszawa 1998
29. Polityka ekonomiczna, Pod redakcją B. Winiarskiego, AE, Wrocław 1992
30. Planowanie strategiczne, Praca zbiorowa pod redakcją A.Klasika, PWE, Warszawa 1993
31. Putkiewicz W., Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, WSI, Radom 1996
32. Secomski K., Elementy polityki ekonomicznej, PWE, Warszawa 1972
33. Stankiewicz W., Ekonomika wojenna, MON, Warszawa 1981
34. Wojsko Polskie. Informator 95, Bellona, Warszawa 1995
35. Zieliński R., Determinanty potencjału wojenno-ekonomicznego, w: Nauka - Finanse - Potencjał wojenno-ekonomiczny, „Folia Oeconomica”, nr 1266, Łódź 1993
36. Koziej S., Wołkowicz, Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, Warszawa 1998

B. EKSPERTYZY, KOMUNIKATY, MATERIAŁY STATYSTYCZNE,
OPRACOWANIA NAUKOWE, RAPORTY

1. ALP-12: Poradnik planowania i przygotowania umów/porozumień w sprawie wsparcia ze strony kraju-gospodarza (HNSA)
2. ATP-35(B): Doktryna taktyczna sił lądowych, p.0280; ALP-12, op.cit., p.104.
3. Binkowski H., Bezpieczeństwo militarne Polski w pracach Sejmu po 1989 roku (rozprawa doktorska), AON, Warszawa 1998
4. Brański K., Planowanie budżetowe resortu obrony narodowej w latach 1993 - 1995. Stan i perspektywy.(Praca studyjna), AON WS-O, Warszawa 1995
5. Chyłkowski H., Wieczorek P., Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990-1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO
6. Czerwińska E., Najważniejsze problemy gospodarcze związane z wchodzeniem Polski do Unii Europejskiej, Informacja nr 681 Kancelarii Sejmu
7. Dokument Ramowy, w: Wojsko Polskie, Informator 95, Bellona, Warszawa 1995
8. Drażczyk W., Zasady procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS), AON, Warszawa 1999
9. Drażczyk W., Założenia i zakres kontaktów wojskowo-cywilnych w logistyce Sił Powietrznych NATO (Third party Logistic Support servies), AON, Warszawa 1999
10. Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 1998
11. Filipiak S., Współpraca cywilno-wojskowa w ramach wsparcia wojsk sojuszu ze strony państwa-gospodarza (Host Nation Support – HNS) w: Współpraca cywilno-wojskowa (Civil Military Cooperation-CIMIC). Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Departamencie Społeczno-Wychowawczym MON w dniu 23 marca 1999 r., DW Bellona, Warszawa 1999

12. Giermakowski L., Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju, AON WS-O, Warszawa 1994
13. Gospodarcze podstawy obrony narodowej. Z doświadczeń Polski i Czech. Praca zbiorowa pod redakcją Sułka M., Płaczka J., Warszawa-Wyskov, AON, Warszawa 1998
14. Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Praca zespołowa pod redakcją T.Kamińskiego, AON, Warszawa 1993
15. Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, Praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1994
16. Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej, Materiały z konferencji (24 luty 1993r.), CUP, Warszawa 1993
17. Halizak E., Geoekonomika – nowy wymiar bezpieczeństwa narodowego Polski, w: Bezpieczeństwo narodowe Polski, materiały z konferencji Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Warszawa-Rembertów 22-23.10.1994 r.
18. Informacja o zaawansowaniu prac nad programem restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego, MPiH, kwiecień 1994
19. Jakubczak R., Wojska Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 1998
20. Kalinowski R., Obrona cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 1998
21. Koncepcja Strategiczna Sojuszu z 23-24 kwietnia 1999 r., p.59 i 60
22. Konferencja na temat: Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej, 30 listopad 1994 rok, AON WS-O IEO, Warszawa 1994
23. Kostecki J., Zasadnicze problemy gospodarki obronnej oraz propozycje ich rozwiązania, w: Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej, Materiały z konferencji, CUP, Warszawa czerwiec 1993
24. Kurek S., Sytuacja gospodarcza Polski i jej wpływ na funkcjonowanie gospodarczych podstaw obronności państwa, w: Ocena współczesnych i perspektywicznych warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa

