R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

7

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Włodzimierz ZIELIŃSKI

EKONOMICZNE PODSTAWY SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7176
05-007176-001-0

WARSZAWA

75047

Inches Centimetres Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black Colour Chart #13 DANES-PICTA.COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO–OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 75047
Akademii Obrony Narodowej

Włodzimierz ZIELIŃSKI

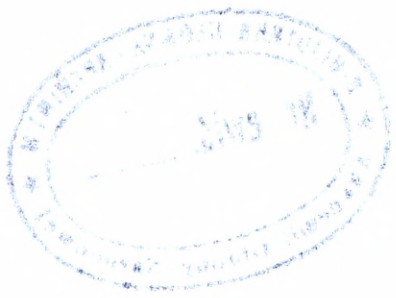
EKONOMICZNE PODSTAWY SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid. 57470
Szkoła Wyższa Jaworzno-Akademia

Kierownik naukowy:
dr hab. Zenon STACHOWIAK

WARSZAWA 2008



SPIS TREŚCI

Strona

WSTĘP 7

1. IDENTYFIKACJA EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA 13

1.1. Istota systemu obronności państwa 13

1.1.1. Obronność państwa – identyfikacja problemu 13

1.1.1.1. Pojęcie systemu obronności państwa 15

1.1.1.2. Płaszczyzny systemu obronności państwa 18

1.1.1.3. Stany obronności państwa 19

1.1.2. Struktura systemu obronności państwa 23

1.1.3. Umiejscowienie systemu obronności państwa w systemie bezpieczeństwa państwa 30

1.1.3.1. Obronność a bezpieczeństwo 30

1.1.3.2. Miejsce obronności w obszarze bezpieczeństwa 32

1.1.3.3. Funkcje państwa z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa 33

1.2. Uwarunkowania realne i funkcjonalne systemu obronności państwa 41

1.2.1. Uwarunkowania zewnętrzne 42

1.2.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe 42

1.2.1.2. Uwarunkowania geograficzne 43

1.2.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej 43

1.2.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej 43

1.2.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej 44

1.2.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej 49

1.2.2. Uwarunkowania wewnętrzne 52

1.2.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe 53

1.2.2.1.1. Uwarunkowania legislacyjne 54

1.2.2.1.2. Uwarunkowania instytucjonalne 56

1.2.2.2. Uwarunkowania polityczne 57

1.2.2.3. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze 58

1.2.2.4. Uwarunkowania gospodarcze 58

1.2.2.4.1. Uwarunkowania materialne 58

1.2.2.4.2. Uwarunkowania demograficzne 59

1.2.2.4.3. Uwarunkowania społeczne 59

1.2.2.5. Uwarunkowania planistyczno-programistyczne 60

1.3. Istota ekonomicznych podstaw obronności 63

1.3.1. Pojęcie ekonomicznych podstaw obronności 63

1.3.2. Funkcjonowanie ekonomicznych podstaw obronności 72

1.3.2.1. Gospodarka jako baza ekonomicznych podstaw obronności państwa 72

1.3.2.2. Sfera realna ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa 77

1.3.2.3. Sfera regulacyjna ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa 81

1.3.3. Dylematy tworzenia, utrzymania i rozwoju ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa 91

2. ANALIZA KSZTAŁTOWANIA SIĘ EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ 97
2.1. Analiza uwarunkowań funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 97
2.1.1. Analiza uwarunkowań politycznych 97
2.1.2. Analiza uwarunkowań geofizycznych i geostrategicznych 106
2.1.3. Analiza uwarunkowań ekonomicznych 110
2.1.4. Analiza uwarunkowań społecznych 128
2.1.5. Analiza uwarunkowań militarnych 132
2.1.5.1. Analiza potencjału militarnego Polski i państw sąsiedzkich 132
2.1.5.2. Analiza poziomu finansowania sił zbrojnych Polski i państw sąsiedzkich 136
2.1.6. Analiza uwarunkowań legislacyjnych 143
2.2. Analiza ekonomicznych podstaw sytemu obronności państwa w okresie transformacji systemowej 150
2.2.1. Gospodarka obronna 152
2.2.1.1. Przemysł obronny 154
2.2.1.2. Infrastruktura gospodarczo-obronna 166
2.2.1.3. Rezerwy gospodarczo-obronne 169
2.2.1.4. Postęp naukowo-techniczny 175
2.2.1.5. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna .. 176
2.2.2. Logistyka obronna 180
2.2.2.1. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa 180
2.2.2.2. Świadczenia na rzecz obronności 181
2.2.2.3. Zobowiązania sojuszników Państwa Gospodarza 182
2.2.3. System kierowania ekonomicznymi podstawami obronności państwa 186
2.2.3.1. Dostosowanie potrzeb bezpieczeństwa kraju do możliwości gospodarki narodowej 186
2.2.3.2. Mobilizacja gospodarcza 187
2.2.3.3. Militaryzacja gospodarki 192
2.2.3.4. Zbrojenia 194
2.2.3.5. Infrastruktura kierowania obronnością państwa 195
2.2.3.5.1. Ogólna analiza i ocena infrastruktury kierowania obronnością państwa 195
2.2.3.5.2. Ocena techniczna infrastruktury kierowania obronnością państwa 197
2.2.3.5.3. Analiza i ocena ekonomiczna funkcjonowania instytucji MON w obecnej infrastrukturze 198
2.3. Ocena ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w końcu XX i na początku XXI wieku 199
2.3.1. Ocena ekonomicznych podstaw SOP ze względu na zaawansowanie procesów transformacyjnych 199
2.3.2. Ocena ekonomicznych podstaw SOP z punktu widzenia kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle sąsiadów w ujęciu syntetycznym 201
2.3.3. Bariery i zagrożenia kształtowania ekonomicznych podstaw SOP 204

2.3.3.1. Wewnętrzne bariery i zagrożenia 205
2.3.3.2. Zewnętrzne bariery i zagrożenia 211
2.3.3.3. Oceny barier i zagrożeń kształtowania ekonomicznych podstaw SOP 218

3. POSTULATYWNY MODEL EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY 221
3.1. Metodologia konstrukcji postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 221
3.1.1. Ogólne założenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 221
3.1.2. Szczegółowe założenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 226
3.1.3. Ograniczenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 226
3.2. Konkretyzacja podstawowych założeń modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 228
3.2.1. Sfera normatywno-regulacyjna modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 228
3.2.2. Sfera realna modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa 236
3.2.2.1. Gospodarka obronna 236
3.2.2.2. Logistyka obronna 238
3.2.3. Sfera funkcjonalna modelu EPSOP (ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa) 240
3.2.3.1. Gospodarowanie zasobami obronnymi 240
3.2.3.2. Mobilizacja gospodarcza 252
3.2.3.3. Zabezpieczenie infrastrukturalne EPSOP 255
3.2.3.4. Wsparcie Panstwa Gospodarza 260
3.2.3.5. Współpraca cywilno-wojskowa 269
3.2.3.6. Zapewnienie bezpieczeństwa EPSOP 269
3.3. Realność wdrożenia modelu EPSOP (ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa) 271
3.3.1. Realia i perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego 273
3.3.2. Realia i prognozy gospodarczo-obronne 277

ZAKOŃCZENIE 287

BIBLIOGRAFIA 311

WYKAZ SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW 331

WSTĘP

Każde państwo w prowadzonej przez siebie polityce uwzględnia przede wszystkim cele szeroko rozumianego bezpieczeństwa ukierunkowane głównie na respektowanie podstawowych wartości ważnych dla danego kraju (narodu) takich jak utrzymanie suwerenności i jej obrona przed zewnętrznymi zagrożeniami. Wśród głównych obszarów polityki bezpieczeństwa Polski, obok gospodarki, istotnym obszarem jest obronność państwa. Kwestie których one dotyczą znajdują odzwierciedlenie w koncepcjach i realizacji polityki gospodarczej, polityki obronnej oraz polityki gospodarczo-obronnej. Związki i relacje zachodzące miedzy nimi mają wpływ na poziom bezpieczeństwa kraju – w tym poziom jego obronności. Rozwój gospodarczy bowiem w przełożeniu na realizację celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa – w tym obronności – służy rozbudowie i umacnianiu potencjału gospodarczo-obronnego państwa, w którym to upatrywać trzeba ekonomicznych podstaw jego obronności, które to muszą być dostosowane do wszystkich stanów bezpieczeństwa kraju.

Nabierająca tempa w Polsce, wraz z upływem lat, transformacja systemowa zmieniała także wyzwania stojące przed systemem obronności państwa (systemem obronnym państwa). Obok konieczności jego zmian organizacyjnych, funkcjonalnych i realnych do rangi zasadniczego problemu urósł problem ekonomicznej strony tych zmian. Jej wyrazem są możliwości gospodarcze i finansowe państwa w procesie przebudowy systemu obronności państwa – w tym również Sił Zbrojnych RP. Jednym z ważnych problemów, jaki stanął przed teoretykami i praktykami zajmującymi się i odpowiadającymi za obronność, okazał się problem przebudowy i utworzenia systemu obronności państwa odpowiadającego zmieniającym się realiom współczesnego świata. Jest to problem nie tylko Ministerstwa Obrony Narodowej, ale również problem całego społeczeństwa. Jest on istotny również ze względu na fakt dalekich od wystarczających regulacji prawnych i ustaleń określających podstawy właściwego przygotowania państwa i jego obywateli do dbania o bezpieczeństwo oraz interes narodowy. Identyfikacja stojących przed krajem – a także armią – zadań w tym zakresie, w wymiarze ram prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, musi wiązać się z: finansowymi możliwościami państwa, które odbiegają daleko od potrzeb obronnych oraz dynamiką dostosowania zmian doktrynalnych, a także zmian struktur wojskowych i gremiów kierowniczych wynikających z realizacji „Celi Sił Zbrojnych RP" wynegocjowanych w 1998 r. z partnerami z NATO wraz z kosztami ich realizacji. Przebudowa systemu obronności państwa, w tym ich ekonomicznych (często określanych gospodarczych) podstaw, stała się koniecznością.

Dlatego też zachodzi potrzeba rozwinięcia problemu, mającego rangę tematu rozprawy

doktorskiej, w brzmieniu: **„EKONOMICZNE PODSTAWY SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY”**.

Uszczegóławiając wybór takiego tematu, należy stwierdzić, że znajduje on uzasadnienie zarówno teoretyczne jak i praktyczne. Z punktu widzenia teorii podyktowany jest brakiem dostatecznie pogłębionych dociekań w tym obszarze oraz całościowych opracowań naukowych z tego zakresu. Istnieje więc potrzeba poddania analizie istniejącej, w sumie skąpej literatury przedmiotu tak aby wypracować konkretne wnioski mogące posłużyć do ukształtowania jednolitej, spójnej wizji poruszanej kwestii. Natomiast z punktu widzenia praktyki podyktowała go waga problemu dociekań w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa. W znacznym stopniu inspiracją do zainteresowania się tym problemem jest konieczność jak najszybszego dostosowania systemu obronności Polski do struktur zintegrowanego systemu Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak również Unii Europejskiej.

Podjęte w rozprawie doktorskiej rozważania zostały ukierunkowane na osiągniecie następujących celów:

- ***pierwszego***, identyfikację ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa;
- ***drugiego***, dokonanie analizy funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w okresie transformacji ustrojowej;
- ***trzeciego***, zaproponowanie postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Głównym problemem badawczym pracy – sformułowanym w postaci pytania jest : „co stanowi ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa i jak one wpływają na niego?” Udzielenie odpowiedzi na nie wymaga poprzedzenie jej odpowiedziami na zbiór pytań szczegółowych będących w istocie problemami szczegółowymi pracy. Są nimi pytania:

- jaka jest istota systemu obronności państwa?;
- od jakich uwarunkowań zależy system obronności państwa?;
- jak należy rozumieć pojęcie ekonomiczne (gospodarcze) podstawy obronności państwa?;
- jak należy ocenić funkcjonowanie ekonomicznych podstaw obronności w Polsce w latach transformacji systemowej?;
- jaka powinna być formuła (konstrukcja) postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny?

Przeprowadzone w pracy dociekania oparte zostały na weryfikacji dwóch hipotez roboczych.

1. Dostępna literatura przedmiotu traktująca o systemie obronności państwa w warunkach pokoju, kryzysu i wojny w stopniu niezadowalającym uwzględnia kwestię ekonomicznych

podstaw tego systemu państwa. W obliczu zmian ustrojowo-politycznych, obronnych i ekonomicznych, które dokonały się w Polsce, a także w świecie zewnętrznym, pożądanym i celowym staje się ich przebudowa pod katem spełnienia nowych wyzwań. W ślad za tym wydaje się zasadne podjęcie rozważań, które mogły by przyczynić się do zmiany istniejącego stanu rzeczy.

2. W okresie transformacji ustrojowej problematyka systemu obronności państwa koncentrowała się przede wszystkim na elementach normatywnych, organizacyjnych i strukturalnych, a w mniejszym stopniu na elementach funkcjonalnych, w tym na kwestiach ekonomicznych (gospodarczych) podstaw systemu obronności państwa. Obecnie celowym i pożądanym, a także możliwym wydaje się skonstruowanie modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, które odpowiadają sytuacji zaistniałej po zmianie ustroju politycznego i przejściu do gospodarki wolnorynkowej. Model ten uwzględniać musi zarówno fakt przynależności Rzeczypospolitej do struktur NATO, jak i członkostwo w Unii Europejskiej.

Założone cele i hipotezy dociekań skłaniają do określania zakresu rozprawy takimi jego subelementami jak: *podmiot*, *przedmiot*, *przestrzeń* oraz *czas*.

Podmiotem rozprawy są naczelne instytucje państwowe oraz inne podmioty strukturalne wchodzących w skład systemu obronności państwa.

Zakres przedmiotowy rozprawy dotyczy przede wszystkim elementów realnych i funkcjonalnych systemu obronności państwa, z koncentracją uwagi na te, które współtworzą ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa. Stanowi go z jednej strony materialna strona zabezpieczenia systemu obronności państwa, z drugiej strony zaś określony rodzaj spraw działalności władzy państwowej. Za takowe uznać trzeba zasadniczo procesy zachodzące w gospodarce obronnej i logistyce obronnej ujęte w makro skali, a sprowadzające się do określenia: kierunków rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem ogólnie określonych potrzeb obronnych, stosunków własności w sektorze obronnym gospodarki, zasad funkcjonowania przemysłu obronnego (wielkości, struktury, rozmieszczenia przestrzennego), zasad stosunków gospodarczych z zagranicą, zwłaszcza zaś w produkcji zbrojeniowej, wielkości, struktury i dyslokacji rezerw mobilizacyjnych, sposobów finansowania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, rezerw mobilizacyjnych, infrastruktury obronnej, itp.); oraz sterowania poziomem gotowości mobilizacyjnej gospodarki obronnej; jak również inicjowania, sterowania, koordynowania pracami naukowo-badawczymi i przygotowaniem kadr dla gospodarki obronnej.

Z kolei zakres przestrzenny rozprawy dotyczy rozważań odniesionych do obszaru Polski, z koncentracją uwagi na ekonomicznych podstawach systemu obronności państwa – ze szczególnym zwróceniem uwagi na ich odporność, żywotność i wrażliwość oraz na bariery

i zagrożenia dla ich kształtowania i funkcjonowania we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa, oraz bezpośredniego otoczenia naszego kraju postrzeganego w układzie sojuszniczym i potencjalnego przeciwnika.

Natomiast zakres czasowy rozprawy obejmuje dekadę lat dziewięćdziesiątych XX wieku i początek XXI, przy czym lata transformacji to okres w odniesieniu do którego dokonano analizy empirycznej, a początkowe lata XXI wieku to okres w odniesieniu do którego sformułowano określone prognozy.

Rozprawa ma charakter studium analityczno-empirycznego, a jej rozważania umiejscowione są na dwóch płaszczyznach: teoretyczno-metodologicznej i analityczno-weryfikacyjnej. Na pierwszej z płaszczyzn dociekań – teoretyczno-metodologicznej – dokonano identyfikacji ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa oraz zaproponowano postulatywny model funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa. Na drugiej płaszczyźnie dokonano zaś analizy i oceny funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa. Na obu płaszczyznach podjęto również dociekania wprowadzające w problematykę zagrożeń dla ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa oraz możliwości przeciwstawienia się im określonym potencjałem.

Rozważania podjęte w pracy oparte zostały o szeroki zbiór metod i narzędzi badawczych. O wyborze konkretnej metody i konkretnego narzędzia badawczego decydowała każdorazowo specyfika rozważań podejmowanych w poszczególnych częściach pracy. Do najczęściej wykorzystywanych w trakcie dociekań metod należały: *analiza* i *synteza*, *indukcja* i *dedukcja* oraz *analogia*. Przywołane zostały również metody *statystyczne*. Pomocną okazała się również metoda *modelowania*, bowiem w oparciu o nią skonstruowano postulatywny model kształtowania i funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa.

Wszystkie wspomniane metody pozwoliły na wyważenie znaczenia poszczególnych faktów i ich wzajemnych powiązań, a w konsekwencji ich oceny, co z kolei umożliwiło systematyzację wyników przeprowadzonych badań i sformułowanie wniosków.

Rozważania podjęte w pracy oparte zostały o stosowną literaturę przedmiotu. Stanowią ją publikacje zwarte i periodyczne, akty prawne (państwowe i resortowe), dokumenty Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz materiały statystyczne GUS i międzynarodowych ośrodków badawczych.

Praca składa się ze wstępu kreślącego ideę rozwiązania problemów podjętych w pracy (schemat 1), trzyrozdziałowej części głównej, zakończenia formułującego wnioski i postulaty, bibliografii oraz wykazu schematów, tabel i wykresów.

Część główną rozważań stanowią trzy rozdziały, spośród których:

✓ rozdział pierwszy, zatytułowany **„Identyfikacja ekonomicznych podstaw systemu**

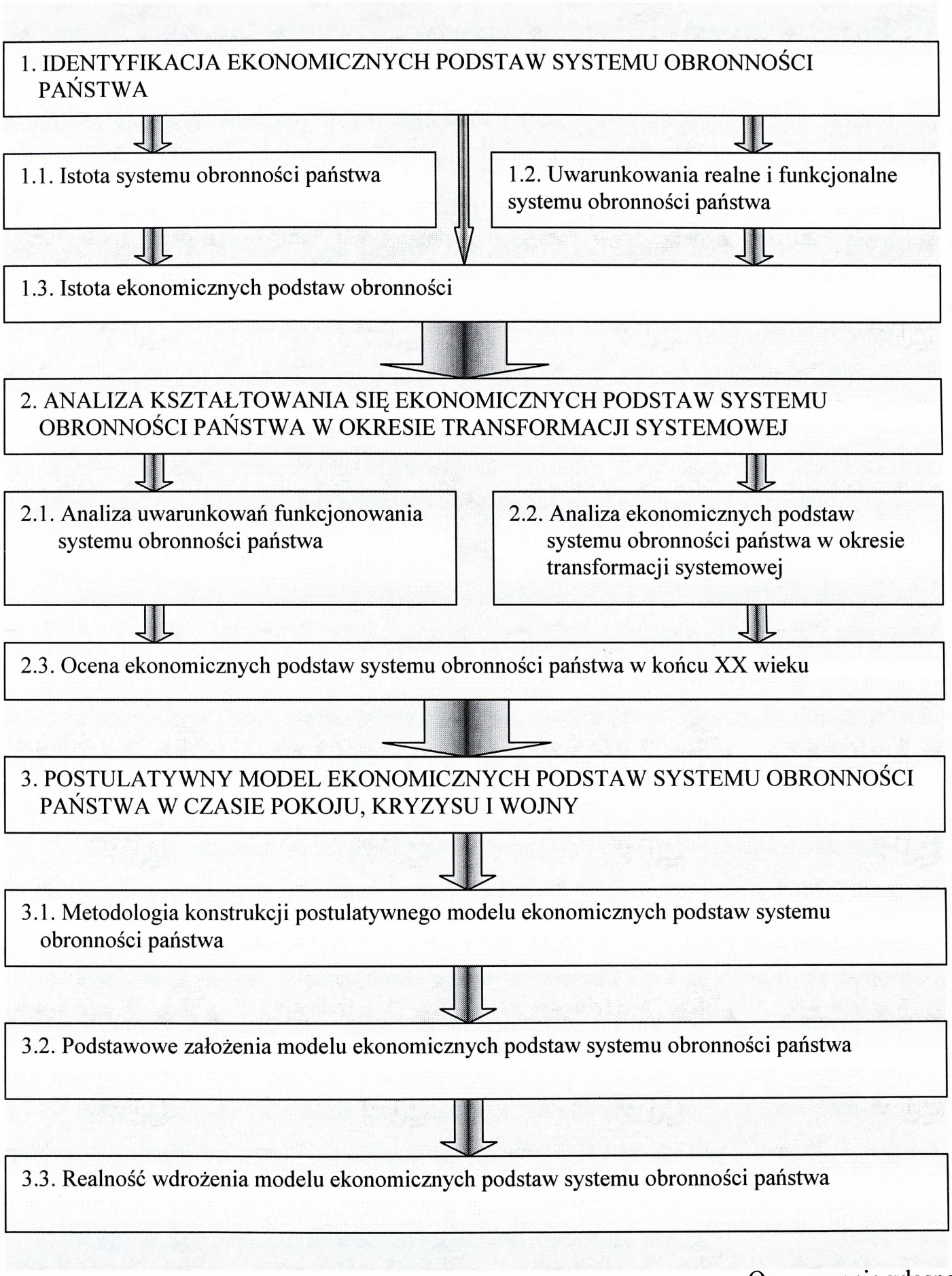
obronności państwa", ukierunkowany został na rozpoznanie istoty systemu obronności państwa oraz jego ekonomicznych podstaw funkcjonowania, oraz na uwarunkowaniach ich kształtowania;

- ✓ rozdział drugi, pod tytułem **„Analiza kształtowania się ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w okresie transformacji ustrojowej"**, koncentruje rozważania na analizie uwarunkowań systemu obronności państwa oraz na analizie i ocenie jego ekonomicznych podstaw w okresie transformacji systemowej w końcu dwudziestego i na początku XXI wieku;
- ✓ rozdział trzeci, **„Postulatywny model ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny"**, podejmuje kwestię metodologii konstrukcji postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, wskazuje podstawowe założenia modelu ekonomicznych podstaw tegoż systemu oraz zawiera postulaty i propozycje dalszego doskonalenia modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w różnych sytuacjach.

Taka konstrukcja pracy – zdaniem autora – zapewnia przeprowadzenie badań, analiz oraz zaproponowanie systemowych rozwiązań zgodnie z celami i założeniami rozprawy. Pozwala ona również zgłębić badane problemy i uniknąć mimowolnego upraszczania. Autor pracy zdaje sobie jednak sprawę i jest świadom tego, że wyniki przeprowadzonych badań nie wyczerpują problemu i niektóre z nich mogą być dyskusyjne. Jest jednak przekonany, że prezentowane opracowanie stanowi znaczący wkład w dalsze rozwiązywanie problemu kształtowania i funkcjonowania systemu obronności państwa w wymiarze jego ekonomicznych podstaw.

Schemat 1

Istota rozwiązania problemów podjętych w rozprawie doktorskiej na temat: „EKONOMICZNE PODSTAWY SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY"



Opracowanie własne

1. IDENTYFIKACJA EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA

1.1. Istota systemu obronności państwa

1.1.1. Obronność państwa - identyfikacja problemu

Sytuacja polityczno-militarna, w której znalazła się Europa po 1989 roku, w tym także Polska, powodują konieczność weryfikacji poglądów na temat zagadnień bezpieczeństwa narodowego i obronności kraju. Od początku lat dziewięćdziesiątych Polska znalazła się w całkowicie nowej sytuacji strategicznej, która wywiera wpływ na jej bezpieczeństwo i determinuje dalszy rozwój gospodarczy kraju. Taka sytuacja spowodowała konieczność uzmysłowienia sobie, że oprócz zagrożenia militarnego istnieje cała sfera zagrożeń pozamilitarnych, w tym zagrożenia ekonomiczne, socjalne, ekologiczne, biologiczne, kulturowe i inne. Należy je rozpatrywać kompleksowo, gdyż zagrożenie występujące w jednej dziedzinie wpływa destrukcyjnie również na inne dziedziny. Przemiany dokonujące się w Europie i na świecie oraz złożoność problematyki bezpieczeństwa, a także jego zależność od stanu gospodarki narodowej sprawiają, że w tej dziedzinie należy dokonywać istotnych zmian jakościowych. Wymaga to stworzenia sprawnego systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanego na różne formy konfliktów, z których większość, rozgrywająca się obecnie w warunkach pokojowych, skutecznie destabilizuje rozwój państwa osłabiając tym samym jego system obronności[1]. Ten kierunek postępowania potwierdziła także sytuacja we współczesnym świecie w początkowych latach XXI wieku[2].

System bezpieczeństwa narodowego powinien być ukierunkowany na rozwiązywanie wszelkich konfliktów zapobieganie im, obronę przed nimi i ich następstwami. Na system bezpieczeństwa państwa wywiera wpływ wiele czynników, w tym głównie polityczne, społeczno-demograficzne, ekonomiczne, militarne, geostrategiczne, a także doświadczenia historyczne i tradycje narodowe. Wynika stąd, że podstawę systemu bezpieczeństwa stanowi obronne zorganizowanie całego społeczeństwa, a siły zbrojne są tylko jednym z jego elementów. Podstawy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego stanowią ustalenia doktrynalne uwzględniające stopień zagrożenia konfliktami, a także wypracowane prognozy obronne wraz ze scenariuszami przeciwdziałań tym zagrożeniom. System bezpieczeństwa narodowego powinien mieć charakter kompleksowy i stanowić przedmiot zainteresowania całego aparatu władzy państwowej. Wyraża on praktyczną działalność

---

[1] Por. J.Świniarski, O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych, ULMAK, Warszawa – Pruszków 1997

[2] Por. J.Pawłowski, Strategiczne dylematy początku XXI wieku, w: Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, Redakcja naukowa: K.Jałoszyński, B.Wiśniewski, T.Wojtuszek, WSzA, Bielsko-Biała 2007, s.52-66.

różnych organów władzy, decyzje i przedsięwzięcia polityczne, gospodarcze, wojskowe, społeczne i porządkowe wykonywane przez odpowiednie ogniwa państwowe. Oznacza to, że zagrożenie militarne jest tylko jednym z zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a wojna jedną z form konfliktu. Również obronność, czy system obronności państwa należy postrzegać jako jeden z wielu elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Nie znaczy to, że zmalała obecnie ranga militarnego aspektu obronności państwa. Bezpieczeństwo narodowe, w tym system obronności, który musi być kształtowany stosownie do stopnia i rodzaju występujących zagrożeń we współczesnej sytuacji politycznej, militarnej i gospodarczej w jakiej jest świat, Europa, a tym Polska, w głównej mierze determinowane jest czynnikami ekonomicznymi i wszechobecną globalizacją[3].

Jeszcze do niedawna Polska była krajem, którego kształt i zadania systemu obronności (określanego wówczas systemem obrony) ustalane były w ramach koncepcji obronnej Układu Warszawskiego, a wielki wysiłek obronny traktowano jako częściowo sprzeczny z naszym interesem narodowym. Zmiany jakie nastąpiły po roku 1989 sprawiły, iż skuteczne kształtowanie systemu obronności Polski wymaga innego spojrzenia, gdyż musimy tworzyć go samodzielnie (suwerennie), zgodnie z interesem narodowym naszego kraju. Przedstawione stanowisko wskazuje potrzebę umacniania systemu obronności państwa, na nowych zasadach, z uwzględnieniem wiodącej roli potencjału gospodarczego kraju i stanu rozwoju ekonomicznych podstaw obronności, a w konsekwencji kondycji gospodarczo-obronnej.

Rozwój procesów związanych z budową nowego typu międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa (np. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony - ESDP[4]) nie zwalnia Polski a także żadnego z państw, z obowiązku kształtowania własnego narodowego sytemu obronności, który to nazywa się systemem obronności państwa (SOP). Podstawę jego funkcjonowania stanowią założenia doktryny obronnej będące pochodną generalnych ustaleń doktryny bezpieczeństwa narodowego. W ten sposób zapewnia się jednolite strategiczne planowanie i koordynację przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego i obronności kraju.

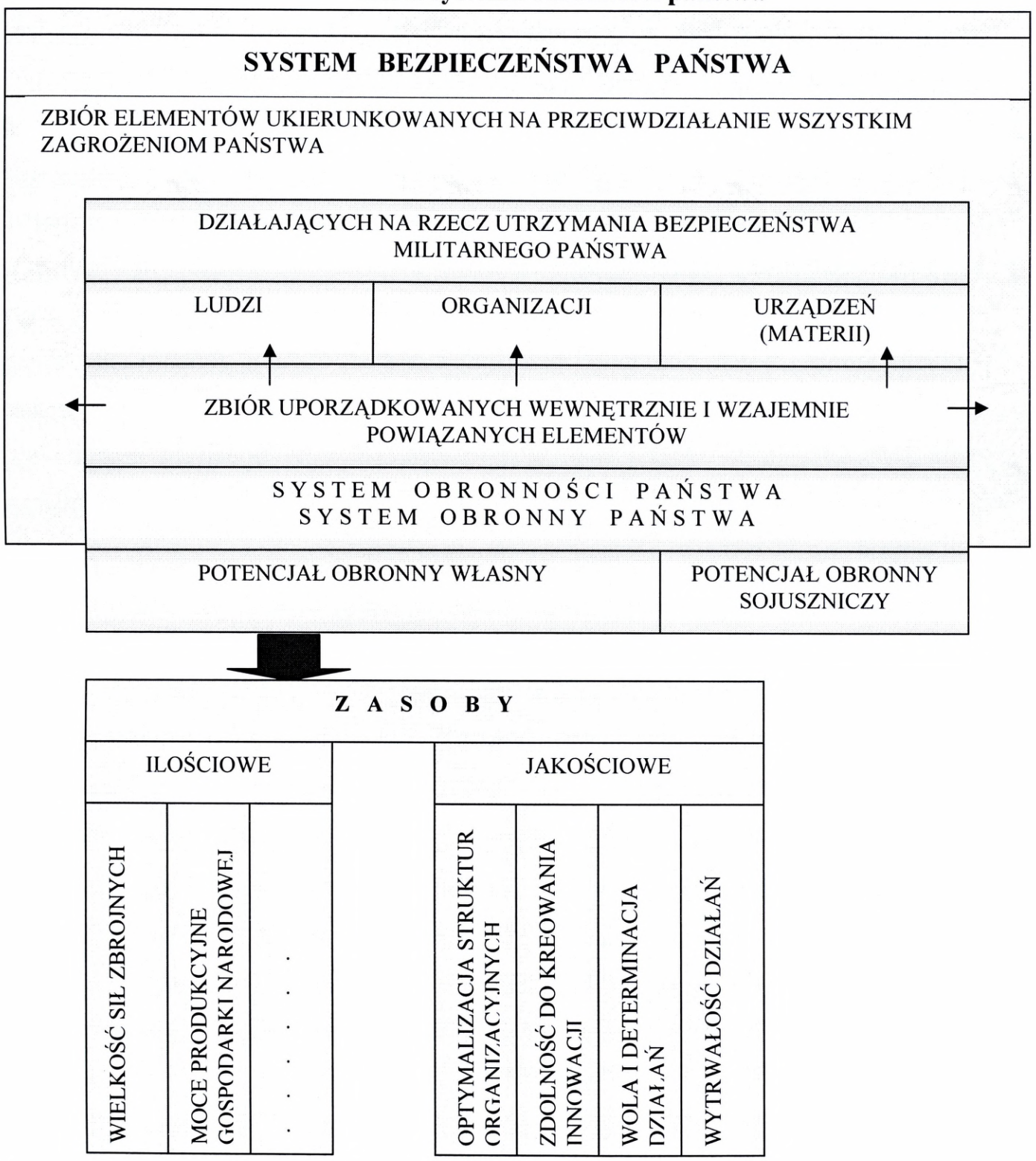
---

[3] Por. T.Jemioło, Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski, w: Współczesne ...op.cit., s.68-78.

[4] Por.: K. Piątkowski, Przyszłość obrony europejskiej, w: „Polska w Europie" 2002 nr 4 (42), s. 27 - 41; Z. Sabak, J. Królikowski, Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 2002, s. 15-26; The European Security and Defense Policy: NATO's Companion - or Competitor?, R. E. Hunter, RAND AAUP, London 2002; The European Security and Defense Identity (ESDI) and American Interests, F. S. Larrabee, RAND AAUP, London 2000.

Schemat 1.1

Istota systemu obronności państwa



1.1.1.1. Pojęcie systemu obronności państwa

Pojęcie „systemu obronności państwa" jest tym, które uznać należy za wzbudzające wiele dyskusji, a nawet kontrowersji, czego przykładem jest różnorodność spotykanych obecnie w literaturze definicji służących przedstawieniu jego istoty. W praktyce do końca XX wieku posługiwano się pojęciem „system obronny" czy też „system obronny

Rzeczypospolitej Polskiej". Dopiero w 2000 roku pojawiło się pojęcie „system obronności" oraz „system obronności państwa" oraz „system obronności Rzeczypospolitej Polskiej". Z czasem pojawiło się kolejne pojęcie mające charakter nadrzędny do nich, a mianowicie „system bezpieczeństwa narodowego" oraz „system bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"[5]. Przywołane pojęcia są często traktowane synonimicznie, co jest podejściem nie do końca trafnym. Jeśli bowiem ma to pewne uzasadnienie w odniesieniu do systemu obrony państwa i systemu obronności państwa, to jest nietrafne w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa państwa.

W pracach podejmujących problemy obronności i bezpieczeństwa państwa ich autorzy identyfikują termin „system obronności państwa" z „system obronny państwa". Postrzegają go w ślad za tym zarówno w ujęciu klasycznym - przedmiotowym - odwzorowującym obraz systemu reprezentującego obiektywną rzeczywistość, jak i w podejściu podmiotowym przedstawiającym system obronny państwa jako pewną konstrukcję myślową niekoniecznie będącą w zgodzie z faktycznym obrazem systemu rzeczywistego.

Na daleko idącą zbieżność istoty pojęć „system obronny państwa" i „system obronności państwa" wskazuje ich definicyjne ujęcie. I tak, jeśli „system obronny państwa" określa się jako: „zbiór wzajemnie powiązanych elementów - ludzi, organizacji, urządzeń działających na rzecz bezpieczeństwa państwa"[6]; „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa"[7]; albo „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa; jest to zestaw różnorodnych zadań i przedsięwziąć obronnych realizowanych przez odpowiednie ogniwa przygotowujące państwo do działania w okresie wzrostu zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny"[8]; lub idąc dalej „system obronny RP stanowią elementy potencjału obronnego własnego i ewentualnie sojuszniczego, połączone celem politycznym zapewniającym historycznie uwarunkowaną suwerenność i niepodległość narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa"[9]; to „system obronności państwa" określa się jako „zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń –

---

[5] Por. J.Wojnarowski, System obronności państwa, AON, Warszawa 2005, s.5.
[6] Słowik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996. s. 76.
[7] S. Koziej, F. Wołkowicz, Podstawowe założenia obronności RP, AON, Warszawa 1996, s. 16.
[8] Kierowanie systemem obronnym państwa, w tym kierowanie układem pozamilitamym i dowodzenie siłami zbrojnymi, kier. nauk. A. Włodarski, w: Przygotowanie i prowadzenie wojny obronne przez Polskę po 2000 roku. Kryptonim „Kappa", AON, Warszawa 1996, s. 6.
[9] Por. K. Nożko, Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP, Bellona, Warszawa 1994, s. 16.

działających na rzecz utrzymania bezpieczeństwa militarnego państwa"[10]. Wspólnymi elementami obu definicji jest fakt konieczności posiadania niezbędnego potencjału obronnego i utrzymywaniu go w odpowiedniej gotowości. W czasie pokoju jest on funkcją sytuacji międzynarodowej i możliwości społeczno-ekonomicznych kraju, natomiast w czasie kryzysu i wojny ulega rozwinięciu, stosownie do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Wyraźną różnicę między pojęciami „system obronny państwa" i „system obronności państwa", a „system bezpieczeństwa państwa" dostrzec można w definicji tego ostatniego pojęcia mówiącego, że jest to „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w tym w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym"[11]. Jeśli bowiem „system obronny państwa" i „system obronności państwa" ukierunkowany jest przede wszystkim na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym, to „system bezpieczeństwa państwa" jest ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom.

W prezentowanej rozprawie, system obronności państwa (SOP) rozumiany będzie jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów potencjału obronnego własnego i możliwości sojuszniczego wsparcia, działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. Przy czym w zbiorze elementów potencjału obronnego państwa, oprócz elementów typowo zasobowych, takich jak np. wielkość sił zbrojnych, czy moce produkcyjne w gospodarce narodowej, dostrzegane będą także elementy o charakterze jakościowym, takie jak: optymalne struktury organizacyjne organów kierujących systemem obronności, zdolność do kreowania innowacji oraz wola i determinacja w dążeniu do wytrwałości w działaniu na wypadek sytuacji kryzysowych bądź zagrożenia wojennego.

Traktując SOP jako tworzenie i utrzymanie potencjału obronnego efektywnie zintegrowanego z przygotowaną administracją, gospodarką narodową i całym społeczeństwem zapewniającego zachowanie (w kontekście możliwości i zagrożeń militarnych) suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa, bezpieczeństwa i swobody działania instytucji państwowych oraz pokojowych warunków życia i rozwoju społeczeństwa, podkreślić trzeba jego użyteczność we wszystkich stanach funkcjonalnych państwa. Oznacza to także, że SOP jest system zorganizowanego działania,

---

[10] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s.141.
[11] Ibidem, s. 139

czyli takim system społecznym[12], który wraz z niezbędnymi sposobami i środkami działania wytycza, a następnie dąży do osiągnięcia określonych celów. Funkcjonuje on w oparciu o dwa wzajemnie sprzężone i oddziałujące na siebie podsystemy: kierowania (zarządzania, dowodzenia) oraz wykonawczy, których efekty działania zależą od aktywności systemu to znaczy, że: „działa on we własnym interesie czyli stara się osiągnąć własne cele; ma umiejętność prognozowania; zna swoje możliwości lepiej niż organ sterujący wyższego poziomu; oraz jest informowany; o zasadach podejmowania decyzji na wyższych poziomach i wykorzystuje tę informację podczas swego funkcjonowania"[13]. Oznacza to także, że jest on organizacją charakteryzującą się powiązaniami informacyjno-decyzyjnymi w systemie hierarchicznym.

SOP jako system zhierarchizowany winien spełniać takie wymagania jak: prostota - przejrzysta strona organizacyjna; celowość - zorganizowanie w sposób celowy każdego elementu SOP; elastyczność - zdolność do szybkiego reagowania na zmiany sytuacji (operatywność) oraz łatwość realizacji zadań, wynikających z przejścia z okresu pokojowego na czas wojny; uniwersalność - zdolność do wykonania zadań niezależnie od sytuacji; centralizm - zachowanie kierunku i podporządkowania wszystkich ogniw najwyższemu organowi władzy; oraz jednoosobowe kierownictwo[14].

1.1.1.2. Płaszczyzny systemu obronności państwa

Stosownie do celów i zadań strategicznych każdy kraj utrzymuje system obronności o potencjale gwarantującym skuteczne sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, bez względu na stopień ich obecnego prawdopodobieństwa. System taki musi także zapewnić możliwość aktywnego uczestnictwa w bieżących międzynarodowych działaniach prewencyjno-stabilizacyjnych, antyterrorystycznych, itp.

W SOP, który tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane, wyróżnia się cztery jego podstawowe płaszczyzny: militarną, polityczno-społeczną,

---

[12] Formułowane są również poglądy – których reprezentantem jest A.Kasprzeski, że SOP nie jest systemem społecznym, a w ślad za tym nie jest organizacją - czyli, że nie może działać w myśl zgłoszonych postulatów, ani niczego wytwarzać. Por. A. Kasprzeski, System Obronny Państwa - mit i rzeczywistość, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2001 nr 2, s. 227 - 22

[13] Por. P. Sienkiewicz, Teoria efektywności systemów kierowania, tom 2, Problemy efektywności działania, (rozprawa habilitacyjna), ASG, Warszawa 1979, s. 119.

[14] Kierowanie systemem ..., op. cit.

gospodarczą oraz psychologiczno-moralną. Płaszczyznę militarną tworzą przede wszystkim siły zbrojne, ale także siły resortu spraw wewnętrznych, resortu sprawiedliwości i organizacje paramilitarne. Płaszczyzna polityczno-społeczna to ogół działań i procesów składających się na sposób sprawowania władzy politycznej, aspiracje, i dążenia społeczeństwa i mniejszości narodowościowych w bliższym i dalszym otoczeniu. Płaszczyznę moralno-psychologiczną tworzą zaś wielopłaszczyznowe elementy takie jak: aspiracje i dążenia ludzi, ich przekonania i postawy światopoglądowe, uznawany system wartości i prezentowane postawy wobec różnych zjawisk społecznych. Płaszczyzna gospodarcza należy do tego typu elementów systemu obronnego, która tworzy podstawę materialną możliwości przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym i działaniom wojennym przy pełnym stosowaniu ekonomiczność obrony, czyli uzyskanie maksymalnych i trwałych efektów obronnych z możliwych nakładów rzeczowych i finansowych na zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa. Do głównych systemów gospodarczych (realizujących m.in. zadania gospodarczo-obronne) zalicza się systemy: produkcji materialnej; usług materialnych i niematerialnych; administracyjne (administracja rządowa i samorządowa, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, banki, organy kontroli i inne podobne).

1.1.1.3. Stany obronności państwa

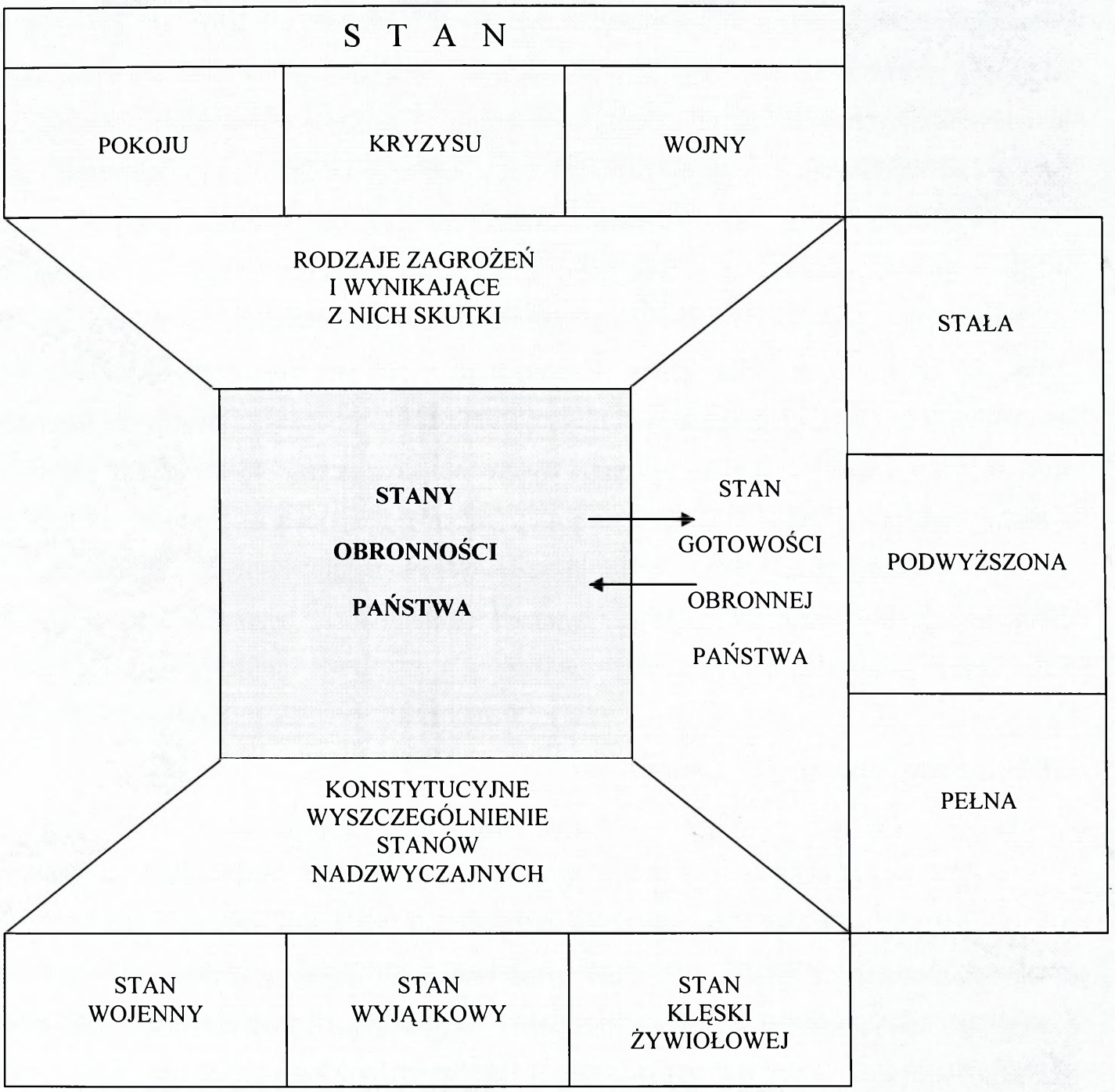
Obronność państwa, jako jeden z ważnych elementów bezpieczeństwa państwa, jest tą dziedziną działalności, która wykorzystuje potencjał militarny i niemilitarny dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom (polityczno-militarnym, kryzysowym i wojennym) bezpieczeństwa kraju. Sprowadza się ona do: obrony terytorium RP przed agresja zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli RP; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art.5 traktatu waszyngtońskiego; wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działań stabilizacyjnych; kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski przez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza z sąsiadami[15]. Zakres i skala realizacji tych przedsięwzięć jest zależna od stanów w jakich funkcjonuje państwo (schemat 1.2).

---

[15] Por. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000

Schemat 1.2

Stany obronności państwa



Ze względu na rodzaje zagrożeń i mogące wyniknąć z niego skutki należy postrzegać obronność państwa w trzech podstawowych stanach: pokoju, kryzysu i wojny (schemat 1.2).

Pierwszy ze stanów – ***stan pokoju*** - ze względu na swój charakter powinien być stanem przygotowania państwa, jego instytucji, obywateli, struktur itd., do ewentualnego działania w czasie ewentualnych następnych (a więc kryzysu lub wojny). Jego idea kontynuuje realizację starej rzymskiej zasady „Si Vis Pacem Para Belum". Nie musi to jednak oznaczać, że wzmacniając swą obronność państwo dąży do wojny. Najczęściej działania

podwyższające poziom bezpieczeństwa, są podejmowane po to, aby ewentualny przeciwnik uświadomił sobie, że doprowadzenie do konfliktu nie jest opłacalne.

Drugi zaś ze stanów – ***stan kryzysu*** - to odzwierciedlenie sytuacji wewnętrznej lub międzynarodowej, która niesie w sobie zagrożenia dla podstawowych wartości, interesów lub celów strategicznych uwikłanych stron[16].

Natomiast ***stan wojny*** – trzeci ze stanów - to konflikt między państwami, blokami państw, narodami lub klasami społecznymi. To również kontynuacja polityki środkami przemocy w celu osiągnięcia określonych interesów politycznych, ekonomicznych lub ideologicznych[17].

Realizacja zadań określonych konkretnym stanem jest pochodną sytuacji ekonomicznej państwa, co bezpośrednio wpływać będzie na możliwości obronności państwa oraz stanu jego sił zbrojnych.

Natomiast patrząc z punktu konstytucyjnego wyszczególnienia stanów nadzwyczajnych państwa, obronność państwa może być postrzegana poprzez pryzmat stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej[18] (schemat 1.2). Konstytucja RP w rozdziale XI w artykule 228 - 234 szczegółowo omawia wszelkie uwarunkowania w jakich stany nadzwyczajne mogą być realizowane oraz uwarunkowania ich realizacji[19].

Pierwszy z nich - ***stan wojenny*** - postrzegany jest jako instytucja prawna w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Może być wprowadzony na części lub na całym terytorium państwa przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów[20].

Drugi - ***stan wyjątkowy*** - może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Może być wprowadzony na czas, oznaczony nie dłuższy niż 90 dni także na części lub na całym terytorium kraju. Można go przedłużyć tylko raz za zgodą Sejmu, jednak nie dłużej niż na 60 dni. Może go także wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów[21].

Zarówno rozporządzenie o stanie wojennym jak i wyjątkowym Prezydent zobowiązany jest przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm

---

[16] Por. P. Górski, System obronny państwa, w: „Myśl wojskowa" 1999 nr l, s. 57.
[17] Ibidem.
[18] Por. M.Bożek, Charakterystyka przesłanek stosowania instytucji stanu wyjątkowego i stanu wojennego w świetle obowiązującego ustawodawstwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.207-225.
[19] Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, rozdz. XI, w: „Dz.U" 1997 nr 78, poz. 483.
[20] Ibidem.
[21] Ibidem.

rozpatruje je niezwłocznie. Może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Z kolei trzeci - ***stan klęski żywiołowej*** - może wprowadzić Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęsk żywiołowych oraz w celu ich usunięcia na czas oznaczony nie dłuższy niż 30 dni na części lub na całym terytorium państwa. Przedłużanie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu[22].

Stany wyjątkowe mogą być wprowadzone tylko na podstawie ustawy w drodze rozporządzenia, podlega ono dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Ustawa określa także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela.

Instytucjonalny system obronności (a szerzej bezpieczeństwa) normuje obok Konstytucji ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych, którymi są: Ustawa z 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej[23]; Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym[24] oraz Ustawa z 29 sierpnia 2002r, o stanie wyjątkowym oraz o kompetencjach naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP[25]. Ich regulacje uwzględniała Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, opracowana przez Radę Ministrów, a podpisaną przez Prezydenta 11 września 2003 roku[26].

Omawiając kwestię stanów obronności państwa nie sposób nie wspomnieć o tak istotnym zagadnieniu jak stany *gotowości obronnej państwa* rozumianej jako „stan systemu obronnego określający zdolność tego systemu do planowania i zorganizowanego działania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa kraju i w czasie wojny"[27]. Według spotykanych w literaturze podziałów można wyróżnić trzy stany gotowości obronnej, a mianowicie[28]: stałą gotowość obronną państwa, podwyższoną gotowość obronną państwa oraz pełną gotowość obronną państwa (schemat 1.2).

Stała gotowość obronna państwa oznacza „stan polegający na tworzeniu i utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego oraz rozwiązania zaistniałych sytuacji kryzysowych w ramach wydatków wydzielonych z budżetu państwa na cele obronne"[29].

---

[22] Ibidem.
[23] Ustawa z 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej, w: „Dz.U." 2002 nr 62, poz.558.
[24] Ustawa z 21 czerwca 2002r.o stanie wyjątkowym, w: „Dz.U." 2002 nr 113, poz. 985
[25] Ustawa z 29 sierpnia 2002r, o stanie wyjątkowym oraz o kompetencjach naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, w: „Dz.U." 2002 nr 156, poz.1301.
[26] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezydent RP, Warszawa 11 września 2003 roku
[27] Leksykon wiedzy wojskowej, Wyd. AON, Warszawa 1979, s. 131.
[28] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 125 - 126.
[29] Ibidem, s. 125.

Przez podwyższoną gotowość obronną państwa należy rozumieć „stan przygotowania sił zbrojnych, organów władzy, administracji i gospodarki narodowej do realizacji zadań obronnych wynikających z monitoringu kryzysu polityczno-wojskowego zagrażającego bezpieczeństwu państwa”[30].

Natomiast pełną gotowość obronną państwa definiuje się jako „stan, w którym siły zbrojne, organa władzy, administracji i gospodarki narodowej są gotowe do przeciwstawienia się agresji przeciwnika”[31].

1.1.2. Struktura systemu obronności państwa

SOP będąc kompleksową strukturą państwową określa i wyznacza konkretne zadania gospodarczo-obronne oraz konkretne kompetencje wszystkim organom administracji państwowej i podmiotom gospodarki narodowej. Jego funkcjonowanie oparte jest przede wszystkim na narodowym potencjale obronnym. W ślad za tym wyróżnia się pięć dziedzin działalności państwa mających na niego wpływ. Są nimi dziedziny:

- polityczno-społeczna (odnosi się do: zasobów sił fizycznych i umysłowych narodu aktywnie uczestniczących w tworzeniu SOP);
- administracyjno-gospodarcza (odnosi się do: zabezpieczenia potencjału obronnego państwa w zakresie potrzeb materialnych i ludzkich do sprawnego funkcjonowania gospodarki narodowej na wypadek zagrożenia i wojny, zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych, organów ochrony państwa oraz sił obrony cywilnej);
- militarna (odnosi się do: odpowiedniego przygotowania sił zbrojnych do prowadzenia działań zbrojnych zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego oraz do obrony suwerenności i niepodległości państwa – zgodnie z art. 3 traktatu waszyngtońskiego);
- ochrony państwa (odnosi się do zapewnienia dogodnych warunków do wykonania zadań obronnych przez organy władzy, administracji publicznej i podmioty gospodarcze oraz do tworzenia odpowiednich warunków do ochrony mienia i utrzymania porządku publicznego);
- obrony cywilnej (odnosi się do: zapewnienia ochrony do przetrwania ludności, zakładów pracy, infrastruktury krytycznej i szeroko pojętego ratownictwa)[32].

Przywołane dziedziny działalności państwa mające wpływ na funkcjonowanie systemu obronności państwa, a także całokształt działań w celu przeciwdziałania zagrożeniom

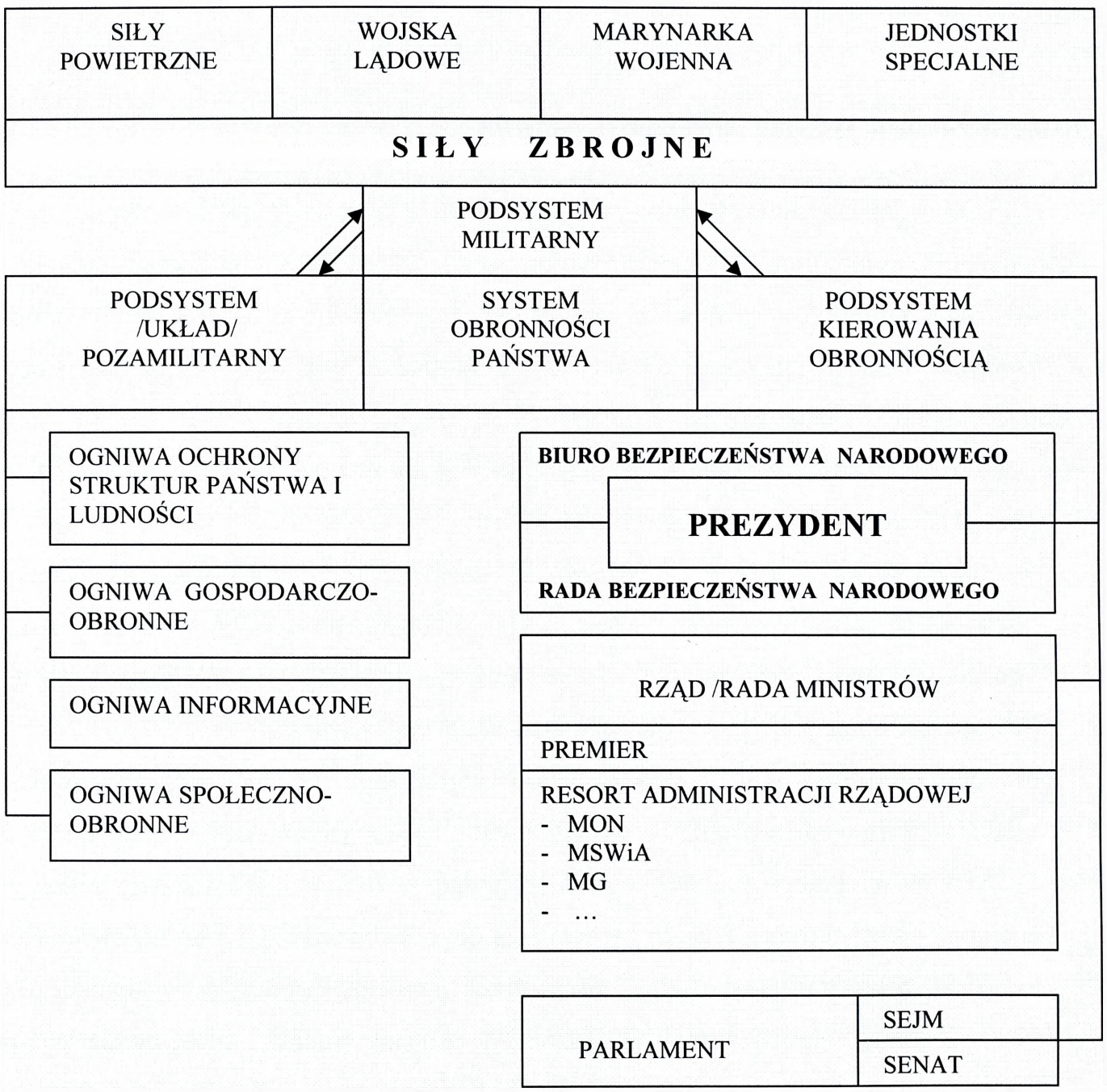
---

[30] Ibidem, s. 126.
[31] Ibidem.
[32] Por. J.Wojnarowski, System…op.cit., s.6.

polityczno-militarnym, a także wewnętrznych i zewnętrznych zadań obronnych, realizowanych we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, upoważniają do wyróżnienia w systemie obronności państwa trzech podsystemów: kierowania obronnością państwa, militarnego oraz pozamilitarnych ogniw obronnych (schemat 1.3).

Schemat 1.3

Struktura systemu obronności państwa



Takie podejście znalazło odzwierciedlenie w wielu dokumentach normatywnych określających i charakteryzujących system obronności państwa. Podstawą budowy systemu obronności państwa jest ustawa zasadnicza tj. Konstytucja, która stanowi o ustroju państwa,

jego organach i kompetencjach oraz dodatkowo ustawy i dokumenty dotyczące: założeń militarnych, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony ludności i gospodarki narodowej[33].

Podsystem kierowania obronnością, obejmuje naczelne organy kierowania państwem z ich wyspecjalizowanymi agendami, które zajmują się problematyką obronności i bezpieczeństwa państwa. Tworzą go organy władzy, administracji państwowej, samorządowej, gospodarczej, dowództwa wojskowe i sztaby, kierownictwa ogniw ochrony państwa i ludności. W układzie kierowania obronnością obecnie wyróżniamy:

- Prezydenta RP z instytucją Rady Bezpieczeństwa Narodowego i organem wykonawczym jakim jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego;
- Radę Ministrów wraz Komitetem Spraw Obronnych Rady Ministrów jako organem doradczo-opiniującym;
- poszczególne resorty administracji rządowej z właściwymi organami struktury organizacyjnej zajmującymi się problematyką obronności;
- urzędy wojewódzkie z organami administracji niezespolonej.

W przypadku makroukładu kierowania mamy do czynienia nie tylko z decyzjami traktującymi o problematyce gospodarczo-obronnej, ale także całościowo o decyzjach dotyczących całego systemu obronności państwa, zwłaszcza jego układu politycznego i militarnego.

Układ kierowania podejmuje decyzje o kształcie:

- strategicznych i średniookresowych planów gospodarczo-obronnych,
- założeń polityki bezpieczeństwa narodowego i obrony kraju,
- planów rozwoju sił zbrojnych,
- zobowiązań sojuszniczych w ramach uczestnictwa w koalicyjnym sojuszu obronnym,
- planów przygotowań obronnych w gospodarce poprzez tworzenie Programu Mobilizacji Gospodarki,
- wielkości środków finansowych na zadania z zakresu bezpieczeństwa, ujmowanych w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

---

[33] Por. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, KOK, Warszawa 2 listopada 1992 r.; Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP, KOK, Warszawa 1992r.; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r., w: „ Dz.U" 1997 nr 78, póz. 483; Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, (dokument przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2000 r.); Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, (dokument przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 23 maja 2000 r.); Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 22 lipca 2003 r. i zatwierdzony przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r.).

W systemie kierowania centralne organy państwa i urzędy wojewódzkie pełnią rolę ogniw decyzyjnych, natomiast ich wyspecjalizowane agendy tworzą aparat organizacyjno-wykonawczy.

System bezpieczeństwa narodowego RP, po wstąpieniu naszego kraju do organizacji Sojuszu Północno-Atlantyckiego oraz do Unii Europejskiej, stał się częścią systemu Sojuszu, częścią Europejskiego Systemu Bezpieczeństwa. Sytuacja ta wyznaczyła całemu systemowi obronności – w tym także podsystemowi kierowania obronnością państwa – nakaz zintegrowania systemu narodowego z sojuszniczym i europejskim, by mógł on skuteczniej przeciwdziałać głównym zagrożeniom współczesnego świata.

Podsystem kierowania obronnością w systemie bezpieczeństwa narodowego tworzony jest przez główne ośrodki władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ponadto w dół tworzą go kierownicze ośrodki poziome ministerstwa, urzędów centralnych i dalej w dół władze terenowe województw, powiatów, gmin. Wszystkie te organy połączone środkami łączności i informatycznego przekazywania danych powinny zapobiegać i przeciwdziałać zagrożeniom i ich skutkom jakie grożą państwu i ich obywatelom. W tym także zapewnić możliwie bezkolizyjne przejście w zakresie konieczności na narodowy lub sojuszniczy system kierowania państwem.

Podsystem kierowania obronnością jest jedną ze składowych systemu obronności państwa, a jego celem wyjściowym jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego państwa w czasie pokoju oraz swobodne rozwijanie i skuteczne wykorzystanie w przypadku zagrożeń bezpieczeństwa (np. kryzysu) i w czasie wojny.

Drugim podsystemem systemu obronności państwa jest ***podsystem militarny***, tj. siły zbrojne — składające się z Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych (wcześniej Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej) oraz Marynarki Wojennej.

Wiodącą rolą w SOP odgrywają jego siły zbrojne, dlatego rolę i miejsce ogniw pozamilitarnych wyznaczają zadania realizowane na rzecz SZ, ich funkcjonowanie, utrzymywanie gotowości bojowej w czasie pokoju, mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie na czas zagrożenia oraz prowadzenia działań bojowych. Podsystem pozamilitarny stanowi bazę dla zaopatrzenia i wspierania SZ oraz zapewnia warunki funkcjonowania struktur państwa i postrzegania społeczeństwa w okresie kryzysu i wojny.

Siły Zbrojne RP - zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej - służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz bezpieczeństwu i nienaruszalności granic. Realizują poprzez ciągłe utrzymywanie zdolności i gotowości do

reagowania na zagrożenia kryzysowe oraz do przeprowadzenia - rozdzielnie lub wspólnie z sojusznikami - niezbędnych do obrony państwa kampanii i operacji militarnych[34].
Polityka państwa, a w szczególności polityka bezpieczeństwa musi posługiwać się określonymi uzgodnieniami. Oznacza to, że oprócz gospodarki siły zbrojne należą do podstawowych podmiotów polityki[35].

Podsystem militarny jest szczególną częścią gospodarki obronnej, gdyż stanowi w sensie bezpośrednim o zdolności obronnej państwa i gotowość przeciwstawienia się występującym zagrożeniom. Podstawą tego układu są przede wszystkim Siły Zbrojne, które stanowią ok. 80% tego układu i zawierają w sobie następujące elementy zasobowe: zasoby ludzkie, na które składają się głównie żołnierze służby czynnej poszczególnych rodzajów wojsk, pracownicy cywilni, zasoby materiałowe, na które składa się uzbrojenie, sprzęt i wyposażenie amunicja, żywność i inne niezbędne materiały zapewniające skuteczne oddziaływanie tego podsystemu.

Infrastruktura obronna winna być rozumiana bardzo szeroko, gdyż obejmuje ona urządzenia ogólnego przeznaczenia takie jak: różnego rodzaju budynki administracyjne koszarowe, bazę opieki medycznej, magazyny, ale także urządzenia specjalne jak np. stanowiska startowe rakiet, stanowiska dowodzenia czy tez lotniska wojskowe. W skład infrastruktury niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania podsystemu militarnego wchodzą także urządzenia o charakterze publicznym takie jak: sieć energetyczna, wodnokanalizacyjna, drogi kołowe, linie kolejowe i inne.

Podsystem pozamilitarny – trzeci z elementów strukturalnych systemu obronności państwa - obejmuje pozamilitarne ogniwa polityczno-administracyjne i społeczne, pozamilitarne ogniwa ochronne oraz pozamilitarne ogniwa gospodarczo-obronne. Posiada ona wieloelementową, często bardzo specyficzną strukturę przystosowaną do wymagań i potrzeb systemu obronnego państwa. W jego składzie znajdują się ogniwa o charakterze ochronnym i gospodarczym. Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochrony przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań przeciwnika.

Ogniwa gospodarcze mają za zadanie zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych w warunkach kryzysu, głównie poprzez rozwinięcie produkcji obronnej oraz jej wspomaganie procesami informatycznymi i wynikami prac badawczo-rozwojowych, elastyczne i celowe korzystanie z zapasów i rezerw, tworzenie infrastruktury obronnej

---

[34] Por. S. Koziej, F. Wołkowicz, Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, DSO MON, Warszawa 1998, s. 47.
[35] Por. B. Balcerowicz, Wybrane problemy obronności państwa, AON, Warszawa 1996, s. 9.

z wykorzystaniem elementów obronnych zawartych w przedsięwzięciach polityki przestrzennego zagospodarowania, a także pozostawania w gotowości do świadczenia usług w ramach zobowiązań wynikających z roli Państwa Gospodarza (HNS) w układzie sojuszu wojskowego NATO.

Podsystem pozamilitarny obejmuje ogniwa obronne, a w tym ochrony ludności i struktur państwa, gospodarcze i polityczne, które realizują określone zadania obronne. Brak jest ostatecznych ustaleń co do pełnej struktury układu. Dlatego też najczęściej pozyskuje się następujące ogniwa obronne układu pozamilitarnego, w których prowadzone są przygotowania obronne[36]:

- pozamilitarne ogniwa gospodarczo-obronne w skład których wchodzą jednostki organizacyjne podległe ministrom, wojewodom, organom samorządu terytorialnego oraz -podmioty gospodarcze objęte programem mobilizacji gospodarki;
- pozamilitarne ogniwa ochrony struktur państwa które tworzą głównie wyspecjalizowane jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i administracji;
- pozamilitarne ogniwa ochrony ludności, wchodzące w struktury organizacyjno-funkcjonalne obrony cywilnej.

Pomiędzy podsystemem militarnym a podsystemem pozamilitarnym istnieją określone zależności, które wyrażają kierunek i siłę przepływu i oddziaływania strumieni informacyjnych, zasobów oraz usług, a które zaliczane są do najważniejszych w kształtowaniu sprawności funkcjonowania całego systemu gospodarki obronnej.

W systemie obronnym wyróżnić można dwie zasadnicze struktury - podmiotową i przedmiotową. Struktura podmiotowa obejmuje obywateli państwa, jednostki organizacyjne, a także organa państwowe. Struktura przedmiotowa to zadania, które realizuje się w poszczególnych dziedzinach obronności czyli polityczno-społecznej, administracyjno-gospodarczej, militarnej, ochrony państwa i obrony cywilnej.

Z przedstawionych elementów systemu obronności państwa i ich ogólnej charakterystyki wynika, że system obronności każdego państwa nie powinien tworzyć wyizolowanej w pełni samodzielnej struktury gdyż jego zadania obronne powinny wynikać z zadań kompetencyjnych organów państwowych, instytucji, zakładów i podmiotów gospodarczych, które z kolei determinowane są sytuacją zarówno wewnątrz kraju jak i zewnętrzną (międzynarodową).

---

[36] Por. L. Sawicki, Przygotowanie organizacyjno-mobilizacyjne układu pozamilitarnego systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1998, s. 15 - 16.

Przyjęta struktura obronności państwa jest pochodną wcześniej identyfikowanych elementów strukturalnych systemu obronnego państwa. Spotykane w literaturze przedmiotu stanowiska tej kwestii nie były jednoznaczne. Odnosiło się to zarówno do sposobu jego charakterystyki jak i wskazania elementów go tworzących.

I tak, K. Nożko wyróżnia w systemie obronnym sześć elementów, a mianowicie[37]: potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny; potencjał obronny (bojowy) sił zbrojnych i obrony terytorialnej; potencjał rezerw osobowych i materiałowych; potencjał obronny resortów cywilnych (z wyszczególnieniem MSWiA); ewentualny potencjał sojuszniczy (możliwy do wykorzystania w ramach pomocy w sytuacji kryzysowej); oraz stopień i zakres przygotowania obronnego społeczeństwa oraz jego postawy i wolę obrony ojczyzny w razie niebezpieczeństwa.

Z kolei W.Kitler. opisując nowe podejście do obrony narodowej, poszerzył tradycyjnie pojmowaną, zinstytucjonalizowaną strukturę systemu obronnego państwa o dodatkowy element powszechnej samoobrony[38]. Wyróżnia on cztery główne podsystemy (systemu) obrony narodowej, do których należą[39]: pierwszy, podsystem kierowania obroną narodową, definiowany jako wyodrębniony układ organów władzy i administracji państwowej (samorządowej), odpowiedzialny za gwarantowanie bezpiecznego bytu i rozwoju społecznego zgodnie z celami narodowymi oraz prawem państwowym i międzynarodowym; drugi, podsystem wykonawczy, definiowany jako wyodrębniony układ sił i środków używanych przez państwo do realizacji celów obrony narodowej w skład, którego wchodzą dwa podstawowe elementy: ogniwa obrony militarnej (siły zbrojne) oraz ogniwa ochronne (policja; wywiad i kontrwywiad wojska, resortu spraw wewnętrznych i administracji; Straż Graniczna; służba celna; służba zdrowia; służba więzienna; Państwowa Straż Pożarna; służby ochrony środowiska; oraz siły obrony cywilnej); trzeci, podsystem wsparcia, definiowany jako wszystkie zasoby państwa (ludzkie, materialne i niematerialne), tworzące moralne i materialne podstawy funkcjonowania państwa we wszystkich okolicznościach, którego głównymi elementami są: ogniwa wytwórcze (przemysł, rolnictwo, usługi, instytucje naukowo-badawcze) oraz ogniwa edukacyjno-propagandowe (edukacja, media instytucje kulturalno-oświatowe, organizacje społeczne); czwarty, podsystem norm prawnych, jako podstawowy element zapewnienia sprawnego i demokratycznego kierowania państwem, przestrzegania norm społecznych i praworządności w interesie bezpieczeństwa narodowego.

---

[37] Por. K. Nożko, Sztuka ..., op. cit.

[38] W. Kitler nie używa wprawdzie pojęcia system, ale wyróżnione przez niego elementy obrony narodowej (podsystemy) są charakterystyczne dla typowego systemu działania.

[39] Por. W. Kitler, Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia, w: „Myśl Wojskowa" 1997 nr 4, s. 23.

1.1.3. Umiejscowienie systemu obronności państwa w systemie bezpieczeństwa państwa

1.1.3.1. Obronność a bezpieczeństwo

Powiązanie systemu obronności państwa z problemem jego bezpieczeństwa, tak w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym wynika z samej istoty obronności i bezpieczeństwa. Jeśli bowiem obronność jest postrzegana „jako jedna z podstawowych dziedzin działalności państwa, mająca na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom”[40], to bezpieczeństwo najogólniej rozumiane jest jako „stan, który daje poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedna z podstawowych potrzeb człowieka to sytuacja odznaczającą się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”[41], także jako „wolność oraz zdolność do ochrony przed nieustannymi i nieuchronnymi zagrożeniami”[42]. Relacje te (schemat 1.4) dają się przełożyć na związki i zależności miedzy bezpieczeństwem narodowym a obronnością państwa. W jednym z podstawowych dokumentów traktujących o kwestiach bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie „Strategii bezpieczeństwa”, czytamy, że: „obronność państwa jest dziedzina bezpieczeństwa obejmująca wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym rodzajom zagrożeń, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne”[43].

Takie postrzeganie obronności kraju sprawia, iż jedną z podstawowych części składowych strategii bezpieczeństwa RP jest strategia obronności. W dokumencie „Strategia obronności”[44], określone zostały źródła i charakter zewnętrznych wyzwań i zagrożeń militarnych dla bezpieczeństwa państwa, sformułowane koncepcje przeciwstawienia się tym zagrożeniom w czasie pokoju (strategia prewencyjno-stabilizacyjna), kryzysu (strategia reagowania kryzysowego) i wojny (strategia wojenna) oraz ustalone siły i środki, jakie państwo winno wydzielić do realizacji owych koncepcji, czyli ustanawia elementy, strukturę i zasady utrzymywania systemu obronności RP.

Tak więc można postawić tezę, że obronności jest jednym z atrybutów bezpieczeństwa państwa, głównie w aspekcie jego tworzenia i utrzymania, a system obronności kraju jest ściśle związany z systemem bezpieczeństwa narodowego i odwrotnie. Obronność

---

[40] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s.83.
[41] Ibidem s.13.
[42] Por. A.Skrabacz, Bezpieczeństwo, obrona narodowa i obronność, w: Współczesne ...op.cit.,s.43.
[43] Por. Strategia bezpieczeństwa ..., op.cit., pkt. 4.1.
[44] Por. Strategia obronności ..., op.cit.

i bezpieczeństwo, a także system obronności państwa i system bezpieczeństwa państwa są ściśle związane z pojęciami gotowości obronnej[45] i powszechności obronnej.

Schemat 1.4

Relacje, związki i zależności pomiędzy obronnością a bezpieczeństwem

[45] Por. J.Wojnarowski, Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2000, s.10-25.; J.Wojnarowski, Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych, WSO AON, Warszawa 2002, s.

1.1.3.2. Miejsce obronności w obszarze bezpieczeństwa

Miejsce obronności w obszarze bezpieczeństwa, wiąże się zarówno z istotą obronności, jak też wynika z interesów i celów strategicznych danego państwa (ugrupowania).

Mając na uwadze tożsamość narodową, opierającą się na historycznych doświadczeniach i współczesnych potrzebach w Polsce - za podstawowe wartości, które odzwierciedlają najważniejsze interesy narodowe, uznaje, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP[46]: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe oraz ochronę środowiska.

Z przedstawionych wartości wynika podstawowy cel strategiczny Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności, za który uznaje się „zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi"[47], oznacza to w szczególności:

- obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych;
- obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego;
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących;
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

Zarówno polskie interesy narodowe jak i wynikający z nich cel strategiczny naszego kraju wraz z wymienionymi celami realizacji strategicznych zadań prewencyjno-stabilizujących, kryzysowych i obronnych, determinuje konieczność utrzymywania i systematycznej modernizacji systemu obronności RP. System ten jest utrzymywany i przygotowywany w gotowości do rozwinięcia (pełnego lub częściowego - w zależności od potrzeb) i skutecznego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w stanie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego lub wojny.

System obronności Polski opierający się na potencjale narodowym państwa i obejmujący ściśle ze sobą powiązane, wcześniej omówione podsystemy (kierowania

---

[46] Por. Konstytucja ...op.cit.
[47] Ibidem, pkt. 1.

obronnością, militarny i pozamilitarny) sprzężony jest również, w pełni od roku 1999, z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa.

Szeroko rozumiany SOP, w warunkach zagrożenia konfliktem zbrojnym zapewnia natychmiastowe wprowadzenie mobilizacji, a w razie agresji — natychmiastową obronę. Powiązanie z systemem obronnym NATO, sprawia, że stworzone są warunki polityczne uruchamiające skuteczne wykonanie gwarancji bezpieczeństwa przewidzianych w Traktacie Północnoatlantyckim. W razie zagrożenia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej, czy też suwerenności naszego kraju lub państw sojuszniczych, Polska odpierać będzie agresję w ramach wspólnej obrony sojuszniczej.

Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej postrzegane jako interesy narodowe o egzystencjalnym znaczeniu, których zapewnienie ma charakter bezwzględnego nakazu, uzasadniają zastosowanie w ich obronie - w razie potrzeby - całego posiadanego zasobu sił i środków.

W celu utrzymania stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienia możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów oraz odpowiedniego przygotowania wszystkich elementów i ogniw systemu obronności, a także całego społeczeństwa, do sprawnego działania i przetrwania w nadzwyczajnych warunkach kryzysowych i wojennych, prowadzi się systematyczne przygotowania obronne w czasie pokoju. Wśród wielu przedsięwzięć wchodzących w ich skład do najważniejszych, z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa, należą zadania z zakresu planowania i programowania obronnego oraz bieżącego utrzymywania i doskonalenia systemu obronności państwa.

1.1.3.3. Funkcje państwa z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa

W kształtowaniu rzeczywistości gospodarczo-obronnej państwa, a szczególnie w obszarze obronności i bezpieczeństwa, istotną rolę odgrywa państwo, tak w wymiarze realnym jak i funkcjonalnym. Jego funkcję w tej kwestii wyznaczają ramy prowadzonej szeroko rozumianej polityki gospodarczo-obronnej. Do najważniejszych funkcji pełnionej przez nią zaliczyć trzeba: funkcję poznawczą[48], kreatywną[49] i aplikacyjną[50]. Pozostają one miedzy sobą w ścisłych związkach i zależnościach. Przykładowo, jeśli ekonomika obrony

---

[48] Funkcja poznawcza polityki gospodarczo-obronnej sprowadza się do gromadzenia i selekcji informacji otrzymywanych z obserwacji.

[49] Funkcja kreatywna polityki gospodarczo-obronnej sprowadza się do formułowania ocen i hipotez.

[50] Istotą funkcji aplikacyjnej polityki gospodarczo-obronnej jest natomiast wykorzystywanie twierdzeń nauk ekonomicznych - w tym zwłaszcza ekonomiki obrony, a także nauk wojskowych dla potrzeb praktyki gospodarczo-obronnej.

w analizach potrzeb materiałowych przewidywanego konfliktu i możliwości jej zaspokojenia przez gospodarkę obronną państwa, wykrywa bariery ich realizacji, to informacja o ich pojawieniu się, narastaniu i aktywizacji musi zostać przekazana władzy rządowej, co jest dla niej sygnałem o potrzebie podjęcia stosownych decyzji w polityce gospodarczo-obronnej dotyczących np. zwiększenia produkcji, wydobycia lub zapasów. Sygnały takie muszą nie tylko zaniepokoić władze odpowiedzialne za bezpieczeństwo kraju i organy prognozujące i planujące przedsięwzięcia gospodarczo-obronne, ale również wymusić podjęcie działań ograniczających ujawnione zagrożenia. Ich zbiór stanowią te, które dotyczą gospodarki, to jest zapewnienie przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza zasady wolności gospodarczej, poszanowania praw własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości oraz te, które wiążą się z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego poprzez utrzymanie sił i urządzeń służących obronie narodowej. Wykonując swe funkcje, państwo ponosi odpowiednie wydatki publiczne, których rozmiary i strukturę określa budżet państwa.

Źródłem generowania funkcji jakie spełnia państwo w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa (narodowego) jest organizacja podsystemu kierowania obronnością. Główną funkcją, a zarazem zadaniem organów kierowania (państwa) na wszystkich szczeblach struktury państwowej - centralnym (resortowym) i terenowym jest realizacja decyzji państwa w dziedzinie obronności. W tej materii również organy dowodzenia sił zbrojnych - stosownie do swych kompetencji stawiają zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecają zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa.

Organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, spełniają funkcje dążące do przygotowania systemu obronności kraju do stosownego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego) i wojny.

Zgodnie z obowiązującą „Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej" z dnia 23 maja 2000 r. wśród szeregu organów władzy państwowej odpowiedzialnych za kształt polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności wypada wymienić[51]: Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów RP, Radę Bezpieczeństwa Narodowego,

[51] Por. Strategia obronności..., op. cit., pkt. 4.1.

Komitet Spraw Obronnych RM, Ministra Obrony Narodowej, Sztab Generalny WP. Każdy z wskazanych podmiotów obarczony jest konkretnym zakresem zadań i pełnionych funkcji[52].

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów - jako organy sprawujące władzę wykonawczą - są naczelnymi organami kierowania obronnością i wykonują swoje zadania w tym zakresie na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych ustaw. Zgodnie z Konstytucją, Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest on też Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jego organem doradczym w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności.

Minister Obrony Narodowej kieruje resortem obrony narodowej, w tym przede wszystkim całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przygotowuje projekty założeń obronnych państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony. Koordynuje i sprawuje ogólny nadzór, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji publicznej, samorządy, instytucje, podmioty gospodarcze (przedsiębiorców) i inne jednostki organizacyjne.

Rada Ministrów kieruje obronnością w czasie pokoju współdziałając z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ramach prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów w tym zakresie jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. W razie konieczności realizacji zadań szczególnych - wynikających bądź to z potrzeb wyłącznie narodowych, bądź też wykonywanych w ramach NATO lub innych organizacji międzynarodowych - mogą być wprowadzane dodatkowe procedury i tworzone doraźne struktury operacyjne (komitety, zespoły, komisje, pełnomocnicy itp.).

W czasie pokoju - zgodnie z zasadą cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią - całością sił zbrojnych, łącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi do struktur sojuszniczych, kieruje minister obrony narodowej przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej. Zasadniczym organem planowania strategicznego sił zbrojnych jest Sztab Generalny WP. Dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych dowodzą w pełni wszystkimi podległymi wojskami, ponosząc odpowiedzialność za całokształt pokojowej działalności

[52] Ibidem.

podległych wojsk oraz za przygotowanie ich do działań w czasie kryzysu i wojny. Współpracują z dowództwami sojuszniczymi, w których podporządkowanie wydzielają swoje wojska, a po ich wydzieleniu kierują procesem ich wszechstronnego zabezpieczenia.

W razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych stwarzających pośrednie zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, nie będą wprowadzane nadzwyczajne zmiany w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchomione zostaną dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym. Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się według zasad kierowania pokojowego. Wojskami wydzielonymi do międzynarodowych zgrupowań, wykonujących zadania w ramach reagowania kryzysowego, dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgrupowań.

Szczególne rozwiązania wprowadza się na potrzeby kierowania działaniami wojennymi. W warunkach wojennych, jeśli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, funkcję organu ustawodawczego sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Na wniosek Rady Ministrów wydaje on rozporządzenia z mocą ustawy, w tym zwłaszcza dotyczące prowadzenia działań wojennych. Prezes Rady Ministrów zapewnia realizację polityki Rady Ministrów w zakresie obrony państwa, określając sposoby jej wykonania. Na czas wojny uruchamia się Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa, obejmujące stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonych przez niego członków Rady Ministrów.

W czasie wojny siłami zbrojnymi dowodzi Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych RP, mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Dla zapewnienia bezkolizyjnego rozwijania Sił Zbrojnych RP oraz kierowania nimi w czasie wojny utworzony zostaje Wojenny System Dowodzenia. Jest on organizowany w czasie pokoju i rozwijany w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Powinien on zapewnić sprawne wdrażanie decyzji władz państwa i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, umożliwiając odpowiednie współdziałanie z wojskami sojuszniczymi. Proces dowodzenia odbywa się w systemie narodowym i sojuszniczym. System narodowy zapewnia pełne dowodzenie siłami nie wydzielonymi do struktur NATO oraz dowodzenie pozaoperacyjne wojskami wydzielonymi do zgrupowań sojuszniczych. Po przekazaniu wojsk operacyjnych dowództwom sojuszniczym dowództwa narodowe nadal odpowiadają za szkolenie rezerw oraz uzupełnienie i wsparcie logistyczne przekazanych wojsk, a także zapewniają warunki do przyjęcia sił wzmocnienia na terytorium kraju. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi w pełni siłami zbrojnymi pozostającymi w narodowym podporządkowaniu. Całością wojsk wydzielonych do

sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa sojusznicze, na których decyzje władze polskie mogą wpływać poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO.

Przechodząc do kwestii ekonomicznych aspektów funkcji państwa w obszarze obronności i bezpieczeństwa, wypada zaznaczyć, że głównym zadaniem aparatu państwowego (rządu) jawi się być zapewnienie nakładów budżetowych na system obronności na poziomie gwarantującym wymaganą gotowość i zdolność obronną państwa oraz możliwość jego doskonalenia, stosownie do potrzeb i warunków obronności. Rzeczypospolita Polska uznaje obronność za podstawową funkcję państwa i przeznacza na nią nakłady rosnące w tempie odpowiednim do tempa przyrostu produktu krajowego brutto, utrzymując je na poziomie nie niższym niż 2,2 % PKB[53].

System gospodarczo-obronny, którego formuła jest pochodną polityki gospodarczo-obronnej państwa, realizuje zadania związane z zapewnieniem materialnych podstaw wykonania zadań obronnych oraz tworzenia warunków przetrwania ludności w sytuacjach kryzysu i wojny. Podstawowe zadania ogniw gospodarczych - zarówno państwowych, jak i prywatnych - w dziedzinie obronności, to tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych na potrzeby obronne, zapewnianie uwzględniania wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych na rzecz obrony państwa. Jedną ze szczególnie ważnych ich funkcji jest uczestnictwo w wykonywaniu zadań na rzecz wsparcia sił sojuszniczych, rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski, a także w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich NATO. Wśród ogniw gospodarczo-obronnych istotne miejsce zajmuje przemysł obronny. Dla utrzymywania jego potencjału na poziomie niezbędnym z punktu widzenia potrzeb obronnych konieczna jest jego stosowna restrukturyzacja i unowocześnianie oraz rozwijanie jego ścisłej współpracy z analogicznymi przemysłami państw NATO i Unii Europejskiej.

Kategorią nieodłącznie związaną z kwestiami gospodarczych podstaw obronności i bezpieczeństwa są zadania gospodarczo-obronne. Stanowi je całokształt przedsięwzięć realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz obronności ł bezpieczeństwa państwa na podstawie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz aktów wykonawczych do ustawy.

---

[53] Por. Strategia obronności..., op. cit, pkt. 5.1.

Przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach[54]. Kluczowe znaczenie dla realizacji zadań na rzecz obronności ma zapis art. 60 ust. 1 Ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, który brzmi: „Organ założycielski ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwa zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań sojuszniczych"[55]. Obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa, zgodnie z obowiązującym prawem spoczywa na każdym podmiocie prawa handlowego, mającym siedzibę na terytorium RP, niezależnie od stosunków własnościowych występujących w spółce. W przypadku nałożenia na przedsiębiorstwo państwowe przez organ założycielski zadań obronnych wykonanie tych zadań (zgodnie z ust. 3 art. 60) następuje na podstawie umowy zawartej między przedsiębiorstwem a jednostką organizacyjną wskazaną przy nakładaniu zadania.

W podobny sposób kwestia wykonania obowiązków i zadań z zakresu obronności została uregulowana w art. 222 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP. Terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu oraz *przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego:* dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony Państwa, w sposób nie zmieniający ich przeznaczenia, przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony Państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości przeznaczenia, gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonywania na potrzeby obronne.

Terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych. Obowiązki i zadania z zakresu potrzeb obronnych w takiej sytuacji są finansowane z budżetu

---

[54] Por. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 w: „Dz.U." 1976 nr 44, póź. 220 (z późniejszymi zmianami); Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w: „ Dz.U." 2001 nr 122,póz. 1320.

[55] Por. Ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, w: „ Dz.U." 1981 nr 24, póź. 122 (z późniejszymi zmianami).

państwa. Wykonywanie obowiązku lub zadania następuje na podstawie umowy zawartej z wykonawca przez właściwy organ.

Zadania gospodarczo-obronne realizowane przez przedsiębiorców, w takim zakresie jaki wynika ze specyfiki konkretnego przedsiębiorstwa, sprowadzają się do: prowadzenia prac planistycznych oraz realizowania przedsięwzięć zapewniających osiąganie wyższych stanów gotowości obronnej państwa, w tym zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych; planowania i realizacji przedsięwzięć wynikających z Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki (opracowywanie i aktualizowanie CPMG); utrzymywanie rezerw państwowych, w tym mobilizacyjnych surowców, materiałów, wyrobów i urządzeń na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; utrzymywania rezerwowego potencjału w zakresie produkcji oraz remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego niezbędnego w okresie zagrożenia zewnętrznego i wojny oraz prowadzenie przygotowań do konwersji potencjału produkcyjnego i remontowego; podejmowania całokształtu przedsięwzięć związanych z militaryzacją wytypowanych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa lub jednostek nowotworzonych na bazie przedsiębiorstwa; utrzymywania w ramach zapasów produkcyjnych - artykułów powszechnego użytku, w wielkościach i asortymencie zgłoszonym do zakupu przez ministra obrony narodowej oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji w okresie zagrożenia, projektowanie i realizacja przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, przewidywanych do wykorzystania w czasie wojny na cele związane z kierowaniem ważnymi dziedzinami państwa, funkcjonowaniem gospodarki, potrzebami Sił Zbrojnych RP oraz ochroną ludności; przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa budowli ochronnych i urządzeń specjalnych, dostaw wody pitnej oraz wody do celów przeciwpożarowych; przygotowanie do ochrony obiektów ważnych dla obronności i gospodarki, do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej; przygotowanie ewakuacji ludności i załóg przedsiębiorstw kontynuujących działalność produkcyjną w okresie kryzysu polityczno-militarnego; przygotowanie służby zdrowia i pomocy społecznej do funkcjonowania w czasie wojny; przygotowanie środków transportu oraz łączności do planowego wykorzystania w okresie zagrożenia zewnętrznego i wojny; przygotowanie systemu reglamentacji artykułów żywnościowych oraz towarów przemysłowych powszechnego użytku, a także prowadzenie szkolenia obronnego.

W związku z przystąpieniem naszego kraju do Sojuszu Północnoatlantyckiego, na wielu przedsiębiorców zostały nałożone zadania w ramach zadań realizowanych przez Polskę, mających na celu umożliwienie przyjęcia pomocy ze strony państw członkowskich NATO

w okresie szczególnego zagrożenia jej bezpieczeństwa lub nagłej napaści na Polskę - tzw. zadania Państwa Gospodarza (HNS).

Jednym z najważniejszych pakietów zadań realizowanych przez przedsiębiorców w ramach powszechnego obowiązku obrony jest tzw. rzeczowe przygotowania mobilizacyjne, przez które rozumie się całokształt przedsięwzięć o charakterze planistycznym, organizacyjnym i administracyjnym realizowanych przez instytucje, jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze, mających na celu zapewnienie funkcjonowania gospodarki w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, a zwłaszcza zabezpieczenie możliwości zwiększenia świadczeń na rzecz obronności oraz zaspokojenia minimalnych, podstawowych potrzeb bytowych ludności[56]. Oznacza to, że rzeczowe przygotowania mobilizacyjne to: tworzenie i gospodarowanie rezerwami państwowymi mobilizacyjnymi oraz zapasami obowiązkowymi paliw; zapewnienie łączności na potrzeby rozwijania i funkcjonowania stanowisk kierowania władz naczelnych i wojewódzkich; tworzenie, wyposażanie oraz szkolenie jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji; określanie zestawów zadań gospodarczo-obronnych i organizacyjno-mobilizacyjnych dla jednostek organizacyjnych oraz podmiotów gospodarczych na okres zagrożenia i wojny.

Proces włączania zasobów ekonomicznych państwa do realizacji przygotowań mobilizacyjnych uzasadnia konieczność ich programowania i planowania w ramach średniookresowego planu jakim jest Program Mobilizacji Gospodarki. Podstawę jego opracowania stanowią potrzeby obronne zgłoszone przez organy administracji rządowej – ministrów, wojewodów, którzy również organizują realizację zadań gospodarczo-obronnych przez nadzorowane podmioty gospodarcze. Organy te kierują również całokształtem przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających realizację zadań obronnych w resortach i województwach. W razie podwyższenia gotowości obronnej państwa, kierują procesami osiągania nakazanego stanu gotowości przez podległe jednostki organizacyjne i nadzorowane podmioty gospodarcze. Nakładanie określonych obowiązków i zadań z zakresu obronności następuje na mocy decyzji administracyjnej właściwego organu administracji rządowej – Ministra Gospodarki lub właściwego Wojewody[57].

Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwo państwowe odbywa się na podstawie dwustronnej umowy cywilno-prawnej zawartej przez właściwy organ administracji rządowej z danym przedsiębiorcą. Jest ona w całości lub w części finansowana ze środków

---

[56] Por. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu ..., op.cit., art. 2.

[57] Por. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz odpłatności za wykonanie tych zadań i przeprowadzanie kontroli ich realizacji, w: Dz.U 1993 nr 69,poz. 331, par. 1, ust. 2.

publicznych. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorcę nie będącego państwową jednostką organizacyjną, wiążąca się z dostępem do informacji niejawnych, musi odbywać się na podstawie umowy określającej zakres dostępu do informacji niejawnych niezbędnych do realizacji umowy. Istotny przy tym dla przyjęcia właściwego sposobu postępowania jest stopień tajności informacji udostępnianych przedsiębiorcy w ramach umowy lub informacji przez niego przetwarzanych. W przypadku gdy do realizacji umowy będzie niezbędny dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę służbową, umowa powinna określać wymagania w zakresie ich ochrony[58], natomiast w przypadku gdy przedmiot umowy będzie wymagał dopuszczenia do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, przedsiębiorca powinien poddać się procedurze kontrolnej w celu uzyskania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego.

1.2. Uwarunkowania realne i funkcjonalne systemu obronności państwa

Ład międzynarodowy, obejmujący zewnętrzne bliższe i dalsze otoczenie RP jest istotnym czynnikiem oddziaływującym pośrednio i bezpośrednio na stan bezpieczeństwa naszego kraju. W międzynarodowym otoczeniu istnieją i mogą pojawić się źródła i potencjał zagrożeń, w tym także dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski. Wzajemne relacje z otoczeniem międzynarodowym mogą zawierać wyzwania - w postaci sytuacji wymagających podejmowania decyzji strategicznych w celu koniecznego dostosowania się do zmieniających się warunków międzynarodowych. Można wyróżnić różne formy dostosowania, w tym takie jak: sprostanie nowym wymaganiom; wykorzystanie szans stwarzanych przez okoliczności i partnerów; a także brak reakcji na pojawiające się wyzwania i poddanie się możliwości destrukcyjnego oddziaływania, co może prowadzić do powstania zagrożeń ze strony środowiska międzynarodowego.

We współczesnym świecie oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego, na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach, wpływa wiele złożonych czynników. Dla polityki gospodarczo-obronnej państwa, na której spoczywa obowiązek kreacji koncepcji budowy i kształtowania ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa, są one w danym czasie zmiennymi niezależnymi, które można i trzeba rozpoznawać, a w dalszej kolejności respektować podczas ustalania strategii gospodarczo-obronnej kraju. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna państwa w tym

[58] Por. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, w: Dz.U 1999 nr 11, poz. 95 (z późniejszymi zmianami), art. 65, ust. 3.

obszarze, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej, ściśle uzależniona jest od aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań geopolitycznych, polityczno-wojskowych (polityczno-militarnych), geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych (zwłaszcza obronno-ekonomicznych) a przede wszystkim ekonomicznych (tak wewnętrznych jak i zewnętrznych). Z tych też względów najbardziej trafnym podejściem wydaje się być podział uwarunkowań kształtowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa na zewnętrzne i wewnętrzne.

1.2.1. Uwarunkowania zewnętrzne

Każdy kraj funkcjonuje w określonym otoczeniu międzynarodowym (zewnętrznym) mającym wpływ na rodzenie się i funkcjonowanie różnych jego dylematów rozwojowych, wskazujących zarówno na możliwości jak i ograniczenia rozwojowe z obszaru gospodarki narodowej oraz z obszaru obronności państwa. Kształtują go przede wszystkim prawnomiędzynarodowe regulacje bezpieczeństwa kraju, położenie geograficzne kraju oraz konkretna sytuacja międzynarodowa.

1.2.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe

Jedną z ważnych przesłanek kształtowania polityki gospodarczo-obronnej państwa w obszarze kierowania obronnością państwa w wymiarze jej ekonomicznych podstaw są uwarunkowania prawnomiędzynarodowe[59], do których zaliczamy ogólne zasady i normy powszechnego prawa międzynarodowego stanowiące jednocześnie podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Mają więc na nią wpływ generalne założenia polityki zagranicznej państwa na płaszczyźnie traktatowych powiązań politycznych, gospodarczych, współpracy wojskowej, przygranicznej i innych. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna i związane z nią regulacje prawa wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa podlegają ograniczeniom wynikającym z zasad ogólnych prawa międzynarodowego, prawa przeciw wojennego (kontrola zbrojeń, rozbrojenie, nie rozprzestrzenianie określonych rodzajów broni), prawa konfliktów zbrojnych (prawa humanitarnego) w zakresie produkowania określonych rodzajów broni, zasad organizowania i działania obrony cywilnej, a także umów międzynarodowych dotyczących limitów stanu osobowego sił zbrojnych, uzbrojenia i międzynarodowych inspekcji.

---

[59] Por. L. Łukaszuk, Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr l.

1.2.1.2. Uwarunkowania geograficzne

O uwarunkowaniach otoczenia zewnętrznego stanowi położenie geograficzne kraju. Mimo, że jest ono w zasadzie czynnikiem stałym, podlegać może również zmianom[60].

Uwarunkowania otoczenia międzynarodowego wynikając z położenia geograficznego kraju, determinują jednocześnie sytuację geopolityczną, ekonomiczną i strategiczną kraju, a w następstwie tego możliwości współpracy z innymi krajami.

Najbardziej dramatycznym przykładem jest Jugosławia. Po zmianie systemu politycznego na przełomie lat 80 i 90 uniegłego wieku rozpadła się na kilka państw. Na Bałkanach nic nie wskazuje na bliską stabilizację.

1.2.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej, to zbiór zewnętrznych uwarunkowań politycznych, gospodarczych i militarnych. Są one ściśle związane z przynależnością danego kraju do określonych ugrupowań politycznych, gospodarczych i militarnych. Jako takie pociągają za sobą istotne konsekwencje. Państwo uczestniczące w takich ugrupowaniach, lub starające się o uczestnictwo w nich, przyjmuje zobowiązania które musi wypełnić.

1.2.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej związane są z jednej strony z aktualnym klimatem politycznym w krajach sąsiedzkich, w regionie i w skali globalnej, z drugiej zaś z przynależnością danego kraju do sojuszy politycznych. Są one ściśle powiązane zwłaszcza z zewnętrznymi uwarunkowaniami militarnymi. Sytuacje te skutkują określonymi reakcjami na kształt i realizację polityki gospodarczo-obronnej państwa, a co za tym idzie wpływają również na sam system obronności kraju.

Uwarunkowania polityczne sytuacji międzynarodowej wiążą zwiększanie zdolności systemu obronności państwa z jego działalnością polityczną na arenie międzynarodowej. Prowadzona jest ona kanałami dyplomatycznymi z wykorzystaniem całego instrumentarium dyplomatycznego. Winna ona zmierzać do rozładowania napięcia międzynarodowego, poszukiwania dróg mediacji, niedopuszczania do konfliktu zbrojnego, tworzenia klimatu

---

[60] Przykładem tego jest Polska. Nasz kraj w latach międzywojennych był usytuowany między dwoma potężnymi państwami. Po drugiej wojnie światowej, terytorium Polski uległo nie tylko zmniejszeniu ale i przesunięciu na zachód. Dziś nasz kraj leży pomiędzy zjednoczonymi Niemcami, a zespołem nowych państw powstałych po rozpadzie ZSRR - to jest Rosją, Litwą, Ukrainą i Białorusią. Na południu zaś mamy dwóch sąsiadów - Słowację i Czechy.

poparcia w świecie dla naszego kraju, zdobywania sojuszników, dyskredytowania agresora oraz poszukiwania państw mogących podjąć się mediacji pokojowych.

1.2.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Uwarunkowania gospodarcze sytuacji międzynarodowej ściśle związane są z sytuacją gospodarczą świata i regionu, w którym leży dany kraj. Koniunktura gospodarcza sprzyja, natomiast kryzys i stagnacja gospodarcza utrudnienia kształtowanie jego pozytywnego obrazu. Charakteryzują się one przy tym dużą zmiennością, co powoduje trudności w ich rozpoznaniu i prognozowaniu.

W tej grupie uwarunkowań najistotniejszymi są te, które wiążą się z handlem zagranicznym - zwłaszcza zaś z warunkami wymiany, restrykcjami gospodarczymi, zadłużeniem zewnętrznym oraz współpracą przygraniczną.

Istotnym z punktu widzenia pożądanych sytuacji rozwojowych są odpowiednie warunki wymiany *(terms of trade)* w handlu zagranicznym. Określają one stosunek, według którego towary eksportowane są wymieniane z zagranicą na towary importowane.

W obszarze gospodarczych uwarunkowań sytuacji międzynarodowej dostrzegać trzeba również problem restrykcji ekonomicznych. Są one wprowadzane w określonej sytuacji przez niektóre państwa wobec innych krajów. Przybierają najczęściej formę embarga, czyli zakazu wywozu lub przywozu określonych towarów, ograniczeń kredytowych i walutowych, a także wszelkich utrudnień dostępu do własnego rynku.

We współczesnym świecie za podstawowe uwarunkowanie zewnętrzne uznawane jest zadłużenie wobec zagranicy. Stanowi o nich stan zobowiązań i należności w stosunku do zagranicznych wierzycieli i dłużników. Zasadniczym problemem wiążącym się z nimi są warunki regulacji tych zobowiązań, czyli należności i koszty obsługi kredytów. Znaczący wpływ na rozwiązanie tych problemów mają międzynarodowe instytucję finansowe (jak MFW i BŚ). Korzystanie z pomocy tych instytucji wiąże się z reguły z koniecznością stosowania się do ich zaleceń, a w konsekwencji z ograniczeniami suwerenności szczególnie w prowadzeniu polityki gospodarczej.

Istotnymi wśród zewnętrznych uwarunkowań gospodarczych są te, które stanowią o stanie i strukturze zagospodarowania regionów przygranicznych krajów sąsiedzkich. Opisują stan przygranicznej wymiany towarów i usług, prowadzenia produkcji kooperacyjnej i inne.

Po upadku systemu dwubiegunowego, stan stosunków międzynarodowych determinowany jest w większym stopniu przez czynniki natury ekonomicznej niż militarnej, a stabilizacja nie jest już osiągana wyłącznie za pomocą równowagi sił wojskowych. Nasila się rywalizacja gospodarcza o strefy wpływów, rynki zbytów i o panowanie nad źródłami bogactw naturalnych. Główne centra gospodarcze starają się kształtować stosunki polityczne i gospodarcze zgodnie ze swoimi interesami. Także i Polska może stać się przedmiotem takich działań. Mogą one polegać na wywieraniu presji na kształtowanie w Polsce „niekonkurencyjnych" wobec silniejszych, struktur gospodarki i systemów sterowania nimi.

Handel bronią i technologiami do jej produkcji oraz postępująca dyfuzja technologii wytwarzania broni, są także czynnikami, które wpływają na system obronności państwa, i prowadzą w rezultacie końcowym do zmniejszonej autonomii zarówno kupujących, jak i sprzedających. Dla poszczególnych państw rozwijających się, zakup ultranowoczesnej broni może dawać szansę unowocześnienie własnych sił zbrojnych i dostosowanie ich do współczesnych zadań. W przypadku Polski muszą być brane pod uwagę nie tylko względy militarne i ekonomiczne, lecz także polityczne, w tym zwłaszcza przynależność do NATO i do Unii Europejskiej.

Ekonomia jest też doskonałym instrumentem realizacji celów przez kraje dominujące gospodarczo w swoim otoczeniu. Spektrum celowych działań, jakie w tym obszarze mogą być podjęte, stając się narzędziem presji, faworyzowania bądź wymuszania jest bardzo szerokie i trudne do precyzyjnego zidentyfikowania. Takich działań można obawiać się zarówno ze strony najsilniejszych krajów jak i podporządkowanych im organizacji międzynarodowych.

Ekonomiczne, zewnętrzne uwarunkowania ekonomicznych podstaw systemu obronności Polski można sprowadzić do pewnych dających się zidentyfikować obszarów. Wymienić należy zwłaszcza takie jak: nasilające się procesy globalizacji życia gospodarczego i związane z tym narastanie współzależności rozwoju i funkcjonowania gospodarek narodowych; pogłębiające i rozszerzające się procesy regionalnej integracji gospodarczej; zjawiska i procesy gospodarcze w różnych regionach świata i ich wpływ na wymianę międzynarodową, koniunkturę różnych regionów, ugrupowań gospodarczych oraz poszczególnych krajów; a także umiędzynarodowienie rynków finansowych i globalna kontrola przepływów pieniężnych.

Globalizacja produkcji przemysłowej, całych gałęzi przemysłu (sektorów) i globalizacja firm - to najważniejsza zmiana w gospodarce światowej ostatnich lat. Związana jest ona z oddziaływaniem czynnika technologicznego. Współczesne, sterowane

komputerowo procesy technologiczne umożliwiają integrację poszczególnych faz produkcji w zakładach rozmieszczonych na różnych obszarach kuli ziemskiej. Natomiast rozwój telekomunikacji i systemów informatycznych umożliwia szybkie i zintegrowane podejmowanie decyzji dotyczących oddalonych od siebie jednostek produkcyjnych, jednocześnie zmniejszając czas i koszt takich czynności. Postęp w środkach masowego komunikowania sprawił, że w skali globalnej ulegają ujednoliceniu wzory zachowań, moda i gusty konsumentów. Znajduje to wyraz w pojawieniu się zjawiska globalnego popytu na dany towar. Nowa jakość tego procesu polega również na tym, że następuje integracja przez łączenie powiązań handlowych, technologicznych i finansowych pod patronatem przedsiębiorstw międzynarodowych, oplatających siecią porozumień wszystkie gospodarki narodowe w świecie.

Innowacje technologiczne nie są dobrem wolnym, lecz podlegają ścisłej ochronie prawnej. Są one bowiem źródłem korzyści z międzynarodowego podziału pracy dla państw i przedsiębiorstw, które wnoszą największy wkład w ich wytwarzanie, a ponadto obszarem rywalizacji między nimi. Przewaga technologiczna pogłębia więc dysproporcje rozwojowe w gospodarce światowej. Jednocześnie złożoność współczesnych technologii sprawia, że kraje słabo, a nawet średnio rozwinięte nie są w stanie dokonać adaptacji tych technologii ze względu na niski poziom rozwoju (przemysł, rolnictwo, oświata, nauka i technika)[61]. Postęp technologiczny sprawił więc, że gospodarki poszczególnych państw osiągnęły niespotykany do tej pory poziom umiędzynarodowienia i wzajemnej zależności od siebie. Jednocześnie zjawiska w dobie kształtowania się społeczności międzynarodowej „trzeciej fali", z charakterystycznymi dla niej globalizacją, rewolucją informacyjną i wszechogarniającą ekspansją technologiczną, staną się najprawdopodobniej źródłem zagrożeń dla istnienia współcześnie rozumianych państw i narodów, w aspekcie ekonomicznych podstaw ich tworzenia i utrzymania.

Sama zaś globalizacją, pod pojęciem której często rozumie się najbardziej zaawansowaną formę umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, realizowanej na płaszczyźnie rynków, sektorów (branż) i przedsiębiorstw, często też postrzega się jako określony stan gospodarki światowej (liberalizację handlu i przepływów kapitału), jak również nasilające się procesy integracji światowej i umiędzynarodowienia życia gospodarczego. Oznacza także ona wzrost różnego rodzaju powiązań między różnymi podmiotami życia międzynarodowego oraz wzajemne, najczęściej asymetryczne oddziaływania we wszystkich sferach życia społeczeństwa, od umiędzynarodowienia rynków

---

[61] A. i M. Toffler, Wojna i antywojna, Wyd. MUZA S.A, Warszawa 1997.

i kapitału po kulturę masową, migracje, finanse i zapewnienie pokoju[62]. Te zjawiska muszą być brane pod uwagę w procesach rozwoju gospodarczego i kształtowania SOP w Polsce.

Należy podkreślić, że globalizacja jest procesem żywiołowym, w wyniku którego następują w gospodarce światowej szybkie zmiany na rynkach towarowych i kapitałowych, w sferze produkcji, handlu, zatrudnienia, a także w strukturze konsumpcji i stylu życia. Najbardziej widocznymi efektami globalizacji było znaczne zwiększenie handlu światowego i przepływów kapitału.

W gospodarce światowej mamy obecnie do czynienia z globalizacją rynków, która odnosi się do integracji produktu oraz z globalizacją rynków kapitałowych. Utrzymuje się natomiast nadal duża segmentacja rynków pracy, ponieważ większość państw prowadzi dosyć restrykcyjną politykę emigracyjną utrudniającą swobodne przepływy siły roboczej w skali całej gospodarki światowej, a nawet w skali poszczególnych regionów.

Inną cechą współczesnej globalizacji jest rosnące znaczenie struktur naukowo-wdrożeniowych i najwyżej kwalifikowanych kadr pracowników, dla których miejscem pracy jest cały świat. Ten fakt może mieć istotne znaczenie dla (wydaje się że głównie negatywne) jakości zasobów ludzkich ulokowanych w strukturach kierowniczych systemu obronności Polski.

Przyrost ludności w krajach biednych stwarza ogromne problemy: brakuje żywności, występuje stagnacja w systemie edukacji podstawowej i zawodowej, załamują się struktury państwowe, brakuje mieszkań, miejsc pracy oraz zaplecza socjalnego. W rezultacie niezwykle niski jest standard życia, nierównomierny podział dóbr konsumpcyjnych. Pogłębiają się konflikty na tle terytorialnym, etnicznym i religijnym. Tak duże zróżnicowanie w gospodarce światowej stwarza zagrożenia dla jej funkcjonowania i rozwoju, pogłębia zależność między gospodarkami słabo i wysoko rozwiniętymi. Pojawia się groźba masowych migracji, także na obszary krajów średnio rozwiniętych.

Wiele państw Europy postrzega zagrożenia z racji swobodnego przepływu ludności przez granice, które często prowadzą do nielegalnej migracji, przemytu, przestępczości zorganizowanej, nieefektywnej działalności policji, korupcji urzędników państwowych oraz sporów etnicznych. Tworzone są bariery, aby w ten sposób zwiększyć dochody ludności danego kraju i zapewnić zatrudnienie istniejącym na obszarze tego kraju niemobilnym czynnikom produkcji. Ma to niewątpliwie wpływ na procesy hamowania przyjmowania nowych członków w skład Unii Europejskiej.

---

[62] Por. A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 9 - 10.

Także instytucje międzynarodowe wywierają wpływ na procesy rozwoju i funkcjonowania ekonomicznych podstaw obronności państwa. Przy budowie i wykorzystywaniu SOP muszą być brane pod uwagę promowane przez nie zasady.