- i logistyki, cz.II. Diagnoza funkcjonowania gospodarczych podstaw systemu obronnego kraju, AON, Warszawa 1994
25. Kurinia S., Problemy – w dziedzinie techniki wojskowej – wynikające z ograniczeń budżetowych, konwersji przemysłu obronnego i starań o wejście do NATO, w: Konferencja nt.: Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej, 30 listopad 1994 r., AON, WS-O IEO, Warszawa 1994
 26. Kurowski J., Kierunki przeobrażeń w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej gospodarki narodowej, w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Praca zespołowa pod redakcją T.Kamińskiego, AON, Warszawa 1993
 27. Łuczak M., Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna na początku lat 80-tych, w: Analiza warunków ekonomicznych i struktury gospodarki wybranych państw, Materiały analityczno-studyjne przygotowane w ramach realizacji programu naukowo-badawczego pod kryptonimem „Rozwój – 3”, AON WS-O IEO, Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna. Partnerstwo w przemyśle obronnym, CUP, ŚARiPR S.A., Kielce 1994
 28. Piasecki S., Stan i perspektywy systemu obronnego Polski i polskiego przemysłu zbrojeniowego, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez polskie Lobby Przemysłowe i CNPEP „ADWAR” Warszawa 1998
 29. Płaczek J., Wpływ wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy, AON, Warszawa 1992
 30. Płaczek J., Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON, Warszawa 1995
 31. Polarczyk K., Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i Europy, Raport nr 119, Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa – listopad 1997
 32. Polarczyk K., NATO w świecie, Polska w NATO, Porównania międzynarodowej sytuacji społeczno-gospodarczej i militarnej. Raport nr 159, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999

33. Polityka gospodarczo-obronna, Kryptonim „PGO” , część I – Teoria polityki gospodarczo-obronnej, Praca pod kierownictwem Z.Stachowiaka, Warszawa 1998
34. Polityka energetyczna Polski i zarys programu do 2000 roku, PAN, Warszawa 1995
35. Potempa M., Kozłowski G., Kwestie metodologiczne wydatków obronnych Polski w świetle integracji z NATO, Biuletyn Departamentu Integracji z NATO nr 8, BBN, Warszawa 1999
36. Problemy restrukturyzacji przemysłu obronnego, Materiały z konferencji, CUP, ŚARiPR S.A., Kielce 1993
37. Problemy rozwoju, produkcji i eksploatacji techniki uzbrojenia, Materiały z konferencji naukowo-technicznej, w: „Problemy Techniki Uzbrojenia i Radiolokacji” WITU Zielonka 1994, z.51
38. Produkcja żywności w Polsce w świetle potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego i wyżywienia kraju, problemy logistyczne i organizacyjne, materiały z seminarium, WSOSK, SliTPS, Warszawa 1993
39. Program Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012, Sztab generalny 1998
40. Przewodzki E., Ocena stanu bezpieczeństwa militarnego państwa (rozprawa doktorska), Warszawa 1998
41. Rocznik Statystyczny 1994, GUS, Warszawa 1994
42. Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1994, GUS, Warszawa 1994
43. Rocznik Statystyczny 1998/99, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1999
44. Rutkowski C., Prakseologiczne aspekty strategii wojskowej (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 1998
45. Stachowiak Z., Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny, AON WS-O, Warszawa 1995