Proces globalizacji wywiera istotny wpływ na reformowanie gospodarek, a zwłaszcza na gospodarki przechodzące transformację ustrojową, takie jak Polska. Rozpoczynając procesy reform gospodarczych rządy poszczególnych państw zostały z mniejszą władzą w rękach niż w okresie przed rozpoczęciem tych reform. Okazało się też, że rządy te nie mają obecnie już pełnej kontroli nad procesem reform w skali własnego kraju. Staje się to często podstawą usprawiedliwiania błędów popełnianych w polityce rządu i zarządzaniu państwem nie dającym się rzekomo kontrolować procesem globalizacji, który „wymusza" na rządzie takie, czy inne kroki[63].

Globalizacja nie jest jednak przyczyną obecnych problemów gospodarczych i społecznych krajów bogatych i biednych. Przyczyną tą jest trzecia rewolucja przemysłowa oraz wynikające z niej nowe struktury gospodarcze i systemy organizacji pracy. Rewolucja ta prowadzi do nowego podziału bogactwa, dochodów i szans życiowych w skali całego świata, któremu towarzyszy wzrastające bezrobocie" i bezsilność polityki[64]. Nie nadążają za tym zmiany polityki gospodarczej państw w warunkach coraz bardziej integrującej się gospodarki globalnej. Przykładem tego może być zachodząca szybko liberalizacja przepływów kapitałowych, czemu nie towarzyszy zjawisko aktualizacji przepisów obowiązujących branżę bankową. Innymi słowy, to nie oddziaływanie międzynarodowych sił rynkowych było przyczyną kryzysów finansowych w Azji i innych krajach świata, lecz brak odpowiednich regulacji.

Globalizacja powoduje także konieczność ponoszenia przez poszczególne kraje dodatkowych kosztów procesu liberalizacji handlu, przepływów kapitału i transakcji finansowych, chociaż w różnym stopniu.

Współczesny przepływ kapitału w skali globalnej jest oderwany od rzeczywistych inwestycji i to stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania gospodarki wielu państw (w tym jak się wydaje także dla Polski). Niektórzy określają ten efekt globalizacji mianem „dematerializacji" gospodarki światowej. Ekonomiczna dematerializacja polega m.in. na tym, że „niepomiernie wzrasta rola transakcji czysto finansowych. Mniej ważą w gospodarce światowej takie elementy materialne, jak grunty, surowce czy maszyny. Nabierają zaś

---

[63] Ibidem, s. 18.
[64] Ibidem.

znaczenia jej elementy nie związane z przetwarzaniem materialnego substratu: wiedza naukowa, dostęp do informacji, reklama, cała sfera usług czy właśnie sfera finansów"[65].

Szczególnie trudna jest liberalizacja transakcji finansowych. Jednocześnie międzynarodowe transakcje finansowe, jak dotąd nie podlegają żadnym regulacjom. Bardzo duża mobilność na współczesnych rynkach finansowych powoduje, że rządom coraz trudniej przychodzi prowadzić „racjonalną" z punktu widzenia interesów ich krajów, politykę monetarną. Natomiast zwiększyło się znacznie ryzyko przeniknięcia danego kryzysu finansowego do innych krajów, co potwierdziły kryzysy w Azji. Okazuje się, że globalne rynki kapitałowe determinują w pewnym stopniu posługiwanie się stopą procentową i kursami walutowymi dla regulacji sytuacji gospodarczej w danym kraju. Polityka ta może być używana w celu regulacji gospodarki krajowej lub też w celu regulacji kursu walutowego, ale nie może ona wpłynąć na osiągnięcie obu tych celów naraz[66].

Reakcją na postępującą globalizację było nasilenie procesów regionalizacji współpracy gospodarczej. Jest to także próba dostosowania się do nowych warunków działania na rynku globalnym, jakie stwarza globalizacja, a jednocześnie próba obrony własnej tożsamości, przynależności do określonego kręgu kulturowego, tradycji i wspólnoty. Regionalizacja współpracy gospodarczej jest tendencją w dużym stopniu wymuszoną i zdominowaną przez współczesną globalizację. Stanowi też stosunkowo wygodną formę przystosowania się wielu krajów i społeczeństw do warunków życia w „erze globalizacji".

Rozwój społeczeństw wiąże się także z wyraźnym wzrostem zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Są to głównie zagrożenia środowiska naturalnego spowodowane przez klęski żywiołowe i katastrofy przemysłowe lub komunikacyjne. Te, a także nie ujęte tu uwarunkowania ekonomiczne w istotny sposób rzutują na kształt bezpieczeństwa ogólnego i ekonomicznego Polski.

1.2.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Znaczący wpływ na kształtowanie sfery regulacyjnej systemu obronności kraju, a w szerszym ujęciu również polityki bezpieczeństwa państwa, mają uwarunkowania militarne sytuacji międzynarodowej. Rozpatrywać trzeba je na płaszczyźnie zagrożeń militarnych bezpieczeństwa państwa, realnych działań zbrojnych na terenie danego kraju oraz kształtowania się postaw militarnych krajów z bliższego i dalszego otoczenia zewnętrznego

---

[65] Por. C. Porębski, O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, w: „Znak" 1998 nr 7, s. 42.
[66] Por.A. Gwiazda, Globalizacja ...op.cit.,, s. 25.

oraz określonych sojuszy polityczno-militarnych. Wszystkie z nich, a także każde z osobna, mogą powodować zagrożenia dla suwerenności i integralności terytorialnej naszego kraju.

Skala i zakres zewnętrznych zagrożeń militarnych wiąże się ściśle ze stanem bezpieczeństwa państwa w jakim się on znajduje, a który jest równocześnie odpowiedzią na nie. W stanie pokoju zagrożeniami zewnętrznymi są procesy militaryzacji i zbrojeń w państwach sąsiedzkich. W stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą być nimi: demonstracje siły militarnej, szantaż militarny polegający na zapowiedzi użycia siły w celu wymuszenia określonego postępowania lub zachowania (np. uległości politycznej), blokada militarna, organizowanie prowokacji zbrojnych i prowokowanie zbrojnych starć granicznych. Pośrednie zagrożenia militarne bezpieczeństwa stanowić mogą również konflikty zbrojne w państwach sąsiedzkich, konflikty zbrojne pomiędzy sąsiadami danego kraju, jak również konflikty pomiędzy sąsiadem danego kraju a państwem położonym dalej.

Ważny wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej kraju mają realnie trwające konflikty zbrojne w krajach sąsiedzkich. Skala tego wpływu zależna jest od charakteru (regularne, nieregularne, terrorystyczne, czystki etniczne i religijne), skali i czasu tych działań.

Nie bez znaczenia dla koncepcji i realizacji polityki bezpieczeństwa państwa są sojusze polityczno-militarne danego kraju oraz sojusze krajów sąsiedzkich. Groźnymi dla bezpieczeństwa państwa są sytuacje kształtowania sojuszy polityczno-militarnych w najbliższym otoczeniu danego kraju z pominięciem w nich tegoż kraju. W sferze politycznej współczesny system stosunków międzynarodowych określający warunki bezpieczeństwa globalnego i regionalnego charakteryzuje się niezbyt pewną stabilnością. Nowy światowy układ sił jest w trakcie powstawania, a jego przyszła struktura podmiotowa - poza dominującą pozycją USA -jest trudna do określenia.

Stany Zjednoczone są obecnie największą polityczną, gospodarczą i militarną potęgą, jedynym mocarstwem światowym prowadzącym politykę globalną. Wielkość amerykańskiego rynku wewnętrznego i jego zdolności produkcyjne, a także potencjał naukowy tego mocarstwa, zapewniają mu dominację nad pozostałymi państwami[67]. Dzięki temu mają często przemożny wpływ na strukturę i kierunki przepływów różnorodnych dóbr, które mają istotne znaczenie dla kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa i kierowania nimi, jak np. surowców strategicznych, energetycznych czy technologii.

Rosja jest nadal mocarstwem militarnym wywierającym wpływ nie tylko na europejskie, lecz i światowe bezpieczeństwo. Rosja jest i będzie w przyszłości jednym

---

[67] Por. Narodowa strategia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, AON, Warszawa 1992, s. 4.

z głównych dostawców surowców, technologii i broni dla wielu krajów świata. W tym kontekście warto podkreślić miejsce tego kraju w dostawach do Polski ropy naftowej i gazu, rud metali i innych ważnych surowców. Nie można pominąć ciągle silnego uzależnienia polskiego sektora zbrojeniowego od rosyjskich technologii, części zamiennych i remontów. Korzystnym dla naszego kraju zjawiskiem jest, mimo całej złożoności stosunków, współdziałanie między Rosją a USA i NATO. Rosja w tym zapewne widzi swoją szansę realnego odbudowywania mocarstwowej pozycji. Chęci współdziałania obu krajów pogłębia walka z międzynarodowym i lokalnym terroryzmem.

W dłuższym okresie polityka rosyjska będzie prawdopodobnie pozostawała pod wpływem potrzeb gospodarczych. Stąd też należy sądzić, że zbliżenie Rosji z Zachodem nie ma rozsądnej alternatywy. Potrzeby kapitałowe i rosnące uzależnienie Rosji od zachodnich rynków będą wymuszały politykę zbliżenia, a nie konfrontacji. Oznacza to jednak, iż jednocześnie Rosja będzie prawdopodobnie twarda w stawianiu zachodowi wielu różnorodnych (również finansowych) warunków.

W Azji Środkowej i Wschodniej dominującą pozycję zajmują Chiny i Japonia. Zawarte sojusze i rozlokowanie sił zbrojnych USA w tym regionie zapewniają stabilność. Bardzo ważny jest sojusz z Japonią.

Chiny rozporządzają stale zwiększającym się zapleczem politycznym, ekonomicznym i wojskowym. Mogą więc w przyszłości samodzielnie oddziaływać na sytuację międzynarodową, przynajmniej w skali kontynentu. Państwo to jest też stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ i uczestniczy w rozstrzyganiu problemów o znaczeniu globalnym. Stąd też od współdziałania Chin z innymi mocarstwami w dużym stopniu zależy utrzymanie ładu międzynarodowego i rozwiązywanie globalnych problemów ludzkości[68].

Szybki rozwój ekonomiczny Japonii prowadzi do uznania jej za supermocarstwo gospodarcze. Świadczy o tym chociażby ekspansja inwestycyjna. Japonia jest również wielką potęgą finansową i pierwszym kredytodawcą na świecie. Pomimo pojawienia się problemów gospodarczych w ostatnich latach, jedną z cech polityki Japonii od dłuższego już czasu jest dążenie do odgrywania większej niż dotychczas roli w stosunkach międzynarodowych „na miarę swojej potęgi ekonomicznej"[69] , m.in. poprzez zwiększenie pomocy krajom regionu i rozwijającym się. W dziedzinie wydatków wojskowych Japonia zbliżyła się do czołowych krajów na świecie. Warto zaznaczyć, że redukcja sił zbrojnych i uzbrojenia w Chinach, Rosji i w innych państwach, nie wpłynęła na politykę militarną Japonii. Godnym odnotowania jest

---

[68] J. Kaczmarek , A. Słowiński, Bezpieczeństwo, Świat - Europa - Polska, Warszawa 1998, s. 72-74.

[69] Por. W. Góralski, Japonia. Działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa, w: „Sprawy Międzynarodowe" 1992 nr 2, s. 35.

też fakt, że od wielu lat Japonia, wraz z Niemcami, dąży do uzyskania członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co zrównałoby jej status z pięcioma wielkimi mocarstwami.

Dla Europy — a zwłaszcza dla Polski - wielkim wyzwaniem jest problem zjednoczonych Niemiec. Niemcy dominując pod względem ekonomicznym, z czasem mogą chcieć osiągnąć przewagę militarną w Europie. Natomiast hipotetyczna struktura NATO dodatkowo rozszerzona, lecz bez militarnego zaangażowania USA utraci swoje znaczenie. W tym kontekście niezwykle ważny dla budowy ekonomicznego wymiaru podstaw bezpieczeństwa Polski staje się fakt, że to właśnie Niemcy są dla nas najważniejszym partnerem gospodarczym, a pozycja Polski w tym układzie ma, jak na razie, charakter jednostronnego uzależnienia.

Od wielu lat Polska usilnie wspomaga dążenia Ukrainy do obrania kierunku europejskiego i stara się wzmacniać gospodarcze związki z tym krajem. Do „czarnych" scenariuszy należy zaliczyć możliwość upadku niepodległości Ukrainy[70]. Dla Polski współpraca z Ukrainą, to szansa na ograniczenie zależności surowcowo-energetycznej i zbrojeniowej od Rosji.

Polska, mimo wejścia do NATO nie może być porównywana z Rosją i Niemcami pod względem absolutnych wielkości militarnych, oraz potencjałów gospodarczych. Nadal pozostawać będzie między dwoma wielkimi sąsiadami, narażona na rozgrywanie przez Rosję i Niemcy ich interesów naszym kosztem.

Współczesny świat po zimnej wojnie nie jest miejscem bezpiecznym. Pogłębiają się napięcia lokalne. Zakończenie zimnej wojny wyzwoliło stare, do tej pory potencjalne, konflikty regionalne wynikające z różnic etnicznych, plemiennych, religijnych i narodowych. Ma to wielki wpływ na proces kształtowania struktury i charakter SOP Polski, kierunki ich powiązań z zagranicą, kierunki przekształceń systemu obronnego, w tym przebudowę polskich sił zbrojnych.

1.2.2. Uwarunkowania wewnętrzne

W zbiorze uwarunkowań wewnętrznych kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa, w tym w obszarze jej ekonomicznych podstaw systemu obronności kraju, wskazać trzeba przede wszystkim na takie uwarunkowania jak: uwarunkowania ustrojowo-systemowe, geograficzno-przyrodnicze, gospodarcze oraz społeczne.

---

[70] R. Wróblewski, Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA", Część I, AON, Warszawa 1998, s. 37.

1.2.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe

Na działalność gospodarczo-obronną państwa duży wpływ oprócz nauki wywiera doktryna ustrojowa danego państwa. Stanowiący ją zbiór uporządkowanych w pewien sposób założeń, twierdzeń i poglądów na temat systemu ustroju - bazujący obok twierdzeń nawiązujących do dorobku nauki, również na pewnych założeniach dotyczących tego, „co być powinno" - określa bowiem kierunki i cele do których należy dążyć oraz w jaki sposób należy postępować.

Doktryna ustrojowa podejmując problemy wskazywania i wartościowania celów działań, wobec których nauka nie czuje się w pełni kompetentna, tworzy jednocześnie liczne pola przesłanek kształtowania systemu ekonomicznego. Ten zaś narzuca określony porządek w zbiorze instytucji i mechanizmów oraz zasad ich działania, regulując przez to postępowanie wszystkich uczestników procesu gospodarczo-obronnego, a w konsekwencji także polityki gospodarczo-obronnej państwa. Stwarza ona podstawy rozwiązań zarówno w sferze realnej jak i regulacyjnej, określa bowiem kto i jak decyduje o potrzebach i możliwościach gospodarczo-obronnych kraju; w jaki sposób bilansuje się te potrzeby z możliwościami ich zaspokojenia oraz w jaki sposób się to zaspakajanie koordynuje.

Problemem podstawowym wiążącym się z uwarunkowaniami ustrojowymi polityki gospodarczo-obronnej są kwestie własności środków produkcji oraz sposobów regulacji procesami gospodarczo-obronnymi. Kryteria opisujące te dwa wyznaczniki w odniesieniu do gospodarki rynkowej wskazują, że dominujące znaczenie w realizacji procesów gospodarczo-rynkowych powinna mieć własność jednostkowa (indywidualistyczna), a regulację działań współzawodniczących ze sobą i dysponujących swobodą decyzji podmiotów gospodarujących stanowią reguły gry sił podaży, cen i popytu, zaś wprowadzane przez władze publiczne wobec nich ograniczenia dotyczą zazwyczaj niektórych fragmentów i aspektów procesu gospodarczo-obronnego. Oznacza to, że w istocie rzeczy przesądzają one o kształcie i strukturze sfery regulacyjnej gospodarki narodowej w tym gospodarki obronnej, tworząc tym samym zespół podstawowych uwarunkowań polityki gospodarczej - w tym także polityki gospodarczo-obronnej, określając jej cel, zakres, pole i instrumentalizację. Podejmując, nasilając lub redukując ingerencję w sprawy gospodarcze, państwo wpływa na rozwiązania systemowe, bądź to pod kątem zwiększenia sterowalności gospodarki i jej podatności na poczynania władzy, bądź też pod kątem uwolnienia się od części przyjętych wcześniej zobowiązań dotyczących gospodarki obronnej kraju.

1.2.2.1.1. Uwarunkowania legislacyjne

Jednymi z podstawowych uwarunkowań z obszaru ustrojowo-systemowego, które w sposób bezpośredni rzutują na zakres i kształt prowadzonych działań w wymiarze regulowania ekonomicznych aspektów obronności kraju są uwarunkowania legislacyjne (prawne). To one z jednej strony pozwalają na konstrukcję koncepcji polityki gospodarczo-obronnej, z drugiej strony zaś pozwalają na dokonywanie jej korekt oraz umożliwiają praktyczną realizację.

Od początku lat dziewięćdziesiątych założenia polskiej polityki gospodarczo-obronnej znalazły odzwierciedlenie w szeregu państwowych aktów normatywnych o charakterze zarówno strategicznym jak i operacyjnym. Akty normatywne o charakterze strategicznym wyznaczają ogólne zasady polityki bezpieczeństwa państwa i zarys nowych struktur kierowania obronnością państwa, zaś akty operacyjne wyznaczyły średniookresowe i bieżące założenia polityki gospodarczo-obronnej państwa.

W obszarze uwarunkowań legislacyjnych jednym z ważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących polską politykę gospodarczo-obronną są wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe.

Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego zapoczątkowało proces dostosowywania polskiego prawodawstwa do obowiązującego w krajach zachodnioeuropejskich. Dostosowanie polskiego systemu prawodawstwa dotyczącego obronności kraju do systemu prawodawstwa krajów sojuszniczych, wydaje się procesem naturalnym, gdyż są tworzone zręby przejrzystej współpracy. Jest to jednak dopiero początek procesu, który będzie wymagał od nas nie tylko zmian w regulacjach prawnych, ale w podejściu do szeregu problemów. Podjęte prace w obszarze systemu obronności kraju i jego ekonomicznego zaplecza z powodu dużych różnic pomiędzy obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami, a zasadami przyjętymi przez naszych sojuszników, wymuszają konieczność prac legislacyjnych w odniesieniu do wszystkich jego ogniw po stronie polskiej. Realizacja tego procesu będzie w dalszym ciągu wymagała od Polski podjęcia strategicznych decyzji m.in. z zakresu standaryzacji uzbrojenia, procesów dowodzenia i innych systemów wpływających na współdziałanie. Z podobną sytuacją spotkaliśmy się w trakcie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej i po przystąpieniu do tego ugrupowania regionalnego. Zmiany nadal wymaga szereg uregulowań w dziedzinie gospodarki a także obronności. Należy mieć na względzie, iż efektem negocjacji są nie martwe zapisy, lecz surowo przestrzegane i wymagane zasady.

Kolejną ważną kwestią polityki gospodarczo-obronnej państwa jest dalsze współtworzenie regulacji prawnych w zakresie budowy kompleksowego systemu ekonomicznych podstaw obronności kraju. Rozstrzygnięć prawnych wymagają zwłaszcza problemy mające wpływ na postęp w procesie przygotowań obronnych, bądź przesądzające o ich treści i zakresie. Są nimi zwłaszcza sprawy programowania zadań obronnych w aspekcie przestrzennego zagospodarowania kraju, organizacji i funkcjonowania przemysłu obronnego oraz pozostałych dziedzin gospodarczych stanowiących podstawowe elementy infrastruktury obronnej. Innym obszarem wymagającym dalszych prawnych regulacji jest potrzeba ustawowego określenia zasad świadczeń na rzecz obrony kraju. Potrzeba ta wynika z braku przejrzystych, jednolitych, dostosowanych do realiów gospodarki rynkowej zasad ich finansowania.

Niezmiernie istotną regulacją prawną jest „Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP". Obowiązująca nadal, nie przystaje ona już do funkcjonującego obecnie ustroju społeczno-gospodarczego. Mimo jej wielokrotnej nowelizacji, zawarte w niej rozwiązania tkwią korzeniami w starym systemie. Dokonane przeobrażenia w gospodarce wymagają nowego spojrzenia na sprawy świadczeń dla potrzeb obronności wszystkich występujących podmiotów gospodarczych. Nie spełnia ona również wymogów ratyfikowanych przez Polskę postanowień konwencji i traktatów międzynarodowych i nie jest aktem prawnym stwarzającym podstawy do integracji z zachodnimi systemami.

Politykę gospodarczo-obronną Polski, dostrzegać trzeba w horyzoncie dalszym i bliższym. Założenia w horyzoncie dalszym dyktują wytyczne polityki bezpieczeństwa, strategii obronności i doktryny obronnej państwa, a na lata najbliższe założenia polityki społeczno-gospodarczej oraz strategii rozwojowej. Zadania te wchodzą w obszar obecnie realizowanych zadań polityki gospodarczo-obronnej, przede wszystkim zaś szeroko rozumianego kształtowania ekonomicznych podstaw obronności kraju. Jako takie muszą być więc one rozpatrywane w ścisłym powiązaniu z pozostałymi zadaniami.

Niezwykle istotne znaczenie dla systemu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski mają kwestie dalszych regulacji prawnych takich newralgicznych obszarów jak: przemysł obronny; procedury zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego (w tym zasady obrotu z zagranicą wyrobami przemysłu obronnego oraz zasady udziału w przetargach na dostawy wyposażenia wojskowego); rezerwy państwowe, przepisy regulujące procedury i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych; zasady funkcjonowania wojska

na rynku dóbr i usług oraz dostosowanie obowiązujących przepisów do analogicznych w sferze cywilnej i inne.

Podsumowując, podkreślić trzeba, że od początku zmian polityczno-gospodarczych lat dziewięćdziesiątych, wiele kwestii legislacyjnych zostało już rozwiązanych, co znalazło odbicie w powstających od nowa lub nowelizowanych aktach prawnych. Niemniej jednak, wiele zagadnień nie zostało dotychczas należycie uregulowanych. Stąd też w najbliższym okresie prace legislacyjne powinny, jak się wydaje, być skupione na: nowelizacji lub tworzeniu aktów legislacyjnych uwzględniających zmiany wynikające z członkostwa Polski w NATO i w Unii Europejskiej. Oznacza to istnienie potrzeby dalszego gruntownego przeglądu obowiązujących aktów prawnych pod kątem zapewnienia obronności państwa.

1.2.2.1.2. Uwarunkowania instytucjonalne

Transformacja systemowa w Polsce wywarła również wpływ na zmiany instytucjonalne w państwie. Dotyczyły one także instytucji odpowiedzialnych za problematykę gospodarczo-obronną, które to współtworzyły w różnym zakresie politykę gospodarczo-obronną państwa. W latach 1989-2007 mieliśmy do czynienia z kilkakrotnymi zmianami nazw tych instytucji, ich rang, a także zadań. Miały one także zróżnicowany charakter - część z nich miało charakter analityczno-planistyczny, część koordynacyjny, a jeszcze inne ciał kolegialnego współdecydowania.

Instytucjami analityczno-planistycznymi były Centralny Urząd Planowania (CUP) funkcjonujący do połowy 1996 roku, a następnie Rządowe Centrum Studiów Strategicznych[71] (RCSS), funkcjonujące po dzień dzisiejszy.

W połowie 1993 roku Rada Ministrów powołała do życia Radę Gospodarczo-Obronną[72], jako swój organ do międzyresortowej koordynacji działalności sfery gospodarczo-obronnej. Praktyka dowiodła małej skuteczności tego organu w podejmowaniu działań i w rozwiązywaniu spraw istotnych dla bezpieczeństwa i obronności kraju.

W kwietniu 1994 roku, w miejsce Rady Gospodarczo-Obronnej powołano jako organ kolegialny Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów[73]. Miał on zapewnić realizację i koordynację zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w obszarze zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa w zakresie: opracowania projektów

---

[71] Por. Ustawa z 8 sierpnia 1996 o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, w: Dz.U 1996 nr 106, póź. 495.

[55] Por. Uchwała Rady Ministrów powołująca Radę Gospodarczo-0bronną.

[73] Por. Uchwala Rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 r.

rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania; prowadzenia analiz ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa państwa; inspirowania działań dotyczących przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym, badań naukowych i prac naukowo-badawczych prowadzonych na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obronne państwa; zapewnienia uwzględnienia wymogów bezpieczeństwa i obronności państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczo-obronnej. Komitet ten funkcjonował do października 2001 roku i pełnił funkcję organu doradczego i opiniodawczego. W toku swego istnienia jego zakres działania podlegał konkretyzacji[74]. Na jego miejsce powołano stały zespół Rady Ministrów zwany „Komitetem Rady Ministrów"[75], który przejął i utrzymał w mocy dotychczasowe obowiązki KSORM.

1.2.2.2. Uwarunkowania polityczne

Z uwarunkowaniami ustrojowo-systemowymi ściśle związane są uwarunkowania polityczne, które trzeba postrzegać na kilku płaszczyznach. Pierwszą są koncepcje państwa dotyczące kształtowania bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności państwa. Drugą z kolei są koncepcje rządu oraz prezydenta.

Pierwszą z płaszczyzn tworzą koncepcje partii politycznych w kwestii bezpieczeństwa i obronności. W tej kwestii daje się zauważyć, iż problematyka bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności jest w swej istocie odzwierciedleniem miejsca jakie zajmuje problematyka bezpieczeństwa państwa i obronności w percepcji społecznej. Uwidaczniają to wyraźnie programy ugrupowań (partii) politycznych funkcjonujących w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej. Zaznaczyć przy tym należy, iż mimo dalece zróżnicowanego podejścia do tej problematyki, w kwestiach najistotniejszych dla bezpieczeństwa i obronności istnieje consensus. Wszystkie ugrupowania polityczne uznają, że sukcesem jest wejście Polski i wszystkich Polaków w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego.

---

[74] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, w: Dz.U 1997 nr 143, poz. 953.

[75] Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, w: MP 2001 nr 38, póź. 623.

Poglądy partii politycznych - zwłaszcza tych, które tworzyły rządy - znajdują odzwierciedlenie w koncepcjach rządu, który tworzą. Uwidoczniło się to w całym okresie transformacji w naszym kraju. Wyrazem tego stała się wielość dokumentów podejmujących sprawy bezpieczeństwa i obronności, a także instytucji które je opracowywały.

1.2.2.3. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze

Dla systemu gospodarczo-obronnego państwa istotnymi w grupie uwarunkowań wewnętrznych są uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze bowiem nie tylko konkretyzują strukturę bogactwa naturalnego, ale również odzwierciedlają możliwości gospodarcze kraju. Bogactwo naturalne kraju zasoby naturalne kraju, to jest surowce mineralne, zasoby wodne, gleby, lasy i użytki zielone. Rola uwarunkowań geograficzno-przyrodniczych wynika z tego, iż są one z jednej strony nośnikiem zasobów występujących w świecie w ilościach ograniczonych, z drugiej strony zaś nośnikiem zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i do bezpośredniego zaspokajania wielu biologicznych i społecznych potrzeb człowieka. Stąd też tego rodzaju uwarunkowania rozpatrywane muszą być przede wszystkim pod kątem intensywności i racjonalności ich zagospodarowania. Kompleksowe postrzeganie omawianych uwarunkowań geograficzno-przyrodniczych wymaga także podniesienia kwestii związanych z szeroko rozumianymi problemami ochrony środowiska naturalnego i wynika z faktu konieczności wprowadzania różnego rodzaju barier działań gospodarczo-obronnych oraz specjalnych programów przeciwdziałania zagrożeniom.

1.2.2.4. Uwarunkowania gospodarcze

Spośród uwarunkowań gospodarczych polityki gospodarczo-obronnej państwa, a tym samym systemu kierowania obronnością państwa, na plan pierwszy wysuwają się uwarunkowania materialne, demograficzne i społeczne.

1.2.2.4.1. Uwarunkowania materialne

O istocie tej grupy uwarunkowań stanowi wielkość i struktura zasobów majątku trwałego (produkcyjnego i nieprodukcyjnego). Ma on bowiem decydujący wpływ na osiągnięty w danym czasie poziom efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych oraz zaangażowania zasobów pracy. Wielkość zasobów majątku trwałego określa poziom życia

i zaspokojenia potrzeb społecznych. Jego niedostatek w różnych dziedzinach czy też regionach wyznacza kierunki pożądanych działań polityki gospodarczo-obronnej, szczególnie w zakresie inwestycji i ich lokalizacji.

Istotnym problemem uwarunkowań materialnych jest poziom jakości majątku. Jego kształtowanie, oprócz koncentracji na kwestach ilościowych czyli ich rozmiarów musi orientować się również na cechy jakościowe - zwłaszcza stopień nowoczesności majątku trwałego oraz zużycia technicznego i ekonomicznego. Zależy to przede wszystkim od rozmiarów i kierunków inwestycji.

Innym ważnym obszarem uwarunkowań materialnych jest kwestia restrukturyzacji zasobów materialnych. Wszelkie koncepcje i programy przemian w tym zakresie muszą brać pod uwagę siłę inercji ilościowego, jakościowego i rodzajowego układu elementów bazy materialnej gospodarki w danym czasie. Podjęcie tego procesu wymaga nie tylko decyzji o jego uruchomieniu, odpowiedniego ukierunkowania inwestycji, ale również skutecznego oddziaływania na kształcenie zawodowe, dokształcanie kadr oraz na rozwój techniki i technologii.

1.2.2.4.2. Uwarunkowania demograficzne

Znaczącymi dla polityki gospodarczo-obronnej są uwarunkowania demograficzne. Związane są one z czynnikiem ludzkim w wymiarze ilościowym i jakościowym. Podstawowe znaczenie mają wskaźniki opisujące liczbę i strukturę ludności kraju (pod względem płci, wieku, aktywności, narodowości, itd.) Oprócz tego czynnik ludzki jest podmiotem licznych i istotnych uwarunkowań typu jakościowego. Stąd też uwarunkowania demograficzne determinują instytucjonalne rozwiązania polityki gospodarczo-obronnej oraz jej główne założenia.

Liczba i struktura ludności określa bowiem potencjał zasobów pracy żywej kraju oraz liczebność różnych grup społecznych.

Uwarunkowania demograficzne wyznaczają w danym czasie możliwości i potrzeby w dziedzinie kształtowania zatrudnienia, rozbudowy infrastruktury społecznej, a także lokalizacji tych zamierzeń.

1.2.2.4.3. Uwarunkowania społeczne

Uwarunkowaniami ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, których nie wolno pominąć, są uwarunkowania społeczne. Ich ranga wynika z faktu wyrażania określonego stosunku społeczeństwa do władzy, która tę politykę formułuje

i prowadzi. Istotnym dla władz państwowych jest bowiem poparcie ze strony społeczeństwa dla podejmowanych przez siebie działań. Jest ono niezbędnym warunkiem ich powodzenia. Społeczeństwo jest bowiem wrażliwym i surowym weryfikatorem każdej polityki władz państwowych. Możliwe jest nawet wystąpienie takich sytuacji, w których uzasadnione zamierzenia władz państwowych nie będą podjęte ze względu na brak społecznego przyzwolenia dla ich realizacji.

1.2.2.5. Uwarunkowania planistyczno-programistyczne

Ostatnimi, aczkolwiek niezwykle istotnymi z punktu widzenia gospodarczych aspektów kształtowania systemu funkcjonalnego polityki gospodarczo-obronnej jest jej planowanie i programowanie. Jest ono tą fazą polityki gospodarczo-obronnej, w której wypracowuje się warianty programów globalnych i dziedzinowych. Potrzeba odwołania się do tych procedur wynika z faktu złożoności problemów stanowiących o materialnych podstawach obronności państwa. By można było prowadzić spójną, wewnętrznie skoordynowaną politykę gospodarczo-obronną, konieczne jest jej realizowanie na podstawie oddzielnych decyzji podejmowanych przez kompetentne organy państwowe, według kompleksowo zaprogramowanych i zaplanowanych ustaleń. Stąd też w planowaniu i programowaniu polityki gospodarczo-obronnej należy widzieć procedury, które polegają na świadomym i systematycznym przetwarzaniu informacji o charakterze gospodarczym i obronnym oraz konstruowaniu wewnętrznie spójnych koncepcji działania - z uwzględnieniem występujących ograniczeń i uwarunkowań - pod kątem najlepszych sposobów osiągania wyznaczonych celów.

Procedura planowania w gospodarce rynkowej jest szczególnie przydatna w odniesieniu do działalności organów i służb publicznych - w tym do tych które wiążą się z obronnością państwa. W mniejszym stopniu dotyczy ona oddziaływania państwa na te podmioty, które działają poza sektorem publicznym. Ze względu na występujące w gospodarce współzależności ma ona charakter makroekonomiczny i obejmuje swym zasięgiem nie tylko gospodarkę obronną, ale również całą gospodarkę narodową oraz jej powiązania z otoczeniem zewnętrznym. Tworzy ona również obszar rozstrzygnięć organów władzy państwowej i naczelnych organów administracji w ich regulacyjnych oddziaływaniach na gospodarkę obronną państwa i jej otoczenie.

Stosowane obecnie procedury planistyczne w krajach gospodarki rynkowej są zróżnicowane pod względem proceduralno-metodycznym, instytucjonalnym

i organizacyjnym[76]. Prowadzone są one najczęściej w formach kameralnych, w biurach prognoz i studiów koncepcyjnych, służąc przygotowaniu różnych strategii oddziaływań rządu na gospodarkę. Z doświadczeń przeszłości wynika, że w okresach nasilenia interwencjonizmu państwowego rozwijały się specjalne instytucje rządowe w postaci odpowiednich urzędów i ministerstw, które w miarę nawrotu tendencji liberalnych redukowano, przekazując część niezbędnych prac studyjnych i prognostycznych instytutom naukowym i zespołom ekspertów - doradców rządu.

Planowanie gospodarczo-obronne jest działaniem umiejscowionym w przyszłości i wiąże się z dużą liczbą niewiadomych. Niewiadome te dotyczą kształtu problemu który ma być rozwiązany i warunków jego rozwiązania, co wymaga ich rozpoznania. Umożliwiają to studia prognostyczne, w toku których buduje się prognozy - czyli zbiory naukowych przewidywań dotyczących pewnych zdarzeń w przyszłości. Ich celem jest rozpoznanie, a nie przedstawienie zamiaru czy woli określonego ukształtowania zdarzeń będących przedmiotem tej procedury.

Do osiągnięcia wyznaczonego celu można dochodzić różnymi drogami, używając różnych środków i sposobów postępowania. W praktyce również zbiory ustaleń wskazujących na możliwe sposoby prowadzenia działań i użycia środków do realizacji wysuniętego celu - nazywane programami, mogą występować w układach wariantowych. Spośród nich na rozpatrywanie zasługują tylko programy wewnętrznie zgodne. Powinny one jako takie obejmować układy celów wzajemnie niesprzecznych i zakładać użycie tylko takich środków, za pomocą których rzeczywiście dany układ celów można realizować. Winny one mieć również charakter ustaleń dopuszczalnych w danych konkretnych warunkach, to znaczy by przewidywały użycie tylko tych środków, którymi decydent rzeczywiście rozporządza. Określać winny one także relacje pomiędzy tymi nakładami środków, a wysuwanymi celami w granicach osiągalnych w danym czasie i miejscu, przy respektowaniu sposobów działania zgodnych z rządzącymi gospodarką prawami.

Kolejnym krokiem programowania jest wybór programu optymalnego, spośród różnych wewnętrznie zgodnych i dopuszczalnych programów działania. Winien on opierać się na możliwie najbardziej korzystnych relacjach między stopniem realizacji wyznaczonych celów a ilością i rodzajami przeznaczonych na to środków. Najczęściej następstwem wyboru programu optymalnego jest decyzja przyjęcia go jako planu działania. Ponieważ procedura

---

[76] Przyjmując kryterium horyzontu i czasu wyróżnia się planowanie krótkookresowe (zwykle roczne); średniookresowe (na okresy kilkuletnie) i długookresowe (perspektywiczne). Z punktu widzenia szczebla decyzji wyróżnia się planowanie imperatywne i zdecentralizowane. Ze względu zaś na pole planu dzieli się ono na: sektorowe, regionalne (i lokalne), narodowe (krajowe) i ponadnarodowe. (Por. Polityka ekonomiczna, red. B. Winiarski, Wyd. AE, Wrocław 1996, s. 84.

określania, który z programów jest programem optymalnym, nie jest łatwa, możliwe jest popełnienie w niej błędów. Wówczas planem działania staje się program nie optymalny. Niekiedy o wyborze programu decydują czynniki pozaekonomiczne, czy też zupełnie irracjonalne przesłanki.

Budowa prognoz, czyli rozpoznawanie przyszłości ma charakter komplementarny w stosunku do opracowywania koncepcji projektów decyzji i formułowania ich w postaci programów i planów działania. W planowaniu gospodarczo-obronnym istotnymi są zwłaszcza prognozy dotyczące warunków demograficznych, zasobów naturalnych i rzeczowych, zmiany postępu naukowo-technicznego, zmiany w otoczeniu zewnętrznym kraju, rozwoju stosunków międzynarodowych, warunków handlu zagranicznego, itp.

Coraz częściej stosowane są rozwinięte formy prognoz w postaci tzw. scenariuszy, przedstawiające prawdopodobny rozwój sytuacji w określonych dziedzinach gospodarki, życia społecznego i politycznego. Sporządzane są one przy tym często w ujęciu wariantowym, które wykorzystywane jest później w konstrukcji różnych strategii działań. Duże znaczenie mają prognozy ostrzegawcze, których zadaniem jest ujawnianie i określanie niebezpieczeństw związanych z określonym niekorzystnym rozwojem sytuacji.

W krajach gospodarki rynkowej podejmowanie podstawowych decyzji dotyczących polityki gospodarczo-obronnej państwa należy do kompetencji parlamentu i rządu. Przygotowaniem zaś projektów decyzji i wchodzących w rachubę opcji i wariantów działań zajmują się sztabowe organy rządu - zwykle centralny urząd planowania, ministerstwa finansów oraz inne ministerstwa zgodnie ze swymi właściwościami. Z tego tez względu niezwykle istotny jest podział zadań między te organy i dobra koordynacja toku i treści ich opracowań. Organem koordynującym tą działalność jest zwykle (jeśli istnieje) centralny urząd planowania albo ministerstwo finansów, lub inny organ pełniący rolę obu jednocześnie. Tok czynności koordynujących jest zaś regulowany przez ustaloną normatywnie lub zwyczajowo procedurę, która określając sekwencyjność działań jego uczestników, służy zapewnieniu przygotowania projektowanych rozstrzygnięć w formie nadającej się do rozpatrywania przez rząd i parlament. Czynności te muszą uwzględniać czas na rozpatrywanie tych projektów, ewentualne korekty i zatwierdzanie programów. Jest to ważne zwłaszcza przy konstrukcji budżetu państwa oraz programów (planów) polityki społeczno-gospodarczej, w ramach których podejmowane jest planowanie i programowanie gospodarczo-obronne.

Konstrukcja założeń, a następnie realizacja polityki gospodarczo-obronnej państwa, jest ściśle związana ze sferą krajowego planowania makroekonomicznego. Obejmuje ono problematykę strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a więc oddziaływania na

wzrost gospodarczy i przemiany strukturalne w dłuższych okresach; oddziaływanie państwa na funkcjonowanie systemu ekonomicznego oraz jego najważniejszych mechanizmów; oraz planowanie sektora publicznego. Ta ostatnia sfera sprowadzająca się do oddziaływań na przedsiębiorstwa, zakłady i urządzenia będące własnością państwa i przez państwo kontrolowane, a funkcjonujące w obrębie systemów infrastruktury, także związanych z systemami obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostaje ściśle w obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Konsekwencją tego zainteresowania, ze względu na pozagospodarcze zadania sektora publicznego, jest regulowanie przez państwo jego działalności. Wiąże się to niekiedy z koniecznością zasilania go w niezbędne środki. Sytuacje takie rodzą się zwykle wówczas, gdy ze względów natury pozaekonomicznej uznaje się potrzebę zapewnienia produkcji lub usług po cenach nie pokrywających kosztów wytwarzania. Źródłem tego zasilania jest wówczas budżet, a formą zasilania są dotacje których rozmiary i kierunki określane są w specjalnych programach.

1.3. Istota ekonomicznych podstaw obronności

Identyfikowania istoty ekonomicznych podstaw obronności państwa (EPO) wymaga przywołania zbioru założeń wyznaczających ich zakres i obszar oraz przedstawienia kryteriów umożliwiających ich wyróżnienie i opis. Za wystarczające - podzielając pogląd Z. Stachowiaka[77] - uznać należy kryteria: definicyjne, identyfikacyjne, treści zachodzących procesów, strukturalne, pełnionych funkcji oraz organizacyjne sformułowane w stosunku do gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (które to pojęcie jest synonimicznie traktowane do ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa). Wskazane kryteria pozwalają w sposób jasny określić istotę ekonomicznych podstaw obronności kraju oraz skonkretyzować omawiane pojęcie.

1.3.1. Pojęcie ekonomicznych podstaw obronności

Identyfikując pojęcie ekonomicznych podstaw obronności (nazywanych także gospodarczymi podstawami obronności) należy wskazać, iż gospodarka narodowa każdego państwa w części realizuje zadania obronne. Oznacza to jednocześnie, że w niej dają się

[77] Z. Stachowiak, Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w: Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa wobec wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, Część I - Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 2002, s. 42 - 54.

wyróżnić obszary o różnym stopniu przydatności do zaspokojenia potrzeb obronnych państwa. Zmieniają się one w zależności od poziomu bezpieczeństwa państwa oraz od intensywności zagrożenia konfliktem i ich charakteru. Wyodrębnienia się je ze względu na obronność państwa w oparciu o kryteria ekonomiczne – które to formułuje ekonomia, rozpatrująca gospodarkę przez pryzmat możliwości zaspokojenia różnorodnych i konkurujących ze sobą potrzeb społecznych i dająca odpowiedź na pytania: które z posiadanych zasobów i w jakiej części można przeznaczyć na potrzeby obronności (bezpieczeństwa) państwa oraz o kryteria obronne – które to formułuje ekonomika obrony (czy tez szerzej ekonomika bezpieczeństwa), która rozpatruje tę samą gospodarkę z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa. Dąży ona do określenia przydatności tych zasobów do zaspokojenia tych potrzeb.

Rozpoznając ekonomiczne podstawy obronności według kryterium definicyjnego wskazać trzeba, że tworzy ją ta część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego obronności. Jest nią ten obszar gospodarki narodowej który służy wyłącznie zapewnieniu obronności państwa oraz obszar podwójnego zastosowania - to jest obszar gospodarki, który w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa w krótkim czasie może dokonać transformacji (rekonwersji) z gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych na rzecz gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb obronności kraju. Obszar służący wyłącznie zapewnieniu obronności (a w szerszym ujęciu także bezpieczeństwu) państwa odpowiada w istocie gospodarce obronnej państwa. Natomiast obszar podwójnego zastosowania to swoista rezerwa gospodarki obronnej, która stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowana do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych[78] (schemat 1.5). Materialną bazę dla wszystkich tych segmentów stanowi gospodarka narodowa.

Ekonomiczne podstawy obronności z punktu widzenia *kryterium podejścia identyfikacyjnego* wskazują z kolei na potrzebą wyróżnienia dwóch radykalnie odmiennych spojrzeń na nie, a mianowicie *narodowego* i *sojuszniczo-integracyjnego.*

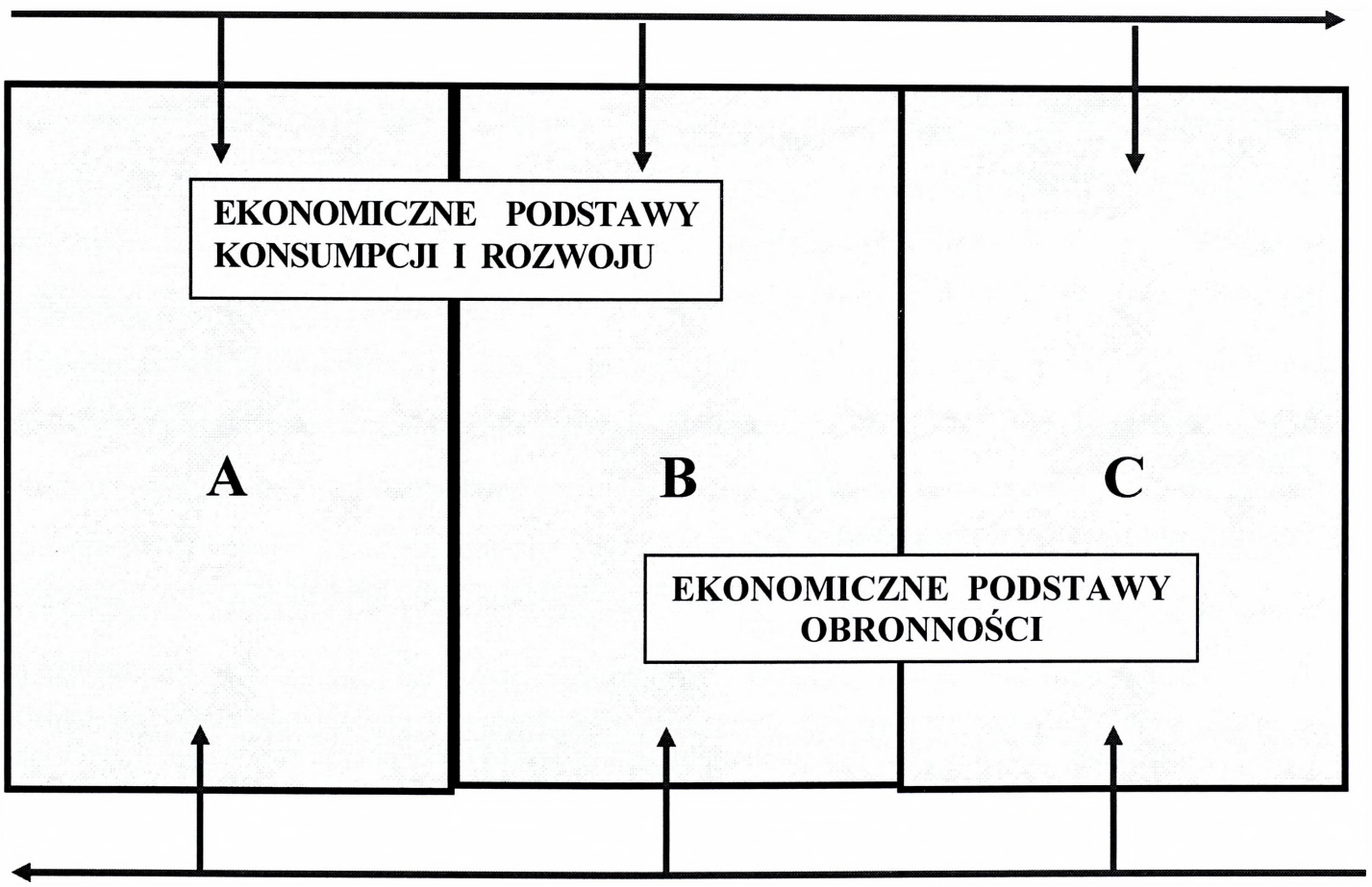
Identyfikacja ekonomicznych podstaw obronności według podejścia narodowego wskazuje, że tworzone są one w oparciu o krajowy potencjał gospodarczo-obronny, który jest tożsamy z obszarem gospodarki obronnej państwa. Podejście to odzwierciedla istota ekonomicznych podstaw obronności przywołana według kryterium definicyjnego (schemat 1.4). W obu ujęciach dostrzegalna jest kwestia określenia możliwości gospodarki w zaspokajaniu potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem). Sugestii w tym

[78] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON WS-0, Warszawa 2002, s. 39 - 40.

zakresie dostarcza dorobek badawczy ekonomiki obrony (czy szerzej ekonomiki bezpieczeństwa), która to rozpatruje gospodarkę pod kątem zdolności do zaspokajania różnorodnych potrzeb. Podkreślić w tym miejscu również trzeba, iż nie wszystkie elementy tworzące gospodarkę mają jednakową wagę dla kształtowania obronności (bezpieczeństwa) państwa, co znajduje odzwierciedlenia w podejmowanych badaniach tej problematyki. Ekonomia rozpatruje gospodarkę przez pryzmat możliwości zaspokajania różnorodnych i konkurujących ze sobą potrzeb społecznych. Natomiast ekonomika obrony rozpatruje tę samą gospodarkę z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa.

Schemat l.5

Ekonomiczne podstawy obronności państwa w ujęciu narodowym



Źródło: *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Cześć I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju,* red. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 196.

Analiza struktury gospodarki narodowej z punktu widzenia jej celowego funkcjonowania wskazuje na zróżnicowaną zdolność poszczególnych segmentów zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) do zaspokajania potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem) państwa. W konsekwencji możliwe staje się wydzielenie jej trzech specyficznych obszarów funkcjonalnych A, B i C w których mieści się całość zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) państwa.

Tabela 1.1. Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb

OBSZAR	EKONOMIA	EKONOMIKA OBRONY
A	Obszar służący zaspokojeniu potrzeb podstawowych	Obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem
B	Obszar zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych wyższego rzędu i rozwojowych. Obszar racjonalnej transformacji	Obszar „podwójnego zastosowania"
C	Koszt alternatywny bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb	Obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu
A + B	Ekonomiczne podstawy konsumpcji i rozwoju	
B + C		**EKONOMICZNE PODSTAWY OBRONNOŚCI (BEZPIECZEŃSTWA)**

Objaśnienia:

Poszczególne obszary tworzą przykładowo:

A - zasoby niezbędne do przetrwania ludności i funkcjonowania państwa (np. utrzymanie dzieci i chorych, minimum administracji);

B - zasoby służące w normalnych warunkach celom konsumpcyjnym i rozwojowym, które w warunkach zagrożeń mogą być wykorzystane w przeciwdziałaniach (np. transport i łączność, zakłady produkcyjne po konwersji). Jest to także obszar racjonalnej transformacji przeznaczenia zasobów;

C - zasoby przeznaczone wyłącznie do zaspokajania potrzeb związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa (np. przemysł zbrojeniowy, rezerwy i zapasy ponad normy techniczno - produkcyjne, utrzymywanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia);

B + C - Gospodarcze podstawy obronności (bezpieczeństwa) państwa;
A + B - Gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju.

Źródło: Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategu obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, red. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 196.

Obszar „A" gospodarki narodowej został wydzielony jako konieczność uwzględnienia pewnego minimum zasobów, które nie będą mogły być przeznaczone na potrzeby obronności (bezpieczeństwa) nawet w warunkach totalnego konfliktu zbrojnego. Są, one bowiem niezbędne do przeżycia społeczeństwa na tzw. „zapleczu", a także do funkcjonowania organizacji państwa (administracji) dostarczającej potrzebne środki dla wojsk walczących.

Zawartość przestrzenną obszaru „B" gospodarki narodowej tworzą zasoby służące w normalnych warunkach celom konsumpcyjnym i rozwojowym, które w warunkach zagrożeń mogą być wykorzystane w przeciwdziałaniach (np. transport i łączność, zakłady produkcyjne po konwersji). Jest to także obszar racjonalnej transformacji przeznaczenia zasobów.

Mając na względzie „naturalne" zadania gospodarki, jakimi są zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych - bez uwzględnienia potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem), zasoby gospodarcze umiejscowione w obszarze „C" stanowią „obciążenie" i obrazują skalę obciążenia gospodarki świadczeniami na rzecz obronności (bezpieczeństwa). Zasoby te są jednocześnie kosztem alternatywnym bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb. Rozpatrywanie gospodarki z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem), wskazuje na granice wykorzystania zasobów gospodarczych w celu zapewnienia obronności (bezpieczeństwa). Ich przekroczenie, nawet w warunkach wojny, może doprowadzić państwa do załamania pomimo sukcesów na froncie. Natomiast w warunkach pokoju nadmierne wykorzystanie zasobów na potrzeby związane z obronnością (bezpieczeństwem) - kosztem potrzeb rozwojowych i konsumpcyjnych — doprowadza do ograniczenia materialnej bazy bezpieczeństwa, a w rezultacie do redukcji poziomu obronności (bezpieczeństwa).

Granice między poszczególnymi obszarami mogą ulegać przesunięciom względem siebie. Sytuacja ta może mieć miejsce pomiędzy obszarem „B" i „C" gospodarki narodowej w zależności od aktualnych priorytetów. W warunkach zmian systemowych i związanych z tym procesem potrzeb modernizacyjnych i rozwojowych - przy braku zagrożeń militarnych o wielkiej skali - należy przesuwać zasoby ze sfery bezpieczeństwa do obszaru „B". Sztywną granicę dla takich działań musi stanowić zachowanie zdolności zasobów i struktur umiejscowionych w obszarze „C" do wypełnienia przewidzianych dla nich zadań. Ważną zaś cechą zasobów umiejscowionych w obszarze „B" powinna być ich zdolność do przestawienia zastosowania z celów rozwojowych na potrzeby związane z bezpieczeństwem.

W tym kontekście należy także widzieć przygotowanie i przystosowanie infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju do przyjęcia sojuszniczej pomocy ekonomicznej i militarnej. Rozmiary zasobów umiejscowionych w poszczególnych wydzielonych tu segmentach mogą podlegać zmianom nie tylko w skutek przesuwania granic pomiędzy nimi, ale także w wyniku procesów rozwojowych lub dostępu do zasobów zagranicznych.

Drugie z podejść - sojuszniczo-integracyjne (schemat 1.6) - jest pochodną faktu członkostwa Polski w NATO i w Unii Europejskiej. Patrząc z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania ekonomicznych podstaw obronności, wymaga to ich postrzegania i wiązania w relacji: bezpieczeństwo narodowe a bezpieczeństwo sojusznicze, a także strategia narodowa a strategia sojusznicza[79].

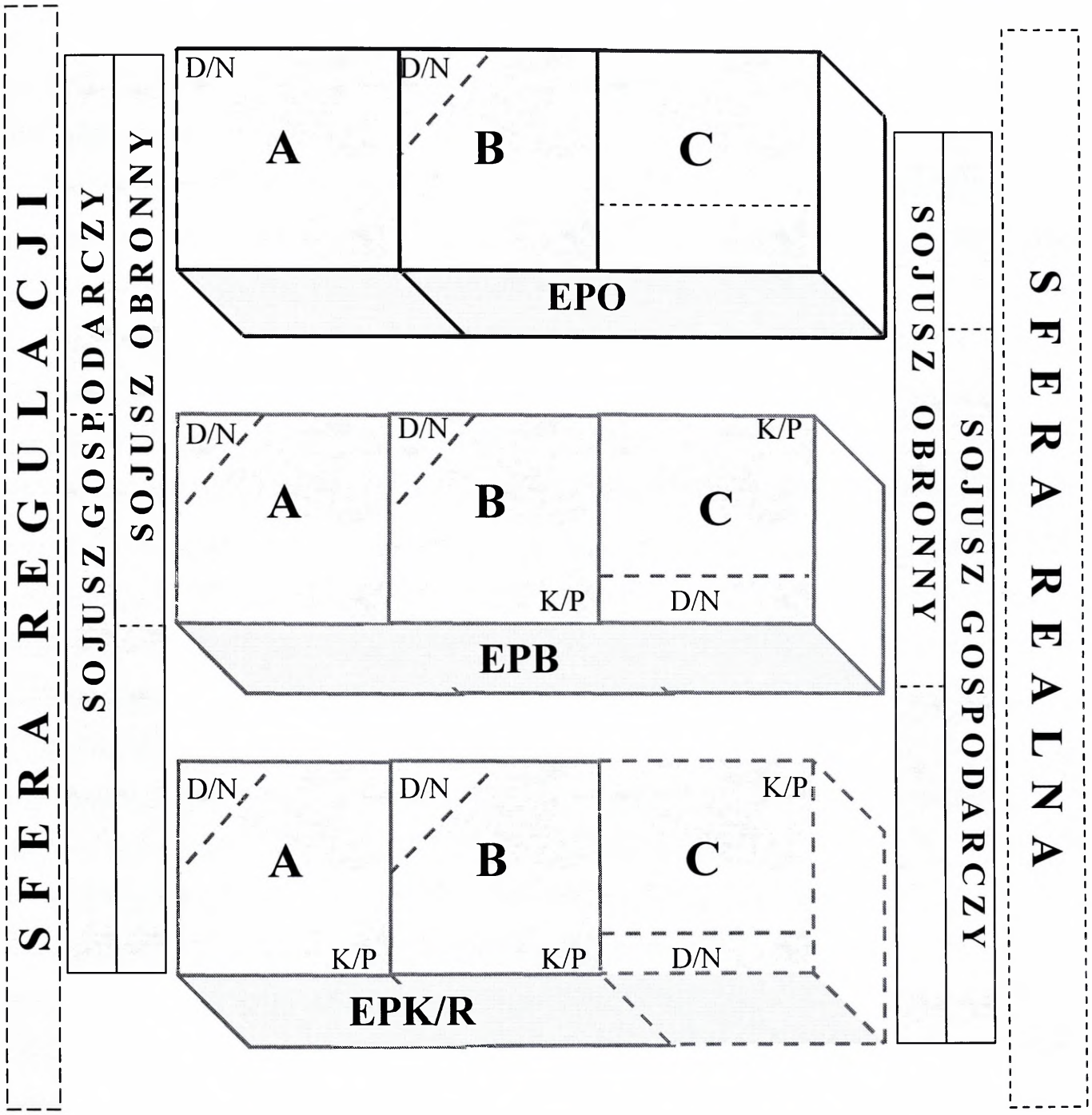
Strategia sojusznicza nie może wyręczyć danego kraju od interesowania się zasadniczymi zagadnieniami dotyczącymi swej obronności (bezpieczeństwa). Oznacza to potrzebę wypracowania adekwatnej do nowych realiów strategii narodowej, która wobec strategii sojuszniczej nie ujawnia jednokierunkowych relacji nadrzędności i podrzędności, ale dwustronne oddziaływanie na siebie mające wyraz dwutorowej i zrównoważonej podrzędności. Z jednej strony bowiem interesy i cele strategii narodowych są pierwotne w stosunku do strategii sojuszniczej, z drugiej strony zaś ustalenia sojusznicze są nadrzędne w zakresie sposobów i procedur postępowania. Oznacza to, że jej wyrazem jest nadrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej, tam gdzie chodzi o żywotne interesy narodu, a zarazem podrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej w sytuacji wykonywana wspólnie zaplanowanych zamierzeń. Rozumienie relacji między strategią narodową a sojuszniczą zależy od właściwego postrzegania istoty sojuszu. Jeśli będzie on traktowany jako instrument polityki bezpieczeństwa danego państwa, a także państw będących jego członkami, to jego celem nie jest ograniczenie suwerennej odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa lecz zespolenie wysiłków aliantów - a przez to zwiększenie możliwości realizacji zadań obronnych każdego z nich.

---

[79] Por. Z. Stachowiak, Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa jako obiekt badawczy ekonomiki bezpieczeństwa, w: Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, red. nauk. Z. Stachowiak i J. Płaczek, AON, Warszawa 2002, s. 71 - 80.

Schemat 1.6

Gospodarcze podstawy obronności i bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym



Legenda:

EPB	- EKONOMICZNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA
EPO	- EKONOMICZNE PODSTAWY OBRONNOŚCI
EPK/R	- EKONOMICZNE PODSTAWY KONSUMPCJI I ROZWOJU
K/P	- KREATYWNY/PRZYDATNY
D/N	- DESTRUKTYWNY/NIEPRZYDATNY

Źródło: Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa wobec wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, Część I - Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 2002, s. 49.

Skuteczność ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) zależna jest od potencjału ekonomicznego każdego z państw, jak i sojuszu w całości. Taki układ ujawnia wiele ról i zadań każdego z uczestników sojuszu. Jedną z nich jest rola Państwa-Gospodarza — której pełnienie spoczęło na Polsce z chwilą przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Rodzi ona cały szereg dylematów mających z jednej strony charakter sojuszniczych zobowiązań, z drugiej strony zaś rodzi pytania o korzyści z tego tytułu[80]. Jeśli zobowiązania sojusznicze nie budzą żadnych kontrowersji, bowiem są one ściśle określone w dokumentach Sojuszu NATO[81] oraz dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach zawartych pomiędzy Państwem-Gospodarzem, organizacją NATO i państwem lub państwami członkowskimi korzystającymi z terytorium Państwa-Gospodarza; to pytanie o korzyści z tytułu pełnienia roli Państwa-Gospodarza ma charakter, na które udzielenie odpowiedzi wymagać będzie podjęcia i rozwiązania wielu kwestii o charakterze nie tylko ekonomiczno-obronnym, ale również o charakterze politycznym, militarnym i społecznym.

Ekonomiczne podstawy obronności i bezpieczeństwa ze względu na *treść procesów* zachodzących w nich upoważniają do wyróżnienia sfery realnej i regulacyjnej. Pierwsza ze sfer - realna, obejmuje procesy materialne wytwarzania dóbr i świadczenia usług pożądanych z punktu widzenia zapewnienia obronności (bezpieczeństwa) państwa, tworzy ją materialna baza produkcyjna gospodarki narodowej, wraz z zasobami naturalnymi i wytworzonymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi oraz ludność i zmiany w jej strukturze. Składają się na nią różnego rodzaju procesy materialne (fizyczne), których rezultatem są dobra materialne i usługi charakteryzujące się określoną użytecznością. Zalicza się do nich działalność produkcyjną, inwestycyjną, transportową, usługową, itd. Jest ona zorganizowana stosownie do pełnionych funkcji, a jej struktura odzwierciedla procesy realne zachodzące w niej. Druga ze sfer - regulacyjna, obejmuje procesy informacyjno-decyzyjne o charakterze regulacyjnego oddziaływania na podmioty gospodarcze w celu wywołania określonego procesu w gospodarce lub osiągnięcia określonego stanu gospodarki. Jej struktura organizacyjna jest odpowiednia do pełnionych funkcji. Tworzą ją oddziaływania ludzi w roli producentów, przedstawicieli władzy, zasady podziału, zmiany konsumpcji, reguły prawne i normy społeczne wiążące procesy gospodarcze. Składa się ona z układu więzi wchodzących w skład mechanizmu regulacji rynkowej i bezpośredniej. Przebiegające w niej

---

[80] Por. H. Szafran, Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support), AON, Warszawa 2000.

[81] Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP-35 (B); HNS.

procesy informacyjno-decyzyjne, polegają na postrzeganiu, przetwarzaniu i przekazywaniu różnego rodzaju informacji, a także na przygotowaniu i podejmowaniu decyzji. Rezultaty tych procesów mają wywoływać pożądane zdarzenia (zachowania) w sferze realnej.

Podsystem realny jak i regulacji ekonomicznych podstaw obronności - podlega ciągłemu procesowi przekształceń pod wpływem przepływów informacyjno-decyzyjnych, czyli regulatorów ekonomicznych i administracyjnych, zawierających określoną treść w postaci opisu, zachęty do działania, polecenia, nakazu, zakazu, limitu, itp. Ich efekty są rezultatem działań regulacyjnych uczestników gospodarowania: gospodarstw domowych (konsumentów), przedsiębiorstw (pracowników) i ośrodków władzy państwowej. Działania te nie mają jednak charakteru jednokierunkowego. Są one wynikiem interakcji między ośrodkiem regulującym, a układem regulowanym, który zawsze stara się wpływać na ośrodek regulujący w celu wymuszenia korzystnych dla siebie oddziaływań regulacyjnych.

Natomiast dokonując identyfikacji ekonomicznych podstaw obronności z punktu widzenia kryterium strukturalnego wskazać trzeba z jednej strony podobieństwo podziału strukturalnego na ogólnym poziomie rozkładu ekonomicznych podstaw obronności, z drugiej strony zaś elementy różnicujące na poziomie uszczegółowienia. Zarówno w ujęciu narodowym jak i sojuszniczym (schemat 1.5 i 1.6) - tak w odniesieniu do sfery realnej jak regulacyjnej dają się wyróżnić obszary niedostępne lub nieprzydatne do zaspokojenia potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem) - A; obszar podwójnego zastosowania - B i obszar służący wyłącznie zapewnieniu obronności (bezpieczeństwu) - C.

W ujęciu narodowym ekonomiczne podstawy obronności tworzone są w oparciu o obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu i obszar podwójnego zastosowania (B+C), który tworzą system gospodarki obronnej (przemysł obronny, infrastruktura gospodarczo-obronna, rezerwy gospodarczo-obronne, postęp naukowo-techniczny oraz międzynarodowa współpraca gospodarcza i gospodarczo-obronna); system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa (kierowanie gospodarką obronną, dostosowanie potrzeb obronności do możliwości gospodarki, mobilizacja gospodarcza) oraz system logistyki obronnej (zaspokajanie potrzeb obronnych, świadczenia na rzecz obronności, zobowiązania sojusznicze wynikające z pełnienia roli Państwa Gospodarza).

Uszczegółowienie zaś podejścia sojuszniczego - uwzględniającego zarówno zobowiązania sojuszu obronnego jak i gospodarczego - skłania do wyróżnienia[82]:

---

[82] Por. Z. Stachowiak, Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w: Gospodarcze ..., op. cit., s. 52 - 53.

- ekonomicznych podstaw obronności (EPO) składających się z obszaru służącego wyłącznie zapewnieniu obronności i obszaru podwójnego zastosowania, które to w marginalnym zakresie ujawniają elementy destrukcyjne i nieprzydatne (D/N) oraz obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem, charakteryzujący się elementami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia obronności ale jednocześnie kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia rozwoju;
- ekonomiczne podstawy bezpieczeństwa (EPB) charakteryzujące się tym, że wszystkie elementy składowe (A+B+C) w dominującej części ujawniają znamiona kreacji i przydatności, a tylko w marginalnej części zjawiska destrukcji i nieprzydatności;
- ekonomiczne podstawy konsumpcji i rozwoju (EPK/R) - obejmujące jako zasadnicze obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem (A) charakteryzujący się dominacją cech kreatywnych i przydatnych oraz obszar podwójnego zastosowania charakteryzujący się takimi samymi cechami oraz obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu charakteryzujący się cechami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia rozwoju i konsumpcji oraz kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia obronności.

Postrzeganie ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) ze względu na *kryterium pełnionych funkcji* pozwala na wyróżnienie — tak w sferze realnej, jak i regulacji - trzech funkcji, a mianowicie[83]: *obronnej, konsumpcji i rozwoju* oraz *bezpieczeństwa.* Istota funkcji obronnej EPO jest takie ukształtowanie ich podstaw, aby zapewniły pełnienie funkcji obronnych. Natomiast istotą funkcji konsumpcji jest zapewnienie obywatelom danego (konkretnego) państwa zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych na poziomie akceptowanym przez społeczeństwo. Z kolei istotą funkcji rozwojowej jest zapewnienie rozwoju - zarówno społeczeństwa jak i gospodarki.

1.3.2. Funkcjonowanie ekonomicznych podstaw obronności

1.3.2.1. Gospodarka narodowa jako baza ekonomicznych podstaw obronności państwa

Gospodarka narodowa stanowi ważne ogniwo systemu bezpieczeństwa państwa. Współcześnie nie ma praktycznie takiej dziedziny gospodarki narodowej, której rozwój nie wpływałby na bezpieczeństwo państwa. Jest ona zasadniczym źródłem zaopatrującym

[83] Ibidem, s. 53-54.

państwo i społeczeństwo w produkty i usługi. Jej potencjał determinuje możliwość tworzenia siły obronnej państwa oraz stwarza warunki dla zaspokojenia przyszłych potrzeb obronnych. Stanowi ona naturalne wsparcie także dla sił zbrojnych. Gospodarka narodowa i obronność państwa mają wspólny obszar zainteresowania i współzależności - gospodarkę obronną[84]. Zmiany zachodzące w gospodarce narodowej i jej otoczeniu wpływają zawsze na możliwość funkcjonowania systemu obronnego. System gospodarki obronnej jest częścią układu pozamilitarnego systemu obrony państwa, do którego zaliczyć trzeba przede wszystkim problemy dotyczące: przemysłu obronnego, infrastruktury gospodarczo-obronnej, rezerw gospodarczo-obronnych, postępu naukowo-technicznego oraz międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej. Ich rozwiązanie należy do najważniejszych zadań polityki gospodarczo-obronnej państwa.

System logistyki obronnej - można go ująć z punktu widzenia realizowanych zadań (logistyka sił zbrojnych, logistyka układu pozamilitarnego, logistyka systemu kierowania obronnością) lub ze względu na strumienie zasilania (logistyka zasilania rzeczowego, świadczeniowego, finansowego i informacyjnego). Najczęściej dokonuje się jego podziału na następujące podsystemy: zaspokajania materialnych potrzeb obronnych państwa; świadczenia na rzecz obronności oraz zobowiązania sojuszników Państwa Gospodarza.

Gospodarka narodowa postrzegana jako[85]: z jednej strony względnie odosobniony makrosystem (lub podsystem) społeczny, który stanowi wyodrębniony i specyficzny element, chociaż wielostronnie powiązany z innymi częściami tego systemu, składający się z określonych elementów, wzajemnie od siebie zależnych, charakteryzujący się jednocześnie sprzężeniami zwrotnymi związków i zależności między elementami ją tworzącymi; z drugiej strony zaś, jako całokształt zasobów i działalności prowadzonej w danym kraju w celu zaspokajania potrzeb, uzewnętrzniających jednocześnie nieregionalny i nieodcinkowy charakter działalności gospodarczej oraz równocześnie odrębność i suwerenność gospodarki danego kraju wobec powiązań z ugrupowaniami integracyjnymi i z gospodarką światową - wskazuje na fakt obowiązku zaspokajania różnorodnych konkurujących ze sobą potrzeb w sposób możliwie najpełniejszy. Dotyczy to także potrzeb związanych z obronnością (bezpieczeństwem) państwa. Potrzeby społeczeństwa zorganizowanego w państwo, które ma zaspokoić gospodarka można umownie podzielić na potrzeby: konsumpcyjne i rozwojowe społeczeństwa oraz na te, które są związane z obronnością (bezpieczeństwem).

---

[84] Gospodarka obronna - część gospodarki narodowej zabezpieczająca potrzeby obronne państwa. Obejmuje zasoby osobowe, rzeczowe i finansowe, oraz ich użycie, zgodnie z zasobami gospodarczości. (Por. Słownik ..., op. cit, s. 23).

[85] Por. Z. Stachowiak, Ekonomia. Zarys podstawowych problemów, WSISiZ, Warszawa 2000, s. 96.

Gospodarka narodowa postrzegana przez pryzmat zaspokojenie potrzeb społecznych wiąże się ściśle z pojęciem gospodarowania. To zaś akcentuje problem rzadkości oraz konieczność dokonywania wyborów ekonomicznych, czyli decydowania na co przeznaczyć stosunkowo rzadkie zasoby, którymi dysponuje określony podmiot, i jakie potrzeby za ich pomocą zaspokoić[86]. Jednocześnie podkreśla się, że decyzje gospodarcze pociągają za sobą określone korzyści i koszty, co umożliwia dokonywanie optymalizacji efektów tych decyzji[87].

Status każdej gospodarki narodowej i przebieg procesu gospodarowania zależy od wielu czynników. Najbardziej wpływowymi są czynniki[88]: geograficzny — wyznacza położenie i obszar danego państwa; demograficzny (określany również jako ludnościowy) wskazuje nie tylko na liczbę ludności, ale również jej podział według płci, wieku, poziomu wykształcenia, zawodu, liczby ludzi zawodowo czynnych oraz wielkości zatrudnienia; materialny - charakteryzuje bogactwo narodowe danego kraju, wielkość jego majątku narodowego oraz dochodu narodowego; ustrojowy - wskazuje na charakter organizacji i funkcjonowania gospodarki.

Na gospodarkę narodową trzeba również patrzeć jako na system gospodarczy, który tworzą organizacje gospodarcze i instytucje, będące układami względnie odosobnionymi, zdolnymi do samoistnego bytu, posiadającymi wejścia i wyjścia, dla których otoczeniem jest bądź środowisko przyrodnicze i gospodarcze, bądź wyłącznie gospodarcze. Organizacje gospodarcze i instytucje posiadają swoją wewnętrzną strukturę. Wewnątrz organizacji gospodarczej działają również instytucje, jako ich element blokowy, utrzymujący łączność z otoczeniem w drodze poboru informacji i reakcji na kategorie obsługi więzi i zachowania innych instytucji i organizacji oraz zmiany otoczenia przyrodniczego. W organizacjach gospodarczych zachodzi przetwarzanie zasobów przyrody i informacji, natomiast w instytucjach gospodarczych, politycznych i społecznych ma miejsce jedynie przetwarzanie informacji[89].

Gospodarka narodowa w ujęciu systemowym jest organizmem społeczno-ekonomicznym charakteryzującym się: suwerennością terytorialną, odrębnością etniczną, językiem i kulturą; zdolnością do zaspokajania potrzeb (systemu), wchodzących w jego skład zbiorowości; zdolnością do trwania w rozwoju historycznym; zdolnością do zachowania suwerenności i odrębności; zarządzaniu odpowiednim do systemu; oraz celowością działania. Gospodarka narodowa jako system gospodarczy składa się z czterech układów, do których

---

[86] Por. M. Reykowski, Wprowadzenie do mikroekonomii. Część I, Wyd. Polsoft, Poznań 1991, s. 6.
[87] Ibidem, s. 5.
[88] Por. Z. Stachowiak, Ekonomia ..., op.cit., s. 96.
[89] Organizacje gospodarcze i instytucje gospodarcze wyróżnia również J. Komai w pracach: Anti-Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych, PWN, Warszawa 1977; Niedobór w gospodarce, PWE, Warszawa 1985.

należą[90]: a) układ instytucjonalno-organizacyjny, który tworzą: osoby fizyczne (pojedynczy ludzie), organizacje działalności gospodarczej (firmy), oraz instytucje gospodarcze, polityczne i społeczne, a w ich zestawie instytucja o szczególnym znaczeniu, jaką jest państwo; b) układ informatyczny, który należy określić jako otwarty zbiór sygnałów opisujących stany przekształcenia środowiska wewnętrznego systemu gospodarczego i jego otoczenia przyrodniczego (zewnętrznego), do którego wchodzą obok sygnałów na bieżąco pobieranych przez organizacje i instytucje również informacje będące zbiorami wiedzy o środowisku gospodarczym i przyrodniczym; c) układ norm postępowania, który jest zbiorem sygnałów regulacji zachowań ludzi względem siebie i środowiska przyrodniczego, na które składają się normy obyczajowe i prawne, wśród których wyróżnia się normy szczególne, stanowiące wartości podstawowe typu egzystencjalnego, których przestrzeganie określa postawy ludzi wobec siebie i środowiska przyrodniczego; d) układ kategorii więzi między blokowymi elementami systemu, który tworzą normy regulacji procesu gospodarczego, które są normami wyboru decyzji ekonomicznych, którymi są normy wyboru typu ekonomicznego mające charakter kategorii towarowo-pieniężnych, wykształconych w historycznym rozwoju stosunków towarowych, obsługujących układy poziomych więzi ekonomicznych między samymi organizacjami i instytucjami działalności gospodarczej; i bezpośredniego którymi są kategorie obsługi więzi między państwem i organizacjami i instytucjami gospodarczymi, które są więziami pionowymi[91] .

Identyfikując relacje pomiędzy gospodarką i bezpieczeństwem państwa zauważyć trzeba, że problem obronności (bezpieczeństwa) kraju może być uznany za wielki problem ekonomiczny[92] - co wynika bezpośrednio z rzadkości zasobów. Zasoby posiadane przez każdy kraj obecnie oraz przypuszczalne, dostępne w przyszłości klasyfikowane przez ekonomistów, jako różnego rodzaju zasoby ziemi, pracy i kapitału mogą być wykorzystane dla zaspokojenia wielu potrzeb kraju oraz jego obywateli, tj. dla bezpieczeństwa narodowego, podniesienia stopy życiowej, na ubezpieczenia społeczne, przyspieszenia stopy wzrostu gospodarczego itd. Mają one względem siebie charakter konkurencyjny. Im bowiem więcej zasobów poświęca się na bezpieczeństwo narodowe, tym mniej ich pozostaje na inne cele i na odwrót. Jest to więc problem alokacji zasobów kraju pomiędzy różne przedsięwzięcia odpowiadające odmiennym celom. Są to więc kwestie niezwykle istotne z punktu

---

[90] Por. R. Zieliński, Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym. Studium teoretyczne, Wyd. UL, Łódź 1997, s. 27 - 28.

[91] Układy tych więzi i normy ich obsługi są szeroko omawiane w pracy R. Zielińskiego, Wybór systemu kierowania w gospodarowaniu socjalistycznym. Zarys projektu reformy gospodarczej, Wyd. UL, Łódź 1987, s. 105-177.

[92] Por. C.J. Hitch, R.N. McKean, Ekonomika obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 26.

widzenia rozstrzygania podstawowych problemów ekonomicznych, wiążących się z przeniesieniem potrzeb z fazy postulatywnej do fazy realizacyjnej. W tym kontekście ważne jest rozpatrzenie relacji pomiędzy poziomem bezpieczeństwa państwa a gospodarką, co wskazuje i podkreśla znaczenie współzależności pomiędzy płaszczyznami bezpieczeństwa ekonomicznego, ogólnoekonomiczną i gospodarczo-obronną[93]. W ramach tych współzależności pokojowy rozwój gospodarki gwarantuje wzrost możliwości obronnych państwa i odwrotnie, wzrost możliwości obronnych gwarantuje dalszy pokojowy rozwój. Ta zależność wynika ze ścisłego związku pomiędzy rozwojem sił wytwórczych i mocy ekonomicznej państwa (zespołu państw), a przygotowaniami do odparcia ewentualnej agresji[94] i wskazuje niezbicie, że zarówno dla teorii obronno-ekonomicznej, jak i praktyki nie może być sprawą obojętną tylko problemem bezpieczeństwa ekonomicznego[95].

Procesy rozwojowo-gospodarcze i technologiczne doprowadziły do takiej sytuacji, w której pogłębiła się zależność pomiędzy pokojowym rozwojem gospodarczym a wojną, a jednocześnie wyraźnie wzrosła rola pokojowego rozwoju gospodarczego w rozwiązywaniu wielu zadań o charakterze mobilizacyjnym[96]. Sprawiają to takie zjawiska jak: rewolucja w sferze uzbrojenia i zdolność rażenia nowoczesnej broni, które są związane rozwojem technologii (sił wytwórczych); oraz możliwość wystąpienia gwałtownej eskalacji napięć polityczno-militarnych i łącząca się z tym groźba, że nie będzie czasu na mobilizację gospodarczą, powoduje konieczność gromadzenia znaczniejszych rezerw o asortymencie wykraczającym poza uzbrojenie i wyposażenie sił zbrojnych.

Wykorzystanie narzędzi ekonomicznych w celach polityczno-militarnych - to problemy znane dobrze w historii całej naszej cywilizacji. Obejmują one szeroki zespół przedsięwzięć wykorzystywanych do realizacji celów polityczno-militarnych. Możliwość osiągania tych celów doceniano poprzez wpływ na gospodarkę[97]. Wielokrotnie w przeszłości podkreślano, że wykorzystanie własnej siły ekonomicznej lub wykorzystanie słabości ekonomicznej strony trzeciej jest bardzo skutecznym środkiem osiągnięcia celów w polityce zagranicznej w czasie pokoju. Polityczne i wojskowe układy, a także traktaty przyjaźni są uzupełniane i wzmacniane układami specjalnymi i przywilejami w dziedzinie polityki ekonomicznej, handlowej i kredytowej. Rola i znaczenie tego typu działań rosły w miarę

---

[93] Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Wyd. Politechniki Radomskiej im. K. Pułaskiego, Radom 1996, s. 11.
[94] Ibidem, s. 11.
[95] Te zależności dotyczą wąskiego, ograniczonego do sfery militarnej, pojmowania bezpieczeństwa państwa. Można jednak wskazane zależności rozszerzyć na inne filary bezpieczeństwa państwa, a wojnę zastąpić bardziej pojemnym pojęciem sytuacji kryzysowej (Por. Ibidem, s. 11).
[96] Ibidem, s. 12.
[97] Ibidem, s. 13.

postępującego wzrostu współzależności i zależności ekonomicznej oraz uzależniania się zjawisk wojennych od czynnika ekonomicznego.

Obecnie kwestie gospodarcze w ogólnej strukturze bezpieczeństwa państwa nabierają jeszcze większego znaczenia. W ostatnich latach uznanie dla ekonomicznych podstaw (bezpieczeństwa) wyraźnie wzrosło. Stało się tak, z dwóch zasadniczych powodów: pierwszy to wyraźny spadek zagrożenia militarnego w świecie, jaki nastąpił po rozpadzie Układu Warszawskiego i Związku Radzieckiego; drugi zaś związany jest z uznaniem wysokiej efektywności środków gospodarczych (wojny gospodarczej) w zimnej wojnie między blokiem państw skupionych wokół ZSRR, a państwami skupionymi wokół USA. Spadek zagrożenia militarnym konfliktem globalnym i dotkliwość skutków zastosowania środków wojny gospodarczej spowodował, że współzależności ekonomiczne stały się ważnym (i wygodnym) narzędziem politycznego i militarnego oddziaływania w stosunkach międzynarodowych (np. sankcje gospodarcze, embargo na dostawy i handel).

Miejsce i rola gospodarki w systemie obronności (bezpieczeństwa) państwa, zależą od możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego (rozpatrywanych w kontekście zdolności systemu gospodarczego do dostarczenia odpowiednich środków na te różnorodne zadania). Do nich należą także zadania związane z zapewnieniem obronności (bezpieczeństwa) państwa. Dlatego istotnym zadaniem gospodarki jest wydzielenie niezbędnych środków dla realizacji i ochrony pozaekonomicznych interesów (w tym poprzez wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych). Inaczej mówiąc zadania związane z bezpieczeństwem obejmują różne płaszczyzny, spośród których najważniejsze mieszczą się w sferze: politycznej, militarnej i ekonomicznej.

1.3.2.2. Sfera realna ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa

Sferę realną ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa - konkretyzując wcześniejsze rozważania - tworzą dostępne gospodarcze i gospodarczo-obronne zasoby i procesy materialne (fizyczne), przydatne do kształtowania bezpieczeństwa państwa w jego różnych wymiarach, niezależnie od ich bieżącego wykorzystania. Ich uporządkowany obraz pozwala na wyraźne dostrzeżenie sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa w ramach bilansów dóbr finalnych i pośrednich, powiązań kooperacyjnych, poziomu i struktury rezerw i zapasów. Mogą one uwzględniać wewnętrzne i zewnętrzne źródła zaopatrzenia i zbytu, dostępność w określonym czasie, itp. Wyrażają potrzeby obronności (bezpieczeństwa) państwa lub jego segmentów o charakterze

pierwotnym (surowcowo-energetycznym, żywnościowym itd.) i wtórnym (kapitału rzeczowego, odpowiedniego sprzętu i uzbrojenia, technologii oraz w zakresie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i logistyki).

W sferze realnej gospodarczych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa zawarta jest jej immanentna wewnętrzna sprzeczność. Wynika to z faktu, iż na gruncie gospodarki typowa sprzeczność występuje pomiędzy warunkami i potrzebami bezpieczeństwa ogólnoekonomicznego a bezpieczeństwa polityczno-militarnego w obszarze którego plasuje się kwestia obronności. Jej źródła tkwią w fakcie, iż gospodarka w pełni bezpieczna musi być stagnacyjna, a więc niebezpieczna[98]. Oznacza to, że środki konieczne dla funkcjonowania gospodarczych podstaw obronności muszą być pewne, a więc zawczasu przygotowane. Jako takie nie mogą więc one podlegać bezpośrednio regułom rynkowym. Reguły efektywności w tej sferze wyznaczone są bowiem przede wszystkim pewnym poziomem wystarczalności, a efektywność ekonomiczna będzie odnoszona do takich wariantów użycia środków, które minimalizować będą nakłady na osiągnięcie danego celu politycznego lub militarnego. W odniesieniu do czystych dóbr publicznych - którymi są dobra służące zapewnieniu obronności - mają znaczenie w pierwszej kolejności kryteria polityczne a nie ekonomiczne. Poddanie bowiem regułom rynkowym tej części gospodarki narodowej która służy obronności (bezpieczeństwu) państwa może pozbawić je zdolności do dostarczania koniecznych środków a nawet doprowadzić do likwidacji istotnych z punktu widzenia obronności (bezpieczeństwa) segmentów. Sprzeczność ta ma swoje źródła także w problemie rzadkości zasobów. Odpowiednie środki na maksymalizowanie bezpieczeństwa militarnego czy politycznego zabierają środki na konsumpcję lub(i) na rozwój (inwestycje) i odwrotnie.

Gospodarka, jak każdy system ma swoją specyficzną strukturę, którą jest pewien obraz jej podziału na elementy składowe, dokonany jednak nie dowolnie lecz odzwierciedlający istniejący w rzeczywistości stan i tendencje zmian podziału pracy w społeczeństwie. W praktyce opisywana jest ona często poprzez charakterystykę jej części składowych wyróżnionych na podstawie różnych kryteriów, do których zaliczyć trzeba strukturę[99]: podmiotową; własnościową; prawno-organizacyjną; funkcjonalno-instytucjonalną (funkcjonalno-organizacyjną); produkcyjną (rzeczową) gospodarki (działową, gałęziową, branżową, asortymentową i jakościową); zatrudnienia i kwalifikacji; oraz stosowanych technologii. Mając na uwadze takie podziały strukturalne, na możliwości sfery realnej gospodarki można spojrzeć z dwóch stron: od strony możliwości realizacji zadań

---

[98] Por. S. Kurek, Istota sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w: Gospodarcze ..., op. cit, s. 63 - 70.
[99] Por. Z. Stachowiak, Ekonomia ..., op. cit.

gospodarczych (w tym politycznych i militarnych); oraz od strony podatności na naciski zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne. Te dwie strony nie muszą być względem siebie ani substytucyjne ani komplementarne[100]. Gospodarka umożliwiająca osiąganie celów politycznych może być wrażliwa na wpływy otoczenia.

Warunkiem osiągania celów społeczno-ekonomicznych jest posiadanie odpowiedniego potencjału gospodarczego[101], czyli zasobów tworzących sferę realną. Oznacza to, że ekonomiczny filar obronności (bezpieczeństwa) państwa jest oceniany najczęściej poprzez pryzmat możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego[102]. Odpowiedni potencjał gospodarczy zapewniający obronność państwa nastręcza pewne trudności. Może wyrażać się to wysokim poziomem ilościowym zasobów produkcyjnych (czynników produkcji). Rozmiary tak pojętego potencjału gospodarczego mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ tworzą możliwości osiągnięcia wysokiego poziomu zaspokojenia materialnych potrzeb obronności (bezpieczeństwa). Duży potencjał oznacza także możliwość oddziaływania na otoczenie i mniejszą podatność na wpływy zewnętrzne. Między innymi tymi względami (łączeniem potencjałów) kierują się kraje integrujące w ramach Unii Europejskiej. Samo posiadanie zasobów nie określa jednak w sposób wystarczający „wagi" gospodarki w układzie regionalnym i światowym ani poziomu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Współcześnie istnieje wiele „dużych krajów" o dużych zasobach siły roboczej, zasobach naturalnych, ziemi uprawnej i produkcyjnych środków trwałych, ale ich udział w światowym czy regionalnym PKB jest wyraźnie mniejszy od udziału posiadanych zasobów. Ważniejsze znaczenie wydaje się mieć jednak struktura i konkurencyjność gospodarki. W takim ujęciu duży potencjał oznacza wysoką sprawność i wydajność gospodarki. Znaczący wpływ na taką sytuację ma udział i struktura uczestnictwa gospodarki danego kraju w międzynarodowym podziale pracy oraz zależności i współzależności partnerów gospodarczych. Kraje bowiem mające dużą przewagę mogą „dyktować warunki" uzależnionemu od siebie gospodarczo partnerowi. Oznacza to także, że gospodarka sprawna i efektywna tworzy także warunki do pełniejszego zaspokajania różnorodnych aspiracji własnego społeczeństwa. Spośród współczesnych gospodarek sukces osiągnęły tylko te, które nadążały najszybciej za zmianami struktury wewnętrznej i procesów internacjonalizacji życia gospodarczego oraz wchłaniały nowinki techniczne i organizacyjne. Kraje tak postępujące korzystały z dostępu do rynków międzynarodowych czerpały korzyści z rosnącej skali wymiany międzynarodowej i zapewniły zdrowie swoim

---

[100] Por. A. Lubbe, Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, w: „Sprawy Międzynarodowe" 1997 nr 4, s. 64.
[101] Potencjał najczęściej rozumiany jest jako zasób możliwości.
[102] Por. A. Lubbe, Bezpieczeństwo ..., op. cit., s. 63.

gospodarkom dzięki poddaniu się regułom międzynarodowej konkurencji. Natomiast kraje, które opierały się tym zmianom dyktowanym przez otoczenie, traciły konkurencyjność i zdolności rozwojowe, redukując tym samym własne bezpieczeństwo ekonomiczne. Sytuacje te kryją jednak w sobie sprzeczności pomiędzy koniecznością strukturalnego zaangażowania w międzynarodową wymianę gospodarczą a dążeniem do uniezależnienia się od oddziaływania zaburzeń występujących na rynkach zewnętrznych na wewnętrzną sytuację gospodarczą. Kraj znajdujący się w sytuacji zagrożenia konfliktem gospodarczym lub militarnym może zwiększyć swoje bezpieczeństwo poprzez ograniczenie swojej wymiany gospodarczej z zagranicą lub z partnerami od których mogą płynąc zagrożenia. Wzrost bezpieczeństwa wynikający ze zmniejszenia uzależnienia od zagranicy rodzi nowe zagrożenia dla rozwoju gospodarczego, ponieważ powoduje to wyższe koszty produkcji a także mniejsze możliwości rozwoju i podnoszenia poziomu życia obywateli[103].

Dla sfery realnej ekonomicznych podstaw obronności istotną kwestią jest krytyczny poziom dostarczanych środków do określonych organizacji i instytucji niezbędnych do wypełniania przypisanych im zadań i funkcji. Po to, aby mogły one wypełniać pewne zadania, muszą mieć one w swej strukturze odpowiednie ogniwa. Ich powołanie i utrzymanie pochłania potrzebne środki - jeżeli będą zbyt małe, nie powstaną potrzebne ogniwa lub okrojone nie będą w stanie sprostać stawianym zadaniom. Przy odpowiedniej ich strukturze, do ich funkcjonowania i wykonania zadań konieczne są kolejne określone nakłady. Z tych zależności jednak nie wszyscy decydujący o przyznaniu środków zdają sobie sprawę. Często występuje sytuacja, w której ilość dostarczonych środków uniemożliwia wykonywanie zadań (np. ilość środków wystarczająca do istnienia instytucji, ale zbyt mała aby mogła ona wykonać zadania, funkcje, do których została powołana), co należy uznać za marnotrawstwo. Daje to pozorne przeświadczenie o zabezpieczeniu pewnych wartości przed utratą. Takie sytuacje często można obserwować w organizacjach nie poddawanych rynkowej weryfikacji, a zwłaszcza instytucjach powołanych do dostarczania dóbr publicznych. W pewnym zakresie dotyczy to sfery bezpieczeństwa militarnego Polski.

Istnienie zasobów nie oznacza jednak, że przeciwdziałania zadziałają automatycznie. Po to aby gospodarka aktywnie przeciwstawiła się zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, konieczne jest istnienie mechanizmu, który przekształci te zasoby w strumienie przeciwdziałań. W praktyce znaczenie mają tylko te zasoby, które w określonej perspektywie (np. czasu spodziewanego konfliktu) dadzą się wykorzystać, czyli uruchomić[104].

---

[103] Ibidem, s. 68.
[104] Można tu wykorzystać używane pojęcia „zasobów bliższych" i „zasobów dalszych".

Kształtowanie obronności i utrzymanie bezpieczeństwa państwa wymaga od gospodarki narodowej, a konkretnie od ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa państwa), nadania jej cech, które by sprzyjały urzeczywistnianiu tego stanu. Sprowadzają się one do pozyskania przez GPB cech określanych jako „odporność" i „żywotność"[105]. O odporności i żywotności ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa stanowią: z jednej strony siła potencjału gospodarczego państwa - tj. jego wielkość, struktura, efektywność wykorzystania, nowoczesność; z drugiej strony - jego wrażliwość na wpływy zewnętrzne.

Problem odporności i żywotności gospodarczej w skali makroekonomicznej, to także problem strategii wyboru dokonywanej w warunkach dużej niepewności co do przyszłości oraz w warunkach różnych sprzeczności. Znaczący wpływ na żywotność EPO(B) danego kraju ma jej struktura, im będzie ona bardziej nowoczesną, tym istotniejsza będzie jej rola korygująca, im natomiast będzie ona bardziej przestarzała, ' tym mniej będzie ona odporną i żywotną.

Rozwiązanie problemu odporności i żywotności ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa, w sferze realnej, jest kosztowne i długotrwałe. Polega ono na: z jednej strony - ogólnym przygotowaniu gospodarki do rozwoju poprzez dywersyfikację gospodarki narodowej oraz podjęcie działań zmierzających do ukształtowania bezpiecznych międzynarodowych stosunków ekonomicznych; z drugiej zaś na - przygotowaniu gospodarki do przetrwania i przezwyciężenia destruktywnych działań przeciwnika oraz odtworzenia naruszonych podstaw działania gospodarki.

Cechą charakterystyczną odporności i żywotności systemu ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa), jako warunku kształtowania i utrzymania bezpieczeństwa państwa jest to, że poddać go weryfikacji mogą nie tylko przedsięwzięcia wojny ekonomicznej, lecz także trudności ekonomiczno-finansowe kraju, a nawet klęski żywiołowe i udział w międzynarodowych misjach militarnych.

1.3.2.3. Sfera regulacyjna ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa

Ważną częścią ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa jest jej sfera regulacyjna[106]. Rozpoznanie jej funkcjonowania wymaga przywołania podstawowych

---

[105] Przy czym przez odporność gospodarczą rozumie się stopień uległości gospodarczej wobec podejmowanych działań wojny ekonomicznej, zaś przez żywotność gospodarczą- stopień zdolności gospodarki do przeciwstawiania się i przezwyciężania warunków związanych z wojną gospodarczą.

[106] Por. J. Płaczek, Istota, cele, zadania i obszar funkcjonalny sfery regulacyjnej.

wiadomości związanych z jej istotą, wskazania zasadniczych organów państwa tej sfery, określenia kompetencji organów władzy i administracji publicznej w tym zakresie oraz skupienia uwagi na możliwych narzędziach i instrumentach oddziaływania podmiotów sfery regulacji na kształtowanie systemu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, a także omówienia współdziałania i roli Sojuszu NATO oraz Unii Europejskiej w kształtowaniu tych procesów.

Pojęcie sfery regulacyjnej wiąże się z definicją kategorii - regulacja, przez którą rozumie się „ujmowanie czegoś w pewne przepisy, normy, porządkowanie, normowanie”[107]. Termin ten dotyczy więc kluczowej sprawy jaką jest sposób działania, czy też model funkcjonowania (zarządzania). Odniesiony do sfery polityki państwa, czyli mechanizmów i systemów pobudzania zorientowanych na gospodarkę obronną, dotyczy systemu kierowania procesami tworzenia i utrzymania ekonomicznych podstaw obronności kraju.

Sfera regulacji ekonomicznych podstaw obronności państwa, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do sfery realnej, posiada własną strukturę organizacyjną, na którą składa się system podmiotowy i system powiązań między tymi podmiotami. W obszarze sfery regulacyjnej prowadzona jest działalność regulacyjna, czyli oddziałuje się na podmioty różnego typu narzędziami w celu wywołania pożądanego stanu lub procesu w gospodarce. Istotą systemu regulacji gospodarczych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa jest to, iż zadania dla gospodarki ustalane są przez centralne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a realizują je wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej.

Sfera regulacji ekonomicznych podstaw obronności bazuje na zhierarchizowanych strukturach, przy występowaniu silnych i wzajemnych powiązań między elementami strukturalnymi. W praktyce da się wydzielić trzy główne organy państwa, które realizują różnorodne funkcje. Są to: „organy centralne”, które podejmują decyzje, określają cele i dokonują strategicznych wyborów; „organy sztabowe”, które przetwarzają informacje i dokonują projekcji zjawiska; oraz „organy obserwacyjno-kontrolne”, które gromadzą i porządkują informacje oraz dokonują audytu zgodnie z zaleceniami odpowiednich organów ustawodawczych.

Najwyższym i najważniejszym szczeblem w sprawach ekonomicznych podstaw obronności państwa, są instytucje tworzące „supercentrum”. W Polsce „supercentrum” decyzyjne ekonomicznych podstaw obronności tworzy: władza ustawodawcza, którą jest Sejm i Senat oraz wykonawcze – Prezydent i jego urząd sprawujący ogólne kierownictwo

---

[107] Słownik Języka Polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981, s. 35.

w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i ponoszący główną odpowiedzialność za jego stan, oraz Premier i Rząd odpowiedzialna za realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa wraz z terenowymi organami administracji państwowej.

Do kompetencji tych organów należy określanie celów w zakresie tworzenia i utrzymania gospodarczych podstaw obronności kraju, wraz z wyborem sposobów ich osiągania w ramach posiadanych kompetencji. Organy te posiadają także uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej jak również odpowiednie narzędzia rynkowe i administracyjne, które stymulują podległe podmioty w pożądanym obszarze i kierunku. Obszarem kompetencji regulacyjnych tych organów jest całość państwa i jego stosunków z otoczeniem zewnętrznym, chociaż różnie rozkładają się akcenty w zakresie kształtowania obronności (bezpieczeństwa) państwa. Podkreślić trzeba, iż stosowanie narzędzi regulacji powoduje odpowiednie zmiany, zarówno w sferze realnej jak i w sferze regulacji. Skutki te powinny być zauważone przez organy obserwacyjne dające początek nowemu cyklowi sprawnego kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa.

Na szczeblu centralnym, są także instytucje i urzędy wykonujące funkcje sztabowe, na podstawie których podejmowane są decyzje stanowiące w sprawach obronności i bezpieczeństwa. Do ich obowiązków należy: analiza i ocena ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa; przygotowanie wariantów skutecznego przeciwdziałania destrukcyjnego oddziaływania na potencjał gospodarczy; przewidywanie skutków dla bezpieczeństwa państwa różnego rodzaju decyzji społeczno-gospodarczych. Organem sztabowym administracji w odniesieniu do gospodarki narodowej do 2006 roku było Rządowe Centrum Studiów Strategicznych a po jego likwidacji zadania przejęła Kancelaria Premiera i wyspecjalizowane Departamenty Ministerstw.

Organami obserwacyjno-kontrolnymi w Polsce są takie instytucje jak: Główny Urząd Statystyczny; Najwyższa Izba Kontroli; agencje wywiadu, kontrwywiadu wojskowego i cywilnego oraz dyplomacją. Zgodnie z przypisaną im rolą zbierają one informacje o wszystkich elementach wywierających wpływ na stan obronności (bezpieczeństwa) kraju, toczących się w nich procesach i relacjach, które są następnie odpowiednio porządkowane, agregowane oraz przedkładane odpowiednim organom centralnym i sztabowym. Pozyskane tą drogą dane są podstawą wykonywania funkcji kontrolnych w sensie porównania stanu rzeczywistego ze stanem pożądanym czy też określonym. Dzięki takim procedurom można wartościować przebieg procesów kształtowania się relacji, a także oceniać skutki działań z punktu widzenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.

Istotnym elementem strukturalnym sfery regulacyjnej ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) jest system kierowania. Postrzegać go trzeba jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urządzeń, środków) działających na rzecz zapewnienia obronności (bezpieczeństwa) państwa[108]. Pełni on funkcje organizatorskie, planistyczne, pobudzające i kontrolne.

Kierowanie gospodarczymi podstawami obronności sprowadza się do działalności zmierzającej do skoordynowanego wykorzystania będących do dyspozycji organu kierowniczego zasobów ludzkich i materialnych dla osiągnięcia założonych celów[109].. Obejmuje on wszystkie procesy decyzyjne i koordynacyjne gospodarki narodowej, sprowadzające się do przygotowania i utrzymania potencjału gospodarczego na poziomie niezbędnym do zagwarantowania bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Natomiast w ujęciu podmiotowym stanowi 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. Istotą tego zbioru jest to, że rola poszczególnych jego elementów w kierowaniu gospodarką narodową jest stosowna do "kompetencji i zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa przypisanych im w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych.

Zadania dla gospodarki narodowej realizującej przedsięwzięcia sfery obronności (bezpieczeństwa) państwa ustalane są przez naczelne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a ich realizacją zajmują się wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej. Podstawę funkcjonowania systemu kierowania gospodarczymi podstawami obronności stanowi: kształt założeń polityki bezpieczeństwa państwa, strategiczne i średniookresowe programy obrony kraju, bezpieczeństwa wewnętrznego, plany przygotowań obronnych w gospodarce, ustawa budżetowa oraz budżet państwa i budżety gmin.

System kierowania gospodarką należy widzieć w układzie organizacyjnym - to jest przez pryzmat jego struktury; w układzie funkcjonalnym - jako zespół działań dostosowujący potrzeby bezpieczeństwa kraju do możliwości gospodarki, oraz realnym - obejmującym szereg istotnych przedsięwzięć gospodarczo-obronnych (mobilizacja gospodarcza,

---

[108] Por. Europejska ekonomika bezpieczeństwa. Kryptonim „Euro", red. nauk. Z. Stachowiaka. AON, Warszawa 1999, s. 20.
[109] Ibidem, s. 30.

militaryzacja gospodarki i zbrojenia). W systemie kierowania gospodarką występuje wiele procesów, spośród których najważniejszymi są: planowanie, programowanie, finansowanie (budżetowanie), realizacja i kontrola. Wszystkie one wymagają koordynacji działań i podejmowania decyzji. Całokształt kierowania gospodarką stanowią procesy informacyjno-decyzyjne. Elementy składowe systemu kierowania powiązane są relacjami informacyjnymi i decyzyjnymi, co warunkuje jego spójność.

System kierowania gospodarczymi podstawami obronności tworzą wszystkie organy centralne w państwie odpowiadające za realizację zadań gospodarczo-obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. Działa on w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[110]. Zadania kierowania nim powinny również uwzględniać właściwości jej funkcjonowania w dwóch innych stanach gotowości obronnej państwa: okresu pokoju i podwyższonej gotowości obronnej. Kierowanie gospodarczymi podstawami obronności państwa w czasie pokoju jest problematyką wysoce złożoną. Wynika to głównie z faktu, iż mamy do czynienia z procesami i procedurami typowymi dla sfery regulacyjnej rzutującymi na sferę realną, zdeterminowanymi określonymi warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Trudno bowiem wyobrazić sobie sprawne kierowanie gospodarczymi podstawami obronności bez umiejętnego skoordynowania i współdziałania mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz bezpieczeństwa narodowego. Jest on jednocześnie elementem scalającym gospodarkę obronną.

System kierowania gospodarczymi podstawami obronności jest zorganizowany i funkcjonuje w oparciu o przyjęte regulacje prawne. Są to akty normatywne rangi: ustawy, zarządzenia i uchwały. Akty normatywne jak również dokumenty o charakterze strategicznym wyznaczają ogólne zasady polityki bezpieczeństwa państwa i zarys struktur kierowania obronnością kraju, zaś akty operacyjne określają średniookresowe i bieżące ramy funkcjonowania ogniw odpowiedzialnych za kierowanie gospodarczymi podstawami obronności państwa oraz wskazują potencjalny wachlarz metod ich realizacji oraz bezwzględnych ograniczeń. Wszystko to wkomponowane jest w realizowaną politykę gospodarczo-obronną państwa.

Występowanie prawdopodobieństwa zaistnienia ewentualnego konfliktu zbrojnego uzasadnia konieczność wcześniejszego podejmowania określonych decyzji i przedsięwzięć

---

[110] Zob. www.wp.mil.

zarówno w sferze regulacji jak i w sferze realnej. W tym pierwszym mamy do czynienia głównie z przepływami informacji, natomiast w drugim z przepływami rzeczowo-energetycznymi. Wcześniejsze podejmowanie przedsięwzięć bezpośrednio i pośrednio wpływających na obronność kraju wynika również stąd, iż zarówno siły zbrojne jak i gospodarka narodowa powinny być zawczasu przygotowane do działania w warunkach zagrożenia czy konfliktu zbrojnego.

Przyjęcie szerokiej opcji kierowania ekonomicznymi podstawami obronności państwa umiejscawia tę problematykę na poziomie polityki gospodarczo-obronnej, której zadaniem jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczego dla potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa. Polityka gospodarczo-obronna - będąc częścią wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej - musi zapewniać równowagę pomiędzy potrzebami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa[111]. Sytuację taką ułatwia fakt, iż polityki te realizują w praktyce te same organy: Parlament, Prezydent, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów.

W czasie pokoju, w procesie kierowania ekonomicznymi podstawami obronności uczestniczą wszystkie organy administracji publicznej, niezależnie od szczebla kierowania, co jednocześnie oznacza, że mają one swój udział w podejmowaniu istotnych decyzji, wypracowaniu kierunków polityki gospodarczo-obronnej, koordynowaniu działań zmierzających do utrzymania wysokiej żywotności i kondycji gospodarki obronnej, jak również zapewnienia warunków do sprawnego wykorzystania potencjału gospodarczo-obronnego w podwyższonych stanach gotowości obronnej.

Podmioty uczestniczące w procesie kierowania ekonomicznymi podstawami obronności, swą aktywność, kierunkują na [112] zapewnienie warunków do zwiększenia możliwości produkcyjnych przemysłowego potencjału obronnego, poprzez stały dostęp do surowców o znaczeniu strategicznym, zapewnienie kwalifikowanych zasobów siły roboczej oraz do sprawnego przejścia i podjęcia produkcji, przez wskazane podmioty, wyrobów na potrzeby obronności kraju; przygotowanie wybranych elementów infrastruktury do funkcjonowania w warunkach zwiększonego zagrożenia; gromadzenie i utrzymywanie (w układzie ilościowym i asortymentowym) rezerw państwowych, mających zapewnić utrzymanie ciągłości produkcji w przedsiębiorstwach o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa; przygotowanie i aktualizowanie planów mobilizacji gospodarczej; tworzenie warunków do zapewnienia przetrwania ludności w sytuacjach wzrastających zagrożeń; organizowanie i tworzenie systemów ostrzegania i powiadamiania

---

[111] Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996.
[112] Por. J. Płaczek, Istota ..., op. cit.

o zagrożeniach oraz usuwania ich skutków; oraz budowanie i modernizowanie stanowisk kierowania.

Obowiązującą regułą systemu kierowania ekonomicznymi podstawami obronności jest równomierne przygotowanie wszystkich regionów kraju do prewencji antyterrorystycznej, ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych i innych nie militarnych zagrożeń cywilizacyjnych, a także łączenie bieżących funkcji rozwoju społeczno-gospodarczego z funkcjami obronnymi[113].

Ekonomicznymi podstawami obronności kierują szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie, którzy dysponują odpowiednimi siłami i środkami. W ich to bowiem gestii znajdują się: przedsiębiorstwa (zakłady) przemysłu zbrojeniowego będące spółkami skarbu państwa; magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego gromadzące rezerwy żywnościowe a będące spółkami skarbu państwa; bazy i zakłady paliwowo-energetyczne w których państwo ma przeważający udział; pojazdy mechaniczne i maszyny inżynieryjne podmiotów gospodarczych będących spółką skarbu państwa a przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych; oraz terenowe organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego administrujące rezerwami.

Najistotniejsze funkcje w systemie kierowania ekonomicznymi podstawami obronności realizują: parlament (Sejm RP i Senat RP), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi ministrami (Radą Ministrów) a na kolejnych, niższych szczeblach administracji publicznej - wojewodowie, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) oraz, w sposób pośredni: Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Komitet Rady Ministrów i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju.

Zadaniem Rady Ministrów (prezesa i podległych mu ministrów) w odniesieniu do ekonomicznych podstaw obronności jest organizowanie na podstawie ustaw i aktów wykonawczych wykonania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez określone ministerstwa, podporządkowane jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze, dla których są organami założycielskimi. Ministrowie poszczególnych resortów sprawują także funkcję organów założycielskich w stosunku do szeregu przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych. Udział poszczególnych ministrów w procesie budowy i utrzymania na właściwym poziomie elementów ekonomicznych podstaw obronności

---

[113] Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, red. nauk. M. Sułek, AON, Warszawa 1995, s. 67.

państwa jest zróżnicowany i dostosowany do specyfiki resortu[114]. Naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, a w konsekwencji także kształtowania gospodarczych podstaw obronności państwa jest Minister Obrony Narodowej. Przygotowuje on założenia obronne państwa, realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów w zakresie obrony państwa, koordynuje realizację wynikających z nich zadań przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz sprawuje ogólny nadzór nad ich wykonaniem[115] wraz z ogólnym kierownictwem w sprawach realizacji powszechnego obowiązku obrony.

Kierowanie ekonomicznymi podstawami obronności realizowane jest w dwojaki sposób: pierwszy - na zasadach samoadaptacji i praw rynku oraz drugi - poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę przeciwdziałając negatywnym skutkom w przebieg procesów gospodarczych. Odpowiedzialność za całokształt spraw z utrzymaniem ekonomicznych podstaw obronności państwa spoczywa na rządzie wraz z jego wyspecjalizowanymi agendami. Natomiast za przygotowania mobilizacyjne poszczególnych ogniw (podmiotów) odpowiedzialność ponoszą właściwi ministrowie oraz przedstawiciele władzy w terenie. Wypełnianie więc funkcji obronnych przez państwo powinno być i jest u nas stosowane, również poprzez możliwości ograniczonej interwencji w wolnorynkowy mechanizm funkcjonowania gospodarki. Interwencjonizm nie może być jednak utożsamiany z realizacją funkcji państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ponieważ produkty obronne nie trafiają na wolny rynek a wytwarzane są na zamówienie państwa[116]. Powinien on jednak minimalizować skutki niesprawności funkcjonowania rynku, łagodzić konflikty społeczne, ale nie można go zastępować poprzez stosowanie metod administracyjnych.

Rola państwa sprowadza się przede wszystkim do następujących przedsięwzięć polityki gospodarczo-obronnej:

- wykonywaniu prac analityczno-studyjnych i legislacyjnych dotyczących kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa,
- restrukturyzacji organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego, energetycznego i paliwowego,
- koordynacji handlu zagranicznego w zakresie obrotu surowcami strategicznymi,

---

[114] Por. W. Molek, Kompetencje i zadania naczelnych organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych), AON, Warszawa 1996, s. 25-26.
[115] Por. Ustawa z dnia 14 gnidnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, „w: Dz.U 1996 nr 10, póz. 56.
[116] Por. Ekonomika obrony, red. nauk. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 52.