46. Stankiewicz W., Polityka obronno-gospodarcza w latach 1989-1992, w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), AON, Warszawa 1993
47. Stankiewicz W., Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, w: „Materiały i Studia” nr 1/1991, AON WS-O
48. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4.01.2000 r.), URM, Warszawa 2000-08-24
49. Strategia obronna RP. Synteza, 1995, AON, Warszawa
50. Sułek M., Podejmowanie decyzji gospodarczo-obronnych, w: „Materiały i Studia” 5(23)/1993, AON WS-O
51. Świat w liczbach - 1997, Informator, The Economist, Studio EUKA, Warszawa 1997
52. Tchórzewski Z., Planowanie i gromadzenie zapasów wojennych w siłach Zbrojnych RP. Praca studyjna, AON, Warszawa 1997
53. The Military Balance 1998/1999, The International Institute for Strategic Studies, London 1999
54. The Military Balance 1999/2000, The International Institute for Strategic Studies, London 1999
55. Urbaniak J., Wspólne wojskowe zasoby NATO, NATO UNCLASSIFIED, Bruksela 2000
56. Ustawa z 30.05.1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw
57. Ustawa o zasadach popytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
58. Warszewski R., Uwarunkowania narodowe integracji Polski z organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (rozprawa doktorska), Warszawa 1999
59. Witzke K.P., Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 roku w AON. AON, Warszawa 1997
60. World Investment Report 1999, Foreign Direct Investment and the Challenge of Development United Nations, New York and Geneva 1999

61. Wszeborowski K., Funkcjonowanie systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, AON WS-O, Warszawa 1995

C. ARTYKUŁY

1. Bartkowiak K., Armia bez pieniędzy, w: „Życie Gospodarcze” 1995 nr 25
2. Benedykt E., Kosieliński S., NATO spółka akcyjna. Generała-menedżera zatrudnimy od zaraz. „Polityka”, nr 42(22150 z 16.10.1999
3. Brach J., Ciężarówka dla Wojska Polskiego, w: „Raport” 1998 nr 3
4. Bojarski W., Filipowicz J., Kolenda Z., Siemek J., Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski, w: „Rzeczpospolita” 1996 nr 27
5. Buczkowski B., Sudak S., Gospodarka niemiecka w latach 1993-1994 i jej wpływ na gospodarkę polską, w: „Gospodarka Narodowa” 1995 nr 1
6. Cielemięcki M., Kasa Pancerna, w: „Wprost” 1995 nr 45
7. Cz. J., Bez inwestycji niechybnie tak, w: „Rzeczpospolita” 1996 nr 10
8. Daniluk M., Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, w: „Myśl Wojskowa” 1995 nr 1
9. Daniluk M., Wojsko na rynku wyrobów i usług, w: „Myśl Wojskowa” 1994 nr 4
10. Decyzję podejmie zwierzchnik, w: „Rzeczypospolita” 1995 nr 244
11. Dranicz J., Czy Polskę stać na nowoczesną armię?, w: „Rzeczpospolita” 1995 nr 203
12. Dmochowska D., Podstawowe tendencje w gospodarce 1997 r. W świetle badań GUS, w: „Wiadomości Statystyczne”, GUS, Warszawa 1998 nr 3
13. Dziecielska-Michnikowska S., Osobowości polskiego bezrobocia, w: „Rynek pracy” 1995 nr 1
14. Getka H., Charakterystyka procesu planowania mobilizacyjnego, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1994 nr 3
15. Grzybowski M., Wielkie odchudzanie. Trudny handel bronią, w: „Życie Gospodarcze” 1995 nr 26
16. Hołdanowicz G., HOT nad Nową Dębą, w: „Raport” 1999 nr 4
17. Hołdanowicz G., Modernizacja MiG-29, w: „Raport” 1999 nr 3
18. Hubler N.F. Civil affairs and Wartimes Host Nation Support. „Military Review” 7/1992

19. Houck B.D. Host Nation Support in Germany. „Army Logistician” 2/1986
20. Hypki T., NT-D dla Huzara, w: „Raport” 1997 nr 12
21. Inwestycje zagraniczne, w: „Rzeczpospolita” 1995 nr 24
22. Jemioło T., „Zasada wystarczalności obronnej państwa a europejski system bezpieczeństwa” w: „Wystarczalność obronna” pod redakcją naukową Sienkiewicza P., Bellona, Warszawa 1996
23. Kapuściński P., Polska zbrojeniówka, w: „Życie Gospodarcze” 1994 nr 42
24. Kostkowski J., Rola i zadania układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa, w: „Myśl Wojskowa” 1995 nr 1
25. Lewandowski L., Zasady planowania i prowadzenia rezerw środków materiałowych na potrzeby obronne, w: „Przegląd Kwatermistrzowski” 1992 nr 1
26. Łuczak M., Mobilizacyjne przygotowanie gospodarki narodowej do zadań logistycznych, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1992 nr 4, Warszawa 1992
27. Łuczak W., Czy program KTO zostanie ożywiony? w: „Raport” 1999 nr 2
28. Łuczak W., Nowa odsłona zmagania o rakiety Loary, w: „Raport” 1999 nr 10
29. Łuczak W., Nowy rozdział polskiej historii pocisków NT-D, w: „Raport” 1998 nr 10
30. Łukaszuk L., Prawno - międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa” 1995 nr 1
31. Nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi (Informacja Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), w: „Przegląd Rządowy” 1995 nr 7-8
32. Nowak P., Konieczna jest korekta strategii rozwoju sił zbrojnych. Pieniądze dla wojska, w: „Rzeczpospolita” 1995 nr 69
33. Nowak P., Balansowanie na krawędzi, w: „Nowe Życie Gospodarcze” 1998 nr 48
34. Przemysł zbrojeniowy w Polsce. Czas bronić się samemu, „Rzeczpospolita” 1992 nr 236
35. Rembelski D., Bankruci, w: „Polska Zbrojna” 1999 nr 27

36. Sienkiewicz P., Modelowanie bezpieczeństwa systemów, w: „Zeszyty Naukowe” AON 1991 nr 3/4, Warszawa 1991
37. Soroka P., Recepta dla zbrojeniówki, w: „Polska Zbrojna” 1999 nr 27
38. Stankiewicz W., Konwersja przemysłu obronnego, w: *Ekonomika Obrony*, Warszawa 1994
39. Sułek M., Płaczek J., Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1994 nr 3
40. Waszczuk E., Szanse przemysłu obronnego, w: „Życie Warszawy” z 9.10.1990r.
41. Wieczorek P., Krajowy przemysł obronny, w: „Polska Zbrojna” z 7.03.1995 r.
42. Wieczorek P., Przemysł obronny nie może przejść do ataku, „CASH” 1994 nr 44
43. Zakupy w "zbrojeniówce" nakręca koniunkturę, w: „Rzeczpospolita” 1995 nr 202

D. DOKUMENTY

1. ATP-35 (B): Doktryna Taktyczna sił lądowych, pod rozdz. XII, p.0282
2. Decyzja budżetowa na 1995r. ministra obrony narodowej Nr 3/ MON z dnia 27 marca 1995r
3. Decyzja ministra obrony narodowej, Nr 24/MON z dnia 21 marca 1994r.; Dokument prezentacyjny „Partnerstwa dla pokoju” /Partnership for Peace - Presentation Document /
4. Dokument Ramowy, w: Wojsko Polskie. Informator 95, Bellona, Warszawa 1995
5. Informacja o lipcowych posiedzeniach i pracach Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, w: „Przegląd Rządowy” 1995 nr 7-8
6. „Instrument for Standardized International Reporting of Military Expenditures” z dnia 12.12.1980r
7. Klasyfikacja analityczna wydatków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej (Sygnatura Fin. wewn. 63/94)
8. Klasyfikacja analityczna wydatków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej (Sygnatura Fin. wewn. 63/94)
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w: „Dz. U.” 1997 nr 78, poz. 483
10. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16.12.1996 r., w: „Dz. U.” 1997 nr 38
11. Nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi (Informacja Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), w: „Przegląd Rządowy” 1995 nr 7-8, s.145
12. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, KOK, Warszawa 2.11.1992r.
13. Problemy restrukturyzacji przemysłu obronnego, Materiały z konferencji, CUP, ŚARiPR S.A., Kielce 1993; Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna. Partnerstwo w przemyśle obronnym, CUP, ŚARiPR S.A., Kielce 1994