- kształtowaniu możliwości międzynarodowej współpracy w dziedzinie gospodarczo-obronnej,
- eksportu (importu) uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- tworzeniu rezerw strategicznych państwa,
- przygotowaniu infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju dla potrzeb obronnych,
- rozwoju tych dziedzin nauki, które przyczyniają się do jakościowego i ilościowego umacniania potencjału obronnego państwa,
- kształtowaniu, utrzymaniu i doskonaleniu systemu kierowania gospodarką obronną państwa w układzie organizacyjnym i ekonomiczno-prawnym,
- doskonaleniu systemu świadczeń na rzecz obronności państwa,
- dostosowaniu potrzeb obronnych kraju do jego możliwości gospodarczych i odwrotnie,
- zapewnieniu realizacji zadań mobilizacyjnych w gospodarce i infrastrukturze technicznej na wypadek kryzysu, zagrożenia wojennego i wojny,
- rozdziału offsetu otrzymanego w zamian za zagraniczne zakupy uzbrojenia.

Szczególny nadzór państwa występuje w stosunku do przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego.

Realizacja zadań gospodarczo-obronnych, w okresie pokoju, dokonywana jest w oparciu o umowy zawierane między wykonawcami, a właściwymi organami państwa nakładającymi na nich te zadania. Potrzeby w tym zakresie formułują poszczególni ministrowie i przedstawiciele władzy państwowej w terenie w obszarze ich kompetencji, a także kierownictwo obrony cywilnej. Nałożenie tych zadań następuje w formie decyzji administracyjnej i obligatoryjnej. Niezbędne środki do wykonania nałożonych na wykonawców zadań, zapewniają poprzez zabezpieczenie środków organy decyzyjne. Praca planistyczno-organizacyjna i administracyjna przynależna jest jako działalność statutowa terenowym organom administracji rządowej, organom samorządu terenowego, instytucjom państwowym, podmiotom gospodarczym oraz innym jednostkom organizacyjnym, w zakresie możliwości finansowych ze środków własnych przeznaczonych na tę działalność[117].

Ważną stroną systemu funkcjonowania ekonomicznych podstaw obronności jest kwestia planowania i programowania ich rozwoju. Wiąże się ona ściśle z tą fazą polityki gospodarczo-obronnej w której wypracowuje się warianty programów globalnych i dziedzinowych. Odwołanie się do tych procedur wynika z faktu złożoności problemów stanowiących o materialnych podstawach obronności państwa. By można było w tym obszarze prowadzić spójną, wewnętrznie skoordynowaną politykę gospodarczo-

[117] Por. J. Płaczek, Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, w: Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, red. nauk. M. Sułek, AON, Warszawa 1996, s. 72.

obronną konieczne jest jej realizowanie na podstawie oddzielnych decyzji podejmowanych przez kompetentne organy państwowe, według kompleksowo zaprogramowanych i zaplanowanych ustaleń. Stąd też w planowaniu i programowaniu polityki gospodarczo-obronnej należy stosować te procedury które polegają na świadomym i systematycznym przetwarzaniu informacji o charakterze gospodarczym i obronnym oraz konstruowaniu wewnętrznie spójnych koncepcji działania - z uwzględnieniem występujących ograniczeń i uwarunkowań - pod kątem najlepszych sposobów osiągania wyznaczonych celów.

Do osiągnięcia wyznaczonego celu można dochodzić różnymi drogami, używając różnych środków i sposobów postępowania. W praktyce również zbiory ustaleń wskazujących na możliwe sposoby prowadzenia działań i użycia środków do realizacji wysuniętego celu - nazywane programami, mogą występować w układach wariantowych. Spośród nich na rozpatrywanie zasługują tylko programy wewnętrznie zgodne. Powinny one jako takie obejmować układy celów wzajemnie niesprzecznych i zakładać użycie tylko takich środków, za pomocą których rzeczywiście dany układ celów można realizować. Winny one mieć również charakter ustaleń dopuszczalnych w danych konkretnych warunkach, to znaczy by przewidywały użycie tylko tych środków, którymi decydent rzeczywiście rozporządza. Określać winny one także relacje pomiędzy tymi nakładami środków a wysuwanymi celami w granicach osiągalnych w danym czasie i miejscu. Powinny one również zakładać sposoby działania zgodne z rządzącymi gospodarką prawami.

Coraz częściej stosowanymi są rozwinięte formy prognoz w postaci tzw. scenariuszy, przedstawiające prawdopodobny rozwój sytuacji w określonych dziedzinach gospodarki, życia społecznego i politycznego. Sporządzane są one przy tym często w ujęciu wariantowym, które wykorzystywane są później w konstrukcji różnych strategii działań. Spośród nich duże znaczenie mają prognozy ostrzegawcze, których zadaniem jest ujawnianie i określanie niebezpieczeństw związanych z określonym niekorzystnym rozwojem sytuacji.

Konstrukcja założeń a następnie realizacja polityki gospodarczo-obronnej państwa w odniesieniu do kształtowania ekonomicznych podstaw obronności państwa jest ściśle związana ze sferą krajowego planowania makroekonomicznego. Obejmuje ono problematykę strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a więc oddziaływania na wzrost gospodarczy i przemiany strukturalne w dłuższych okresach; oddziaływanie państwa na funkcjonowanie systemu ekonomicznego oraz jego najważniejszych mechanizmów; oraz planowanie sektora publicznego. Ta ostatnia sfera sprowadzająca się do oddziaływań na przedsiębiorstwa, zakłady i urządzenia będące własnością państwa i przez państwo

kontrolowane, a funkcjonujące w obrębie systemów infrastruktury, a także związanych z systemami obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostaje ściśle w obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa.

1.3.3. Dylematy tworzenia, utrzymania i rozwoju ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa

Tworzenie, utrzymywanie i rozwój ekonomicznych podstaw obronności (bezpieczeństwa) państwa rodzi wiele dylematów wyboru skali powiązań gospodarki, obronności i bezpieczeństwa państwa oraz obciążeń gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa. Te powiązania — jak to wskazuje S. Kurek[118] - są różnie przedstawiane i podlegają pewnej ewolucji poglądów w tej kwestii. Dorobek współczesnej ekonomiki obrony wskazuje, że bezpieczeństwo kraju zależy od trzech czynników[119]: pierwszego, ilości dostępnych zasobów, obecnie i w przyszłości; drugiego, udziału zasobów (z całości gospodarki narodowej) przydzielonych na cele bezpieczeństwa kraju; oraz trzeciego, efektywności wykorzystania tej części zasobów.

Istnieją także inne interpretacje relacji jakie zachodzą między gospodarką narodową a jej wkładem do obronności (bezpieczeństwa) państwa. Jako przykładowe można przytoczyć, oparte na wąskim ujmowaniu bezpieczeństwa państwa, współczesne poglądy z obszaru anglo-amerykańskiego. Reprezentanci tego podejścia (R. Cooper) dostrzegali trzy rodzaje powiązań gospodarki i bezpieczeństwa[120]: pierwszy jest czymś, co można nazwać bezpieczeństwem ekonomicznym; drugi, to finansowanie obrony; oraz trzeci, to wpływ stosunków gospodarczych na poziom bezpieczeństwa. Specyfikując zaś relacje między gospodarką, a bezpieczeństwem (R. Smith) ujmowali je na trzech poziomach[121]: systematycznym od strony wpływu wydatków wojskowych na wzrost i upadek wielkich mocarstw; międzynarodowym od strony możliwości użycia środków ekonomicznych w celach bezpieczeństwa; oraz krajowym od strony stopnia zabezpieczenia obrony narodowej przez bazę przemysłu obronnego, będącą pod silnym wpływem czynników militarnych.

---

[118] Por. S. Kurek, Istota, struktura i charakter sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w: Gospodarcze ..., op. cit, s 54 - 76.
[119] Por. C. J. Hitch, R. N. McKean, Ekonomika obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 24.
[120] Ibidem, s. 39 - 40.
[121] Por. R. Smith, Economics and Security: The Disciplines and Reality, w: New Perspectwes on Security, ed. by M. Ciarke, London-New York 1993, s. 71 - 79.

Reinterpretacje tych stanowisk na polskim gruncie nadają treści tych powiązań nieco odmienną treść i wyróżniają[122]:

a) finansowanie obrony, czyli wielkość wydatków obronnych (aktualna i możliwa w przyszłości) oraz ich wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa państwa;
b) bazę produkcyjno-usługową ukierunkowaną na zaspokojenie potrzeb obronnych oraz możliwości jej szybkiego rozbudowania w procesie mobilizacji gospodarczej;
c) bezpieczeństwo ekonomiczne.

Pomiędzy gospodarką a obronnością (bezpieczeństwem) dostrzec można trzy grupy powiązań między nimi. Pierwszą są finanse, drugą baza mobilizacyjna, a trzecią bezpieczeństwo ekonomiczne.

Pierwszym węzłem łączącym obronność (bezpieczeństwo) i gospodarkę są finanse. Podstawą jego kreacji jest teza, iż obrona musi być opłacana. Łatwiej bowiem bronić się bogatemu i skłonnemu do dużych wydatków obronnych, niż biednemu i ograniczającemu tego typu wydatki. Państwa przegrywają bowiem wojny nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania[123]. Poziom wydatków obronnych determinuje bowiem bezpośrednio siłę militarną państwa, ucieleśnioną w rozmiarach, wyposażeniu, wyszkoleniu i zabezpieczeniu logistycznym sił zbrojnych. Wysiłek obronny państw zarówno w czasie pokoju jak i w czasie wojny waha się w bardzo szerokich granicach i niezwykle trudno jest powiedzieć, ile jest dość. Określenie konkretnych sum na obronę jest niezwykle trudne, jest bowiem funkcja skali zagrożenia i ryzyka jego wystąpienia. Z tego tez punktu widzenia niezwykle trudno jest oszacować rzeczywiste koszty obrony. Niedoceniony jest zwłaszcza, faktyczny koszt poboru, a także trudne do oceny są też koszty funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego.

Z punktu widzenia wydatków obronnych, państwu grożą dwa niebezpieczeństwa: pierwszy - za małe wydatki w stosunku do rzeczywistych potrzeb, które mogą prowadzić do nadmiernego osłabienia militarnego państwa; drugi - z kolei za duże nie tyle ze względu na potrzeby obronne, co ze względu na możliwości rozwojowe gospodarki, prowadzące do nadmiernej militaryzacji nie tylko życia gospodarczego, ale całego życia państwowego, podkopując w efekcie ekonomiczne podstawy obronności (bezpieczeństwa) - a to z kolei prowadzi wcześniej czy później do osłabienia militarnego. Jeśli państwo wydaje mało i ulega pokusie zaspokajania przede wszystkim innych potrzeb (jak to jest np. w przypadku Polski), to może doprowadzić do zaniedbania przygotowań obronnych, jeśli

---

[122] Por. M. Sułek, Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa, w: Ekonomika..., op. cit.
[123] Por. P. Kennedy, Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1994.

natomiast zdecyduje się wydawać dużo, to może doprowadzić do wyniszczającego wyścigu zbrojeń, który w dodatku może wymknąć się spod kontroli.

Drugim ogniwem łączącym obronność (bezpieczeństwo) i gospodarkę jest baza produkcyjno-usługowa (baza mobilizacyjna). Odgrywa ona ciągle ogromną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Jest ona w pewnym zakresie pochodną udziału wydatków obronnych w PKB. Wysoki ich udział nie musi iść w parze z rozbudową własnej bazy gospodarczej reprezentowanej przede wszystkim przez przemysł zbrojeniowy i zaplecze naukowo-badawcze. Będzie to miało miejsce w sytuacji budowy swego potencjału militarnego w oderwaniu od własnej bazy przemysłowej. Historia wojen wielokrotnie dowiodła bowiem, iż siła militarna oparta na własnej bazie gospodarczej jest potencjalnie znacznie bardziej skuteczna niż siła militarna samoistna. Utrzymywanie własnej bazy mobilizacyjnej systemu obronności jest ważne również ze względu na możliwość przyjęcia pomocy zewnętrznej, bądź to pod postacią wydzielonych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych (które mogą znaleźć na miejscu oparcie produkcyjne i logistyczne) lub pod postacią dostaw wyrobów gotowych, półproduktów, surowców, części zamiennych, itd. Własna baza mobilizacyjna może mieć w czasie pokoju różny poziom aktywności, dlatego też ważna jest jej zdolność do szybkiego rozszerzenia swych możliwości. Zdolność tę uzyskuje się przez szereg przygotowań o charakterze planistycznym, organizacyjnym i rzeczowym.

Trzecim ogniwem łączącym bezpieczeństwo i gospodarke jest bezpieczeństwo ekonomiczne rozumiane jako niezagrożone funkcjonowanie gospodarki. Możliwe jest jego osiągnięcie poprzez autarkię (samowystarczalność) lub poprzez szeroką współpracę międzynarodową. Pierwsza droga na dłuższą metę - wskutek utraty korzyści ze współpracy międzynarodowej - jest nie do przyjęcia, bowiem podkopuje podstawy rozwoju gospodarczego i w konsekwencji podstawy bezpieczeństwa państwa[124]. Z kolei silna gospodarka, która jest podstawą solidnej obrony, może pozostawać w sprzeczności z zasadą samowystarczalności. Oparcie się jej na procesach integracji gospodarczej pozwala na przezwyciężenie słabości wynikających z problemów kształtowania bezpieczeństwa przez pojedyncze gospodarki, jak również przy wykorzystaniu w interesie uczestników komplementarność gospodarek w przezwyciężeniu ograniczoności zasobów poszczególnych krajów, a także pozwalający na korzystanie z pozycji ugrupowania w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Oznacza, to jednocześnie, że zasady rządzące funkcjonowaniem Unii Europejskiej - otwartość gospodarek i zasady wolnego rynku nie są sprzeczne

[124] Ibidem, s. 40 - 41.

z zasadami bezpieczeństwa[125]. Kolektywna realizacja bezpieczeństwa może rodzić pewne problemy. Idzie o to że bezpieczeństwo (obrona) jest dobrem publicznym (kolektywnym), zarówno w skali państwa jak i w skali międzynarodowej.

Innym dylematem kształtowania i funkcjonowania ekonomicznych podstaw obronności państwa jest kwestia współdziałania i rola Sojuszu NATO oraz Unii Europejskiej w kształtowaniu sfery regulacji ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa. Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego zapoczątkowało proces dostosowywania polskiego prawodawstwa do obowiązującego w krajach zachodnioeuropejskich. Zapoczątkowanie dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa krajów sojuszniczych odnoszącego się do dziedziny obronności kraju, wydaje się procesem naturalnym, gdyż są tworzone zręby przejrzystej współpracy. Jest to jednak dopiero początek procesu, który będzie wymagał od nas nie tylko zmian w regulacjach prawnych, ale w podejściu do szeregu problemów. Podjęte prace w obszarze sytemu obronności kraju z powodu dużych różnic pomiędzy obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami, a przyjętymi zasadami przez naszych sojuszników wymuszają konieczność prac legislacyjnych w odniesieniu do wszystkich jego ogniw po stronie polskiej. Realizacja tego procesu będzie wymagała od Polski podjęcia strategicznych decyzji m.in. z zakresu standaryzacji uzbrojenia, procesów dowodzenia i innych systemów wpływających na współdziałanie. Z podobną sytuacją spotykamy się jako państwo członkowskie Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do tego ugrupowania zrodziło wymóg zbliżenia w wielu dziedzinach życia. Zmiany wymaga ciągle szereg uregulowań w dziedzinie gospodarki tj. prawa celnego, zasad interwencjonizmu państwa, obronności, jak również w obszarach pośrednio związanych z gospodarką obronną (rolnictwo, finanse publiczne, ochrona środowiska, poszczególne sektory przemysłu, infrastruktura itd.). Efektem tych zmian nie mogą być martwe zapisy, lecz surowo przestrzegane i wymagane zasady.

Istotnym problemem pozostają przygotowania obronne w gospodarce narodowej. Wykonanie tego zadania wymaga rozwiązania wielu problemów wynikających z procesów transformacji ustrojowej, oraz pokonania szeregu barier, w tym natury prawnej i organizacyjnej. Należy kontynuować dalsze prace nad systemowymi rozwiązaniami gwarantującymi realizację zadań obronnych przez wszystkie podmioty gospodarcze. Muszą one z jednej strony uwzględniać dostosowanie prawa do gospodarki rynkowej, z drugiej zaś zabezpieczać państwu spełnianie jego zadań obronnych w utrzymaniu sprawności najważniejszych elementów gospodarki. Regulująca te kwestie ustawa „O powszechnym

[125] Por. M. Sułek, Metodologiczne ..., op. cit, s. 50.

obowiązku obrony RP", obowiązująca od 21 listopada 1967 r. nie przystaje do funkcjonującego obecnie ustroju społeczno-gospodarczego. Mimo jej wielokrotnej nowelizacji, zawarte w niej rozwiązania tkwią ciągle korzeniami w systemie gospodarki planowej. Nie spełnia ona również wymogów ratyfikowanych przez Polskę postanowień konwencji i traktatów międzynarodowych i nie jest aktem prawnym stwarzającym podstawy do integracji z zachodnimi systemami.

Uogólniając należy stwierdzić, że pomimo znacznego postępu istnieje potrzeba intensywnej kontynuacji prac nad nowelizacją obowiązujących aktów prawnych w zakresie wzmacniania ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa mając na uwadze uczestnictwo Polski w NATO oraz Unii Europejskiej.

Należy także uwzględnić, że na przecięciu gospodarki narodowej i obronności pojawia się gospodarka obronna. Zaspokaja ona potrzeby systemu obronności państwa odpowiednio do stanu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (od pokoju do stanu wojny przez proces podwyższonej gotowości obronnej). To także uwzględnia skoordynowanie działania w kategoriach bezpieczeństwa, obrony i gospodarki narodowej. Dotyczy to także systemu kierowania ekonomicznymi podstawami bezpieczeństwa państwa. Obecnie ocenia się, że jest on trudny do sprawnego zarządzania i koordynowania poczynań, co wynika z faktu, iż zmiany i przeobrażenia ustrojowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne. Wynika to z rozproszenia i zasad funkcjonowania wielu agend rządowych oraz występujących ułomności prawnych. Sytuacja taka jest wysoce niekorzystna i nie sprzyja dążeniom do efektywnego rozwiązywania wielu problemów z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Przy zmianach tych nie możemy jednak zapomnieć o podstawowym wymogu nakazującym rozwiązywanie tych problemów przy uwzględnieniu realiów gospodarki rynkowej.

2. ANALIZA KSZTAŁTOWANIA SIĘ EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

2.1. Analiza uwarunkowań funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Funkcjonowanie ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa zależne jest od wielu uwarunkowań kształtujących zarówno wewnętrzny jak i zewnętrzny ład. Dla polityki gospodarczo-obronnej państwa, na której spoczywa obowiązek kreacji koncepcji budowy i kształtowania ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa państwa, są one w danym czasie zmiennymi niezależnymi, które można i trzeba rozpoznawać, a w dalszej kolejności respektować podczas ustalania strategii gospodarczo-obronnej kraju. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna państwa w tym obszarze, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej ściśle uzależniona jest od szerokiego zbioru aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań[126].

We współczesnym świecie bowiem oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego danego kraju, na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach wpływa wiele złożonych czynników o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W tej sytuacji najbardziej trafnym podejściem, w nurcie prowadzonych rozważań, wydaje się być analiza takich uwarunkowań kształtowania i funkcjonowania ekonomicznych podstaw obronności jak: uwarunkowania polityczne, geostrategiczne i geofizyczne, ekonomiczne, społeczne, militarne oraz uwarunkowania legislacyjne. One to bowiem, jak się wydaje, rzutują w głównej mierze na ekonomiczne podstawy SOP, zarówno w wymiarze realnej, jak i regulacyjnej jego formy.

2.1.1. Analiza uwarunkowań politycznych

Korzeni dzisiejszych politycznych uwarunkowań funkcjonowania systemu obronności państwa, w wymiarze jego ekonomicznych podstaw, należy się doszukiwać w przemianach końca lat 80-tych i początku lat 90-tych XX wieku. Wraz z końcem lat 80-tych obserwowaliśmy w początkowej fazie powolny, a następnie bardzo dynamiczny proces

[126] Por. S.Koziej, F.Wołkowicz, Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, DSO MON, Warszawa 1998; S.Koziej, Między piekłem a rajem, Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006

upadku systemu socjalistycznego w świecie. Zapoczątkował on przemiany w skali globalnej w sferze politycznej, gospodarczej oraz militarnej. Wraz z nadejściem lat 90-tych nastąpił proces obumierania i rozpadu bloku militarnego, jakim był Układ Warszawski (UW). Zakończenie konfliktu Wschód-Zachód, oznacza, że nastąpiły także zmiany w postrzeganiu problematyki pokoju i wojny[127]. Nastąpiły również zmiany układu gospodarczego jaki tworzyła Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Polska znalazła się bez sojuszników w sferze militarnej i partnerów w sferze gospodarczej. Wymusiło to konieczność poszukiwań nowej orientacji dla naszego kraju. Z perspektywy tych kilkunastu lat wydaje się, iż dążenie do przynależności nie tylko geograficznej, bo także politycznej i militarnej, do Europy była słusznym kierunkiem. Ten wybór jest także słuszny z punktu widzenia ujawniającej się w coraz większym zakresie konieczności budowy nowej cywilizacji[128].

Z punktu widzenia analizy uwarunkowań politycznych funkcjonowania SOP wypada zaznaczyć, iż ich zakres i siła oddziaływania wiąże się ściśle z celem polskiej polityki w sferze bezpieczeństwa, którym jest ochrona funkcjonowania demokratycznego, niepodległego i suwerennego państwa, jego integralności terytorialnej, nienaruszalności granic oraz przestrzegania praw i wolności obywatelskich[129]. Same zaś zadania tej polityki wynikają ze zobowiązań jakie Polska wypełnia w ramach członkostwa w: Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ); Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE); Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), w tym także w ramach Partnerstwa dla Pokoju (PdP) i Radzie Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC), Unii Europejskiej (UE), także ściśle dowiązanej do niej współpracy międzynarodowej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i obrony (ESDP) i Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i obrony (ESDI)[130].

Członkostwo w NATO zagwarantowało Polsce bezpieczeństwo po zmianie układu sił w Europie Środkowej i Wschodniej. Rozszerzenie NATO na wschód oznaczało także zmianę geopolitycznej pozycji Polski[131]. Przyjęcie do Sojuszu Północnoatlantyckiego 12 marca 1999 r. stanowi jedno z najważniejszych wydarzeń w nowoczesnej historii Polski. Polska stała się częścią sojuszniczego systemu obronnego, nie tylko zapewniającego bezpieczne

---

[127] Por. J.Kaczmarek, „Stare" i „nowe" wojny, w:Myśl Wojskowa 2005 nr 2, s.65-77.
[128] Por.: H. i A. Toffler, Budowa nowej cywilizacji – Polityka trzeciej fali, Poznań 1995; A.Tofler, Zmiana władzy – władza, bogactwo i przemoc na progu XX stulecia, Poznań 2003; S.P. Huntington, Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego, Warszawa 2000; W.Chojnacki, Zmiany paradygmatów kulturowych czy zderzenie cywilizacji, w „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.7-22; Uwarunkowania polityki bezpieczeństwa współczesnego panstwa narodowego, w; Współczesne…op.cit.,s.86-95.
[129] Por. Polityka obronna i bezpieczeństwa, [w:] http://www.poland.gov .pl/start.php?page=1040102000 122
[130] Por.: L.Pajórek, Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w: Współczesne…op.cit., s.79-86.; S.Koziej, Między piekłem …op.cit, s. 101-169.
[131] Por. Cz.Dęga, Europa i zmiany bezpieczeństwa. Styk transatlantycki, w: „Myśl Wojskowa" 2004 nr 6, s.5-18.

warunki stabilnego rozwoju, ale także będącego odpowiedzialnym za pokój i stabilność na świecie[132]. W interesie państwa polskiego leży, aby Sojusz Północnoatlantycki pozostał nadal systemem wspólnej obrony, opartym na trwałej obecności USA w Europie oraz ścisłej współpracy jego członków, co stanowi gwarancję jego operatywnego i skutecznego działania[133]. Zmiany te wymusiły również zmianę filozofii strategii wojskowej uwzględniającej w jej narodowym charakterze także elementy sojusznicze[134].

Polska, wcześniej jako partner stowarzyszony (od 1994 r.) i członek stowarzyszony (od 1999 r.) Unii Zachodnioeuropejskiej, a od 1 maja 2004 r. jako pełnoprawny członek UE, uczestniczy w rozwijaniu polityki wspólnoty państw europejskich na rzecz bezpieczeństwa. Opowiada się za umocnieniem zdolności Unii do samodzielnego reagowania kryzysowego lub poprzez współdziałanie z NATO zgodnie z postanowieniami Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFPS) przyjętej wraz z Nowym traktatem o Unii Europejskiej w dniu 2 października 1997 roku[135]. Polska pragnie wnieść wkład w tworzenie Europejskiej Agencji ds. Zdolności Obronnych i Badań[136].

Momentem przełomowym we współpracy Polski z Sojuszem Północnoatlantyckim było zainicjowanie na szczycie NATO w Brukseli (styczeń 1994 r.), programu Partnerstwa dla Pokoju. Udział Polski w tym programie stanowił etap przejściowy w uzyskaniu pełnego członkostwa w NATO. Obecnie, po uzyskaniu członkostwa w NATO, Polska nadal uczestniczy w programie, rozwijając partnerską współpracę wojskową z państwami kandydackimi i popierając ich aspiracje euroatlantyckie. Szczególną wagę przywiązujemy do współpracy z Rosją (w ramach Rady NATO-Rosja) oraz z Ukrainą (Komisja NATO-Ukraina).

Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego (EACP) kontynuuje osiągnięcia Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC), działającej w latach 1991-1997. Uczestnictwo w tych radach dało Polsce możliwość podjęcia z NATO i innymi krajami partnerskimi wszechstronnego dialogu i konsultacji w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego. Uczestnictwo państw w Radzie umożliwia wymianę doświadczeń w zakresie reformy Sił Zbrojnych, reagowania kryzysowego, a także kształtowania relacji cywilno-wojskowych, odpowiadających wzorcom demokratycznym[137].

---

[132] Por. R.Kuźniar, Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki, w: „Polska w Europie" 2002 nr 3, s.7-22
[133] Por. S.Koziej, Między piekłem …op.cit, s.229-280.
[134] Por. W.Łepkowski, Podstawy strategii wojskowej, AON, Warszawa 2007,s.7-11; 124-127.
[135] Por. A.Krzymowski, Wpływ inicjatyw państw Unii Europejskiej na transformację wewnętrzną Sojuszu Północnoatlantyckiego w latach 1997-2000, w; „Zeszyty Naukowe AON", Warszawa 2005 nr 3, s. 38-46.
[136] P.Soroka, Polistrategia bezpieczeństwa…op.cit.,s.43-59.
[137] Por. B.Komorowski, B.Balcerowicz, G. Kostrzewa-Zorbas, J.Caputowicz, Bezpieczeństwo Europy a „nowe" NATO, w: „Polska w Europie" 2002 nr 3, s.23-35.

Obok, działań politycznych o charakterze regulacyjnym nasz kraj, bierze aktywny udział w realnej sferze kreacji polityki bezpieczeństwa czego przykładem jest: udział polskich żołnierzy w misjach pokojowych NATO i ONZ; udzielanie pomocy humanitarnej krajom potrzebującym, oraz obecna misja Polski w Iraku i Afganistanie.

Poprzez wieloletnie zaangażowanie w misjach pokojowych NZ, Polska zyskała liczące się uznanie społeczności międzynarodowej, a nasze jednostki wojskowe wysoką ocenę za ich profesjonalizm i sprawność działania. Dotychczas kilkadziesiąt tysięcy Polaków uczestniczyło w różnego rodzaju misjach zagranicznych. Polska wspiera działania zmierzające do trwałego rozwiązania konfliktów i umocnienia procesów demokratyzacji na Bałkanach. W 1996 r. polscy żołnierze wzięli udział w Siłach Zaprowadzania Pokoju (IFOR), a od roku 1997 do chwili obecnej uczestniczą w Siłach Stabilizujących (SFOR) w Bośni i Hercegowinie. Od 1999 r. uczestniczą w misji NATO w Kosowie (KFOR). W 1999 r. uczestniczyli też w misji humanitarnej na terenie Albanii w ramach Wielonarodowych Sił NATO (AFOR). Obecnie Polacy uczestniczą w operacjach pokojowych NZ UNDOF (Wzgórza Golan) i UNIFIL (południowy Liban), a Jednostka Specjalna Policji w UNMIK (Kosowo). Polska uczestniczy w 10 z 15 czynnych obecnie operacji pokojowych. Daje to nam 12 pozycję na liście państw - kontrybutorów NZ. Również w związku z operacjami pokojowymi prowadzonymi przez UE (w ramach WPZiB) Polska nie wyklucza udziału w nich.

Współpraca na rzecz rozwoju stała się integralnym elementem polskiej polityki zagranicznej - świadczą o tym działania podejmowane przez resort spraw zagranicznych wobec krajów rozwijających się i państw w okresie transformacji. Polska przeznacza środki finansowe na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej w tych krajach, w skali odpowiadającej jej bieżącym możliwościom oraz stopniu zaangażowania w międzynarodowych organizacjach pomocowych, zwłaszcza systemu ONZ. W sumie w latach 1998-2002 Polska udzieliła krajom rozwijającym się i państwom w okresie transformacji pomocy (w formule dwustronnej oraz poprzez organizacje międzynarodowe) o wartości 179,17 mln. USD. W październiku 2003 r. rząd polski przyjął ogólną „Strategię polskiej współpracy na rzecz rozwoju", określającą ramy polskiej pomocy rozwojowej i humanitarnej oraz sposoby kształtowania polskiej polityki w tej dziedzinie. Działania pomocowe realizowane są we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Odpowiadając na zobowiązania sojusznicze w zakresie wspólnej obrony NATO, Polska wsparła siły koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie i w rejonie Zatoki Perskiej.

Służbę pełnią tam między innymi saperzy, odział logistyczny, marynarze i żołnierze jednostek specjalnych. Ich dokonania wysoko oceniają nasi sojusznicy.

Polska konsekwentnie popierała rezolucje ONZ w sprawie Iraku dotyczące irackich programów zbrojeniowych oraz reżimów kontroli i inspekcji, wielokrotnie ostrzegając Irak o „poważnych konsekwencjach" w przypadku nie wywiązania się ze zobowiązań nałożonych przez ONZ.

Rozpoczęte 20 marca 2003 r. działania zbrojne państw koalicji na czele z USA przeciwko Irakowi spotkały się z czynnym poparciem strony polskiej. W walkach w Iraku uczestniczyło ok. 200 polskich żołnierzy. Odpowiadając na wezwanie zawarte w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 do udzielenia pomocy narodowi irackiemu w jego wysiłkach w stabilizacji i odbudowie kraju, Polska postanowiła skierować tam siły stabilizacyjne oraz objąć dowództwo Wielonarodowej Dywizji. 3 września 2003 r. Polska przejęła odpowiedzialność za składającą się z 5 prowincji (Oadisija, Nadżaf, Wasit, Karbala i Babilon) strefę środkowo-południową. Po wycofaniu się z Iraku w maju 2004 r. jednostek z Hiszpanii, Hondurasu i Dominikany, międzynarodowa dywizja liczy ok. 6,2 tyś. żołnierz z 17 państw, a ze strefy jej odpowiedzialności wyszły prowincje Nadżaf i Qadisija. Siły polskie działają w oparciu o rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1511 z 16 października 2003 r.[138]

Przynależność Polski do takich organizacji międzynarodowych jak: ONZ, NATO, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA), OBWE itd. oraz członkostwo w Unii Europejskiej ma obecnie zdecydowany wpływ i z całą pewnością będzie determinowało w dalszym ciągu sytuację polityczną, gospodarczą i obronność Polski[139].

W szczególności na kształtowanie uwarunkowań politycznych SOP, w aspekcie ich ekonomicznych podstaw, będą w dalszym ciągu rzutowały procesy integracyjne z UE, zwłaszcza zaś procesy przygotowawcze do Europejskiej Unii Monetarnej. Podejmowane w tym ugrupowaniu przedsięwzięcia orientują się także na zwiększenie wysiłku w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Wypracowana w ślad za tym strategia bezpieczeństwa

---

[138] Por. M.Bieniek, Stabilizacja II – osiągnięcia i porażki, w: Irak 2004 – ku normalności, redakcja naukowa J.Gotowała, AON, Warszawa 2004, s.22-39.; S.Koziej, Irak: Prognozy i rekomendacje polityczno-militarne, w: Irak 2004…op.cit., s.137-143.; L.Konopka, Operacja Iraki Freedom – próba podsumowania, w: „Myśl Wojskowa" 2003, Dodatek specjalny „Iracka wolność", MON, Warszawa 2003, s.5-52.

[139] Por. Cz. Marcinkowski, Rola i miejsce Polski w militarnych aspektach funkcjonowania OBWE i UE, w: „Zeszyt Problemowy TWO" 2005 nr 2

wskazuje, że Europejczycy są gotowi do przeciwstawienia się nowym zagrożeniom, które maja globalny wymiar oraz służą ożywieniu transatlantyckiego dialogu[140].

Kilkuletnie już członkostwo w NATO oraz w Unii Europejskiej daje nam bezsprzecznie wzmocnienie naszego bezpieczeństwa, ale również nakłada na nasz kraj szereg obowiązków, które musimy spełniać. Wiąże się z tym szereg wyzwań, a zwłaszcza konieczność zakończenia procesu restrukturyzacyjno-dostosowawczego polskich sił zbrojnych, potencjału obronnego itd. Celem tego działania jest osiągnięcie pełnej interoperacyjności zapewniającej możliwość skutecznego funkcjonowania w operacyjnych strukturach NATO oraz osiągnięcie kompatybilności w obszarze organizacyjnym i technicznym, co umożliwi lepsze współdziałanie struktur obronnych poszczególnych krajów członkowskich z polską strukturą obronną. Ponadto na Polsce spoczywają szczególne zadania z powodu położenia na jednym z ważniejszych kierunków strategicznych tj. na styku Rosja-NATO i Ukraina-NATO. Ciągłym wyzwaniem dla naszego funkcjonowania w strukturach sojuszniczych jest kształtowanie jak najlepszych relacji na wspomnianych kierunkach, gdyż bezpieczeństwo Polski jest w znacznym stopniu wypadkową relacji pomiędzy NATO i wspomnianymi krajami.

Polska jako państwo graniczne Sojuszu Północnoatlantyckiego może stać się także obszarem wrogich oddziaływań przeciwko innym państwom NATO — a w konsekwencji może spełniać funkcję tarczy Sojuszu. Ponadto członkostwo w Sojuszu, jak można przypuszczać, będzie w dalszym ciągu powodowało konieczność ponoszenia obciążeń na rzecz uczestnictwa w różnorodnych działaniach zbrojnych[141] i niezbrojnych poza własnym terytorium - będzie się to mogło odbywać w ramach wspólnej obrony przed agresją lub w ramach koalicyjnego reagowania kryzysowego. To z kolei może powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego naszego kraju, gdyż może się on stać celem akcji odwetowych różnego rodzaju grup etnicznych i religijnych o charakterze terrorystycznym i militarnym. Kwestie te pojawiają się też w związku z dążeniem USA do umiejscowienia na terytorium naszego kraju tarczy antyrakietowej.

Pełny wymiar identyfikacji i charakterystyki uwarunkowań politycznych kształtowania i funkcjonowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa wymaga analizy geopolitycznej bezpośrednich sąsiadów naszego kraju.

Obecnie największym sąsiadem Polski jest Rosja (choć graniczymy z nią jedynie poprzez Obwód Kaliningradzki). Rozwój sytuacji w Rosji, tak w aspekcie gospodarczym, jak

---

[140] Por. J.Kaczmarek, Bezpieczeństwo Unii Europejskiej, w: „Myśl Wojskowa" 2004 nr 6, s.31.; S.Koziej, Bezpieczeństwo i obronność Unii Europejskiej, w; „Myśl Wojskowa" 2005 nr 1, s.14-32.

[141] Największym obciążeniem tego typu jest jak do tej pory obecny pobyt polskich wojsk w Iraku.

i militarnym jest determinantem dla bezpieczeństwa nie tylko regionu Europy Środkowo-Wschodniej, ale także całej Europy i Świata[142]. Rosja lat 90-tych XX wieku stała się nie tylko źródłem największych wyzwań dla gospodarki i polityki Polski, ale jednocześnie stanowi obszar potencjalnie największych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa. Istotną kwestią w tej materii jest postrzeganie naszego kraju jako pomostu pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Jest to ważne, ze względu na fakt, iż Rosja jest jednym z największych światowych dostawców surowców naturalnych, w tym energetycznych. Stanowi ona jednocześnie perspektywicznie największy naturalny rynek zbytu dla naszych produktów, poczynając od wysoko przetworzonych, a kończąc na produktach rolnych. Kryzys rosyjski pokazał jaki jest wpływ na kształtowanie się naszego wzrostu gospodarczego poziomu dostępności do rosyjskich rynków zbytu dla naszych produktów. Dowiodło tego również embargo nałożone w 2005 roku na nasze produkty rolno-spożywcze przez Rosję[143].

Drugim ważnym sąsiadem, z punktu widzenia kształtowania uwarunkowań funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP jest Ukraina. Kraj ten uwzględniając wewnętrzne i zewnętrzne warunki rozwojowe wypracował także własną politykę bezpieczeństwa bazującą zarówno na stosunkach z Rosją jak i z NATO[144]. Stosunki polsko-ukraińskie stanowią obecnie jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej[145]. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Ukraina nadal oczekuje, iż Polska będzie krajem reprezentującym w Unii jej szeroko pojęte interesy, w tym przyczyniające się do redukcji zagrożeń na terenie Ukrainy[146].

Dużą niewiadomą w regionie Europy Środkowo-Wschodniej stanowi Białoruś. Jest to kraj o autokratycznym charakterze rządów, o najmniej posuniętych przemianach społeczno-gospodarczych wśród krajów położonych na zachodnich rubieżach byłego ZSRR, a przy tym jest jednocześnie uzależniony pod względem gospodarczym od borykającej się z kłopotami Rosji[147]. Na pewno rozwój dwustronnych stosunków polsko-białoruskich winien być oparty na podobnych zasadach jak w przypadku stosunków polsko-ukraińskich. Jednak kierunki rozwoju sytuacji na Białorusi są trudne do przewidzenia. Przed dużą niewiadomą stoi przyszłość stosunków białorusko-rosyjskich, a w szczególności kształt Związku Białorusi

---

[142] Por. K.Malak, Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Rosji, BPiI MON, Warszawa 1996, s.10-79.
[143] Por. P.Kotowicz, Kondycja gospodarczo-obronna Rosji na przełomie XX i XXI wieku. Pomiar, diagnoza i perspektywy (praca doktorska), AON, Warszawa 2006
[144] Por. K.Malak, Polityka bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, w: Bezpieczeństwo…op.cit., s.277-287.
[145] Por. T.Jemioło, Polska a ukraińska koncepcja bezpieczeństwa, w: Polska i Ukraina w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Aspekty militarne i pozamilitarne, Redakcja naukowa: J.Buczyński, H.Bińkowski, Przemyśl 2007, s.311-323
[146] Por. A.Legucka, Instytucjonalizacja współpracy polsko-ukraińskiej w sferze bezpieczeństwa, w: „Myśl Wojskowa" 2007 nr 1, s.142-164.
[147] Por. K.Kociuk, Kondycja gospodarczo-obronna Białorusi na przełomie wieku. Pomiar, diagnoza, perspektywy, AON, Warszawa 2005.

i Rosji. W pewnym zakresie identyfikuje je polityka bezpieczeństwa wojskowego republiki Białorusi[148]. Rozwój dobrosąsiedzkich stosunków oraz zacieśnianie współpracy gospodarczej mogą być dobrym stymulatorem dla stabilizowania poziomu bezpieczeństwa w tym regionie Europy[149].

Litwa, podobnie jak i Słowacja będąc podobnie jak Polska członkami NATO oraz Unii Europejskiej wypracowały idee polityki bezpieczeństwa odwołującej się do uwzględnienia interesu narodowego i sojuszniczych zobowiązań. W Słowacji była to polityka bezpieczeństwa i obrony określająca kierunki orientacji międzynarodowej[150]. Podobny kierunek rozwiązań ma miejsce na Litwie. Oczekuje się, że rozwój szeroko rozumianej współpracy w obszarze gospodarczo-obronnym może przyczynić się do ugruntowania dobrosąsiedzkich stosunków.

Najbardziej gospodarczo rozwiniętym sąsiadem i jednocześnie naszym partnerem w NATO i UE są Niemcy. Obecnie Niemcy są naszym największym partnerem gospodarczym, a przyszłość stosunków gospodarczych z tym krajem będzie w dużym stopniu zależeć od naszych działań w ramach Unii Europejskiej, szeregu umów dwustronnych, a także od polityki polskiego rządu w zakresie wspierania eksportu, w szczególności na tak trudny rynek jakim jest nasycony i wysoce konkurencyjny rynek niemiecki. Wydaje się, iż w najbliższej perspektywie będziemy zacieśniać współpracę na szeroko rozumianej płaszczyźnie obronnej (począwszy od wymiany doświadczeń czysto wojskowych, poprzez współpracę w obrębie przemysłu zbrojeniowego, po współdziałanie w przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych)[151].

Dobrosąsiedzka współpraca z Czechami jest już od początku lat 90-tych jednym z priorytetów naszej polityki zagranicznej (sięga to czasów, kiedy jeszcze istniała Czechosłowacja i Czecho-Słowacja). Współpraca w obszarze gospodarczo-obronnym wydaje się, iż leży w interesie obu krajów. Zarówno Polska, jak i Czechy dokonują modernizacji armii i dostosowują je do standardów NATO. Ścisła współpraca w dziedzinie obronności może przynieść szereg korzyści obydwu stronom[152]. Natomiast współpraca w wymiarze ekonomicznym wydaje się być nieunikniona, jeżeli oba kraje chcą myśleć o stabilnym

---

[148] Por. K.Malak, Polityka bezpieczeństwa wojskowego republiki Białorusi, w: Bezpieczeństwo…op.cit., s.259-276.
[149] Por. J.Bratkiewicz, Stosunki z Rosją, Ukraina i Białorusią, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej", Warszawa 1998
[150] Por. H.Binkowski, Polityka bezpieczeństwa i obrony republiki Słowacji, w: Bezpieczeństwo…op.cit.,s.185-197.
[151] Por. J.Czaja, Polityka bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec, w: Bezpieczeństwo…op.cit., s224-236.
[152] Por. H.Bieńkowski, Polityka bezpieczeństwa i obrony republiki Czeskiej, w: Bezpieczeństwo…op.cit., s.173-184.

rozwoju gospodarczym. Zacieśnienie współpracy gospodarczej pozwoli bowiem na lepszą rywalizację gospodarek obu krajów na wspólnym rynku unijnym.

Dania, Finlandia i Szwecja - nasi pośredni sąsiedzi - są jednymi z ważniejszych elementów kształtujących bezpieczeństwo europejskiego. W najbliższej perspektywie można się spodziewać zacieśnienia współpracy gospodarczej pomiędzy tymi krajami i Polską z uwagi na UE. Istnieją również stosunkowo duże szansę nawiązania współpracy pomiędzy zakładami zbrojeniowymi Polski i Szwecji, aczkolwiek ich wymiar jest trudny do oceniania w dniu dzisiejszym.

Estonia i Łotwa są krajami powstałymi po rozpadzie ZSRR, przemiany gospodarczo-polityczne skłaniają je w kierunku Europy Zachodniej. Oba kraje są już bowiem pełnoprawnymi członkami NATO, a od maja 2004 roku znajdują się także w międzynarodowych strukturach Unii Europejskiej. Ich stabilna przyszłość zależy jednak od przezwyciężenia szeregu trudności, a w szczególności tych o naturze etnicznej. W obu krajach żyje bowiem liczna mniejszość rosyjska, która nie tylko sympatyzuje z Rosją, widząc w niej swoją obrończynię, ale jest także nadal poważnym zagrożeniem dla narodowego charakteru Łotwy i Estonii.

Doświadczenia na polu budowy bezpieczeństwa we współczesnym świecie przybierającym często znamiona „globalnej wioski" skłaniają do propozycji pilnej potrzeby „rozwinięcia prac analitycznych i koncepcyjnych mających na celu sformułowanie międzynarodowej strategii bezpieczeństwa, która określałaby, w jaki sposób należy globalnej sieci zagrożeń przeciwstawić globalną sieć bezpieczeństwa"[153]. W ślad za tym należy przychylić się do postulatów wskazujących na konieczność wypracowania globalnej strategii bezpieczeństwa[154]. Ta zaś musi mieć zdecydowanie charakter będący pochodną nowej filozofii postrzegania bezpieczeństwa, nie tyle jako priorytetowego problemu sił zbrojnych, ale jako problemu dotyczącego całego społeczeństwa i wszystkich instytucji go reprezentujących. Świat XXI wieku wkroczył bowiem w zakresie bezpieczeństwa na etap rozwoju opisywany takimi terminami jak: globalizacja, terroryzm, fundamentalizm, zniechęcanie, odstraszanie przez pozbawienie szans czy tez działania wyprzedzające, prewencyjne i asymetryczne[155].

Całość przywołanych uwarunkowań politycznych zdaje się potwierdzać formułowanym coraz częściej tezom, ze kształtowanie nowego ładu światowego obarczone jest pięcioma głównymi zjawiskami: jednobiegunowością wyrażające się manifestacją

---

[153] S. Koziej, Koncepcja działań prewencyjnych w globalnej strategii bezpieczeństwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2004 nr 4, s.19.
[154] Por. J.Kaczmarek, Globalna strategia bezpieczeństwa, w :"Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.23-37.
[155] Ibidem, s.35.

supermocarstwowości Stanów Zjednoczonych; globalizacja wyrażająca się zlewaniem gospodarek narodowych w jedna całość oraz ogólnoświatowy rynek; osłabianiem znaczenia państw narodowych rodzących chaos w stosunkach wewnętrznych; poszukiwanie tożsamości cywilizacyjnej oraz kształtowanie się coraz większego bieguna światowej biedy[156]. Obok nich nowa rangę i znaczenie uzyskał globalny i międzynarodowy terroryzm, który we współczesnym świecie przybrał cechy nacjonalizmu, rewolucyjności, ekstremizmu religijnego, skrajności oraz reprezentowania pojedynczych grup interesu[157]. Coraz częściej jako istotny globalny problem wskazuje się zagrożenie bronią masowego rażenia. One to wszystkie przyczyniły się w konsekwencji do zmiany współczesnego środowiska bezpieczeństwa[158] charakteryzującego się trzema kierunkami zmian struktur systemu międzynarodowego, koncepcji bezpieczeństwa oraz charakteru sił zbrojnych.

2.1.2. Analiza uwarunkowań geofizycznych i geostrategicznych

Istotny wpływ na uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej, a co za tym idzie na funkcjonowanie ekonomicznych podstaw SOP, ma położenie geograficzne danego kraju, a ściślej wynikające z niego uwarunkowania geofizyczne i geostrategiczne. Wiążą się one przede wszystkim, ze względu na system obronności państwa, z pytaniami o zasięg geograficzny naszej obrony i naszego bezpieczeństwa, a w konsekwencji także o geopolityczne interesy polskiego bezpieczeństwa[159].

Analiza uwarunkowań geofizycznych i geostrategicznych potwierdza ich wagę. W ostatniej dekadzie XX wieku Polska radykalnie zmieniła swoje położenie geostrategiczne. Jeśli do roku 1989 była położona w „otulinie" krajów socjalistycznych i sąsiadowała jedynie z trzema państwami tj. Czechosłowacją, NRD i ZSRR, to w wyniku przemian lat dziewięćdziesiątych obecnie graniczy ona bezpośrednio z 7 państwami tj. Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami i Niemcami oraz pośrednio (poprzez akwen morski) z 5 państwami tj. Danią, Szwecją, Finlandią, Łotwą i Estonią. Wśród krajów tych występuje znaczne zróżnicowanie pod wieloma względami, począwszy od potencjału terytorialnego

---

[156] Por. T.Jemioło, Bezpieczeństwo globalne w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T.Jemioły i K.Malaka, AON, Warszawa 2002, s.156.

[157] Por. T.Jemioło, Globalny i międzynarodowy terroryzm, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne…op.cit, s.156.

[158] Por. S.Koziej, Między piekłem…op.cit.,s.25-44.

[159] Por. R.Kuźniar, Bezpieczeństwo…op.cit., s.18.; J.Skrzyp, Środkowoeuropejski region strategiczny jako element przestrzeni euroatlantyckiej, AON, Warszawa 2002

i ludnościowego, poprzez poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na systemie politycznym kończąc[160].

Analiza geofizyczna dowodzi, iż pod względem powierzchni terytorialnej wśród 8 państw (Polska i 7 bezpośrednio graniczącymi z naszym krajem) trzy są większe od Polski (Rosja, Niemcy i Ukraina) a cztery posiadają obszar stosunkowo mniejszy (Białoruś, Czechy, Litwa i Słowacja) (tabela 2.1). Bezdyskusyjnie największa jest Rosja, której powierzchnia jest prawie 55 razy większa niż terytorium Polski. Stanowi ona swoiste mocarstwo pod tym względem. Następne miejsca w kolejności wielkości terytorium zajmują: Ukraina, Niemcy, Polska, Białoruś, Czechy, Litwa i Słowacja [161].

Tabela 2. 1. Wielkości terytorium Polski i jej bezpośrednich sąsiadów

Lp.	Państwo	Powierzchnia		
		Ogółem w tys. km^2	Relacja Polska = l	Miejsce wśród 8 krajów
1.	Rosja	17075,4	54,61	1
2.	Litwa	65,3	0,21	7
3.	Białoruś	207,6	0,66	5
4.	Ukraina	603,6	1,93	2
5.	Słowacja	49,0	0,16	8
6.	Czechy	78,9	0,25	6
7.	Niemcy	357,0	1,14	3
8.	Polska	312, 7	1	4

Opracowanie własne na podstawie: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007, s. 527-528; Encyklopedia Świat i Polska, PWN, Warszawa 2007, s.80.

Dane wynikające z geograficznego położenia Polski w kwestii dotyczącej długości granic naszego kraju z poszczególnymi sąsiadami przedstawia (tabela 2.2). Z łącznej długości 3071 km lądowej granicy Polski, najdłuższy odcinek stanowi granica z Czechami , najkrótsza jest natomiast linia styczności z Litwą. Dzisiejsza długość polskiej granicy państwowej z Rosją wynosząca jedynie 210 km jest niezwykle istotna z punktu widzenia geostrategicznego i militarnego. Utworzony przez Rosję w Obwodzie Kaliningrackim specjalny obszar strategiczny, w którym utrzymywany jest znaczny potencjał militarny stanowi instrument oddziaływania na Polskę. Dodatkowo wcześniejsze teoretyczne odsunięcie potencjału Rosji od naszego kraju spowodowane rozpadem ZSRR i powstaniem niepodległej Białorusi zostało obecnie w dużym stopniu zniwelowane poprzez powołanie unii

[160] Por. J. Skrzyp, Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 2000, s.62-91.
[161] Por. J.Skrzyp, Administracyjny podział państw europejskich, WM, Olecko 2006, s.173-183.

rosyjsko-białoruskiej. Umożliwiła ona Federacji Rosyjskiej stworzenie jednolitej przestrzeni strategicznej sięgającej na powrót do granic Polski.

Tabela 2.2. Długości granic Polski

Wyszczególnienie	km	%
Długość granic:	3511	100,00
- lądowych z:	3071	87,47
Rosją	210	5,98
Litwą	104	2,96
Białorusią	418	11,91
Ukrainą	535	15,24
Słowacją	541	15,42
Czechami	766	21,82
Niemcami	467	13,30
- morskich (a):	440	12,53
Długość linii brzegowej(b)	770	

Objaśnienia: a) przebiega wzdłuż linii, której każdy punkt jest oddalony o 12 mil morskich od morskiej linii brzegowej, a w Zatoce Gdańskiej – od linii podstawowej morza terytorialnego; b)W tym Mierzeja helska – 74 km, łącznie z zalewem Szczecińskim i Zalewem Wiślanym.

Opracowanie własne na podstawie: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007, s.26

Analiza geouwarunkowań SOP, wymaga zwrócenia uwagi na hipsometryczne ukształtowanie Polski i krajów bezpośrednio graniczących z naszym krajem. Z danych dotyczących tej kwestii (tabela 2.3) wynika, iż średnia wysokość w tym obszarze wynosi 292 n.p.m., co wpływa na stosunkowo nizinny charakter tego regionu. Pomimo tego ta część Europy na również zróżnicowane ukształtowanie pionowe, gdyż występują tu pojezierza, których powierzchnia wznosi się na wysokość powyżej 300 m n.p.m. i teren sprawia wrażenie górzystego. Dodatkowo pojezierza te z zasady są silnie zalesione, co powoduje, że teren jest trudno przekraczalny przez wojska. Porównując hipsometrię Polski i jej sąsiadów można stwierdzić, iż najbardziej górzystym krajem jest Słowacja, której średnia wysokość n.p.m. waha się w granicach 344 m, natomiast najbardziej nizinny charakter posiada Litwa (przeciętna ok. 118 m n.p.m.). Polska z terytorium o średniej wysokości 173 m n.p.m. plasuje się poniżej średniej dla Europy[162].

[162] Szerzej na temat geofizycznych aspektów położenia Polski, zob.: J. Skrzyp, Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1999.

Tabela 2.3. Hipsometria Polski i jej sąsiadów (wysokości w % powierzchni ogólnej państwa)

Wyszczególnienie	Europa	Polska	Rosja	Litwa	Białoruś	Ukraina	Słowacja	Czechy	Niemcy
Powierzchnia w tyś. km	10500	312,7	4309	65,2	206,7	603,7	49,0	78,9	356,9
Powyżej 1000 m	5,1	0,2	0,7	0	0	0,2	2,1	0,8	0,2
500-1000 m	10,9	2,9	3,9	0	0	1,0	31,8	41,6	22,3
300-500 m	10,0	5.6	7,2	0	1,1	5,8	25,5	27,6	17.6
200-300 m	21,2	16,2	21,6	1,5	37,7	27,6	28,0	22,4	20,5
100-200 m	37,8	49,7	55,1	59,9	60,3	54,1	12,5	7,6	11,7
0-100 m	13,6	25,5	10,0	38.6	0,9	10,3	0,1	0	27,6
Poniżej 0	1,4	0,2	1,5	0	0	0,1	0	0	0,1
Średnia wysokość w m	292	173	215	118	142	195	344	312	295

Źródło: J. Skrzyp, Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1999., s. 22.

Na kształtowanie i funkcjonowanie polskiego systemu obronności państwa w obszarze jego ekonomicznych podstaw mają także wpływ uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze. Winno to się przejawiać przygotowaniem tego systemu (jego elementów sfery realnych i regulacyjnej) na możliwe do wystąpienia w naszym kraju klęski żywiołowe i różnego rodzaju katastrofy. Oznacza to, że w ich obszarze należy dostrzegać także kwestie zagrożeń ekologicznych, a także bezpieczeństwa ekologicznego. Szczególnie ważnymi wydają się kwestie monitorowania i likwidacji źródeł nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, które to mogą powstawać w przypadku awarii w obiektach jądrowych, awarii i katastrof w obiektach przemysłowych, cystern kolejowych, autocystern, rozszczelnień rurociągów przemysłowych, niekontrolowanych erupcji szybów wydobywczych ropy naftowej, katastrof morskich tankowców i chemikaliowców[163]. Stanowią one istotny element kształtowania ekonomicznych podstaw SOP[164].

Konieczne jest więc wprowadzenie szeregu rozwiązań systemowych oraz poniesienia odpowiednich nakładów finansowych, które stanowić będą o skuteczności funkcjonowania SOP w ewentualnych sytuacjach kryzysowych. Naprzeciw tym wyzwaniom idą działania na

---

[163] Por. J.Ludwiczak, S.Wilczkowiak, Nadzwyczajne zagrożenia środowiska, WKO AON, Warszawa 2002

[164] Por. S.Śladkowski, Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego RP, w: Współczesne...op.cit., s.116-131.

rzecz budowy Krajowego Systemu Informacji Geograficznej jako komponenty wsparcia działalności struktur państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem[165].

Analiza geofizycznych i geostrategicznych uwarunkowań kształtowania ekonomicznych podstaw systemu obronności Polski pozwala stwierdzić[166], iż położenie Polski w Europie ze względu na warunki fizyczno-geograficzne jest zdecydowanie specyficzne, zajmuje ona bowiem istotną pozycję w stosunkach między Wschodem i Zachodem oraz w ograniczonym zakresie pomiędzy Północą i Południem. Jeśli zaś dodać do tego specyfikę naszego położenia geopolitycznego, to niezależnie od członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej, godnym uwagi wydaje się spostrzeżenie, tego z punktu widzenia budowy ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa[167].

2.1.3. Analiza uwarunkowań ekonomicznych

Identyfikując kwestię uwarunkowań ekonomicznych funkcjonowania systemu obronności państwa w okresie transformacji systemowej wydaje się istotne prowadzenie analizy tego problemu przez pryzmat zmian jakie dokonały się w analizowanym okresie w polskim systemie gospodarczym, a szerzej społeczno-gospodarczym. One to bowiem tworzyły i nadal tworzą determinanty realno-funkcjonalnej sfery SOP.

Analiza zmian jakie miały miejsce w polskiej gospodarce okresu transformacji pozwala zauważyć, iż był to okres który daje się podzielić umownie na kilka etapów[168]. W każdym z nich miało miejsce wdrożenie niejednokrotnie bolesnych i kosztownych procesów, w efekcie których, zwłaszcza w latach początkowych, znacząco zmniejszyła się produkcja przemysłowa, zwłaszcza w nieefektywnych przedsiębiorstwach, wytwarzających nienowoczesne i niskiej jakości towary nie znajdujące zbytu. Należy przy tym zaznaczyć, że zjawisko to było jednak charakterystyczne dla wszystkich krajów transformujących swoje gospodarki.

W Polsce w początkowej fazie transformacji (1990-1991) podjęto decyzje, w wyniku których koszty społeczne i ekonomiczne pierwszych lat reform okazały się znaczące. W pewnej mierze były one wynikiem nadmiernie restrykcyjnej polityki stabilizacyjnej, przy

---

[165] Tym zagadnieniom była poświęcona konferencja w marcu 2004r. zorganizowana przez WS-O AON na temat „Systemy informacji geoprzestrzennej a budowa przewagi informacyjnej w sferze bezpieczeństwa państwa".

[166] Por. J. Skrzyp, Geostrategiczne ..., op.cit.; J. Skrzyp, Wojskowo-geograficzna charakterystyka Federacji Rosyjskiej, AON, Warszawa 1997; Wojskowo-geograficzna charakterystyka państw Europy Środkowej, AON, Warszawa 1994; S. Stańczuk, Słowacja: charakterystyka Wojskowo-geograficzna, AON, Warszawa 1996; Z. Lach, Wojskowo-geograficzna charakterystyka Białorusi, AON, Warszawa 1995; J. Barbag, Geografia polityczna ogólna. Warszawa 1987; S. Otok, Geografia polityczna, PWN, Warszawa l996.

[167] J. Nowak-Jeziorański, Słoń i jeż, w: „Wprost" 1998 nr 33.

[168] Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce, RCSS, Warszawa 2002, s. 11 - 16.

niedostatku reform instytucjonalnych i strukturalnych. Nierealnie liczono na szybkie propodażowe efekty prywatyzacji. Nadmiernie zliberalizowano import, dopuszczając pełną konkurencję zagranicznych towarów konsumpcyjnych, w tym także wysoko subsydiowanych produktów żywnościowych. Daleko posunięty fiskalizm wobec przedsiębiorstw państwowych spowodował, że przez kilka lat obciążenia podatkowe przewyższały znacznie wynik finansowy brutto przedsiębiorstw i uniemożliwiały praktycznie ich rozwój. Nastąpił wzrost wzajemnego zadłużenia przedsiębiorstw, które to z kolei zrodziło zjawisko tzw. zatorów płatniczych, wpływających zdecydowanie negatywnie na procesy gospodarcze.

W rezultacie wdrażanych zmian rynkowych i konieczności odnowy gospodarki, w pierwszym okresie transformacji nastąpiło głębokie załamanie się koniunktury, dalszemu obniżeniu uległ wzrost gospodarczy – spadek PKB w 1990 r. wyniósł 9,7% , a w 1991 r. 7 %; obniżył się popyt na pracę, co uwidoczniło się pojawieniem się rejestrowanego bezrobocia. Zwiększyły się dysproporcje w podziale dochodów. Szybko rozszerzyła się sfera ubóstwa. Pozytywnym rezultatem ograniczenia popytu, przy jednoczesnej wysokiej dynamice dostaw z importu, było wyeliminowanie powszechnych niedoborów na rynku wewnętrznym.

Recesję przełamano w latach 1992-1993, kiedy to polska gospodarka zaczęła lepiej dostosowywać się do nowych reguł gry i osiągać pierwsze korzyści z przemian rynkowych. Na okres ten przypada wstępna faza zmian strukturalnych, ograniczania tempa spadku zatrudnienia, skutecznego hamowania tempa inflacji, a w efekcie zapoczątkowania procesów wzrostowych. W rezultacie w 1992 r., w porównaniu z 1991 r., PKB zwiększył się o 2,5%, natomiast w 1993 r. o 3,8% w odniesieniu do roku poprzedniego. Nastąpił również wzrost produkcji przemysłowej i nakładów inwestycyjnych. Nie udało się jednak powstrzymać spadku realnych wynagrodzeń. Utrzymywało się wysokie bezrobocie. W końcu 1993 r. bez pracy pozostawało 2,9 min osób, a stopa bezrobocia wyniosła 16,4%, należąc do najwyższych w Europie[169].

W 1994 r. nastąpiło silne przyspieszenie wzrostu gospodarczego, trwające przez trzy następne lata. Dokonane reformy zaczęły przynosić wymierne rezultaty. W gospodarce wyraźnie utrwalały się korzystne zmiany ilościowe i jakościowe. Ożywieniu gospodarczemu sprzyjały konsekwentne zmiany systemowe w sferze instytucjonalnej. Utrzymująca się ekspansja sektora prywatnego, budowanego od podstaw, wraz z wolniej jednak rosnącą liczbą firm sprywatyzowanych szybko zwiększały udział sektora prywatnego w całej gospodarce i w poszczególnych jej sektorach. Restrukturyzacja zachodząca w większości sprywatyzowanych firm zwiększała zdolności adaptacyjne całej gospodarki. Dokonania

[169] Por. Mały Rocznik Statystyczny 1992 i 1994, GUS, Warszawa 1992 i 1994.

te sprzyjały sfinalizowaniu w 1994 r. porozumienia z Klubem Londyńskim, zrzeszającym głównie banki komercyjne, o redukcji i restrukturyzacji polskiego zadłużenia zagranicznego (porozumienie z Klubem Paryskim zrzeszającym wierzycieli rządowych podpisano w 1991 r.). Wzrost PKB w latach 1994-1997 uzyskał tempo niespotykane w żadnym z krajów przechodzących transformację. W 1994r. wyniósł on 5,4%; w 1995r. 7%, w 1996rr. 6,2%, a w 1997r. 7.1%. Łącznie w ciągu 4 lat PKB zwiększył się łącznie o ponad 27%, tj. średniorocznie o 6,2%, przy istotnej zmianie źródeł jego wzrostu. Koniunkturę kreowały głównie popyt inwestycyjny i eksport, a nie jak poprzednio - konsumpcja indywidualna. W efekcie tych zmian, pozytywne tendencje wystąpiły również na rynku pracy. W końcu 1997 r. stopa bezrobocia zmniejszyła się do 10,3 %[170].

Wdrożone zmiany systemowe w gospodarce, jej rosnąca stabilność, uregulowanie spłat zadłużenia, jak również coraz lepiej postrzegana za granicą stabilizacja polityczna wpływały na poprawę wizerunku Polski. Międzynarodowe instytucje finansowe i agencje ratingowe systematycznie podnosiły oceny Polski. Wyjście z fazy recesji i wejście w fazę wzrostu połączonego ze zmianami strukturalnymi zwiększyło popyt inwestycyjny. Jego wzrost stał się możliwy dzięki lepszym wynikom finansowym firm i ich częściowemu oddłużeniu, proinwestycyjnym rozwiązaniom systemu podatkowego i kredytowego, wprowadzonym instrumentom proeksportowym, wzrostowi amortyzacji z tytułu przeszacowań środków trwałych oraz zwolnieniu tempa inflacji. Nowym znaczącym czynnikiem, który pozwolił złagodzić barierę akumulacyjną gospodarki, stawały się bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

W latach 1998-1999, w wyniku kumulowania się niekorzystnych zjawisk i tendencji wewnętrznych, jak i niesprzyjających warunków zewnętrznych, wzrost gospodarczy uległ zwolnieniu, ale jego tempo było nadal wysokie i należało do najwyższych w Europie. PKB zwiększał się w tym okresie w 1998r. o 5%, a w 1999r. o 4,5%. Czynnikiem ożywiającym koniunkturę był popyt wewnętrzny, w tym szczególnie konsumpcyjny, a w niewielkim stopniu - eksport. Tempo przyrostu spożycia indywidualnego przekraczało tempo przyrostu PKB. Zwiększonym wydatkom na cele konsumpcyjne towarzyszyło zmniejszenie skłonności ludności do oszczędzania. Zwolnienie trendów wzrostowych wynikało w dużej mierze z pogarszających się uwarunkowań zewnętrznych. Na restrykcyjną politykę monetarną i fiskalną nałożyły się bowiem skutki kryzysu rosyjskiego (eksport do Rosji w latach 1998-1999 zmniejszyły się łącznie o 2/3[171]). Obniżyła się dynamika inwestycji. Stanowiło to

---

[170] Por. Rocznik Statystyczny 1998, GUS, Warszawa 1998.
[171] Por. Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2000, GUS, Warszawa 2000.

zapowiedź, wolniejszego niż dotąd postępu w sferze procesów restrukturyzacyjnych, co w dalszej perspektywie wpłynęło na osłabienie wzrostu gospodarczego. O spadku zdolności gospodarki do inwestowania i rozwoju zadecydowało głównie poważne pogarszanie się wyników ekonomicznych przedsiębiorstw, zwłaszcza przemysłowych. W znaczącym stopniu ograniczało to możliwości korzystania z kredytu bankowego.

Również bilans lat 2000-2002 nie był pomyślny dla gospodarki. Wyraźnie słabły tendencje wzrostowe. Wzrost PKB ujawnił tendencje do obniżania. Jeśli bowiem w 2002 r. wyniósł on jeszcze 4,2%, to już w 2001r. tylko 1,1%, a w 2002 r. 1,4%. Sytuacja ta była konsekwencją działań, ukierunkowanych na osłabienie popytu wewnętrznego w celu obniżenia inflacji i poprawy salda wymiany handlowej z zagranicą. Obniżenia popytu krajowego nie rekompensowało bardziej proeksportowe nastawienie niektórych przedsiębiorstw. Były to tendencje bardzo niekorzystne ze względu na konieczność przebudowy oraz modernizacji, w dużej części już zamortyzowanego, aparatu wytwórczego i tworzenie nowoczesnych miejsc pracy, pozwalających poprawić konkurencyjność naszej gospodarki. Załamanie trendów wzrostowych było szczególnie widoczne w budownictwie i przemyśle. Malało tempo napływu nowych zamówień krajowych i eksportowych oraz rosły zapasy wyrobów gotowych w przedsiębiorstwach. Następowało równocześnie pogarszanie się sytuacji na rynku pracy. Silne tendencje recesyjne w gospodarce i błędy w polityce budżetowej spowodowały destabilizację finansów publicznych.

Znaczne pobudzenie gospodarki polskiej nastąpiło dopiero w 2003r. i trwa obecnie. Odzyskanie aktywności gospodarczej odzwierciedla wzrost PKB w tym okresie (3,8% w 2003r,; 5,3% w 2004r.; 3,5% w 2005r.; 5,8% w 2006r. i 6,5% w 2007r.).

Ważnym aspektem zmian dokonujących się w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej w okresie transformacji systemowej, wpływającym także na EPSOP, okazał się problem finansów publicznych. Jego negatywną stroną, nierozwiązaną w całym okresie transformacji systemowej pozostaje kwestia deficytu budżetowego. Jego poziom w ostatnich latach (2005-2007) chociaż mniejszy od planowanego nadal kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, co jednak znacznie przekracza wielkości określone kryteriami traktatu z Maastricht. Wyniósł on wobec wyznacznika jakim jest 3% PKB : 3,8% w 2005r.; 4,6% w 2006r. i 4,2% w 2007r. Jest to poziom mniejszy od poziomu deficytu budżetowego w Czechach, ale większy od poziomu deficytu budżetowego na Słowacji[172]. Tendencje te

[172] Por. M.Krzak, Sąsiadom niespieszno do strefy euro, w: „Rzeczpospolita" z 26 lipca 2006r., s,B4.; E.Glapiak, Mniejszy deficyt budżetu, w: „Rzeczpospolita" z 4 stycznia 2007, s.B2.

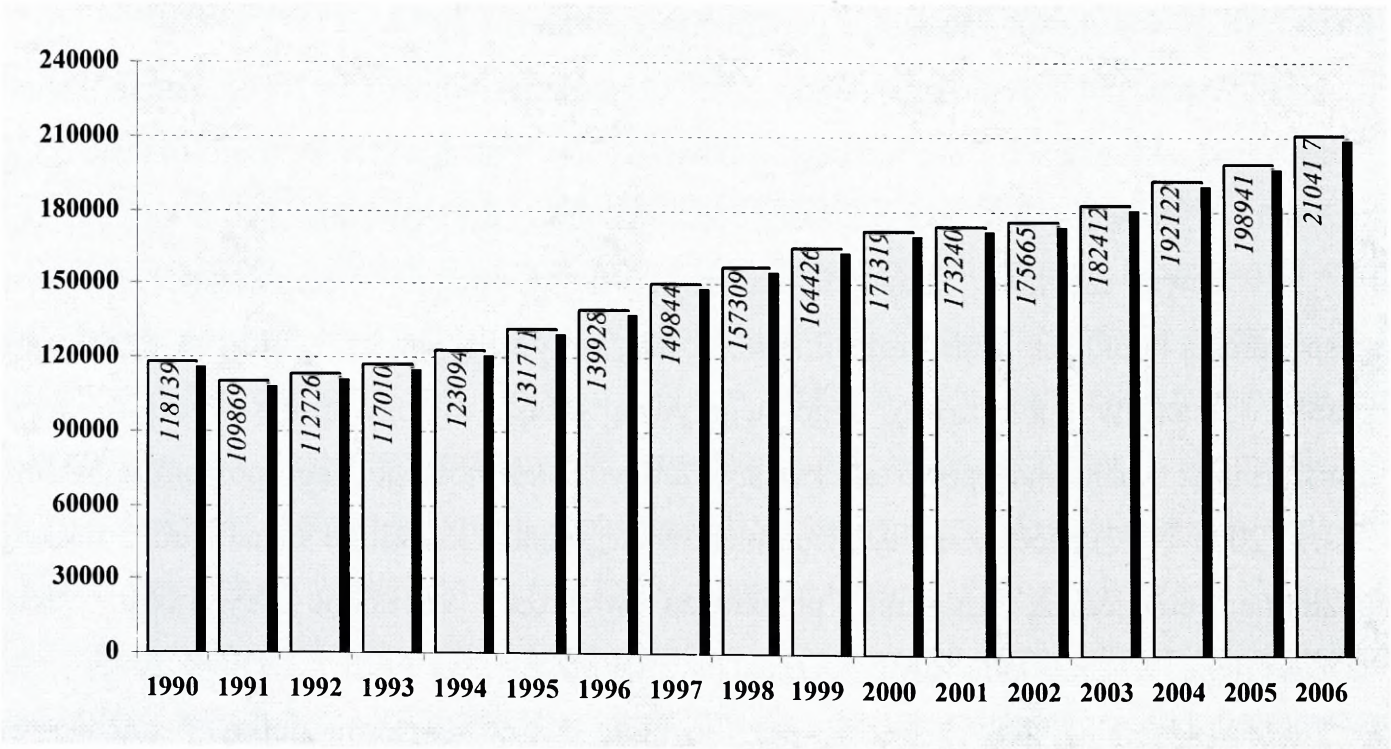
mają zostać w najbliższych latach odwrócone. Planuje się osiągnięcie w 2008r. deficytu na poziomie 3%; w 2009r. na poziomie 2,8%, w 2010r. na poziomie 2,5% i 1% w 2011[173].

Zmiany zachodzące w przeobrażającej się polskiej gospodarce w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszej XXI wieku, stanowiące realny wyraz uwarunkowań funkcjonowania EPSOP, wypada również przedstawić w oparciu o analizę wskaźnikową podstawowych parametrów makro-ekonomicznych obejmujących takie zjawiska jak: wielkość produkcji, zatrudnienia, poziomu cen, czy też stosunków z zagranicą. One to bowiem umożliwiają stosunkowo syntetyczną prezentację wyników przebudowy stosunków społeczno-gospodarczych w Polsce w badanych latach.

Podstawowym wskaźnikiem uważanym ogólnie za najbardziej syntetyczny miernik wyników działalności całej gospodarki jest produkt krajowy brutto (PKB). Miernik ten otwiera bowiem drogę do analizy innych ważnych kategorii[174]. W latach 1990-2006 kształtował się on w sposób dalece zmienny (wykres 2.1). Jeśli bowiem w 1990 roku wyniósł, on według cen z 1995r. 114 mld USD (a według cen z 2000r. 118,1 mld USD), to w roku 1995 osiągnął on odpowiednio wartość 139 mld USD (131,1 mld USD), w roku 2000 wartość 163,3 mld USD (171,3 mld USD), a w 2005r. 303,2 mld USD (198,9 mld USD).

Wykres 2.1

Produkt Krajowy Brutto Polski w latach 1990-2006 (mln USD, ceny stałe z 2000 r.)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

---

[173] Por. Rząd ma wydawać mniej, w: „Rzeczpospolita" z 18 stycznia 2007r. Według tego źródła deficyt budżetu panstwa wyniósł w 2006r. 3,8%, a w 2007r. 3%.)

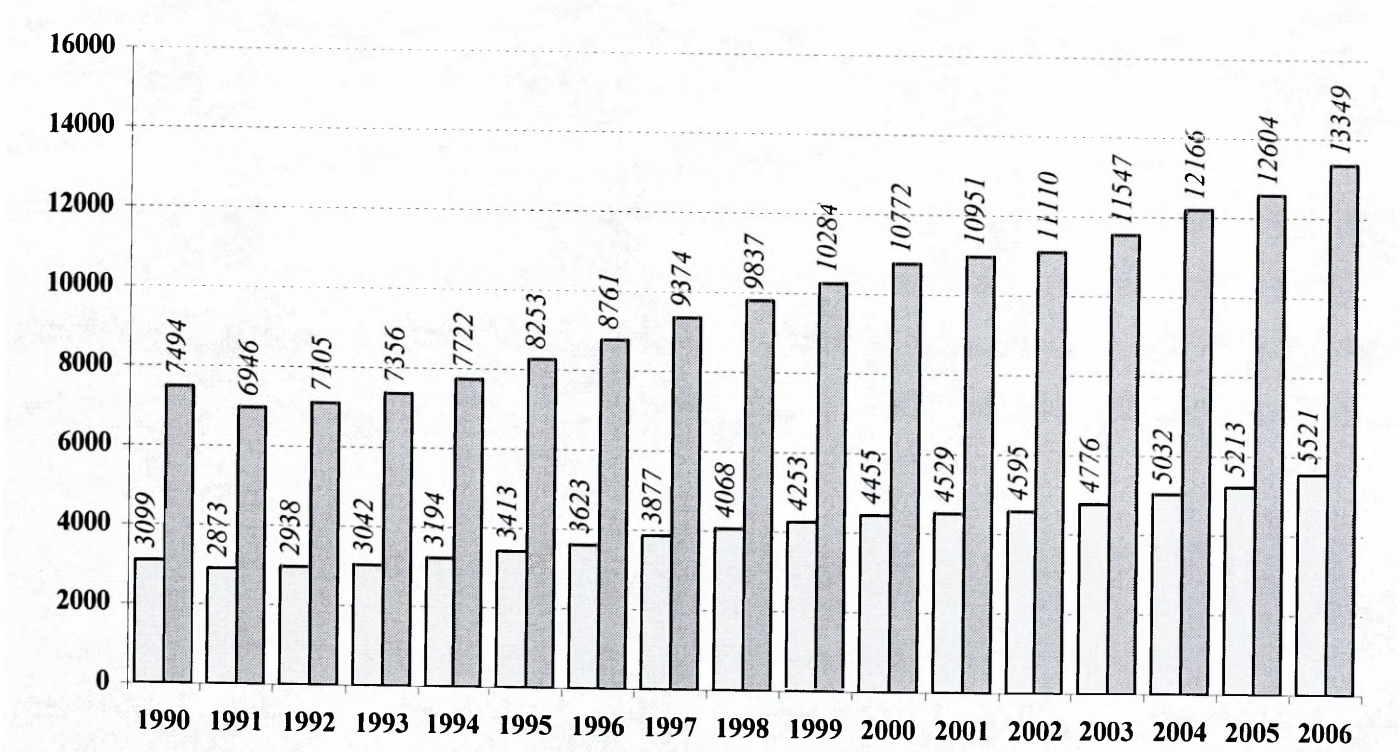
[174] Por. *Ekonomia,* red. W. Caban, Wyd. „Absolwent", Łódź 1998, s. 176.

Oznacza to, że wielkość PKB naszego kraju w ciągu piętnastu lat wzrosła mierząc w cenach z 1995 r.prawie trzykrotnie, a według cen z 2000r. prawie o 60%. Stanowi to z wszech miar pozytywny efekt przemian społeczno-ekonomicznych jakie dokonały się w naszym kraju w omawianym okresie.

Analizując z kolei liczby opisujące wielkość PKB per capita w Polsce dla lat 1990-2006 według cen z 2000 r. (wykres 2.2)[175] zauważalny jest fakt, że wraz z biegiem lat poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski ulegał corocznej poprawie. W sposób analogiczny do zmian globalnego PKB, również PKB per capita, po niewielkim spadku w roku 1991, charakteryzowała systematyczna tendencja wzrostowa dla lat 1991-2006. Jej średnioroczna dynamika wynosiła odpowiednio 6,2% (wg kursu dolara) i 5,8% (wg PPP). Wynika stąd, że poziom życia (dochody) przeciętnego Polaka mierzony wielkością PKB per capita, wzrósł w opisywanym okresie 1,7 (1,8) krotnie, z 3099 (7494) USD do 5521 (13349) USD.

Wykres 2.2

Kształtowanie się PKB per capita w Polsce w latach 1990-2006
(USD, ceny stałe z 2000 r.)



*(**kolumny jasne** – wg kursu walutowego; **kolumny ciemne** – wg parytetu siły nabywczej waluty).*

Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

---

[175] *Parytet Siły Nabywczej* (z ang. *Purchasing Power Parity* - PPP) wyrażony w dolarach oznacza wartość dolara USA odpowiadającą jednostce waluty danego kraju na rynku krajowym, obejmującym całość towarów i usług rynkowych i nierynkowych, przy uwzględnieniu stosunku cen danego kraju do cen we wszystkich innych krajowych biorących udział w porównaniach siły nabywczej walut. (Por. Rocznik Statystyczny 2007, GUS, Warszawa 2007 s. 410).

Chociaż wskazane wielkości świadczą jednoznacznie, iż dobrobyt polskich obywateli jest coraz wyższy, to z drugiej strony należy również zauważyć, że rozwój w naszym kraju gospodarki rynkowej pociąga za sobą także negatywne społecznie zjawisko, z tym procesem związane, jakim jest zwiększające się rozwarstwienie dochodów gospodarstw domowych. Świadcząc tym dane opisujące kształtowanie się poziomu współczynnika Giniego[176] dla Polski w ostatniej dekadzie XX wieku. Z ich analizy wynika, że z roku na rok sytuacja w obszarze równości dochodów jest coraz gorsza[177]. Jeśli bowiem na początku ostatniej dekady Polska należała do krajów o niskim rozwarstwieniu dochodów, to pod koniec tej dekady zaliczyć należy Polskę do państw, w których stopień nierówności dochodów jest wysoki.

Kolejnym, niezwykle istotnym parametrem charakteryzującym stan gospodarki i jej stabilność, jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, czyli tzw. inflacja. Analizując kształtowanie się tego parametru (wykres 2.3) w Polsce na przestrzeni ostatnich siedemnastu lat można stwierdzić, iż osiągnięcia naszego kraju w tej materii są znaczące. Po pierwszym roku transformacji - rok 1990 - kiedy to inflacja wyniosła ponad 585%, w następnych latach udawało się systematycznie ją obniżać, osiągając w efekcie, w roku 1999, jednocyfrową jej wartość wynoszącą 7,3%. W pierwszych latach po wzroście tego wskaźnika na początku dekady, w kolejnych latach kształtował się on na mniejszym poziomie osiągając w 2006r. poziom niewiele większy od 1%. Można więc uznać, iż prowadzona w tym okresie polityka antyinflacyjna była stabilna i wyjątkowo skuteczna. Efektem tego, stało się zaufanie do polskiej gospodarki w oczach zagranicznych inwestorów. Z roku na rok zaczęło ono rosnąć, co odzwierciedla wielkość kapitału napływającego do naszego kraju w latach 1990 - 2006 (wykres 2.4).

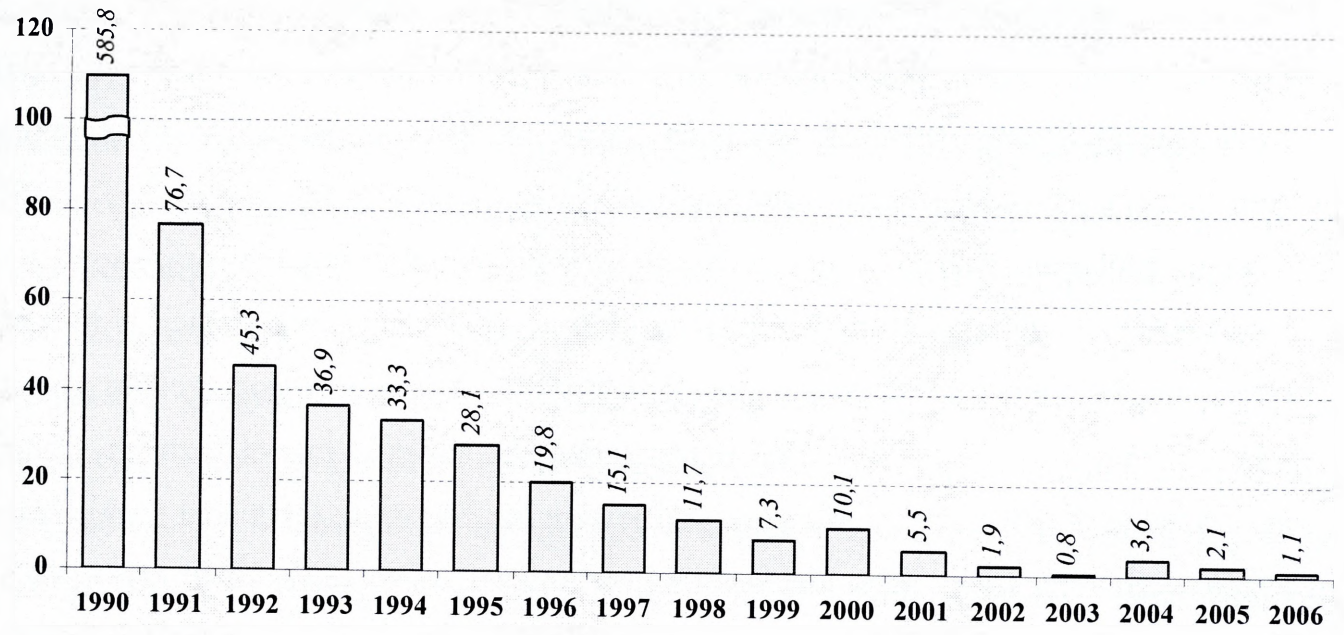
---

[176] Wskaźnik ten jest, najlepszą metodą obliczania zróżnicowań dochodowych. Ogólnie ujmując, koncepcja współczynnika Giniego polega na tym, że im większa jest jego wartość, tym większe są nierówności w podziale dochodu. Dla przykładu, jeśli wskaźnik równy jest jedności - dochód jest dzielony w sposób absolutnie egalitarny. Jeśli natomiast wynosi 100 punktów - podział jest skrajnie nierówny (modelowo jeden uczestnik podziału otrzymuje całość, reszta - nic). Progi wskaźnika Piniego służą do podziału krajów OECD na cztery grupy: o wysokiej nierówności dochodów (wartość współczynnika pomiędzy 33 a 35), o średniej nierówności (29 - 31), o niskiej (24 - 26) i bardzo niskiej (20 - 22). (Por. G.W. Kolodko, *Ekonomia ...,* op.cit., s. 192, za: A. Sen, *Inequality Re-examined,* Russel Sagę Foundation, New York 1992).

[177] Por. G.W. Kolodko, Ekonomia ..., op.cit., s. 192 [za:] A.B. Atkinson, L. Rainwater, T. Smeeding, Income Distribution in Advanced Economies: Eyidence from the Luxemburg Income Study, „Working Paper", No 12, Luxemburg Income Study (LIS), Luxemburg 1995.

Wykres 2.3

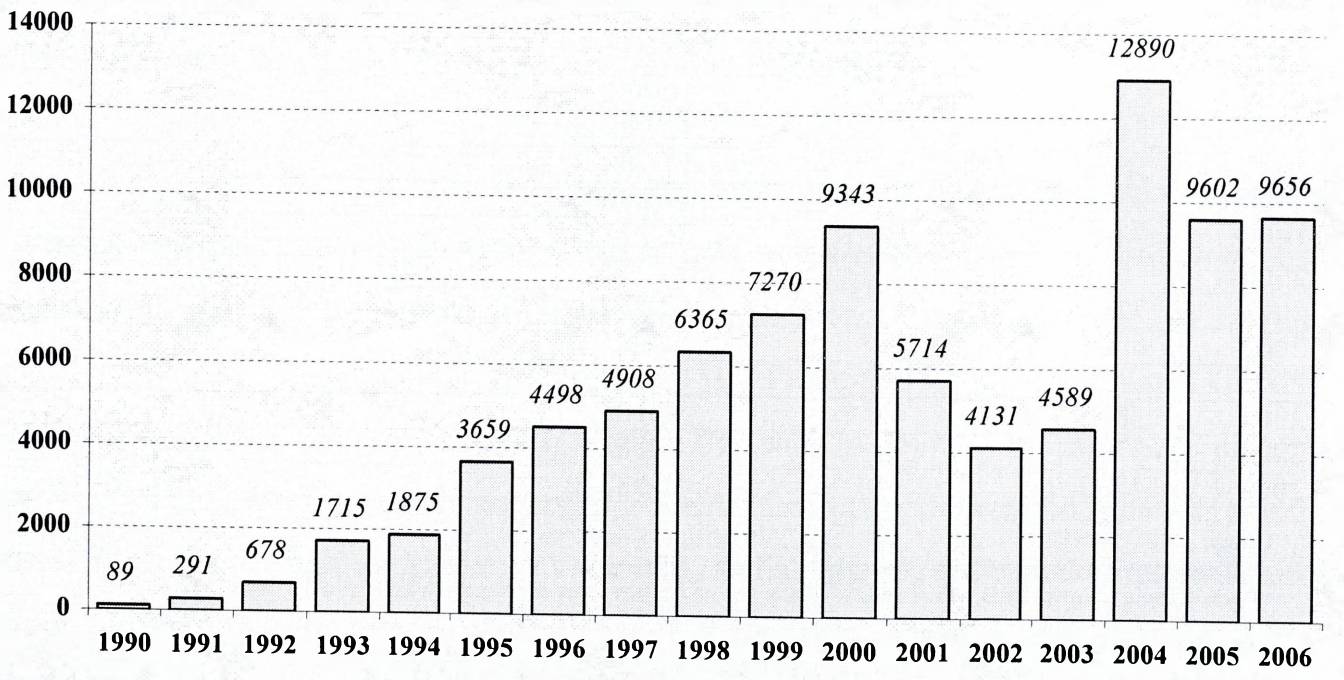
Poziom inflacji w Polsce w latach 1990-2006
(%)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

Wykres 2.4

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1990-2006
(mln USD, ceny bieżące)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008]

Istotnym zagadnieniem dla polskiej gospodarki, w tym także dla kształtowania EPSOP jest napływ do naszego kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Jest ono szczególnie istotne dla Polski, która to nie dysponuje dostateczną ilością środków kapitałowych pochodzenia krajowego do finansowania przemian transformującej się gospodarki. Miarą znaczenia kapitału zagranicznego w formie BIZ jest jego udział w tworzeniu PKB oraz stosunek rocznych strumieni BIZ do nakładów inwestycyjnych ogółem.

Analiza problemu zakresu zaangażowania kapitału zagranicznego w przedsięwzięciach finansujących rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach transformacji systemowej, wskazuje na dość zróżnicowane poziomy ich kształtowania się w poszczególnych latach (tabela 2.3; wykres 2.4). Wielkości te dowodzą, iż Polska, mimo różnych trudności gospodarczych, w tym także problemów z deficytem budżetowym, jest nadal oceniana przez inwestorów zagranicznych jako kraj stabilny, w którym warto inwestować. Do głównych czynników zachęcających firmy zagraniczne do inwestowania w Polsce, należą: wielkość polskiego rynku, podaż i kwalifikacje siły roboczej, relatywnie niski koszt siły roboczej, korzystne warunki działalności dla inwestorów zagranicznych a także wejście Polski do Unii Europejskiej.

Tabela 2.4. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych* (BIZ) w Polsce w latach 1993–2006 (ceny bieżące)

Lata	Wartość inwestycji (w mln USD)	Wartość inwestycji skumulowanych (w mln USD)	Relacja skumulowanych BIZ do PKB** (w %)
1993	2830	2 830	3,30
1994	1491	4 321	4,67
1995	2510	6 831	5,38
1996	5197	12 028	8,36
1997	5678	17 706	12,30
1998	9574	27 280	17,22
1999	7891	35 171	22,69
2000	10 601	45 722	29,04
2001	7147	52 869	28,91
2002	6064	58 933	31,27
2003	6420	65324	23,32
2004	7858	73182	23,61
2005	7700	80882	26,68
2006	14700	95582	27, 31

Uwagi:
* uwzględniono tylko inwestycje przekraczające 1 mln USD.
** przeliczenia wartości PKB z PLN na USD dokonano na podstawie średniorocznych kursów USD, www.nbp.pl.

Opracowanie własne na podstawie:
1. Dane PAIZ, cyt. za: H. Przybylski, Inwestycje zagraniczne. Koniec ery wielkich kontraktów, „Rzeczpospolita" 2003, nr 98, s. B-1; Raport o stanie gospodarki w roku 2000, Warszawa 2001, s. 74, www.mg.gov.pl.; Bezpośrednie inwestycje zagraniczne krajów Unii Europejskiej w Polsce, Informacja nr 80, Kancelaria Sejmu, Biuro Stosunków i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, październik 2001; J. Witkowska, Determinanants of Foreign Direct Investment in Poland. Empirical Research Results, Congress of Political Economists, The Proceeding of the Eighth Annual Convention, Łódź 1997.
2. Wartość PKB: Rocznik Statystyczny 1996, GUS, Warszawa 1996, s. 667; Rocznik Statystyczny RP 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 704; Rocznik Statystyczny RP 2003, GUS, Warszawa 2003, s. 473; Rocznik Statystyczny RP 2006, GUS, Warszawa 2006; Rocznik Statystyczny RP 2007, GUS, Warszawa 2007; Materiały zawarte pod adresem internetowym: www.stat.gov.pl.

Wartość BIZ lokowanych w Polsce stopniowo rosła w latach dziewięćdziesiątych, osiągając najwyższy poziom w 2000r roku. Pierwsza połowa pierwszej dekady przyniosła spadek napływu prawie o 1/3 i ten poziom utrzymywał się przez pierwsze pięć lat XX wielu. W latach 2006-2007 nastąpiło zdynamizowanie napływu BIZ. W 2006 osiągnęło ono poziom rzędu 14,7 mld USD (wartość przybliżona), a w 2007 roku około 11 mld USD (szacunek). W ślad za tym szacuje się wartość skumulowanych BIZ w końcu 2007 roku osiągnęła poziom zbliżony do 106 mld USD, a jej udział w PKB szacuje się na 28,6 %. Wartości te odbiegają jednak od danych Banku Światowego, które wskazują, że w latach 1990-2006 napłynęło do Polski 86,3 mld USD (wg cen bieżących).

Struktura geograficzna BIZ w Polsce zmieniła się w trakcie procesu transformacji i integracji w ramach Unii Europejskiej. Obecnie około 85% ogółu kapitału zagranicznego zainwestowanego w Polsce (obejmującego inwestycje powyżej 1 mln USD) pochodzi z krajów Unii Europejskiej, około 9% z USA, około 5% ogółu to kapitał międzynarodowy, natomiast tylko około 1% ogółu kapitału wywodziło się z Japonii. Dane te potwierdzają, że firmy pochodzące z krajów UE są głównymi inwestorami w Polsce i są nadal zainteresowane tymi inwestycjami. Przyczyną zainteresowania inwestowaniem w Polsce było, bez wątpienia, istnienie dużego, potencjalnie chłonnego rynku zbytu i relatywnie niskich kosztów produkcji oraz wzrost gospodarczy notowany od 1992 roku[178].

Analizując strukturę wykorzystania BIZ daje się zaobserwować szybką reorientację kierunków alokacji kapitału zagranicznego ze sfery produkcji do sfery usług, szczególnie pośrednictwa finansowego, handlu i łączności. Obecnie największym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych cieszyła się sekcja „transport, gospodarka magazynowa i łączność".

Analiza porównawcza napływu BIZ wskazuje na osłabienie pozycji wśród bezpośrednich inwestorów zagranicznych podmiotów niemieckich, mimo ich wysokiego zaangażowania[179]. Spośród krajów Unii Europejskiej w 2006 roku największy udział u alokacji BIZ w Polsce miała Holandia (23,5%), następnie Niemcy (19,35), i Francja (13,5%), a w dalszej kolejności Luksemburg (9,3%), Włochy (5,1%) i Wielka Brytania (4,7%)[180]. W pierwszej dziesiątce największych inwestorów trzech pochodzi z USA (Citibank, General Motors Corporation, General Electric), dwóch ze Szwecji (Vattenfall, Telia), dwóch z Francji (France Telecom, Alstom), jeden z Austrii (Bank Austria), jeden z Holandii (Philips) oraz jeden z Wielkiej

---

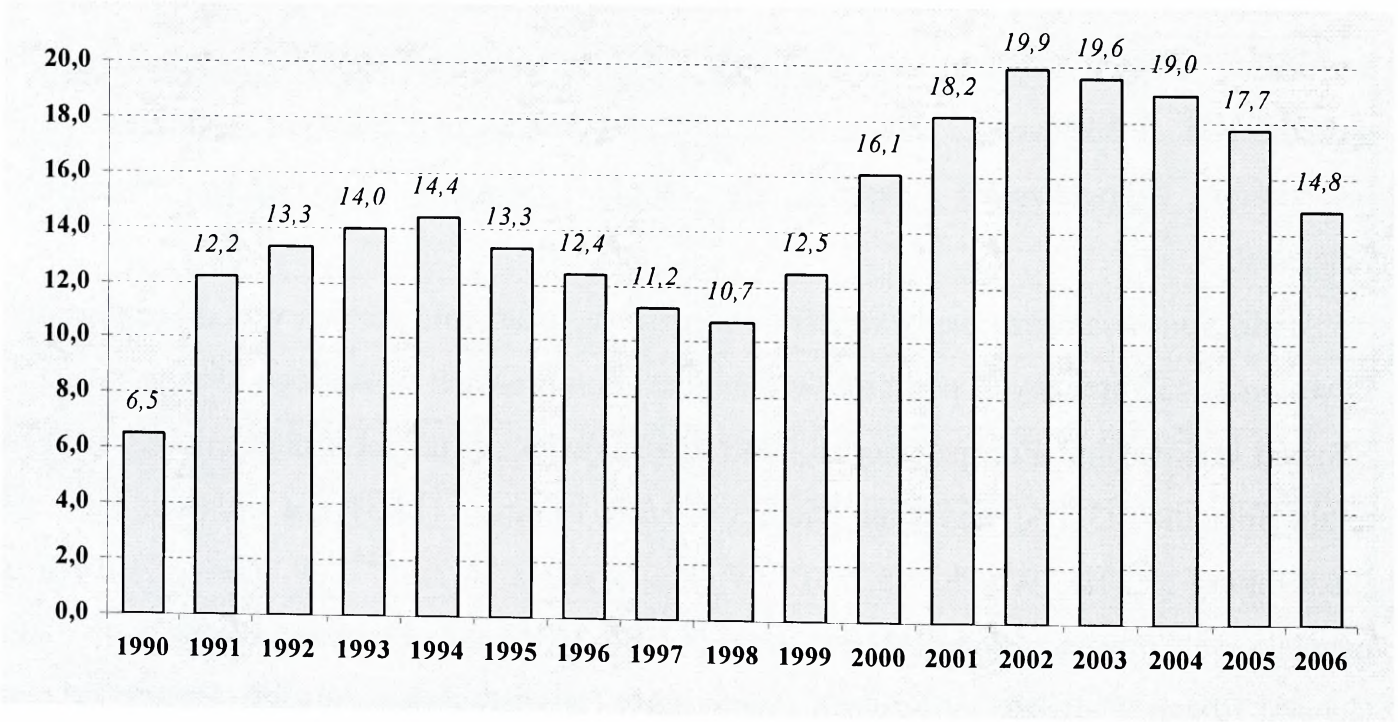
[178] Por. J. Witkowska, *Determinanants of Foreign Direct Investment in Poland. Empirical Research Results*, Congress of Political Economists, The Proceeding of the Eighth Annual Convention, Łódź 1997, s. 44–54.
[179] Por. W. Mroczek, *Zagraniczna polityka gospodarcza i handel zagraniczny Polski 1999–2000*, GUS, Warszawa 2001, s. 77.
[180] Por. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w 2006 roku według NBP, [w:] WWW.haga.polemb

Brytanii (Shell)[181]. Pojawiają się również nowi inwestorzy, co się wiąże z ustabilizowaniem sytuacji politycznej w Polsce, m.in. pod wpływem członkostwa w OECD i Unii Europejskiej[182]. Tendencje dynamizowania napływu BIZ, podobnie jak do Polski, zarysowały się także – choć w różnej skali – w innych krajach postsocjalistycznych[183].

Jednym z najważniejszych, zwłaszcza z punktu widzenia polityki gospodarczej, parametrów charakteryzujących stan rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa jest sytuacja na rynku pracy, którą opisuje jednoznacznie stopa bezrobocia. Analiza kształtowania się tego wskaźnika (wykres 2.5) dowodzi, że sytuacja w Polsce pod względem liczby bezrobotnych w latach 1990-2006 była dalece zróżnicowana. Zjawisko bezrobocia ujawnione z początkiem lat dziewięćdziesiątych (1,13 mln osób) zaczęło rosnąć by w 1994r. osiągnąć poziom przekraczający 2,6 mln osób. Kolejne lata przyniosły poprawę na rynku pracy, w 1998r. liczba bezrobotnych wyniosła niewiele ponad 1,9 mln osób. Negatywne tendencje rozwoju społeczno-gospodarczego w kolejnych latach spowodowały wzrost bezrobocia, które przekroczyło 3,2 mln osób w 2002 roku. W następnych latach liczba bezrobotnych zaczęła maleć, osiągając w 2006r. poziom 2,6 mln osób. Według szacunków w końcu 2007r. bezrobocie obniżyło się do poziomu sięgającego 2 mln osób[184].

Wykres 2.5

Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990-2006
(%)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

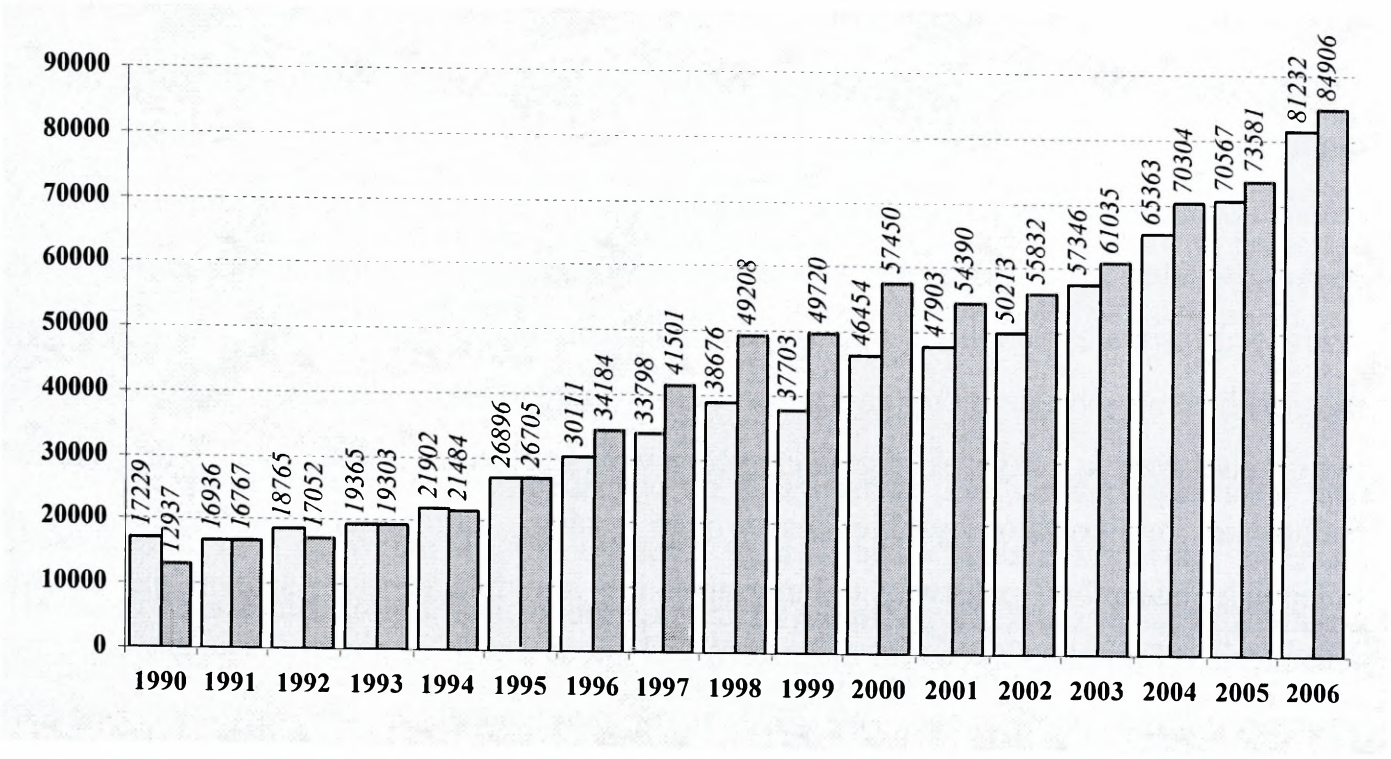
---

[181] Por. W.Mroczek, Zagraniczna…op.cit., s. 110, 112.
[182] Por. Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska...* op. cit., s. 357.
[183] Por. Prace i Materiały IHZUG, *Rozwój powiązań gospodarczych na rynku międzynarodowym*, Sopot 1998, s. 34.
[184] Por. Rocznik Statystyczny 2007, GUS, Warszawa 2007, s.40-41.

Analiza wskaźników charakteryzujących i opisujących problem rozwoju polskiego handlu zagranicznego w latach 90-tych takich jak: wielkość exportu i importu (wykres 2.6) oraz saldo obrotów handlowych z zagranicą (wykres 2.7) upoważnia do stwierdzenia szeregu istotnych faktów. Po pierwsze - wolumen zarówno polskiego importu, jak i eksportu, w analizowanych latach, ulegał systematycznemu wzrostowi, z małymi wyjątkami, kiedy to w omawianym obszarze wystąpiły niewielkie spadki wynoszące: w eksporcie (rok 1991 i 1999) oraz w imporcie (rok 2001). Po drugie - po pierwszych sześciu latach (1990-1995), kiedy to panowała pozytywna tendencja w polskim handlu zagranicznym, wyrażająca się dodatnim bilansem wymiany międzynarodowej, od roku 1996 notuje się ujemny wynik handlowy. Świadczy to o problemach występujących w polskim HZ, których przyczyny wynikają głównie z niskiej konkurencyjności polskich towarów na rynkach zachodnich oraz są pochodną m.in. utraty wschodnich rynków zbytów przez polskich eksporterów i słabnącą koniunkturą światową. Po trzecie - pomimo znacznego ujemnego bilansu handlowego w latach 1996-2006, globalny wzrost polskiej wymiany międzynarodowej w analizowanych latach okresu transformacji, świadczy jednoznacznie o ogólnym rozwoju gospodarki naszego kraju, będącym wynikiem nie tylko zmian ilościowych, ale co o wiele istotniejsze także i jakościowych.

Wykres 2.6

Polski handel zagraniczny towarami i usługami w latach 1990-2006
(mln USD, ceny stałe z 2000 r.)

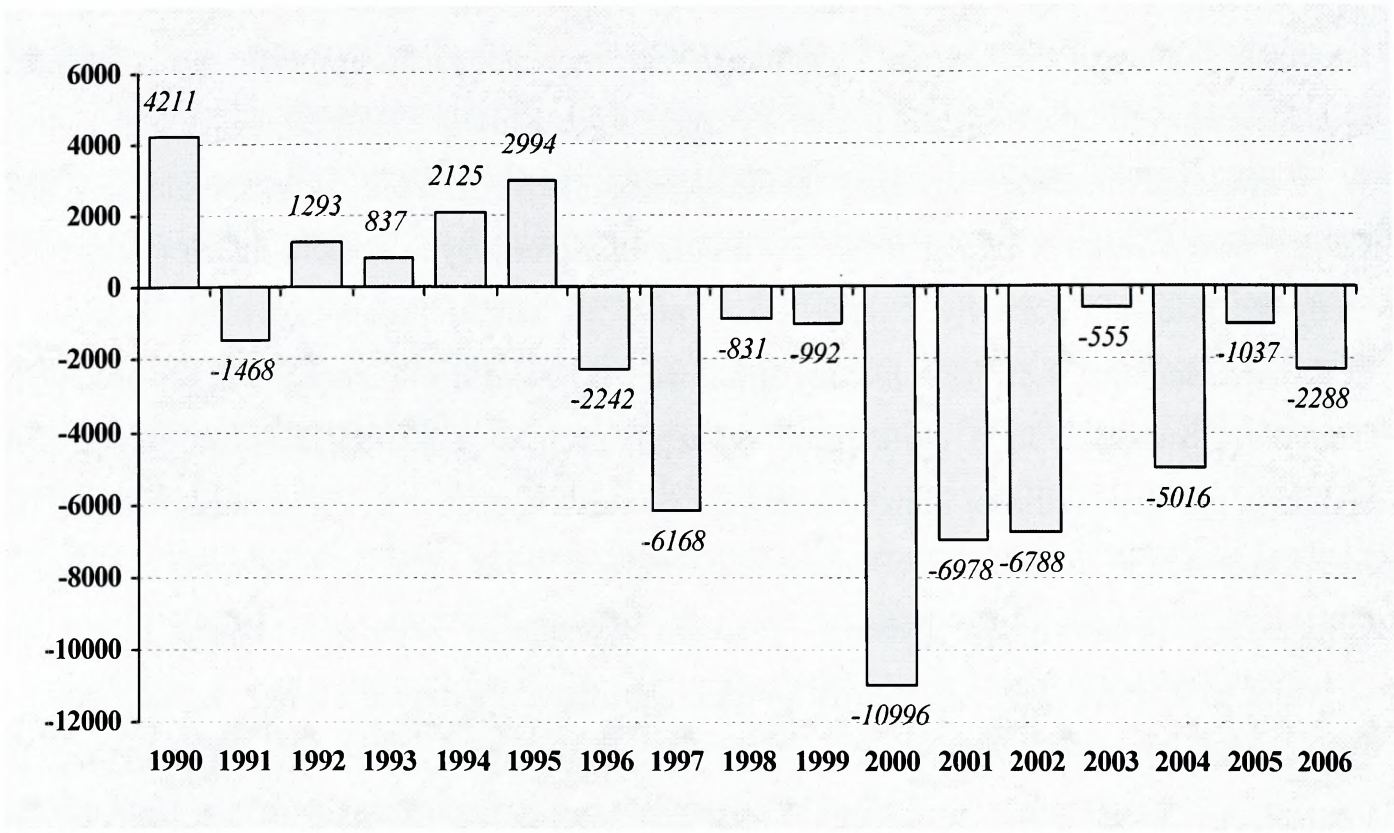


*(**kolumny jasne** – eksport; **kolumny ciemne** – import)*

Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

Wykres 2.7

Bilans handlu zagranicznego Polski w latach 1990-2006
(mln USD, ceny bieżące)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008].

Ostatnim z poruszonych, niezbędnym do omówienia w świetle analizy zmian w polskiej gospodarce w latach 1990-2006, jest kwestia zadłużenia państwa, będąca z uwagi na swój charakter jednym z najważniejszych elementów finansów publicznych każdego kraju[185].

Analiza zmian zarówno wielkości jak i struktury polskiego zadłużenia, w ostatnich latach XX wieku (tabela 2.5), pozwala stwierdzić, że gospodarka polska wkroczyła w lata dziewięćdziesiąte z globalnym zadłużeniem na poziomie 95% PKB, przy czym większość tego zadłużenia - bo aż 87% (na koniec 1990) — stanowiło zadłużenie zagraniczne, które było konsekwencją pożyczek zagranicznych z wcześniejszego okresu (lata 70-te). Tak duże zadłużenie implikowało wysokie koszty jego obsługi, które pochłaniały znaczne części kolejnych budżetów państwa, ograniczając lub utrudniając tym samym jakiekolwiek posunięcia reformatorskie w tym okresie. W kolejnych latach stopniowo następowała zmiana struktury długu publicznego. W 2005 r. w porównaniu z 1990r. udział zadłużenia

[185] Por. B. Sokołowska, Obciążenie polskiej gospodarki zadłużeniem zagranicznym. Efekty negocjacji z Klubem Paryskim i Londyńskim, INĘ PAN, Warszawa 1995, PBZ, z. 2.

zagranicznego w ogóle zadłużenia publicznego obniżył się przeszło 3,3-krotnie. Wzrósł natomiast przeszło 5,7-krotnie udział zadłużenia krajowego.

Zadłużenie zagraniczne mimo wyraźnego obniżenia swego udziału w ogóle długu publicznego w praktyce w analizowanym okresie zwiększyło się – według danych Banku Światowego - przeszło 2-krotnie (wykres 2.7). Natomiast według danych GUS w 2005 r. wyniosło ono 132,1 mld USD, co stanowiło 39,5% wielkości PKB. Zmiany wielkości zadłużenia zagranicznego w latach 1990-2005 były zróżnicowane, po obniżeniu się w latach 1992-1997, w kolejnych latach uległy one znacznemu zdynamizowaniu. Przyczyn tego stanu należy upatrywać we wzroście zadłużenia podmiotów gospodarczych.