14. Program polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994-1997 /Projekt/, CUP, Warszawa 1994
15. Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010, Warszawa 1996
16. Projekt polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994-1997, CUP, Warszawa 1994
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 czerwca 1993r., w sprawie świadczeń na rzecz obrony RP., w: „Dz.U”. z 1993r. nr 85 poz. 397
18. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1995 r. („Dz. U.” Nr 136 poz. 666)
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.09.1993, w sprawie obrony cywilnej, w: „Dz.U”. z 1993r. nr 93 z 1993 r. poz. 429
20. Rozporządzenie Rady Ministrów nr 420 z dn. 28.09.1993, w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC
21. Rozporządzenie Rady Ministrów nr 421 z dn. 28.09.1993, w sprawie powszechnej samoobrony ludności. Ustawa z dn. 21.11.1967 r. Z późniejszymi zmianami o powszechnym obowiązku obrony RP, w: „Dz.U”. z 1992r. nr 4 poz. 16
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.11 lutego 1997r., w sprawie ulg we wpłatach z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonujących zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa Dz.U. 1997r. nr 29 poz. 158.
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 1995 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów celnych na niektóre towary przywożone z zagranicy dla celów wojskowych, policyjnych i obsługi granicznej (Dz. U. z 1995 r., Nr 152, poz. 763).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnic państwowej, stan

- klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa (Dz.U. z 1996 r., Nr 109, poz. 524)
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1990 r. w sprawie przekazywania na potrzeby obrony państwa środków transportowych, narzędzi, maszyn i urządzeń przez osoby fizyczne i niektóre osoby prawne oraz odszkodowania w tych sprawach, w: „Dz.U”. z 1990r. nr 80 poz. 469
 26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie świadczeń na rzecz obronności kraju, w: „Dz.U”. z 1981r. nr 20 poz. 1 oraz „Dz.U”. z 1988r. nr 10 poz. 73 i 74
 27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, w: „Dz.U RP”1993 r. nr 85 poz. 398
 28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie zasad umieszczania osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego oraz członków ich rodzin do domu emeryta wojskowego, w: „Dz.U”. 1996 r. nr 9 poz. 51 (z późniejszymi zmianami)
 29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.20 lipca 1993r., w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji, Dz.U. z 1993r. nr 69 poz. 331.
 30. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 5 sierpnia 1994r. w sprawie określania wzorów upoważnień do przeprowadzenia kontroli przestrzegania warunków obrotu towarami i technologiami, objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: „Dz. U” 1994 Nr 95, poz. 460
 31. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie określenia wzorów wniosków o wydanie certyfikatu importowego, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, dokumentów, które powinny być dołączone do tych wniosków, oraz wzorów certyfikatu importowego, certyfikatu weryfikacji dostawy, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, objętych szczególną kontrolą obrotu

- w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: „Dz. U” 1994 Nr 9, poz.463 oraz „Dz. U” 1994 Nr 131, poz. 668;
32. Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji obrotu z zagranicą towarami i technologiami objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: „Dz. U” 1994 Nr 95, poz. 462
 33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1990r. w sprawie przekazywania na potrzeby obrony państwa środków transportowych, narzędzi, maszyn i urządzeń przez osoby fizyczne i niektóre osoby prawne oraz odszkodowania w tych sprawach, w: „Dz.U.” 1990 Nr 80, poz. 469
 34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981r. w sprawie świadczeń na rzecz obronności kraju, w: „Dz.U.” 1981 Nr 20, poz. 1 oraz „Dz.U.” 1988 Nr 10 poz. 73 i 74
 35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, w: Dz. U RP 1993 Nr 85 poz. 398
 36. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1993r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 1994
 37. Traktat o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE), Dokument Wiedeński - 92, Rezolucja Zgromadzenia ONZ nr 46/36 L zatytułowana „Przejrzystość w sferze zbrojeń”
 38. Tymczasowa klasyfikacja dochodów i wydatków budżetowych MON (Sygnatura FIN.86/89) do zunifikowanego dokumentu sprawozdawczego dla potrzeb porównań międzynarodowych
 39. Uchwała Nr 47/93 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 1993r. w sprawie powołania Rady Gospodarczo-Obronnej
 40. Uchwała Nr 17/94 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów
 41. Uchwała Nr 184 Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1990r. w sprawie przekazywania na potrzeby obronności państwa środków transportowych, narzędzi, maszyn i urządzeń przez instytucje państwowe, podmioty