Tabela 2.5. Wielkość i struktura długu publicznego Polski w latach 1990-2006 (w PLN)

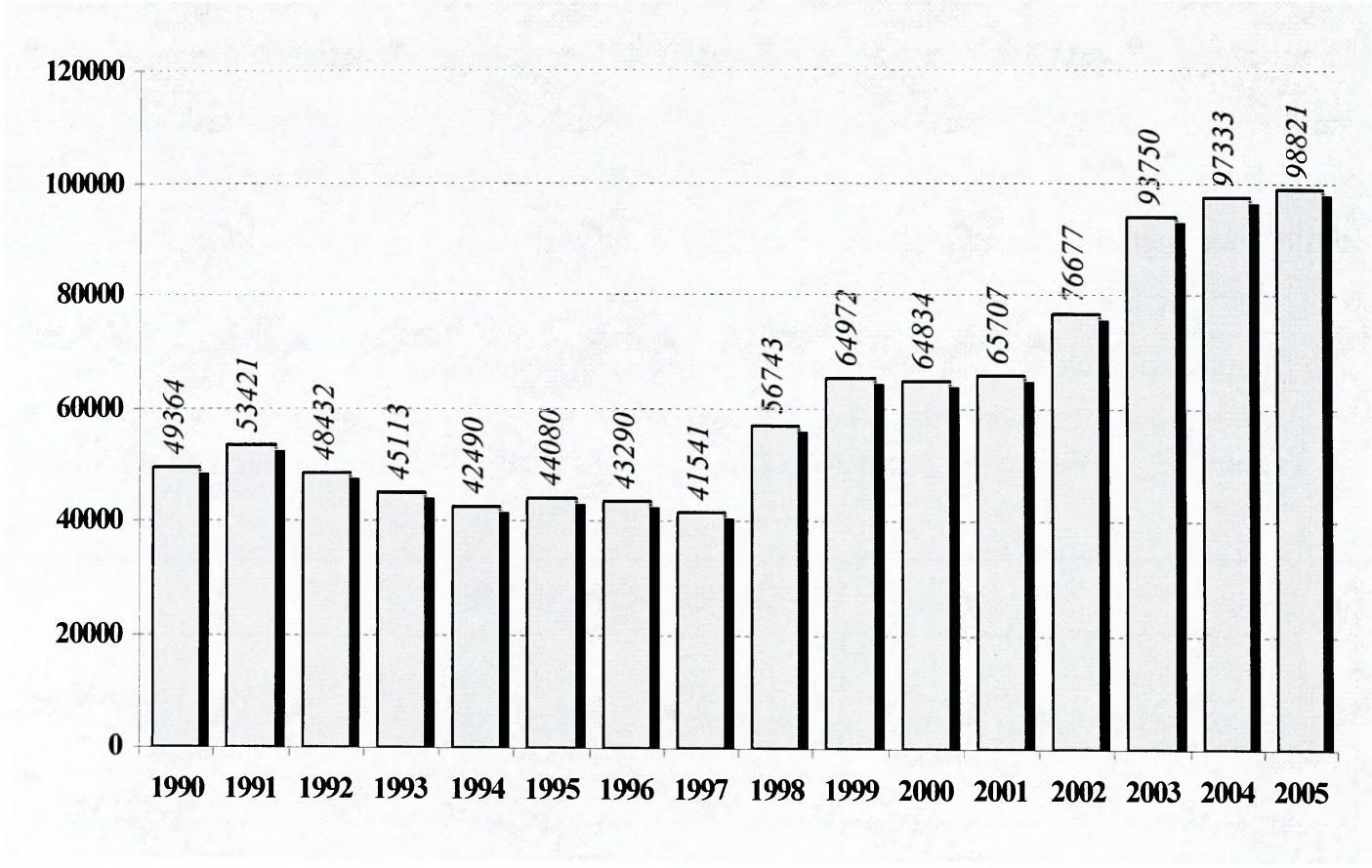
Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE				
	ROK	**DŁUG PUBLICZNY w mld PLN**	**DŁUG PUBLICZNY jako % PKB**	**DŁUG KRAJOWY jako % DŁUGU PUBLICZNEGO**	**DŁUG ZAGRANICZNY jako % DŁUGU PUBLICZNEGO**
1.	**1990**	53,2	95,0	12,9	87,1
2.	**1995**	167,3	69,7	39,6	60,4
3.	**2000**	280,5	37,7	59,6	43,1
4.	**2005**	467,7	47,7	73,3	26,7
5.	**2006**	505,0	47,6	69,3	30,7

Źródło: opracowano na podstawie: M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalak, Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium transformacji, Wyd. IBnGR, Warszawa 2001, s. 191-206; Rocznik Statystyczny 2006, GUS, Warszawa 2006, s.626,672.; Rocznik Statystyczny 2007, GUS, Warszawa 2007, s.626-627.

Natomiast relacja długu publicznego do PKB (tabela 2.5) zmniejszyła się w latach 1990-2005 z 95% do około 47,7%. Oznacza to, że Polska spełnia kryterium zbieżności Traktatu z Maastricht, który mówi, że dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB. Uznać ten fakt trzeba za istotne osiągnięcie ostatnich lat polskiej transformacji.

Wykres 2.8

Wielkość długu zagranicznego Polski w latach 1990-2005
(mln USD, ceny bieżące)



Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008]

Przywołane wielkości makroekonomiczne rozwoju gospodarczego Polski, a w konsekwencji także kształtowania ekonomicznych podstaw SOP, w relacji do ich kształtowania w krajach sąsiedzkich, nie zawsze przekładają się na pozytywne oceny w obszarze konkurencyjności, czego dowodem jest kształtowanie się licznych wskaźników opisujących to zjawisko.

Analiza konkurencyjność Polski i krajów sąsiedzkich pod względem indeksu wzrostu konkurencyjności GCI[186] (tabela 2.6) pozwala łatwo zaobserwować, iż pozycja Polski należy do najniżej umiejscowionych w rankingu spośród wszystkich krajów członkowskich UE, wyprzedzając natomiast Rosję, Ukrainę i Białoruś.

---

[186] Por. Global_ Competitiveness Report 2006 WEF [w:]
http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Raport/ gcv2006/gre2006_rankings.pdf

Tabela 2.6. Ranking konkurencyjności Polski i krajów sąsiedzkich według indeksu wzrostu konkurencyjności (GCI) w 2006 roku

	GCI - indeksu wzrostu konkurencyjności	
KRAJ	PUNKTY	MIEJSCE W ŚWIECIE / UNII EUROPEJSKIEJ
Rosja	4,08	62
Litwa	4,53	20 / 40
Białoruś	-	-
Ukraina	3,81	78
Słowacja	4,55	18 / 37
Czechy	4,74	14 / 29
Niemcy	5,58	4 / 8
Polska	**4,30**	**25 / 48**

Opracowano na podstawie: Global Competitiveness Report 2005 WEF, [w:] http://www.weforum.org/site/homepublik.nsf/Content/Growth+Competitiveness+Index+rankings+2005+and+2004+comparisons, http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Executive_Summary_GCR_04; Global_ Competitiveness Report 2006 WEF [w:] http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Raport/ gcv2006/gre2006_rankings.pdf

Z kolei w rankingu konkurencyjności GCI sporządzonym przez Światowe Forum Gospodarcze (WEF) nasza polska gospodarka w 2006 roku w porównaniu do roku 2005 wzmocniła się o 5 pozycji. Oznacza to także poprawę w stosunku do 2004 roku, ale gorszą w odniesieniu do 2003 roku. Polska chcąc osiągnąć indeks GCI na poziomie krajów wysoko rozwiniętych musiałaby uzyskać dwukrotnie wyższą dynamikę wzrostu niż kraje innowacyjne.

Daleka od zadawalającej jest również ocena innowacyjności, przedsiębiorczości i liberalizacji w naszym kraju. Dokonując analizy tych wskaźników (tablica 2.7) zauważyć trzeba fakt, iż ich wartość średnia indeksów krajów UE-25 odbiega znacznie od wartości tych indeksów dla USA i krajów Azji Wschodniej. Świadczy to o szeregu opóźnień rozwojowych kontynentu europejskiego do innych regionów świata. Żaden z krajów UE nie osiągnął wartości indeksu informatyzacji społeczeństwa takiego jaki mają Stany Zjednoczone. Natomiast w przypadku indeksu przedsiębiorczości poziom wartości indeksu dla USA przekroczyły cztery unijne kraje (Dania, Holandia, Irlandia, Finlandia). Poziom zaś amerykańskiego indeksu liberalizacji osiągnęło aż dziesięć krajów (Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Finlandia, Dania, Szwecja, Austria, Irlandia, Luksemburg i Belgia).

Podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do indeksów innowacyjności, przedsiębiorczości i liberalizacji, także wartość indeksów informatyzacji społeczeństwa, informatyzacji przemysłu i obsługi finansowej nie dają podstaw do optymizmu.

Tabela 2.7. Ranking konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski według indeksu innowacyjności i prac badawczo-rozwojowych oraz przedsiębiorczości w 2006 roku

KRAJ	INDEKS INNOWACYJNOŚCI, BADAŃ I ROZWOJU		INDEKS PRZEDSIĘBIORCZOŚCI		INDEKS LIBERALIZACJI	
	Pozycja W UE	Wartość indeksu	Pozycja W UE	Wartość indeksu	Pozycja W UE	Wartość indeksu
Rosja						
Litwa	20	3,69	13	4,57	24	4,18
Białoruś						
Ukraina						
Słowacja	23	3,44	17	4,33	14	4,82
Czechy	16	3,85	21	3,99	13	4,96
Niemcy	3	5,31	12	4,69	1	5,71
Polska	22	3,57	25	3,60	25	4,02
UE 25 – razem		4,24		4,59		4,92
USA		6,01		5,21		5,21
Azja Wschodnia		5,23		5,11		5,13

*Azję Wschodnią ograniczono do: Japonii, Korei Płd; Tajwanu, Singapuru i Hong Kongu
Źródło: The Lizbon Review 2006. Measuring Europe`s Progress in Reform, WEF, Genewa 2006, s.6.

We wszystkich tych rankingach zajmujemy jeśli nie ostatnie, to końcowe miejsca (tabela 2.8). W rankingu według indeksu informatyzacji społeczeństwa Polska zajmując ostatnie 25 miejsce wyraźnie odstaje od innych krajów UE. W stosunku do średniej wartości tego indeksu krajów UE- 25 różnica na niekorzyści naszego kraju wynosi 1,26 pkt., a w stosunku do lidera tego rankingu – Finlandii aż o 2,61pkt. Jeszcze większe różnice są w wartości indeksu informatyzacji przemysłu. Wynoszą one 1,5 pkt w odniesieniu do średniej wartości indeksu dla krajów UE-25. Do przodującego w tym rankingu kraju Polskę dzieli aż 2,52 pkt. Do kraju przedostatniego w rankingu – Łotwy dzieli nasz kraj aż 0,71 pkt.

Również ostatnie miejsce zajmuje Polska w rankingu według indeksu obsługi finansowej. Wartość polskiego indeksu jest mniejsza od średniej wartości indeksu krajów UE-25 o 1,27 pkt. Różnica ta w odniesieniu zaś do wartości indeksu Wielkiej Brytanii – kraju przewodzącego w tym rankingu wynosi aż 2,24pkt. Do kraju przedostatniego w tym rankingu – Łotwy dzieli nasz kraj 0,56 pkt.

Podobnie jak w odniesieniu do innych indeksów, także w przypadku indeksu informatyzacji społeczeństwa, informatyzacji przemysłu oraz obsługi finansowej wartość średniej indeksów jest niższy od indeksu amerykańskiego. Zauważyć trzeba jednak, że wartość go przekraczającą osiągnęły w odniesieniu do indeksu informatyzacji społeczeństwa dwa kraje (Finlandia i Holandia); w odniesieniu do indeksu informatyzacji przemysłu dziesięć krajów (Niemcy, Dania, Francja, Luksemburg, Szwecja, Holandia, Wielka Brytania, Finlandia, Austria i Belgia); Zaś w odniesieniu do indeksu obsługi finansowej również

dziesięć krajów (Wielka Brytania, Niemcy, Szwecja, Finlandia, Dania, Holandia, Francja, Austria, Irlandia, Luksemburg).

Tabela 2.8. Ranking konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski w 2006 roku według indeksu społeczeństwa informacyjnego, informatyzacji przemysłu i obsługi finansowej

POZYCJA	INDEKS INFORMATYZACJI SPOŁECZEŃSTWA		INDEKS INFORMATYZACJI PRZEMYSŁU		INDEKS OBSŁUGI FINANSOWEJ	
	Kraj	Wartość indeksu	Kraj	Wartość indeksu	Kraj	Wartość indeksu
Rosja						
Litwa	18	3,97	19	4,86	19	4,86
Białoruś						
Ukraina						
Słowacja	19	3,97	22	4,76	22	4,84
Czechy	15	4,10	13	5,16	21	4,84
Niemcy	10	4,98	1	6,38	2	6,39
Polska	24	3,32	25	3,86	25	4,23
UE 25 – razem		4,58		5,36		5,60
USA		5,63		5,72		5,97
Azja Wschodnia		5,41		5,96		5,54

*Azję Wschodnią ograniczono do: Japonii, Korei Płd; Tajwanu, Singapuru i Hong Kongu
Źródło: The Lizbon Review 2006. Measuring Europe`s Progress in Reform, WEF, Genewa 2006, s.6.

W rankingu opracowanym przez Międzynarodowy Instytut Zarządzania Rozwojem (International Instytut for Management and Development - IMD) w Lozannie IMD Polska wypada jeszcze słabiej niż w raporcie WEF. Ranking tego instytutu dokonujący klasyfikacji najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata w 2007 roku lokuje Polskę na 52 pozycji na 61 sklasyfikowanych krajów (tabela 2.9).

Tabela 2.9. Konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski według indeksu IMD

L.P.	KRAJ	IMD – 2007		IMD -2006	IMD - 2005
		Wartość indeksu	Pozycja	Pozycja	Pozycja
1.	Rosja	47,32	43	-	-
2.	Litwa	61,07	31	-	-
3.	Białoruś	-	-	-	-
4.	Ukraina	45,48	46	-	-
5.	Słowacja	57,72	34	39	40
6.	Czechy	59,62	32	31	36
7.	Niemcy	78,02	16	26	23
8.	Polska	42,73	52	58	57

Opracowano na podstawie: IMD World Competitiveness Yearbook 2005, [w:] http://www01.imd.ch/dokuments/wcc/content/overallgraph.pdf; The World Competitiveness Scoreboord 2006, [w:] http://www01.imd.ch/dokuments/wcc/content/overallgraph.pdf; F.Topolewski, Światowy ranking konkurencyjności 2007 wg IMD, [w:] htt://www.psz.pl/kontent/.

Analizując ranking konkurencyjności należy zwrócić uwagę na fakt, iż Polska plasuje się w końcu rankingu wśród krajów Unii Europejskiej. Nasz kraj w ciągu ostatnich lat obniżył znacznie swoją pozycję. Poprawę pozycji obserwowaliśmy jeszcze w 1998 roku, gdy uplasowaliśmy się na miejscu 44, a w 2000 roku Polska zajęła nawet 38 miejsce, jednak od tego czasu nasz kraj gwałtownie pogarsza swoje miejsce w rankingu. Rok 2007 zarysował tendencje do poprawy sytuacji. Spośród krajów UE będącymi naszymi sąsiadami w sposób zauważalny poprawiły swoją pozycję Niemcy, Litwa i Słowacja. Odnotować trzeba jednak również fakt, iż w rankingu konkurencyjności IMD nasz kraj zajmuje dość odległe miejsce w porównaniu do Rosji i Ukrainy (tabela 2.9).

2.1.4. Analiza uwarunkowań społecznych

Analizę uwarunkowań społecznych będących determinantami funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP należy wiązać ściśle ze skutkami zmian jakie przyniosła działalność państwa (rządu) w sferze kreacji i realizacji polityki społecznej okresu przemian ustrojowych. Głównymi problemami przed którymi stanęło państwo na przełomie XX i XXI wieku stały się: nierówność społeczna, bieda i ubóstwo, bogactwo klas społecznych, przestępczość i korupcja[187].

Analizując ten problem, można w całym tym okresie wyróżnić szereg podokresów realizacji polityki społecznej państwa, ściśle związanych z przyjętymi i realizowanymi celami[188].

- od drugiej połowy 1989 r. do końca 1991 roku - stworzenie podstawowych regulacji aktywności państwa w odniesieniu do rynku pracy i pomocy społecznej. Było to konsekwencją odchodzenia od polityki utrzymywania pełnego zatrudnienia, zmniejszania dotacji do cen oraz ograniczania spożycia zbiorowego na rzecz spożycia indywidualnego;
- lata 1992-1993 - reforma podatkowa i rozpoczęcie procesu decentralizacji instytucji usług społecznych oraz korekty w zakresie świadczeń społecznych;
- lata 1994-1995 - łagodzenie społecznych skutków transformacji poprzez odejście od ograniczania wzrostu płac, politykę wzrostu płacy minimalnej oraz niektórych świadczeń, a także ustawowe uregulowanie świadczeń socjalnych zakładów pracy;

---

[187] Por. Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku, praca zbiorowa pod redakcja A.Kojdera, BSiE KS, Warszawa 2002

[188] Por. Transformacja społeczno-gospodarcza ..., op.cit, s 228-232.

- lata 1996-1998 to korekty świadczeń, głównie w kierunku ich ograniczania. Równocześnie toczyła się intensywna debata na temat reform w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, edukacji i pomocy społecznej. Tworzono szeroki program polityki prorodzinnej państwa;
- od roku 1999 - po dzień dzisiejszy (2008r.) nadal - zaczęto wprowadzać uchwalone wcześniej reformy systemowe w podstawowych dziedzinach sfery społecznej, tj. emerytalną, ochrony zdrowia oraz edukacji.

Charakteryzując ogólnie pierwsze lata transformacji w sferze społecznej ocenia się, że był to okres polityki pasywnej, dostosowującej rozwiązania instytucjonalne do trudnego początku w sferze realnej. Decyzje podejmowane w okresie kryzysu próbowały łagodzić trudności i ochraniać grupy poszkodowane, co nie zawsze było skuteczne . Polityka społeczna tego okresu nie była strategiczną polityką przebudowy stosunków społecznych. Był to okres tworzenia podwalin innego sposobu realizacji polityki społecznej niż w okresie realnego socjalizmu.

Najpoważniejszym, niepożądanym skutkiem przemian po 1989 r. było gwałtowne narastanie bezrobocia. Pierwsze rozwiązania systemu ochrony socjalnej dla bezrobotnych były bardzo hojne i łatwe do uzyskania. Uporządkowała je Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu[189]. Kolejnym konstruktywnym krokiem w tym zakresie stało się wydanie, pod koniec 1991 r. rozporządzenia w sprawie organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych oraz skierowanie środków na subsydiowanie miejsc pracy dla niektórych grup pracowników, np. osób niepełnosprawnych. Obawa przed dalszym wzrostem bezrobocia wpłynęła też na zmiany w systemie emerytalno-rentowym, które dopuszczały przechodzenie na wcześniejszą emeryturę lub rentę inwalidzką osób zagrożonych bezrobociem. Spowodowało to wzrost korzystania ze świadczeń emerytalno-rentowych w niespotykanej skali, co wraz ze zwiększeniem zasiłków dla bezrobotnych jeszcze bardziej obciążyło finanse publiczne.

Następne lata (1992-1993) były okresem tworzenia nowych instytucji w sferze finansów publicznych oraz zmian administracyjnych i korekt finansowych w sferze świadczeń społecznych. Postępował proces przekazywania instytucji usług społecznych gminom, w tym placówek oświatowych, przedszkoli i szkół, ośrodków opieki społecznej, niektórych placówek ochrony zdrowia oraz kultury. Dokonano korekty w zakresie zasiłków dla bezrobotnych oraz innych świadczeń, które polegały przede wszystkim na obniżaniu ich przeciętnego poziomu..

---

[189] Por. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w: „Dz.U" 1991 nr 106 , poz. 457.

W latach 1994-1995 środki na działania socjalne zostały zwiększone. Nowa polityka wykorzystywała efekty ożywienia gospodarczego i zapoczątkowaną wówczas tendencję spadku bezrobocia Powstały programy rządowe w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej nastawione na pomoc celową i aktywizację osób pobierających świadczenia, które znalazły wyraz w zmienionej definicji bezrobotnego. Zgodnie z nowymi przepisami, zatrudnienie objęło również prace zlecone, umowy o dzieło czy umowy agencyjne, co bardziej restrykcyjnie definiowało sytuację osób rzeczywiście pozostających bez pracy.

Większą ochronę socjalną przyznano natomiast zagrożonym bezrobociem osobom w wieku przedemerytalnym oraz osobom z dziećmi na utrzymaniu. Dla starszych pracowników zagrożonych bezrobociem wprowadzono tzw. świadczenie przedemerytalne. Chodziło przy tym o ograniczenie tendencji wcześniejszego przechodzenia na emeryturę lub starań o rentę inwalidzką. Równocześnie, wobec diagnozy ubóstwa w Polsce, z której wynikało, że bieda w znacznie większej skali dotyka dzieci i pracujących młodych ludzi niż osoby starsze - w celu osłabienia negatywnego wpływu bezrobocia młodych na sytuację finansową ich rodzin - wprowadzono zasadę przedłużania okresu pobierania zasiłku przez bezrobotnego posiadającego dzieci na utrzymaniu, gdy współmałżonek jest także bezrobotny.

Ważnym posunięciem politycznym w tym okresie było zniesienie konfliktogennego podatku od przyrostu wynagrodzeń (tzw. popiwku) i wprowadzenie negocjacyjnego mechanizmu określania płac. Z kolei, w znowelizowanej w grudniu 1995 r. Ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu[190] znalazło - pełniejszy niż wcześniej wyraz przeciwdziałanie antymotywacyjnym bodźcom osłony socjalnej bezrobotnych. Zaostrzone zostały jednocześnie przepisy dotyczące obowiązku przyjęcia pracy oferowanej bezrobotnemu.

Wysokie bezrobocie wśród absolwentów i występujące równocześnie częste zjawisko nadużywania uprawnień do tych zasiłków, przyspieszyły zapewne opracowanie specjalnego rządowego Programu Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży.

W latach 1996-1998 zintensyfikowano dyskusje wokół zasadniczych reform: ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej i edukacji. Jednocześnie rozszerzono zakres świadczeń i korygowano uprawnienia do ich otrzymywania.

W 1999 r. rozpoczął się proces wdrażania reform w podstawowych dziedzinach sfery społecznej, tj. systemach: emerytalnym, ochrony zdrowia i edukacji. Start tych reform okazał

---

[190] Por. Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, w: Dz.U 1996 nr 5 poz. 34.

się bardzo trudny, głównie na skutek braku precyzyjnych programów wdrożeniowych oraz upolitycznienia procesu implementacji.

W realizacji reformy emerytalnej pierwsze trudności wynikały z opóźnienia prac legislacyjnych, nieprzygotowania głównego realizatora — ZUS, a także braku sprawnie funkcjonującego systemu informatycznego. Na krytyczną ocenę reformy ochrony zdrowia złożyły się przyczyny natury koncepcyjnej i wdrożeniowej. Przyjęcie, pod naciskiem problemów budżetowych państwa, obniżonego poziomu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne (7,5%, zamiast 10%) pogłębiło problemy okresu przejściowego. W sferze projektów pozostała podstawowa zasada reformy, że „pieniądz będzie szedł za pacjentem". Zmniejszył się dostęp do świadczeń medycznych w ramach powszechnego ubezpieczenia z równoczesnym ich przesunięciem do sektora prywatnego. Jednocześnie nastąpiło zagrożonie istnienia wielu placówek, dla których kasy chorych (a później NFZ) nie miały środków.

Problemy finansowe zakłóciły również start reformy edukacji. Gmin i powiatów - w większości - nie było stać na sfinansowanie oddzielenia 3-letnich gimnazjów od 6-letnich szkół podstawowych. Likwidowanie małych szkół wiejskich prowadzi do licznych konfliktów między środowiskiem lokalnym, a reformatorami. Realizacja znacznej podwyżki płac nauczycieli i powiązanie poziomu wynagrodzeń z jakością pracy zostały zakłócone przez niefortunny tryb przygotowania .

Przedstawiona sytuacja także dotyczy sytuacji socjalno-bytowej żołnierzy zawodowych ich rodzin[191]. Osobnym problemem zrodzonym na bazie transformacji sił zbrojnych, wyrażających się miedzy innymi redukcją ich stanów osobowych, stała się rekonwersja kadr zwalnianych ze służby wojskowej[192].

Podsumowując analizę uwarunkowań społecznych funkcjonowania SOP, stwierdzić wypada, że w okresie transformacji dokonano istotnych wysiłków dla zbliżenia polskiego modelu polityki społecznej do funkcjonujących w rozwiniętych krajach UE, a w odniesieniu do żołnierzy i pracowników cywilnych wojska zbliżonych do funkcjonujących w innych państwach NATO i dostosowania go do warunków gospodarki rynkowej. Nie zdołano jednak zakończyć procesu wypracowywania nowego, spójnego systemu polityki społecznej, który do dnia dzisiejszego jest jeszcze w fazie kreacji, a dokładniej rzecz biorąc okresie permanentnej restrukturyzacji.

---

[191] Por. R.Chyżyński, Uwarunkowania ekonomiczne sytuacji socjalno-bytowej żołnierzy zawodowych (praca doktorska), AON, Warszawa 2003

[192] Por. L.Kościelecki, Rekonwersja kadr w okresie przemian strukturalno-organizacyjnych Sił Zbrojnych RP (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 2004

2.1.5. Analiza uwarunkowań militarnych

Analiza kolejnego „obszaru" uwarunkowań funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP, a mianowicie uwarunkowań militarnych, wymaga z uwagi na przejrzystość i zrozumienie prowadzonych dociekań, przeprowadzenie jej w sposób niejako dwuetapowy. W pierwszym kroku badawczym wypada ukierunkować dociekania na identyfikację uwarunkowań *stricte* związanych z potencjałem militarnym naszego kraju tak w wymiarze czasowym, jak też przestrzennym - w oparciu o analizę porównawczą Polski na tle państw sąsiedzkich. W kolejnym zaś kroku należy skoncentrować się na kwestiach poziomu utrzymania wspomnianego potencjału tzn. na analizie stanu finansowania armii, w poszczególnych okresach. Takie podejście, umożliwia bowiem zarówno stosunkowo dogłębną analizę problemu, przy zachowaniu syntetyki jego ujęcia, jak też pozwala scalić dwa obszary jakie wzajemnie się przenikają w zakresie omawianych uwarunkowań tj. obronność - armia i ekonomia (gospodarka) - finanse[193].

2.1.5.1. Analiza potencjału militarnego Polski i państw sąsiedzkich

Pierwszym wskaźnikiem branym przy analizie potencjału militarnego danego kraju pod uwagę jest wielkość sił zbrojnych – ich obecny stan a także perspektywy ich zmian[194]. Parametr ten jest niezwykle istotny w przypadku oceny kondycji gospodarczo-obronnej gdyż świadczy on o wadze jaką dany kraj przywiązuje do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa (zwłaszcza w odniesieniu do terytorium i liczby mieszkańców danego państwa).

Analiza dostępnych, podstawowych danych (tabela 2.10 oraz wykres 2.8) nasuwa kilka istotnych wniosków dotyczących tego obszaru. Największą liczebnie armię spośród Polski i jej sąsiadów posiada nadal Rosja. Na koniec 2006r. liczebność armii tego kraju była około 4-krotnie większa od liczebności sił zbrojnych Niemiec; 5,5-krotnie większa od Ukrainy; 7,3-krotnie większa od Polski; 14-krotnie większa od Białorusi, 46-krotnie od Czech; prawie 51-krotnie od Słowacji oraz aż 76-razy była ona większa liczebnie od potencjału posiadanego przez Litwę. Oznaczało to także wyraźne obniżenie liczby żołnierzy przypadającej na 1000 mieszkańców, w porównaniu do 1990 roku (wykres 2.8). w prezentowanym okresie panowała ogólna tendencja do zmniejszania liczebności sił

---

[193] Por. R. Jakubczak, Wybrane problemy bezpieczeństwa militarnego Polski, w: Patriotyzm ...op.cit., s.123-139.

[194] J.Stepak, Potencjały militarne wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza, AON, Warszawa 2000; J.Zubek, Zadania, skład i struktura SZ RP – stan obecny i perspektywy rozwoju, WKO AON, Warszawa 2004.

zbrojnych[195]. Proces ten jednak nie miał jednakowego przebiegu we wszystkich omawianych krajach. Niemcy (o 39%) i Słowacja (o 57%) zredukowały liczebność armii. Największe w wymiarze % zmniejszenie liczebności armii, miało miejsce w Czechach (o prawie 89%); następnie w Rosji (o przeszło 74%); dalej na Słowacji (o 57%) i w Polsce (o 46%) oraz na Białorusi (o 42%); w Niemczech (o 39%) oraz na Ukrainie (o przeszło 18%). Wyjątkiem w tym względzie stanowi jedynie Litwa, która nie zmniejszyła, a przeciwnie zwiększyła swoją armię prawie 2-krotnie.

Tabela 2.10. Liczebność sił zbrojnych Polski i państw sąsiedzkich w latach 1990-2006
(tys. żołnierzy służby czynnej)

Lp.	Państwo	Rok				
		1990	1995	2000	2005	2006
1.	**Białoruś**	125,0[1)]	98,4	82,9	72,9	72,9
2.	**Czechy**	198,2[2)]	86,4	57,7	22,3	22,3
3.	**Litwa**	7,0[1)]	4,9	12,2	13,5	13,5
4.	**Niemcy**	469,0	339,9	308,4	284,5	284,5
5.	**Polska**	260,8	223,6	177,7	141,5	141,5
6.	**Rosja**	3988,0[3)]	1520,0	977,1	1037,0	1027,0
7.	**Słowacja**	47,0[4)]	47,0	38,6	20,2	20,2
8.	**Ukraina**	230,0[1)]	452,5	303,8	187,6	187,6

[1)] 1992 [2)] Czechosłowacja [3)] ZSRR [4)] 1993.

Źródło: opracowano na podstawie The Military Balance 2007, 2006, 2006/2005, ..., 1991/1990, The International Institut for Strategic Studies, Oxford University Press, London 2007, ..., 1991

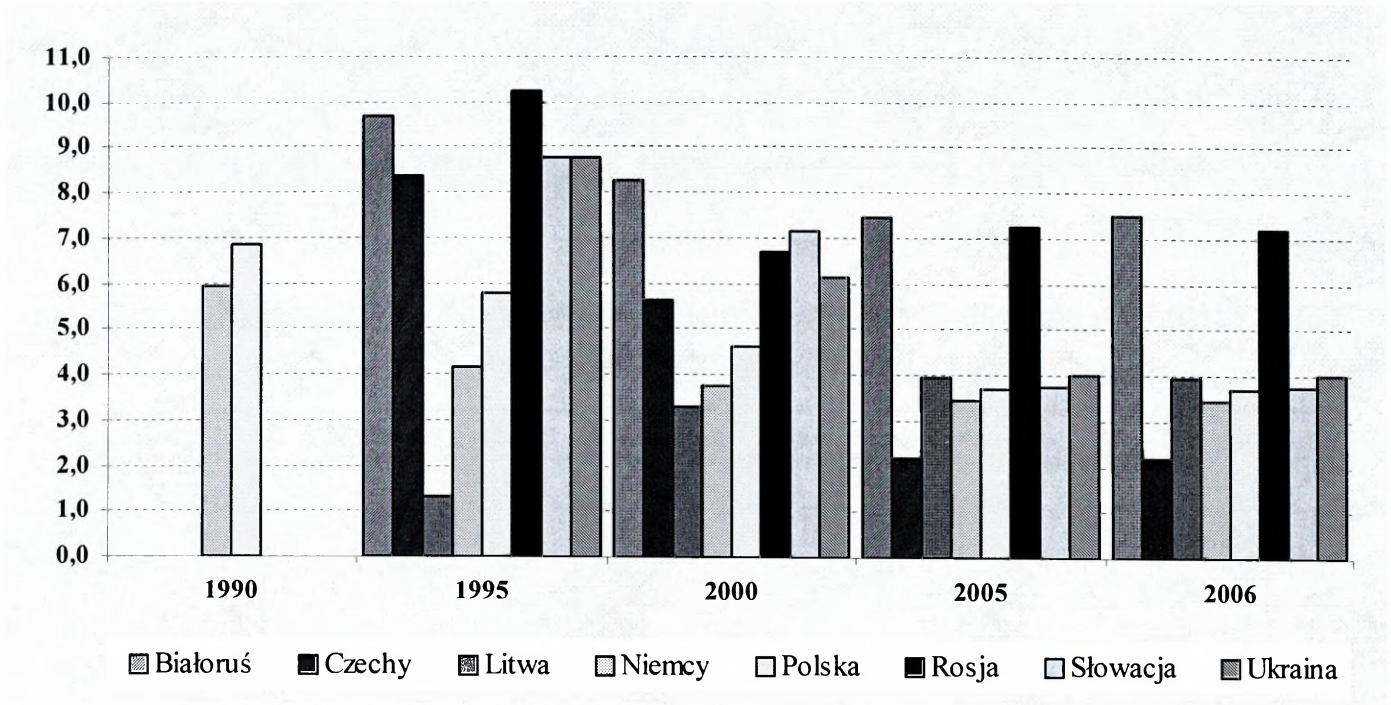
Odnosząc liczebność sił zbrojnych poszczególnych krajów do ich potencjału ludnościowego (wykres 2.9) zauważyć trzeba, iż Rosja poczynając od 2000r. spadła pod względem wartości tego wskaźnika z pierwszego miejsca, na rzecz Białorusi. Według danych z roku 2006, Polska ze średnią ok. 3,8 żołnierza na 1 tyś. mieszkańców, znajduje się na szóstej pozycji, wśród analizowanej grupy krajów, po takich państwach jak Białoruś, Rosja, Ukraina, Litwa i Słowacji. Mniejszym wskaźnikiem legitymują się jedynie Niemcy.

Porównanie potencjałów militarnych przez pryzmat liczebności armii poszczególnych państw nie odzwierciedla jednak w pełni możliwości danych sił zbrojnych i ich jakości choćby z tego względu, że nie wszystkie armie mają jednakowy charakter organizacyjno-kadrowy np. siły zbrojne Niemiec mają ogólnie rzecz biorąc charakter armii zawodowej, natomiast Rosja opiera się na armii z poboru.

[195] Proces redukcji liczebnej sił zbrojnych większości państw rozpoczął się z chwilą zakończenia zimnej wojny.

Wykres 2.9

Liczba żołnierzy przypadająca na 1000 mieszkańców w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 1990-2006



Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w tabeli 2.10.

Z uwagi na posiadany potencjał militarny nadal pozycję lidera w tej części Europy zajmuje Rosja, z której głosem w sprawach kształtowania bezpieczeństwa muszą się liczyć wszystkie pozostałe państwa a nawet tak potężna organizacja militarna jak Sojusz Północnoatlantycki.

Analiza potencjału obronnego (militarnego) nie może się odbyć również bez przyjrzenia się kwestii wyposażenia będącego do dyspozycji sił zbrojnych danego kraju. Zarówno stan osobowy poszczególnych armii jak również ilość oraz rodzaj uzbrojenia i sprzętu będącego do ich dyspozycji regulowana jest obecnie poprzez międzynarodowe porozumienia i traktaty, które narzucają określone limity w omawianym zakresie. W większości przypadków są one przestrzegana przez kraje, które są stronami danych umów. Przykładem tego typu porozumienia jest Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (tzw. Traktat CFE)[196], który to narzuca górne limity konwencjonalnego uzbrojenia jakie mogą posiadać dane kraje.

[196] Wszystkie omawiane kraje tj. Białoruś, Czechy, Niemcy, Polska, Rosja, Słowacja i Ukraina ratyfikowały Traktat CFE. Jedynie Litwa do dnia dzisiejszego nie jest jego stroną (nie ma określonych limitów uzbrojenia).

Tabela 2.11. Wyposażenie Sił Zbrojnych RP i państw sąsiedzkich (stan na dzień 31 grudnia a)1998 r.; b) 2007r.)

Lp.	Państwo		Rodzaj sprzętu				
			Czołgi (MTB)	**Bojowe wozy pancerne** (AIFV)	**Artyleria** (ARTY)	**Samoloty bojowe** (AIRCRAFT)	**Śmigłowce szturmowe** (ATK)
1.	**Rosja**	a	5608 (6400)	10140 (11480)	6298 (6415)	2989 (3450)	829 (890)
2.	**Litwa**	a b		30 10 (BRDM-2)	18 133	4 10	3 9 (SPT)
3.	**Białoruś**	a b	2183 1586 (1800)	2839 1588 (2600)	1533 1499 (1615)	338 175 (260)	79 50 (80)
4.	**Ukraina**	a b	4039 2984 (4080)	4896 2818 (5050)	3727 3705 (4040)	1008 211 (1090)	270 139 (330)
5.	**Słowacja**	a b	478 245 (478)	683 387 (683)	383 341 (383)	114 46 (115)	19 16 (25)
6.	**Czechy**	a b	953 181 (957)	1363 508 (1367)	757 326 (757)	187 50 (230)	36 38 (50)
7.	**Niemcy**	a b	3036 2035 (4166)	2622 2218 (3446)	2056 1364 (2705)	578 298 (900)	224 192 (306)
8.	**Polska**	a b	1721 946 (1730)	1455 1402 (2150)	1581 956 (1610)	400 103 (460)	92 54 (130)

Uwagi. W nawiasach podano limity uzbrojenia obowiązujące poszczególne kraje zgodnie z Traktatem o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie /CFE/. W przypadku Litwy limity powyższe nie występują gdyż państwo to nie jest stroną Traktatu CFE. Dane dotyczą roku 1997 (a) oraz roku 2007 (b).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Polarczyk, NATO w świecie, Polska w NATO, Kancelaria Sejmu, raport nr 159, Warszawa 1999, s. 123.; The Military Balance 2008, The International Institut for Strategic Studies, Oxford University Press, London 2008, s. 101-207.

Analiza wyposażenia sił zbrojnych Polski i jej sąsiadów przez pryzmat pięciu podstawowych wskaźników charakterystycznych tj. liczba czołgów, wozów bojowych, artylerii, samolotów bojowych i śmigłowców szturmowych (tabela 2.11), upoważnia do wyciągnięcia szeregu wniosków:

- największym potencjałem militarnym z uwagi na ilości posiadanego uzbrojenia konwencjonalnego dysponuje w dalszym ciągu Rosja, co jest rzeczą zrozumiałą jeśli weźmie się pod uwagę liczebność armii tego kraju;
- ilość posiadanego przez armię polską uzbrojenia i sprzętu klasyfikuje nasz kraj na piątej pozycji wśród grupy 8 wymienionych krajów. Większą ilością sprzętu dysponują siły zbrojne Rosji, Ukrainy, Niemiec i Białorusi, mniej uzbrojenia posiadają natomiast armie Czech, Słowacji i Litwy;
- biorąc pod uwagę kryterium wymagań narzuconych limitów przez Traktat CFE, sytuacja w poszczególnych państwach wygląda różnie; chociaż wszystkie analizowane kraje mają potencjał ilościowy mniejszy od założonego.

Analiza wielkości posiadanego przez dane kraje uzbrojenia konwencjonalnego wymaga także uwzględnienia kwestii jego nowoczesności i poziomu utrzymania. W tym względzie sytuacja jest dalece zróżnicowana. Jedynie Niemcy posiadają uzbrojenie, które w większości nie odbiega od obecnie obowiązujących standardów światowych w tej materii, a stan jego utrzymania można uznać za bardzo dobry. Natomiast pozostałe kraje, z uwagi na niedawną przynależność do bloku wschodniego (Układ Warszawski), dysponują poza nielicznymi wyjątkami, sprzętem przestarzałym, który powinien być jak najszybciej wymieniony bądź zmodernizowany, jeśli weźmiemy pod uwagę specyfikę ewentualnego konfliktu zbrojnego.

2.1.5.2. Analiza poziomu finansowania sił zbrojnych Polski i państw sąsiedzkich

Redukcji liczebności polskiej armii i sił zbrojnych krajów bezpośrednio sąsiadujących z Polską, o której była mowa wcześniej, coraz częściej towarzyszą zmiany jakościowe w strukturach organizacyjnych sił zbrojnych. Współcześnie chodzi głównie o zdolność działania wojsk w trzech wymiarach, między innymi przez tworzenie jednostek aeromobilnych, budowy sił lekkich (powietrznodesantowych, górskich, lekkiej piechoty) kosztem jednostek ciężkich. Potrzeba bowiem wojsk przygotowanych do udziału w konfliktach lokalnych, misjach pokojowych czy operacjach humanitarnych. Jednocześnie można zaobserwować intensywny postęp techniczny w dziedzinie środków walki. Bowiem coraz częściej armie wielu państw odchodzą od „ilościowej" strony zarówno stanów osobowych jak i wyposażenia na rzecz strony „jakościowej". Nowoczesna technika i organizacja ma być substytutem dla liczebności.

W ciągu najbliższych lat można spodziewać się więc dalszego odchodzenia od armii ilościowej na rzecz jej profesjonalizacji i wzrostu jakości uzbrojenia dającego wyższą

efektywność i szybkość działania. Konflikty jakie w latach dziewięćdziesiątych miały miejsce w Afryce, na Bliskim Wschodzie czy Bałkanach jak i działania obecne w Iraku i Afganistanie wskazują, że nadszedł czas armii mniejszych, ale za to mobilnych, wyposażonych w najnowocześniejsze systemy uzbrojenia, łączności i rozpoznania. Potrzebne są jednostki rozwinięte, zdolne przystąpić do działania w ciągu kilku lub kilkunastu godzin. Aby jednak posiadać tego typu armie niezbędne jest ponoszenie odpowiednio wysokich kosztów związanych z ich funkcjonowaniem, a odzwierciedlonych wysokością nakładów sygnowanych corocznie na utrzymanie i szkolenie sił zbrojnych.

Wskazane tendencje znalazły odzwierciedlenie w kształtowaniu się wydatków wojskowych w Polsce w latach transformacji systemowej[197].

Po tym krótkim wprowadzeniu, wypada przejść do analizy drugiego „obszaru" tworzącego uwarunkowania militarne funkcjonowania SOP tj. do analizy zmian w poziomie finansowania SZ RP i krajów ościennych.

Analiza danych dotycząca wartości globalnych wydatków wojskowych ponoszonych przez badane kraje w latach 1990-2006 (tabela 2.12 i 2.13) pozwala dojść do następujących konkluzji. Biorąc pod uwagę kryterium wysokości bezwzględnych wydatków wojskowych poszczególnych państw poddanych analizie uwidacznia się bardzo duże zróżnicowanie wydatków pomiędzy nimi. Największe kwoty na utrzymanie potencjału militarnego wśród analizowanej grupy państw przeznaczają Niemcy – przy tendencji do ich ograniczania, a następnie Rosja przy tendencji do ich zwiększania. Ranking pod tym względem przedstawia się następująco[198]: Niemcy; Rosja (1,06); Polska (5,84); Ukraina (18,2); Czechy (14,33); Słowacja (42,36); Białoruś (64,4); Litwa (110,4). Postrzegając zaś wysokość wydatków wojskowych przez pryzmat ich procentowego udziału w PKB widać, iż największy ciężar ekonomiczny ponoszonego wysiłku militarnego zanotowała Rosja, a w dalszej kolejności Ukraina, Polska, Czechy, Słowacja, Niemcy, Białoruś i Litwa. Analiza udziału wydatków wojskowych w PKB zwraca również uwagę na fakt ich stopniowej redukcji (pomijając w tym względzie Rosję i Litwę), co jest logicznym następstwem ogólnie panujących tendencji w tym obszarze na świecie. Wielkość procentowego udziału wydatków wojskowych w PKB i ich bezwzględne wielkości pozwalają zauważyć ich bezpośredni związek z poziomem rozwoju gospodarczego danego kraju. W rozmiarach bezwzględnych wydatków wojskowych Polska wydaje nieporównywalnie mniej niż potęgi europejskie, takie jak np. Rosja czy Niemcy dysponujące wielkim potencjałem ekonomiczno-obronnym. Jednak ich wydatki są

[197] K.Stańczyk, J.Płaczek, Tendencje w wydatkach wojskowych polski w latach 2001-2004, w; „Zeszyty naukowe AON", 2005 nr 3, s.119-128

[198] W nawiasach podano ile razy wydatki wojskowe danego kraju były mniejsze od kwot przeznaczanych na utrzymanie sił zbrojnych Niemiec.

kształtowane na innych podstawach niż w Polsce: Rosja ma interesy, tradycje i ambicje globalne, natomiast poziom wydatków Niemiec wynika z ich ekonomicznej siły. Pomimo faktu, iż Polska nie może się równać pod względem wydatków wojskowych ani z Niemcami ani z Rosją, to jednak sytuacja naszego kraju wygląda nader korzystnie pod względem rozmiarów kształtowania się powyższego parametru na tle innych krajów przechodzących procesy transformacji.

Tabela 2.12. Wielkość wydatków wojskowych w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 2000-2006 (mln dolarów USA, wg cen stałych z 2005 r.)

Lp.	Państwo	Rok						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.	**Rosja**	19100	21300	23600	25100	26100	31100	34700
2.	**Litwa**	242*	242*	264	305	319	308	335
3.	**Białoruś**	205	274	284	287	348	368	574
4.	**Ukraina**	1772	1497	1592	1839	1985	1999*	2023*
5.	**Słowacja**	676	761	771	818	760	824	873
6.	**Czechy**	2082	2003	2140	2325	2231	2210	2264
7.	**Niemcy**	41147	40474	40604	40044	38816	38060	36984
8.	**Polska**	4874	4990	5073	5311	5615	5880	6330

*Szacunki wg SIPRI

Źródło: opracowano na podstawie *The SIPRI Military Expenditure Database* [online], Stockholm International Peace Research Institute, 2007 [dostęp: 13.02.2008].

Tabela 2.13. Wielkość wydatków wojskowych w Polsce i krajach sąsiedzkich w % PKB w latach 1990-2006

Lp.	Państwo	Rok				
		1990	1995	2000	2005	2006
1.	**Rosja**	12,3	4,4	3,7	4,1	...
2.	**Litwa**	0,6[2)]	0,4	1,4	1,2	...
3.	**Białoruś**	1,5[1)]	1,6	1,3	1,2	1,1
4.	**Ukraina**	0,5[2)]	2,8	3,6	2,4	...
5.	**Słowacja**	2,0[2)]	3,2	1,7	1,7	...
6.	**Czechy**	2,3[2)]	1,9	2,0	1,8	1,8
7.	**Niemcy**	2,8	1,6	1,5	1,4	...
8.	**Polska**	2,8	2,0	1,8	1,9	1,9

Uwagi: [1)] 1992 [2)] 1993

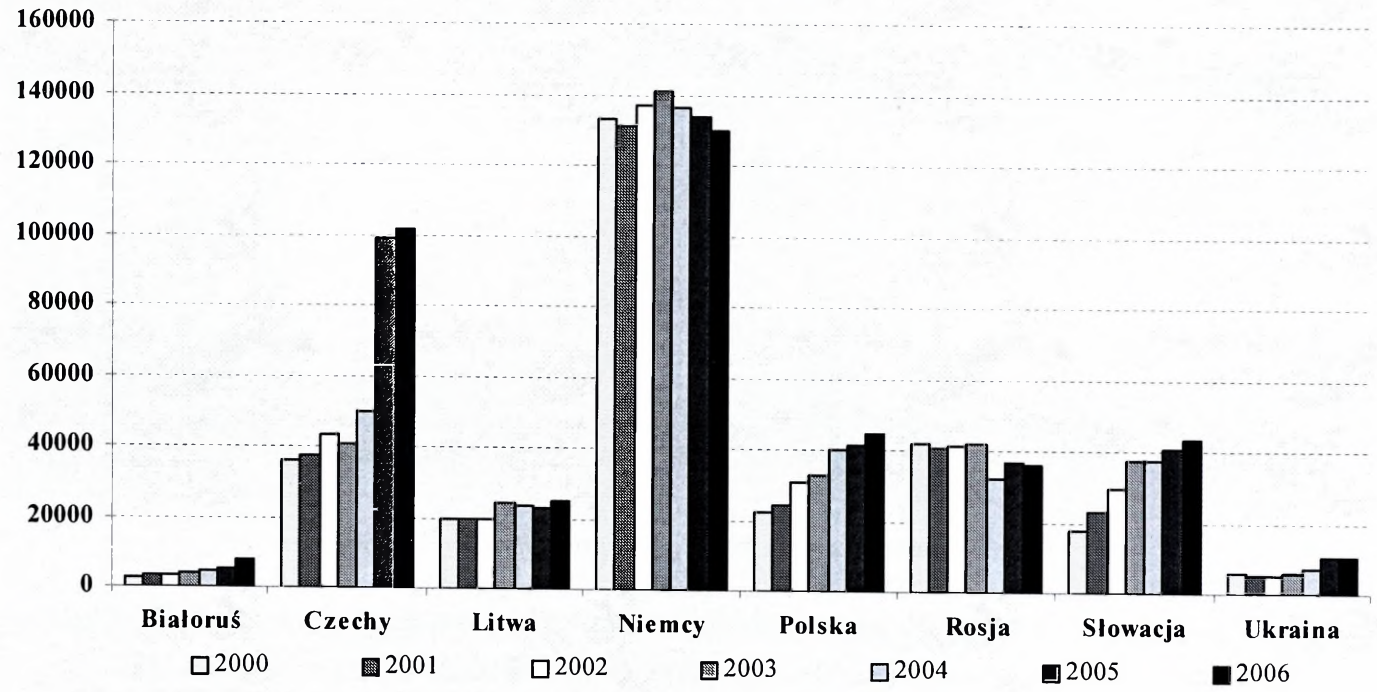
Źródło: opracowano na podstawie *The SIPRI Military Expenditure Database* [online], Stockholm International Peace Research Institute, 2007 [dostęp: 13.02.2008].

Ważnym wskaźnikiem informującym o zakresie finansowania sił zbrojnych poszczególnych krajów jest wysokość wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza (wykres 2.10). Wskaźnik ten opisuje nakłady nie tylko na utrzymanie i szkolenie

wojsk, lecz przede wszystkim nakłady związane z utrzymaniem i zakupem uzbrojenia i wyposażenia oraz tworzeniem odpowiedniej infrastruktury. Te dwa elementy decydują współcześnie o sile rażenia, skuteczności i mobilności armii. Istniejące zróżnicowanie w tej dziedzinie jest spowodowane nie tylko czynnikiem ekonomicznym, ale także umiejscowieniem sfery militarnej w polityce (np. zakresem obecności militarnej w różnych regionach świata). Z tego punktu widzenia podkreślić należy duże różnice Polski wobec naszych sąsiadów, zwłaszcza zaś wobec Niemiec. Sytuacja ta w sposób bezpośredni rzutuje na ekonomiczne podstawy SOP. Postępująca degradacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego na wyposażeniu tych państw związana z permanentnym niedoinwestowaniem tego obszaru funkcjonowania sił zbrojnych może doprowadzić w niedalekiej przeszłości do jeszcze gorszej sytuacji w tej materii.

Wykres 2.10

Wysokość wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 2000-2006 (w USD)



Źródło: opracowano na podstawie *The SIPRI Military Expenditure Database* [online], Stockholm International Peace Research Institute, 2007 [dostęp: 13.02.2008].

Analiza uwarunkowań militarnych funkcjonowania EPSOP Polski wymaga również uwzględnienia tak ważkiego problemu jak międzynarodowy handel sprzętem specjalnym. Powinien być on prowadzony zgodnie z obowiązującymi w kraju regulacjami oraz podlegać stosownej kontroli[199]. Analiza kształtowania się wolumenu exportu i importu broni konwencjonalnej w Polsce, jak i w krajach sąsiedzkich pozwala zauważyć dużą zmienność co do wielkości i tempa zmian handlu sprzętem specjalnym (wykres 2.11). W Polsce

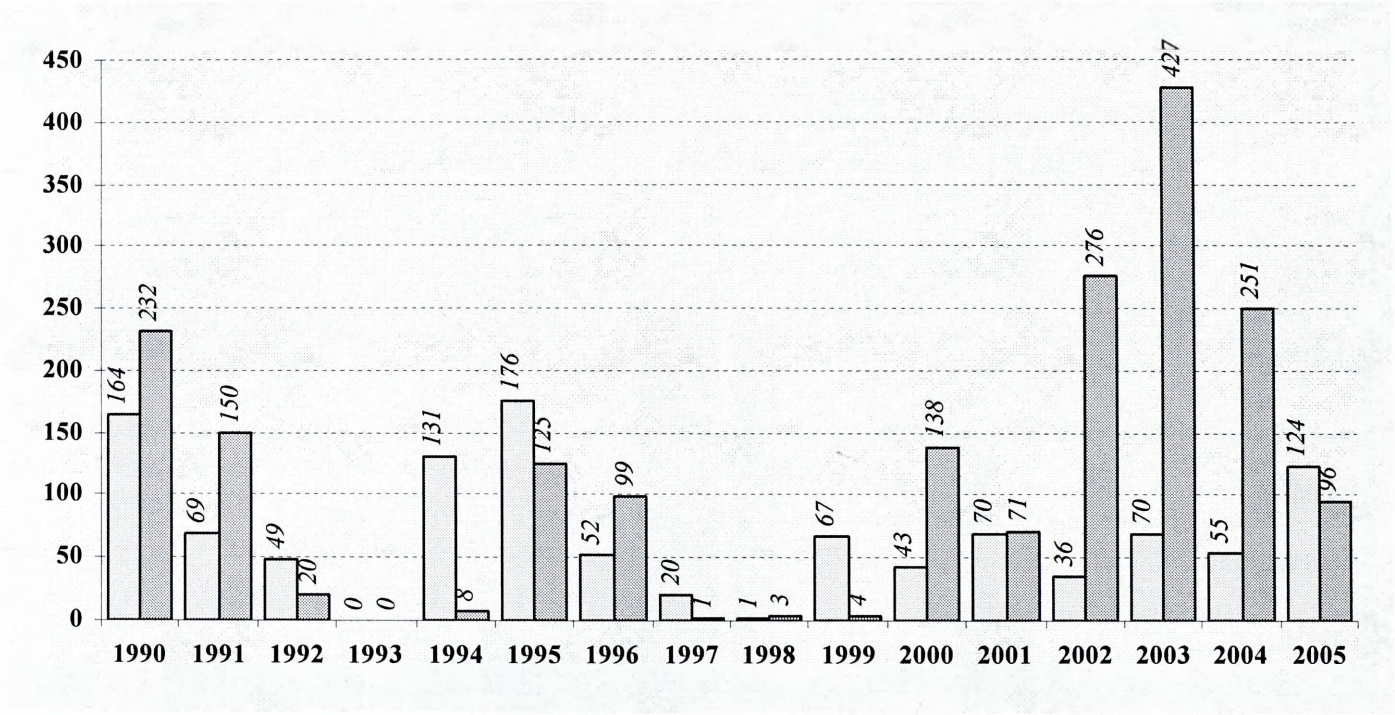
[199] Por. M. Suska, Kontrola handlu uzbrojeniem konwencjonalnym, w:Wiedza Obronna" 2005 nr 2, s.38-44.

w większości, za wyjątkiem lat 1994-1995 i w roku 1999, mieliśmy do czynienia z ujemnym bilansem handlowym. Największy jego poziom miał miejsce w 2003 roku. W praktyce we wszystkich latach pierwszej dekady XXI wieku daje się zauważyć udział zakupów zagranicznych sprzętu specjalnego w modernizacji polskiej armii.