- gospodarcze i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze i społeczne, w: „MP” 1990 Nr 46, poz. 349
42. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. z 1995 r., Nr 8, poz. 109).
 43. Uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31 grudnia 1996 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996-2000 (nie publikowana)
 44. Uchwała nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami, w: „MP” 1989, Nr 41, poz.239
 45. Uchwała Sejmu RP z 16 lutego 1995r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, w: „MP” 1995 nr 8, poz.109
 46. Ustawa z 17.12.1974r. o uposażeniu żołnierzy, w: „Dz. U.” 1994 Nr 47, poz. 22
 47. Ustawa o przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa
 48. Ustawa z dnia 2 grudnia 1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: „Dz. U”, 1993 Nr 129, poz.598
 49. Ustawa z dn. 21 listopada 1967r., o powszechnym obowiązku obrony RP (z późniejszymi zmianami), w: „Dz.U”. z 1992r. nr 4, poz. 16 z 1992
 50. Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowej („Dz. U.” Nr 10 poz. 55 z 1997 r. z późn. zm.)
 51. Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy („Dz. U.” Nr 5 poz. 18 z 1992 r. z późn. zm.)
 52. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin („Dz. U.” Nr 10, poz. 36 z 1994 r. z późn. zm.)
 53. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych („Dz. U.” Nr 137, poz. 887 z późn. zm.)
 54. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych („Dz. U.” Nr 162, poz. 1118)

55. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych („Dz. U.” Nr 139, poz. 934)
56. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych („Dz. U.” Nr 139, poz. 932 z późn. zm.)
57. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, w: („Dz. U.” 1991 nr 18, z późn. zm.)
58. Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa
59. Ustawa z 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy, w: „Dz. U.” Nr 47, poz. 22
60. Ustawa z dnia 2 grudnia 1993r. o zasadach szczegółowej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: „Dz. U.” 1993 nr 129, poz. 598
61. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych („Dz. U.” 1998 nr 119, poz. 773)
62. Ustawa z 10 grudnia 1993r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, w: „Dz. U.” 1994 Nr 10, poz.36
63. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r Prawo budżetowe, w: „Dz. U.” z 1993r. Nr 72, poz.344
64. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej („Dz. U.” z 1996 r., Nr 10, poz. 56) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej („Dz. U.” z 1996 r., Nr 94, poz. 426)
65. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych („Dz. U.” z 1996 r., Nr 118, poz. 561)
66. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw („Dz. U.” z 1996 r., Nr 90, poz. 404 wraz z późniejszymi zmianami „Dz.U.” Nr 156, poz. 775 oraz z 1997 r., Nr 121, poz. 770) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia

- systemu informacyjnego o rezerwach państwowych „Dz. U.” z 1998 r., Nr 5, poz. 15).
67. Ustawa z 10.04.1997r. Prawo energetyczne, w; „Dz.U.” 1997 nr 54
 68. Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz obrocie specjalnym („Dz. U.” z 1997 r., Nr 157, poz. 1026)
 69. Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, „Dz. U.” Nr 80, poz. 903, z dn. 8.10.1999
 70. Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012
 71. „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” (dokument), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2.XI.1992r.; „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, KOK, Warszawa 2.XI.1992r.
 72. Zarządzenie Nr 10/MON ministra obrony narodowej z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz. Rozk. MON z 1993 r. poz. 7 z późn. zm.)
 73. Zarządzenie Nr 30/MON ministra obrony narodowej z dnia 10 kwietnia 1990 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy. (Dz. Rozk. MON z 1993 r., poz. 61 z późn. zm.)
 74. Zarządzenie Nr 82/MON ministra obrony narodowej z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie należności żołnierzy za podróże i przeniesienia służbowe (Dz. Rozk. MON, poz. 195)
 75. Zarządzenie Nr 26/MON ministra obrony narodowej z dnia 12 lipca 1995 r. w sprawie nagród i zapomóg dla żołnierzy (Dz. Rozk. MON poz. 101 z późn. zm.)
 76. Zarządzenie Dyrektora Departamentu Finansów MON Nr 7 z dnia 16 września 1994r. w sprawie „Klasyfikacji analitycznej wydatków budżetowych” Ministerstwa Obrony Narodowej

77. Zarządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 23 marca 1994r. w sprawie ustalenia wykazów towarów i technologii, objętych szczegółową kontrolą obrotu z zagranicą w: „MP” 1994 Nr 19 wraz z załącznikiem, poz. 148
78. Zarządzenie MWGzZ z 20 grudnia 1996 r. w sprawie ustalenia towarów i technologii objętych szczegółową kontrolą obrotu z zagranicą (M.P. z 1996 r., Nr 84, poz. 750 wraz z późniejszymi zmianami)
79. Zarządzenie MWGzZ z 16 grudnia 1996 r. w sprawie wykazu towarów i usług, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji („Dz. U.” z 1996 r., Nr 155, poz. 769).

WYKAZ SCHEMATÓW I TABEL

A. SCHEMATY

1. Logika wykładu dociekań w kwestii praktyki gospodarczo-obronnej
2. Uwarunkowania militarne polityki gospodarczo-obronnej
3. Struktura świadczeń osobistych
4. Struktura świadczeń rzeczowych
5. Struktura świadczeń szczególnych
6. Wsparcie logistyczne wojsk NATO na obszarze Polski
7. Złożoność, wieloaspektowość i interdyscyplinarny charakter zjawiska HNS
8. Naczelne organy HNS w Królestwie Belgii
9. Propozycje wprowadzenia Komórki HNS w strukturę WP (warianty rozwiązań)
10. Wojskowe organy kierowania HNS (propozycja)
11. Elementy planowania obronnego w systemie gospodarki narodowej
12. Wybrane elementy systemu kierowania gospodarką obronną i relacje informacyjne występujące w tym systemie (wariant)
13. Propozycja dysponentów środków budżetowych
14. Propozycja docelowego systemu planowania i realizacji budżetu MON
15. System przygotowań mobilizacyjnych państwa
16. Program mobilizacji gospodarczej
17. System przygotowań mobilizacyjnych państwa
18. Bezpośrednie formy finansowania zadań mobilizacyjnych
19. Pośrednie formy finansowania zadań o charakterze mobilizacyjnym
20. Wyznaczanie zbioru strategii dopuszczalnych
21. Wydzielenie obszarów gospodarki narodowej (z punktu widzenia przydatności do zaspokojenia potrzeb obronnych)

B. TABELE

1. Podstawowe wielkości i relacje geofizyczne krajów NATO oraz bezpieczeństwo otoczenia Polski w 1997 roku
2. Produkt krajowy brutto wybranych krajów w 1997 roku
3. Produkt krajowy brutto w Polsce
4. Syntetyczny wskaźnik znaczenia gospodarczego Polski w 1995 roku na tle innych krajów
5. Syntetyczny wskaźnik poziomu gospodarczego Polski w 1995 roku na tle innych krajów
6. Stopień zużycia środków trwałych w % w 1997 roku (stan na 31.12) w gospodarce narodowej
7. Bilans wybranych surowców energetycznych w latach 1996-2010
8. Obroty handlu zagranicznego Polski z krajami NATO i krajów NATO z Polską
9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według kraju pochodzenia
10. Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarce krajów NATO w 1998 roku (w mld USD)
11. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1989-1998 (w mln USD)
12. Wydatki obronne państw NATO w 1998 roku
13. Przewidywany zakres restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego
14. Zapasy węgla kamiennego
15. Zapasy ropy naftowej
16. Wykaz utraconych uprawnień i ulg przysługujących żołnierzom zawodowym
17. Możliwy zakres zadań i usług świadczonych przez państwo podejmujące
18. Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-1998
19. Wydatki MON Polski w latach 1990-1998 (w USD, ceny stałe)
20. Struktura przedmiotowa wydatków budżetowych MON w latach 1990-1998 (w %)
21. Projekt wydatków budżetowych MON na 1999 rok w układzie działów i rozdziałów
22. Prognoza wydatków działu obrona narodowa w latach 2000-2012, ceny stałe
23. Uwarunkowania współzależności warunków i mechanizmów rozwoju



S/4514

~~*~~

Cost. ~~355.6~~