Z analizy przedstawionych danych dotyczących międzynarodowego handlu bronią konwencjonalną prowadzonego przez Polskę i kraje sąsiedzkie w prezentowanym okresie wynika, iż czołowe miejsca pod tym względem wśród ocenianej grupy zajmują Rosja, Niemcy i Ukraina.

Wykres 2.11

Polski handel uzbrojeniem w latach 1990-2005
(mln USD, ceny stałe z 1990 r.)



*(**kolumny jasne** – eksport; **kolumny ciemne** – import)*

Źródło: opracowano na podstawie *The World Development Indicators (WDI) Online* [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008]

Analiza wielkości exportu broni konwencjonalnej w latach 1995-2005, będąca wynikiem badań tego zagadnienia przez uczonych i analityków ze Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) pozwala zauważyć, iż grupa analizowanych 8 państw (za wyjątkiem Litwy) należy do czołowych eksporterów broni konwencjonalnej na świecie. Świadczy o tym przedstawiona klasyfikacja (tabela 2.14), według której czołowe miejsca obecnie zajmują w kolejność państw: Rosja, Niemcy, Ukraina, Białoruś, Polska, Czechy i Słowacja. Należy przy tym nadmienić, że pozycja zajmowana w rankingu handlu uzbrojeniem przez Polskę jest niezadowalająca i może świadczyć zarówno

o braku odpowiedniej polityki państwa w tej materii oraz słabej kondycji polskiego sektora przemysłu zbrojeniowego. Pomimo podejmowanych w ostatnich latach wielu działań mających na celu poprawę sytuacji polskiego sektora zbrojeniowego, którego przykładem jest przeprowadzona w Polsce w latach 1991-1996 komercjalizacja całego sektora nie udało się jak do tej pory wypracować kompleksowej strategii w tym obszarze[200]. Pozytywnym przykładem w tej kwestii jawi się opracowany w roku 1998 *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i technicznej modernizacji sił zbrojnych.* Biorąc pod uwagę systematycznie prowadzone analizy dotyczące sytuacji polskiego przemysłu zbrojeniowego, nawet jeśli generalne założenia *Programu* zostaną zrealizowane w niewielkim stopniu powinno to w sposób istotny wpłynąć na konkurencyjność polskich wyrobów zbrojeniowych, a tym samym przyczynić się do polepszenia kondycji polskiej zbrojeniówki.

Tabela 2.14. Miejsce Polski i państw sąsiedzkich w świecie pod względem wartości exportu broni konwencjonalnych w latach 1995-2005 (ceny stałe z 1990 r., mln dolarów USA)

Lp.	Państwo	Eksport w latach						Miejsce w świecie 1999/2005
		1995	1999	1995-1999	2001	2005	2001-2005	
1.	**Rosja**	3339	3125	14628	5584	5771	28982	2/1
2.	**Litwa**	-	-	-	-	-	3	- /57
3.	**Białoruś**	24	38	757	299	-	482	13/14
4.	**Ukraina**	175	429	2048	702	188	2226	8/6
5.	**Słowacja**	85	0	190	73	-	196	21/22
6.	**Czechy**	187	124	521	89	10	222	17/20
7.	**Niemcy**	1465	1334	6085	640	1855	5603	5/4
8.	**Polska**	187	51	308	70	124	355	20/16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2000, Oxford University Press, New York 2000,s.372-373; SIPRI Yearbook 2006, Oxford University Press, New York 2006, s. 481-482.

Analizując z kolei wielkość importowanej przez Polskę i jej bezpośrednich sąsiadów broni konwencjonalnej w ostatnich latach (tabela 2.15) widać, iż państwa te nie należą do czołowych światowych importerów tego typu sprzętu. Wynika to głównie z kilku faktów: po

[200] Szerzej na ten temat zob. m.in. w: Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989-1997), red. M. Daniluk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999; M. Kowalski, Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat, w: Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze - Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998; H. Chyłkowski, P. Wieczorek, Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990-1997 na tle zmian w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO, AON, Warszawa 1998; M. Daniluk, Problem konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, „Myśl Wojskowa" 1994, nr 4; T. Hypki, Program zwolnień i wyprzedaży, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność" 1999, nr 3.

pierwsze - ze względnie stabilnej sytuacji polityczno-militarnej panującej w Europie; po drugie – z ogólnych tendencji panujących na świecie mających na celu redukcję potencjałów militarnych poszczególnych państw; po trzecie - z braku odpowiednich środków na zakup nowoczesnych środków walki, które z uwagi na szybki rozwój technologiczny stają się coraz to droższe i nie wszystkie kraje pomimo występujących potrzeb w tej materii mogą sobie na nie pozwolić[201].

Tabela 2.15. Miejsce Polski i państw sąsiedzkich w świecie pod względem wartości importu broni konwencjonalnych w latach 1995-2005 (ceny stałe z 1990 r., mln dolarów USA)

Lp.	Państwo	Import w latach						Miejsce w świecie 1999/2005
		1995	1999	1995-1999	2001	2005	2001-2005	
1.	**Białoruś**	-	-	66	-	-	-	80/-
2.	**Czechy**	2	0	30	71	630	883	95/27
3.	**Litwa**	7	4	47	15	9	80	88/79
4.	**Niemcy**	145	126	501	146	216	681	43/32
5.	**Polska**	154	1	269	71	96	1121	55/22
6.	**Rosja**	-	-	-	-	-	-	-
7.	**Słowacja**	252	-	289	-	-	27	52/101
8.	**Ukraina**	-	-	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2000, Oxford University Press New York 2000, s. 368 – 371; *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford University Press, New York 2006, s. 477-480.

Analiza uwarunkowań militarnych funkcjonowania SOP przez pryzmat poziomu finansowania sił zbrojnych dowodzi, iż wysokość nakładów na obronność, ponoszonych bezpośrednio jak również rozsianych w różnych rozdziałach budżetu państwa jest w Polsce wynikiem arbitralnych decyzji polityków. Z przyjętej przez polityków doktryny obronnej wynika, jaki stan ma mieć armia, w jaki sprzęt ma być wyposażona. Zaś u podstaw samej doktryny leży percepcja obecnych i przyszłych zagrożeń oraz dążenie do osiągania założonych celów poprzez projekcję własnego poziomu militarnego poprzez rozwój gospodarczy. Oceny te są zgodne z wynikami badań dotyczących poziomu finansowania zadań obronnych przez poszczególne kraje świata zawartymi w raporcie rządowym „NATO w świecie. Polska w NATO"[202]. Przedstawiony w nim syntetyczny wskaźnik poziomu wysiłku militarnego Polski wskazuje, że w 1997 roku poziom tego parametru był zbliżony do

[201] Uwaga powyższa dotyczy głownie środkowoeuropejskich krajów członkowskich NATO (Polskai Czechy) które to jak wynika z analiz i opinii pochodzących z Worid Policy Institut powinny w okresie najbliższych 10 lat wyasygnować na zakup nowoczesnego uzbrojenia i wyposażenia zgodnego ze standardami Sojuszu łącznie ok. 43-45 mld USD. - Por. A. Zborowski, Dwa giganty i Polska, „Polska Zbrojna" 2000, nr 35, s. 21.

[202] K. Polarczyk, NATO w świecie Polska w NATO, Kancelaria Sejmu, Raport nr 159, Warszawa 1999.

średniej światowej, przy niższym poziomie wydatków, a wyższej liczebności sił zbrojnych. Przeprowadzona zaś analiza zależność poziomu wysiłku militarnego od poziomu rozwoju gospodarczego w przypadku Polski sugerowała, że w Polsce wydatki na obronę były za niskie w stosunku do potrzeb, natomiast liczebność sił zbrojnych zbyt wysoka. Jednocześnie zbyt niski wskaźnik nakładów na obronę w przeliczeniu na 1 żołnierza umieszcza Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród państw NATO, ale nie wśród sąsiadów.

2.1.6. Analiza uwarunkowań legislacyjnych

Okres zmian polityczno-gospodarczych lat dziewięćdziesiątych wymusił intensyfikację prac legislacyjnych niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa i życia społeczno-gospodarczego (w tym również w sferze gospodarki obronnej), których głównym celem było stopniowe dostosowanie uregulowań prawnych do nowych uwarunkowań polityczno-gospodarczych. Wiele kwestii zostało już rozwiązanych, co znalazło odbicie w powstających od nowa lub nowelizowanych aktach prawnych. Niemniej jednak wiele zagadnień nie zostało dotychczas należycie uregulowanych. Stąd można przypuszczać, że w najbliższym okresie prace legislacyjne zostaną skupione w dwóch obszarach: dalsze doskonalenie aktów prawnych wynikające z przystąpienia Polski do NATO oraz do Unii Europejskiej. Konieczne wydaje się zwłaszcza wprowadzenie uregulowań w obszarach, które nie znalazły należytego umocowania w ustawodawstwie, a ich dotychczasowe treści nie odpowiadają wymogom nowych realiów polityczno-gospodarczych Polski i dotyczących zwłaszcza: podziału właściwości i określenia szczegółowych kompetencji organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych; zasad i źródeł finansowania utrzymywania mocy produkcyjnych przez zakłady przemysłu obronnego; oraz międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej.

Wskazana sytuacja dowodzi konieczności uwzględnienia uwarunkowań legislacyjnych (prawno-legislacyjnych) w zakresie obronności państwa i bezpieczeństwa narodowego[203], przy analizie i ocenie kształtowania ekonomicznych podstaw SOP. Znajdują one swoje „namacalne" odzwierciedlenie w prawie wszystkich wcześniej poruszonych obszarach uwarunkowań tzn.: politycznych, ekonomicznych, społecznych i militarnych. Wyrazem ich kształtowania są natomiast oficjalne, państwowe dokumenty doktrynalne, planistyczne i programowe o charakterze strategicznym. Ich tworzenie zdeterminowane było uwarunkowaniami wewnętrznymi jak i zewnętrznymi. Analiza tego typu aktów pozwala

---

[203] Por. W.Kitler, Prawno-organizacyjne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego RP, w; Współczesne...op.cit., s.96-105.

stwierdzić, iż rządowe koncepcje i programy kształtowania bezpieczeństwa i obronności kraju, oprócz wymagań nakreślonych procesami transformacji systemowej, z początkiem lat 90-tych zostały także podporządkowane działaniom dostosowawczym do ustaleń wiedeńskich[204].

Podstawowymi regulacjami kwestii bezpieczeństwa i obronności w naszym kraju są regulacje konstytucyjne[205]. Proces transformacji systemowej na płaszczyźnie konstytucyjnej[206] został zapoczątkowany w kwietniu 1989 roku nowelizacją Konstytucji z 1952r., w której przywrócono instytucję prezydenta w systemie organów państwowych[207]. Kolejnym krokiem w konstytucyjnym określeniu kwestii obronności i bezpieczeństwa stała się tzw. Mała Konstytucja z 17 października 1992 roku[208] określająca kompetencje w zakresie obronności państwa między władza ustawodawczą i wykonawczą. Kompetencje parlamentu (szczególnie Sejmu)w zakresie obronności sprowadziły się głównie do stanowienia prawa regulującego problematykę obronności państwa. Do konkretnych uprawnień zaś należało – gdy Sejm obradował -podejmowanie uchwały o stanie wojny (w sytuacji zbrojnego napadu na kraj, oraz w sytuacji konieczności wspólnej obrony wynikającej z umów międzynarodowych; gdy zaś Sejm nie obradował prawo to przechodziło na prezydenta. Kompetencje w sprawach obronności i bezpieczeństwa spoczęły przede wszystkim na władzy wykonawczej – na prezydencie i rządzie. Podział kompetencji miedzy tymi instytucjami ustalono przez oddzielenie szczegółowej kierowniczej funkcji rządu – w tym ministra obrony narodowej - od ogólnej funkcji kierownictwa prezydenta[209]. Kompetencje prezydenta określono jako: stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art.28); mającego uprawnienia do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art.33); zwierzchnika sił zbrojnych, a w czasie wojny sprawującego role naczelnego wodza (art.31.35); mającego prawo w sytuacji zagrożenia państwa wprowadzenia stanu wojennego i ogłoszenia mobilizacji; wydawania opinii o wniosku prezesa Rady Ministrów powołującego ministra obrony narodowej (art.62) oraz mianowania i zwalniania (w porozumieniu

---

[204] Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie wyznaczył Polsce limit liczebność armii na poziomie 234,5 tyś. żołnierzy oraz limity uzbrojenia na poziomie 1730 czołgów, 2151 bojowych transporterów opancerzonych, 1610 wyrzutni artyleryjskich, dział i moździerzy, 460 samolotów bojowych i szkolno-bojowych oraz 130 śmigłowców bojowych. Por. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (podpisany 19 listopada 1990 roku).

[205] Por. S. Korycki, Regulacje konstytucyjne w zakresie bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej polskiej, w: Patriotyzm – Obronnośc – Bezpieczeństwo, praca zbiorowa pod redakcja naukową E.A.Wesołowskiej, SzW w Płocku, AON, Warszawa 2002, s.95-104.

[206] Por. Analiza historycznao-prawna regulacji konstytucyjnych dotyczących bezpieczeństwa, w; „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.232-234.

[207] Por. Ustawa nowelizująca Konstytucję z 1952r., w: „Dz.U." 1989 nr 19, poz.101

[208] Mała Konstytucja z 17 października 1989r., w: „Dz.U." 1992 nr 84, poz.426, z póź. zm.

[209] Por. J.Wołpiuk, Siły Zbrojne w regulacjach konstytucji RP, Warszawa 1998, s.58.

z ministrem obrony narodowej) szefa sztaby Generalnego oraz na wniosek ministra obrony narodowej mianowania i zwalniania zastępców szefa sztabu generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych (art.35). Mała Konstytucja nie dopuszczała jednak możliwości bezpośredniego angażowania się prezydenta w kierowanie obronnością państwa. Jako organ doradczy prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego powołano Rade Bezpieczeństwa Narodowego. Natomiast kompetencje rady Ministrów nie zostały precyzyjnie określone (art.52), co skutkowało pojawianiem się w zakresie obronności licznych sporów.

Bardziej precyzyjna w określaniu powinności i uprawnień obronnych okazała się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 roku[210]. Jej uchwalenie wymusiło podjęcie prac nad ustawami o stanach nadzwyczajnych, których brak utrudniał przygotowania obronne w państwie. Uchwalone zostały one jednak dopiero w 2002 roku.

Pierwszym z dokumentów, kierunkującym politykę gospodarczo-obronną w nowych realiach społeczno-gospodarczych i polityczno-militamych, stała się „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej" przyjęta mocą uchwały Komitetu Obrony Kraju w dniu 21 lutego 1990 roku[211]. Wytyczyła ona generalne kierunki polityki obronnej obowiązującej organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz indywidualnie wszystkich obywateli. Podjęto w niej również kwestie gospodarczo-obronne, kładąc akcent na potrzebę kształtowania odpowiedniego poziomu produkcji obronnej, wykonywania nałożonych zadań mobilizacyjnych oraz gromadzenia rezerw państwowych - w tym zapasów materiałowych i sprzętu na potrzeby ludności, sił zbrojnych i zakładów produkcyjnych.

Kolejnymi dokumentami wyznaczającymi formułę polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji ustrojowej stały się dwa dokumenty z 2 listopada 1992 roku: pierwszy „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa"[212], sygnowany przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę oraz drugi noszący tytuł „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej"[213] przyjęty przez Komitet Obrony Kraju.

W „Polityce..." określono podstawowe zasady polityki RP w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Sformułowano także zamierzenia i kierunki działań mające na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Pojawiło się w tym dokumencie stwierdzenie, że Polska dąży do uzyskania członkostwa w NATO.

---

[210] Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.
[211] KOK- w tym czasie przewodniczył prezydent RP gen. armii Wojciech Jaruzelski.
[212] Por. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, (dokument), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 02.11,1992 r.
[213] Por. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, KOK, Warszawa 02.11.1992 r.

W odniesieniu do zagadnień gospodarczo-obronnych[214] uznano, że podstawowym zadaniem gospodarki, z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego jest zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa. Skonkretyzowane zostały one do: 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.

Najnowszymi dokumentami, o charakterze normatywnym, kreślącymi najbliższy obraz i kształt zadań w zakresie kształtowania bezpieczeństwa i obronności Polski są natomiast: „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"[215], „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej"[216] oraz „Strategia bezpieczeństwa narodowego RP"[217].

Wymienione trzy akty w jasny sposób oddają wagę ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa. Argumentem niech będą wybrane treści, zawarte w najnowszej strategii[218], w której czytamy m.in., że: „demokratyczna stabilność i bezpieczeństwo państwa muszą mieć solidne podstawy gospodarcze i cywilizacyjne, które z jednej strony są niezbędne do zapewnienia środków polityce bezpieczeństwa w jej zewnętrznym aspekcie, z drugiej zaś - wytwarzają konieczne składniki stabilności państwa, jego narodowej tożsamości i cywilizacyjnej witalności oraz stanowią przesłanki jego międzynarodowej pozycji jako pożądanego sojusznika i partnera"[219], a „stabilny wzrost gospodarczy oraz rozwój technologiczny należą do najważniejszych czynników zapewniających ogólne bezpieczeństwo państwa oraz niezbędne składniki jego potencjału obronnego..."[220].

Podjęta z początkiem lat 90-tych kompleksowa restrukturyzacja sił zbrojnych mająca na celu zbudowanie armii suwerennej, bardziej mobilnej i zdolnej do obrony kraju zgodnie z zasadami narodowej strategii obronnej oraz otwartej na stopniową transformację, przyniosła znaczny postęp w tym zakresie, ale nie osiągnięto wszystkich zaplanowanych celów.

Procesy restrukturyzacji sił zbrojnych wsparte zostały wieloma programami. Te jednak, jak pokazała praktyka nie znalazły wsparcia ani ze strony głównych sił politycznych, ani też ze strony władz państwowych (Prezydenta, parlamentu, rządu). Brakowało także wsparcia promocyjnego i lobbystycznego dla tych programów.

---

[214] Ibidem.
[215] Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r. (Por. Załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, Nr 5).
[216] Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
[217] Dokument podpisany przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r. (Akt dostępny na stronach WWW m.in.: Ministerstwa Obrony Narodowej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego.
[218] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2007
[219] Por. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, pkt. IV Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa.
[220] Por. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, pkt. IV ppkt. 2 Gospodarka

We wrześniu 1997 roku rząd W. Cimoszewicza przyjął 15 letni program modernizacji technicznej sił zbrojnych znany pod nazwą „Armia 2012", którego filarem było 11 programów modernizacyjnych.

W drugiej połowie 1998 roku rząd J. Buzka opracował i przyjął „Program Integracji z NATO i Modernizacji Sił Zbrojnych na lata 1998-2012"[221]. Był on podporządkowany 65 celom obronnym, które uprzednio zostały uzgodnione z NATO. Ich realizacja obnażyła słabości legislacyjne państwa. Nie opracowano wielu dokumentów, które mogły się przyczynić do osiągnięcia zaplanowanych celów. Przede wszystkim nie została uchwalona ustawa o powinnościach obronnych. Opracowano i przyjęto jednak dorobek prawny NATO, umowę offsetową, umowę o ochronie informacji niejawnych, oraz przepisy regulujące pobyt i przemieszczanie się obcych wojsk przez Polskę.

Oba przywołane programy były bardzo perspektywiczne, ale jednocześnie mało konkretne. Programy te nie zostały również rozpisane na programy szczegółowe.

Na początku 2001 roku rząd przyjął „Program Przebudowy i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych na lata 2001-2006"[222], kierując go do Sejmu gdzie został przyjęty w formie ustawy[223]. Zakładał on przebudowę całych Sił Zbrojnych RP i doprowadzenie około 1/3 ich stanu do pełnej interoperacyjności w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz zapewnienie im średnich standardów armii państw NATO w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności oraz możliwości prowadzenia działań w trudnych warunkach atmosferycznych, o każdej porze, w oddaleniu od własnego państwa, przy pełnym zabezpieczeniu i wsparciu z jego strony; w odniesieniu zaś do pozostałej części powstrzymanie degradacji technicznej uzbrojenia i infrastruktury wojskowej oraz stworzenie możliwości objęcia priorytetem tej części sił w następnych cyklach planowania.

Wskazane regulacje prawne tworzyły tło do rozwiązań legislacyjnych w obszarze ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa. Z jednej strony odwoływały się one do dokumentów normujących tę problematykę z przeszłości, z drugiej strony zaś musiały uwzględniać rozwiązania prawne regulujące kwestie obronności w pakcie NATO jak i w Unii Europejskiej[224].

---

[221] Został on przyjęty na tajnym posiedzeniu Rządu w październiku 1998 roku.

[222] Dokument ten w formie załącznika do projektu ustawy przedstawiono Sejmowi 20 marca 2001 roku. Do Komisji Obrony Narodowej skierowano go 29 marca tegoż roku. Pierwsze czytanie odbyło się 11 kwietnia.

[223] Por. Ustawa z dnia 25 maja 2001 o przebudowie i modernizacji, technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, w: „Dz.U." 2001 Nr 96, póz. 804.

[224] Por.P p.Górski, W.Kitler, Regulacje prawne w dziedzinie niemilitarnych przygotowań obronnych – część I, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.235- 256.

Punktem odniesienia była Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[225], która określała zadania obronne państwa i podmioty je realizujące. Były one konkretyzowane przez stosowne rozporządzenia Rady Ministrów. I tak rozporządzenie z 13 stycznia 2004 r określiło ogólne zasady wykonywania zadań obronnych przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych[226]. Natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 roku określono warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz warunki i tryb finansowania zadań obronnych, a także sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwości organów w tych sprawach.[227]. Wynika z nich również, że zadaniami obronnymi są zarówno zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony, jak i zadania wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa. Ponieważ ich konkretna lista, określona ustawami, rozporządzeniami i zarządzeniami, jest niezwykle obszerna, celowym wydaje się bardziej jednoznaczne określenie istoty zadań obronnych. Zauważyć przy tym trzeba, że są one realizowane przez: Siły Zbrojne RP, organy władzy wykonawczej, jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych przez ministrów, kierowników urzędów, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne (obywatele).

Oprócz regulacji określających ogólne kompetencje organów władzy i administracji publicznej istotne z punktu widzenia funkcjonowania systemu obronności państwa są prawne kwestie planowania obronnego i gotowości obronnej państwa. Chronologicznie pierwszym w tym zakresie było rozporządzenie rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzenia kontroli ich realizacji[228].Zostało ono wydane w związku z nakładaniem zadań w ramach programu mobilizacji gospodarki na lata 1993-1995 , a następnie na lata 1996-2000. Kwestie te w sposób pełniejszy zostały określone w Ustawie z dnia 23 sierpnia

---

[225] Por. Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w: „Dz.U." 2002 nr 21, poz.205; 2004, nr 241, poz. 2416 i nr 277, poz.2742.

[226] Por. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004r. W sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, w: „Dz.U." 2004, nr 16, poz.152

[227] Por. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 roku w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań obronnych wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, w: „Dz.u." 2004 nr 152, poz.1599.

[228] Por. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzenia kontroli ich realizacji, w: „Dz.U." 1993 nr 69, poz.331.

2003r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców[229]. Regulowała ona zasady organizowania zadan na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terytorium RP, organy administracji rządowej oraz zasady finansowania zadań obronnych. Obie wskazane regulacje ujawniały w niektórych obszarach niespójności (np. w odniesieniu do PMG)[230].

Również pewne nieścisłości organizacyjne, kompetencyjne i zadaniowe dostrzec można w obecnie funkcjonującym systemie narodowego planowania obronnego opartego na trzech różnych ustawach, a mianowicie: z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej i finansowaniu Sił Zbrojnych RP; z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP; oraz z dnia 23 sierpnia 2001r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców. Są one przede wszystkim niekompatybilne[231].

Przedstawione uwarunkowania legislacyjne wynikające z podstawowych aktów prawnych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa będą z pewnością ewoluowały wraz ze zmianami otoczenia w jakim przyszło nam funkcjonować jako państwu i narodowi, stąd też treść i realizacja tych dokumentów będzie podlegać stałemu przeglądowi i unacześnieniu zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej.

We współczesnych warunkach szczególną rolę w zapewnieniu skuteczności działań obronnych odgrywa współpraca cywilno-wojskowa. Obejmuje ona współdziałanie organów cywilnych i wojskowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Siły zbrojne przygotowuje się do współpracy zarówno z krajowymi ogniwami pozamilitarnymi w czasie wykonywania zadań na własnym terytorium, jak i z różnymi zewnętrznymi podmiotami cywilnymi (państwowymi, prywatnymi, międzynarodowymi, pozarządowymi, a także miejscową ludnością) podczas wykonywania zadań poza granicami Polski. Struktury cywilne państwa przygotowuje się do wszechstronnej współpracy w czasie pokoju kryzysu i wojny, zarówno z wojskami własnymi, jak i wojskami sojuszniczymi, przebywającymi lub przemieszczającymi się przez terytorium Polski. Szczególną uwagę zwraca się na odpowiednio wczesne planowanie zadań w ramach wsparcia udzielonego wojskom sojuszniczym przez państwo-gospodarza[232]. Przede wszystkim chodzi tu o wsparcie sojuszników dotyczące głównie użycia (określenia zadań) dla poszczególnych służb,

---

[229] Ustawie z dnia 23 sierpnia 2003r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w; „Dz.U."2001 nr 122, poz.1320; Dz.U 2002 nr 188, poz.1571.
[230] Por. P.Górski, W.Kitler, Regulacje…op.cit., s.248-249
[231] Ibidem
[232] Por. T. Kuźma, Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001, s. 8.

inspekcji, straży i policji oraz jednostek organizacyjnych podległych administracji terenowej[233]. W tym zakresie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

2.2. Analiza ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w okresie transformacji systemowej

Gospodarka narodowa każdego państwa, na co już wskazano w dotychczasowych rozważaniach, realizuje określone zadania obronne. W ich osiąganiu uczestniczy tylko część jej obszarów o różnym stopniu przydatności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa. Udział tych obszarów zmienia się w zależności od intensywności zagrożenia konfliktem i ich charakteru. Z punktu widzenia podjętych dociekań w sferę zainteresowań systemu obronności państwa wchodzą obszary służące wyłącznie zapewnieniu obronności (bezpieczeństwa) - odpowiadający w istocie gospodarce obronnej państwa oraz obszar podwójnego zastosowania, w którym trzeba widzieć swoistą rezerwę gospodarki obronnej, ponieważ stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowany do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych. W sumie oba te obszary tworzą ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa (schemat 1.4; 1.5). Jego rozmiary i struktura powinny odpowiadać przewidywanym zagrożeniom.

Zapewnienie obronności państwa ze strony gospodarki obronnej jest zależne w bardzo dużym stopniu od sprawności i mobilności systemu kierowania gospodarką obronną, który obejmuje sobą wszystkie procesy decyzyjne i koordynacyjne gospodarki obronnej państwa. Podmiotowo stanowi go zbiór centralnych organów władzy i administracji państwowej (ustawodawczych i wykonawczych) oraz urzędy wojewódzkie, gminne i podmioty gospodarcze. Istotą tego zbioru jest to, że zadania dla gospodarki obronnej są ustalone przez naczelne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a ich realizacją zajmują się wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej.

Przedmiotowo system kierowania stanowi natomiast kształt: założeń polityki bezpieczeństwa narodowego, strategicznych i średniookresowych programów obrony kraju; planów rozwoju sił zbrojnych; planów przygotowań obronnych w gospodarce; ustawy budżetowej oraz budżetu państwa i budżetów gmin. Na system kierowania gospodarką obronną składa się więc wiele procesów, spośród których najważniejszymi są: planowanie, programowanie, finansowanie (budżetowanie), realizacja i kontrola. Wszystkie one wymagają

---

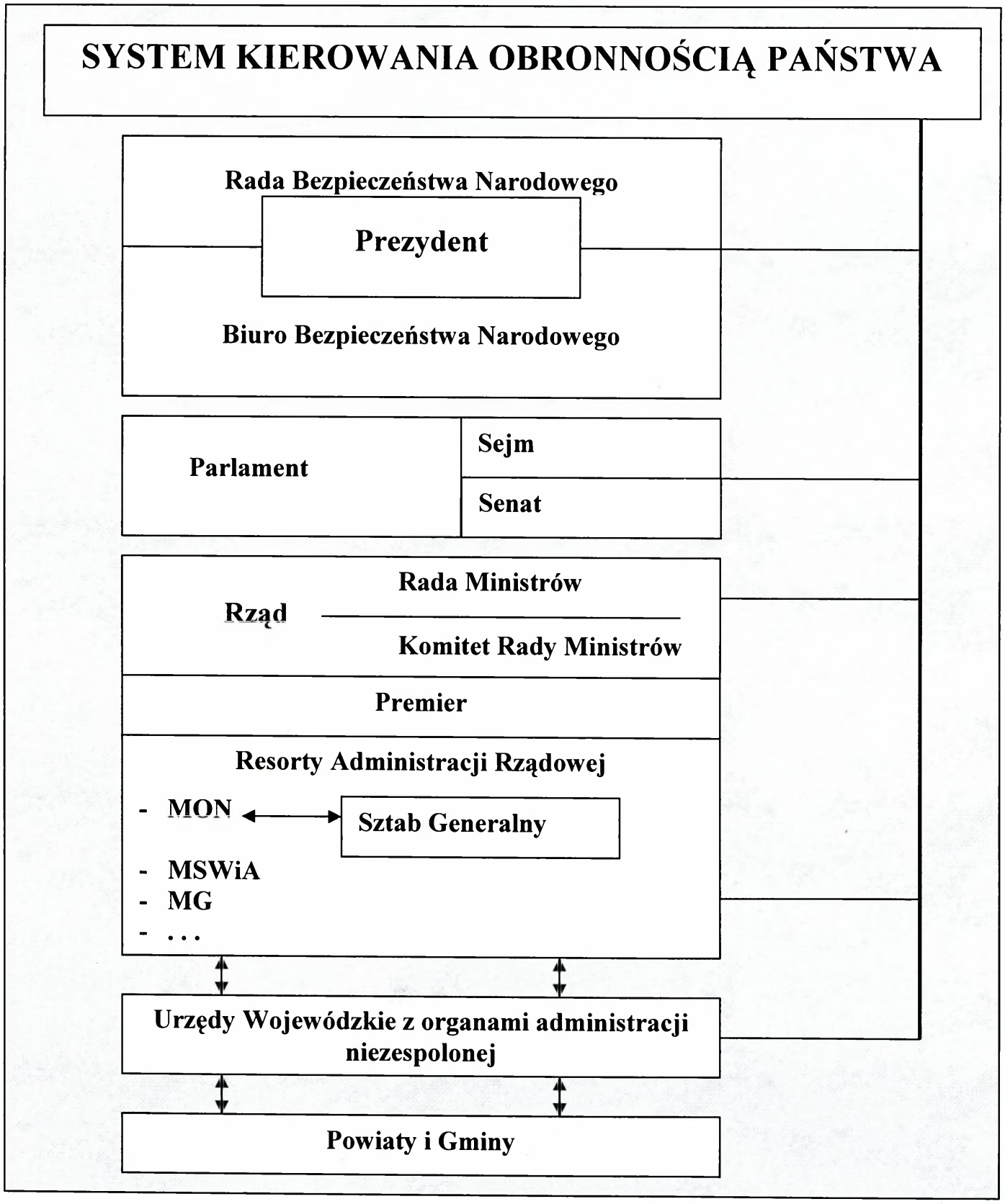
[233] Por. Koncepcja wykorzystania przez MON oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa-Gospodarza w zakresie wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS), MON, Warszawa 2000, s. 6.

koordynacji działań i podejmowania decyzji. Zasadą obowiązującą jest przy tym łączenie bieżących funkcji gospodarki obronnej z funkcjami obronnymi.

W praktyce system kierowania gospodarką obronną, postrzegany zarówno w ujęciu podmiotowym jak i przedmiotowym, jest częścią składową systemu kierowania obronnością państwa (schemat 2.1).

Schemat 2.1

System kierowania obronnością państwa



2.2.1. Gospodarka obronna

Gospodarka obronna to część gospodarki narodowej, która służy zaspokajaniu szeroko pojmowanych potrzeb obronnych państwa[234]. Istnieje w każdym państwie, bowiem jego powinnością jest realizacja zadań obronnych i angażowanie w tym celu części gospodarki narodowej. Gospodarka obronna stanowi odzwierciedlenie zaspokajanych potrzeb systemu obronnego państwa stosownie do stanów zagrożenia militarnego bezpieczeństwa narodowego i jest ona nierozłączną częścią systemu obronnego państwa. Jej udział w życiu gospodarczym jest zróżnicowany i jest zależny od stanów zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Musi więc być rozpatrywana z punkty widzenia jej znaczącej roli i wkładu w realizację funkcji obronnych państwa. Z tego punktu widzenia daje się wyróżnić kilka jej typów. Gdy obciążenie dochodu narodowego wydatkami obronnymi nie sięga wielości 8 - 10 % - jest ona pokojową gospodarką obronną, gdy ta granica zostaje przekroczona, staje się gospodarką pogotowia wojennego, gdy co najmniej 20-25 % dochodu narodowego jest angażowane na cele obronności, staje się gospodarką wojenną, gdy dochodzi do zmniejszenia obciążenia dochodu narodowego wydatkami na obronność - mamy wtedy do czynienia z gospodarką okresu demobilizacji[235].

W systemie obronnym państwa gospodarka obronna umiejscowiona jest w obrębie układu pozamilitarnego. Do zasadniczych składowych tworzących tą gospodarkę należy zaliczyć: przemysł obronny, rezerwy i zapasy, infrastrukturę obronną oraz instytucje zajmujące się tym działem gospodarki narodowej. Do ich podstawowych zadań należy zaliczyć[236]: produkcję dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym, wymianę tych dóbr z zagranicą, przygotowanie i ciągłe aktualizowanie planu mobilizacji gospodarczej na wypadek zagrożenia lub konfliktu zbrojnego, wyposażenia sił zbrojnych oraz budowanie obiektów wojskowych i dostosowanie infrastruktury techniczno-ekonomicznej do wymogów obronności, przygotowanie w zakresie OC, gromadzenie rezerw materiałowych na zaopatrywanie sił zbrojnych, ludności i gospodarki narodowej, utrzymywanie rezerw i zapasów, przygotowanie bazy produkcyjno-remontowej w przemyśle do realizacji zadań w warunkach zagrożenia lub konfliktu zbrojnego. Gospodarka obronna ze względu na przeznaczenie jest obok ochrony państwa i obrony cywilnej ważnym ogniwem systemu obronnego państwa. Miejsce i rolę w tym systemie wyznaczają jej zadania jakie wykonuje na

---

[234] Por. J. Płaczek, Identyfikacja gospodarki obronnej Polski [w:] Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szansę i zagrożenia, AON, Warszawa 2001, s. 9-25.
[235] Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996, s. 33.
[236] Por. L. Urbański, J. Płaczek, Zadania, cechy i pomiar gospodarki obronnej RP [w:] System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne, AON, VA, Warszawa-Bemowo 1996, s. 19 i nast.

rzecz sił zbrojnych i obronności kraju, wpływa ona znacząco na funkcjonowanie wojska, szczególnie na utrzymanie przez niego pożądanego stopnia gotowości bojowej w czasie pokoju, zabezpieczenie sprawnego mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia wojsk w okresie zagrożenia oraz prowadzenie działań bojowych w czasie konfliktu zbrojnego. To właśnie na niej jako gospodarczo-obronnym ogniwie układu pozamilitarnego systemu obrony państwa spoczywa obowiązek tworzenia bazy zaopatrzeniowej na potrzeby sił zbrojnych oraz zapewnienia żywotności infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju mającej bardzo duży wpływ na bezwzględne wykonanie zadań obronnych.

Gospodarka obronna tworzona jest przez wszystkie działy i resorty gospodarki narodowej podległej różnym szczeblom administracji państwowej i samorządowej oraz zakłady produkcyjno-usługowe podległe zarówno osobom fizycznym jak i podmiotom nie uspołecznionym. W części z nich, do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i odtwarzaniem infrastruktury są tworzone specjalistyczne zmilitaryzowane oddziały. W niektórych ogniwach gospodarki obronnej, zgodnie z określonymi planami mobilizacyjnymi są gromadzone i utrzymywane określone zasoby rezerw gospodarczych i specjalistycznych na potrzeby MON, MSW i jednostek zmilitaryzowanych. Gospodarką obronną kierują szefowie poszczególnych resortów gospodarczych i wojewodowie dysponujący odpowiednimi siłami i środkami. Stanowią je: przedsiębiorstwa lub zakłady przemysłu zbrojeniowego oraz podlegające konwersji, magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego gromadzące tylko i wyłącznie rezerwy żywnościowe, bazy i zakłady paliwowo-energetyczne, pojazdy mechaniczne i maszyny inżynieryjne podmiotów gospodarczych przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizowanych jednostek wojskowych; zmilitaryzowane oddziały podległe jednostkom wojskowym; terenowe organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego administrujące rezerwami.

Przed gospodarką obronną stoi szereg zadań do realizacji na potrzeby sił zbrojnych. Do głównych z pośród nich należy zaliczyć: wydzielenie transportu kolejowego, samochodowego, morskiego, lotniczego do przewozu ludzi, sprzętu i środków materiałowych wojska; utrzymanie i odbudowa infrastruktury komunikacyjnej (dróg kołowych, kolei, mostów itp.); urządzenie i osłona techniczna przepraw, dróg wodnych, nabrzeży przeładunkowych i obiektów hydrotechnicznych; urządzenie dodatkowych ujęć wody pitnej; świadczenie usług remontowych w zakresie sprzętu wojskowego; tworzenie rezerw państwowych i specjalnych oraz gospodarowanie nimi; realizacja osobistych i rzeczowych świadczeń zabezpieczających mobilizacyjne rozwinięcie wojsk oraz na potrzeby

fortyfikacyjnej rozbudowy rejonów (rubieży) obrony, zaopatrywanie w produkty rolno - spożywcze i specjalistyczne środki materiałowe; wydzielenie łączy i styków oraz utrzymanie traktów i linii telekomunikacyjnych na potrzeby kierowania obronnością; wydzielenie bazy medycznej oraz świadczeń usług farmaceutycznych w obiektach społecznej służby zdrowia; zabezpieczenie akcji doręczania dokumentów mobilizacyjnych i dowozu rezerw osobowych do jednostek wojskowych lub rejonów punktów zbornych; wydzielenie środków transportu i maszyn inżynieryjnych na potrzeby sił zbrojnych; utrzymanie rezerw drewna, materiałów budowlanych i drogowych.

2.2.1.1. Przemysł obronny

Polski przemysł obronny w całej dekadzie lat 90-tych poddany został daleko idącej restrukturyzacji, która stanowiła jednocześnie istotny element transformacji systemowej, co wymusiło uwzględnienie w procesie przebudowy sektora obronnego przekształceń własnościowych oraz podporządkowanie się regułom mechanizmów rynkowych.

Potrzeba dokonania radykalnych zmian organizacyjnych i funkcjonalnych przemysłu obronnego spowodowana została w pierwszej kolejności ograniczeniem zamówień przez MON, a także wyraźnym spadkiem zainteresowania polskim sprzętem i uzbrojeniem przez ZSRR oraz inne kraje postsocjalistyczne. Wiązało się to także z zerwaniem więzi kooperacyjnych z tymi krajami. Skurczenie możliwości eksportu polskiego sprzętu zbrojeniowego, nastąpiło także za sprawą ograniczenia importu ze strony tzw. państw Trzeciego Świata, które pozbawione wsparcia politycznego, gospodarczego i militarnego zrezygnowały z importu polskiego uzbrojenia. Trudności te wystąpiły w okresie, kiedy polski przemysł obronny dysponował dużymi możliwościami produkcyjnymi[237].

Identyfikując polski przemysł obronny należy stwierdzić, iż na początku 1990 roku tworzyło go 128 przedsiębiorstw mających status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego, z tego 84 podlegały Ministerstwu Przemysłu, 36 MON, 3 MSW oraz 5 innym resortom[238], z którymi kooperowało jeszcze ponad 200 innych przedsiębiorstw z całej gospodarki narodowej. Przedsiębiorstwa przemysłu obronnego na przełomie lat 80-tych i 90-tych zatrudniały średnio około 180 tyś. pracowników, a łącznie z pracownikami przedsiębiorstw kooperujących zatrudnionych przy produkcji obronnej było około 250 tyś. pracowników.

---

[237] Polski przemysł obronny największe zdolności produkcyjne osiągnął w latach 1986-1988. Wówczas to w realizacji zadań obronnych uczestniczyło 312 zakładów, z których 116 posiadało Status Przedsiębiorstwa Przemysłu Obronnego.

[238] Por. P. Wieczorek, Polski przemysł obronny w kontekście nowego modelu sił zbrojnych, PISM, Warszawa 1993, s. 6.

Wytwarzały one zarówno wyroby wojskowe jak i cywilne, przy czym struktura produkcji była w poszczególnych przedsiębiorstwach znacznie zróżnicowana. Tylko w nielicznych zdecydowaną przewagę miała produkcja czysto wojskowa, w większości natomiast łączono w różnych proporcjach produkcję wojskową z cywilną. Średnio w całym przemyśle obronnym udział produkcji specjalnej nie przekraczał 40 %. Stanowiło ją w większości uzbrojenie konwencjonalne, wytwarzane najczęściej na licencji radzieckiej (w około 85 %). W analizowanym okresie udział produkcji zbrojeniowej w globalnej produkcji sprzedanej przekraczał 2 %, a całego przemysłu obronnego około 2,5 % wartości sprzedanej całego przemysłu[239]. Ponad połowa produkcji kierowana była na eksport, głównie do ZSRR oraz innych państw socjalistycznych, a także do niektórych państw rozwijających się. Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego plasował nasz kraj na 7-8 pozycji wśród największych eksporterów. Przedsiębiorstwa te korzystały z licznych preferencji[240].

W kolejnych latach dekady lat 90-tych zmniejszyła się radykalnie liczba przedsiębiorstw przemysłu obronnego - jeśli w 1990 roku było ich 128, to w roku 1992 roku już tylko 90; w latach 1994-1998 ich stan wyniósł już tylko 31, a po reorganizacji w 2000 roku liczba ich uległa zwiększeniu (tabela 2.12) do 61 (w tym 31 produkcyjnych). W ślad za tym, zmniejszeniu ulegała liczba zatrudnionych (tabela 2.13). Jeśli na początku lat 90-tych wynosiła ona 180 tyś. pracowników, to w 1995 roku już 76 tyś., a pod koniec 2000 roku jeszcze mniej, bo 68 tyś. W przedsiębiorstwach produkcyjnych tego przemysłu, w 1990 roku było zatrudnionych 150 tyś. osób, a w 2000 roku już tylko 45,5 tyś.

Tak, więc ostatecznie, w końcu lat 90-tych polski przemysł obronny stanowiło zgodnie z decyzjami rządu[241]: 36 przedsiębiorstw produkujących uzbrojenie i sprzęt

---

[239] Por. M. Daniluk, Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, (w:) „Myśl wojskowa" 1995 nr l, s. 113 - 114.

[240] Preferencje te polegały między innymi na bezwzględnym pierwszeństwie w zaopatrzeniu materiałowo-technicznym, możliwości uzyskiwania niskooprocentowanych kredytów bankowych, zwolnieniach z podatku dochodowego, obrotowego oraz od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Niemały wpływ na ich sytuację wywierały specjalne dotacje na działalność inwestycyjną i badawczo-rozwojową oraz dopłaty wyrównawcze do eksportu przeznaczonego do strefy rublowej.

[241] Por. Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, Rada Ministrów, Luty 1999 rok; Ustawa z dnia 7 października o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, [w:] Dz.U. 1999 nr 83, póź 932Ustawa z dnia 10 września 1999 roku o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, [w:] DzU 1999 nr 80, póź. 903; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1999 roku w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny, [w:] Dz.U. 1999 Nr 91, póz. 1027; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 roku w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo rozwojowych, prowadzących działalność gospodarcza na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, [w:] DzU 1999 nr 95, póz. 1102.

wojskowy (mających status spółek akcyjnych[242)], 12 przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych podległych MON, 10 ośrodków badawczo-rozwojowych oraz 3 przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w handlu bronią. W stosunku do 29 spółek akcyjnych państwo dysponuje obecnie 100 % akcji. Natomiast w odniesieniu do pozostałych udziały państwa kształtują się na poziomie 51-70 %[243]. Same zaś aktywa przedsiębiorstw produkcyjnych szacuje się na około 4,7 mld PLN (około 1,2 mld USA)[244].

Zmiany organizacyjne pociągnęły również zmiany w sferze produkcji. W samej tylko produkcji specjalnej omawianych przedsiębiorstw spadek wyniósł 24 % w ogólnej produkcji. Tylko w kilku zakładach produkcja na potrzeby sił zbrojnych przekraczała 50 %[245,] w pozostałych natomiast produkcję specjalną z konieczności zaczęto traktować jako działalność uboczną (tabela 2.16. i 2.17.). Analizując zaś stopień wykorzystania możliwości polskiego przemysłowego potencjału obronnego w latach 90-tych zaznaczyć trzeba, że było ono w sumie bardzo małe. Kształtowało się zróżnicowanie, bo w przedziale 11 % (w 1991 r.) do 29 % (1996 r.), a w roku 2000 wyniosło około 26 %.

Proces transformacji ustrojowej w Polsce spowodował również, że przedsiębiorstwa zbrojeniowe utraciły większość swoich dotychczasowych przywilejów, które sztucznie poprawiały ich wyniki ekonomiczne. Uzyskały one jednak jednocześnie, podobnie jak wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa w polskiej gospodarce, pełną samodzielność finansową. Nie wszystkie jednak potrafiły przystosować się do nowej sytuacji, co spowodowało narastanie trudności rozwojowych. Ich przykładem jest zmniejszenie w 1991 roku w porównaniu do 1988 roku: pięciokrotne wartości produkcji uzbrojenia (w cenach stałych); 2,5-krotne udziału specjalnej produkcji sprzedanej w ogóle produkcji sprzedanej przemysłu (do tylko 1,1 %); oraz wykorzystania posiadanych przez przemysł obronny zdolności wytwórczych do zaledwie około 20 %[246].

Z początkiem lat 90-tych wzrosło również wyraźnie zadłużenie przedsiębiorstw zbrojeniowych w wyniku nieuregulowania znacznych należności za dostarczany kontrahentom (przede wszystkim b. ZSRR) zgodnie z wcześniejszymi umowami sprzęt.

---

[242] W rozporządzeniu RM (z dnia 17 listopada 1999roku) wykazano 38 przedsiębiorstw; stan ten jednak, ze względu na likwidacje 4 spośród nich i powstanie 2 nowych ukształtował się na poziomie 36.
[243] Por. T. Hypki, Centralizacja przemysłu, [w:] „Raport WTO" 2001 nr l, s.13.
[244] Ibidem.
[245] Tymi zakładami były: Przemysłowe Centrum Optyki, Radwar, PZL-2 Warszawa, Mesko, i Bumar Łabędy.
[246] Por. P. Wieczorek, Polski przemysł obronny..., op. cit.

Tabela 2.16. Charakterystyka organizacyjno-techniczna polskiego przemysłu obronnego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych

Lp.	Wyszczególnienie	Lata		
		1990	1995	2000
1.	Ilość przedsiębiorstw przemysłu obronnego:			
	a) ogółem	128	-	61
	b) w tym produkcyjnych	-	31	31
2.	Zatrudnienie w przemyśle obronnym [w tyś.]:			
	a) ogółem	180	76	68
	b) w przedsiębiorstwach produkcyjnych	150	~55	45,5
3.	Aparat wytwórczy:			
	a) poziom technicznego wyposażenia	średni	niski	Niski
	b) stopień zużycia [w %]	50-60	55-65	60-70
	c) stopień wykorzystania [w %]			
	- ogółem	~ 11	~ 22	~ 26
	- produkcji specjalnej	~ 40	~30	~24
	- produkcji cywilnej	~1	~50	~50

Źródło: J. Olszewski, Polski przemysł obronny na przełomie wieków XX i XXI, [w:] Wybrane problemy ekonomika bezpieczeństwa, red. Z. Stachowiak i J. Płaczek, AON, Warszawa 2002, s. 259.

Mimo, że gwarantem umów z b. ZSRR był rząd, to jednak przez długi czas nie wywiązywał się on ze swych zobowiązań wobec przemysłu zbrojeniowego. Można powiedzieć, iż zadłużenie stało się permanentną bolączką przemysłu obronnego przez całą dekadę lat 90-tych. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu były dalece nieskuteczne. I tak, w latach 1994-1996 bieżące efekty ekonomiczne zostały „poprawione" poprzez zyski nadzwyczajne, których źródłem były środki z budżetu państwa przekazywane w ramach postępowań ugodowych, ale także procesów i wyroków sądowych dotyczących refundacji kosztów utrzymywania rezerw mocy produkcyjnych. Stało się to możliwe dzięki uznaniu w końcu przez rząd, że i on ponosi częściową odpowiedzialność za katastrofalną sytuację przemysłu zbrojeniowego. Sam przemysł, bez pomocy państwa nie był w stanie, w aktualnie panujących warunkach, wyrwać się z pętli zadłużenia. Zadłużenie uniemożliwiało jakiekolwiek próby wyjścia z kryzysu chociażby dlatego, że firma nawet otrzymując

zamówienie produkcyjne nie mogła go zrealizować bez otrzymania kredytu chociaż na część zadania, a tego zdecydowanie odmawiały banki albo już będące wierzycielami przedsiębiorstw, albo znające ich krytyczną sytuację finansową. Takie okoliczności spowodowały, że jakiekolwiek plany poprawy sytuacji w przemyśle zbrojeniowym musiano rozpoczynać od likwidacji zadłużenia.

Tabela 2.17. Charakterystyka ekonomiczno-finansowa polskiego przemysłu obronnego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych

Lp.	Wyszczególnienie	Lata		
		1990	1995	2000
1.	Udział przedsiębiorstw przemysłu obronnego w tworzeniu PKB [w %]	-	~0,7	~0,5
2.	Udział wartości produkcji sprzedanej przemysłu obronnego w produkcji sprzedanej przemysłu ogółem [w %]	2,5 (2)	~1,5	~1,0
3.	Eksport: a) udział eksportu produkcji obronnej /zbrojeniowej/ w eksporcie ogółem [w %] b) pozycja na światowym rynku uzbrojenia	- 7-8	0,36 9-10	0,30 -
4.	Kondycja ekonomiczno-finansowa: a) wynik finansowy /zysk netto/ b) poziom zapasów /w % wartości majątku obrotowego/	-	ujemny ogółem - zysk w 18 przedsiębior-stwach	ujemny ogółem - zysk w 18 przedsiębior-stwach ~55

Źródło: J. Olszewski, Polski przemysł obronny na przełomie wieków XX i XXI, w: Wybrane problemy ekonomika bezpieczeństwa, red. Z. Stachowiak i J. Płaczek, AON, Warszawa 2002, s. 260.

Bardzo syntetyczna analiza zmian jakie zaszły w polskim przemyśle obronnym w dekadzie lat dziewięćdziesiątych XX wieku dowodzi, że obecna jego kondycja jest następstwem przeobrażeń jakie dokonały się nie tylko w naszym kraju, ale również w bliższym i dalszym otoczeniu Polski, zarówno w wymiarze politycznym, gospodarczym, jak i militarnym. One to zadecydowały, iż pełnione dotychczas przez przemysł obronny funkcje i role uległy daleko idącemu przewartościowaniu. Same zaś oceny formułowane z perspektywy dnia dzisiejszego wskazują i dowodzą, iż rozwój przemysłu obronnego (do roku 1998 określanego jako przemysł obronny i lotniczy, a od 1999 roku jako

przemysłowy potencjał obronny[247]) w ostatniej dekadzie XX wieku, a także w pierwszych latach XXI wieku był daleki od zadawalającego, bowiem zdolności tego przemysłu do wytwarzania określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami stanu bezpieczeństwa państwa uległy znacznemu ograniczeniu, a w niektórych asortymentach nawet eliminacji.

Procesy restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego z czasem zaczęły przekładać się na konkretne jego produkty. W końcu 2001 roku w Stoczni Marynarki Wojennej w Gdyni uruchomiona została budowa pierwszej polskiej korwety typu 621 Gawron. Polem do popisu dla polskiego przemysłu zbrojeniowego stały się poszukiwania dostawcy i wykonawcy systemów walki okrętu. MON. i Marynarka Wojenna zaplanowały budowę 6 jednostek klasy Gawron[248]. Wznowiony został również program budowy nowoczesnego niszczyciela min Kormoran II. Planuje się budowę 5 jednostek tej klasy[249]. Oba projekty mają jednak wieloletnie opóźnienia których powodem są cięcia finansów. I tak na przykład w 2002 roku na budowę Gawrona wydano 27 mln zł, zaś w 2003r. 85 mln zł. Są one relatywnie niskie w porównaniu do eksploatacji pozyskanych ze Stanów Zjednoczonych dwu fregat, które to wyniosły tylko do 2005 roku około 300-400 mln zł. Uznano je na tyle duże, że Marynarka Wojenna zdecydowała się utrzymywać w gotowości bojowej tylko jeden z okrętów. Drugi zaś służy w tym czasie co najwyżej do bardzo drogiego szkolenia marynarzy i lotników[250].

Tradycyjnie atrakcyjny dla polskiej zbrojeniówki okazał się w pierwszych latach XXI wieku rynek krajów „trzeciego świata". 11 kwietnia 2003 roku ówczesne PHZ Bumar zawarł z Malezją kontrakt pancerny wartości ponad 370 mln dolarów. Głównym wykonawcą są Zakłady Mechaniczne Bumar Łabędy S.A. Wysokość kontraktu jest do dnia dzisiejszego największym sukcesem eksportowym polskiego przemysłu obronnego po 1989 roku. Ze względu na stopień komplikacji i zakres międzynarodowej kooperacji, kontrakt ten jest najpoważniejszym przedsięwzięciem organizacyjnym w tej gałęzi gospodarki. Sześć pierwszych czołgów PT91M zostało dostarczonych kontrahentowi w sierpniu 2007 roku. Ta ze wszech miar ciekawa oferta powinna stanowić dla polskiego wojska alternatywę dla przejęcia kolejnej partii używanych (20-letnich) Leopardów 2 z nadwyżek sprzętowych Bundeswehry[251]. Standardy zawarte w tej konstrukcji mogą być pomocne przy wdrożeniu coraz bardziej pilnego programu modernizacji posiadanych czołgów PT-91A (232 sztuki

---

[247] Por. Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w: Dz..U 1999 nr 83, poz. 932.
[248] Por. W. Łuczak, Gawron nabiera kształtów, w: „Raport" 2007 nr 9, s. 52.
[249] Por. R. Rochowicz, Czekając na zmiany, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 52-53, s.39
[250] Por. T. Hypki, Z polskiego punktu widzenia, w: „Raport" 2007 nr 9, s.10.
[251] Por. A. Kiński, Pokaz Malaja, w: „Nowa Technika Wojskowa" 2007 nr 11, s.16.

przewidziane do eksploatacji przez najbliższe 10-15 lat)[252]. Praktycznie jest to ostatni moment, aby przymierzyć się do takiego przedsięwzięcia. Już wkrótce bowiem modernizacja PT-91 nie będzie miała sensu ze względu na krótki czas jaki pozostanie do wymiany na ewentualne nowe pojazdy, zaś na stworzenie nowego polskiego czołgu również potrzeba kilku lat. W rezultacie może to oznaczać likwidację polskiego przemysłu pancernego zredukowanego co najwyżej do roli bazy serwisowej dla importowanego sprzętu. Będzie więc to proces dokładnie odwrotny w stosunku do tendencji światowych, gdzie państwa budują swoje potencjały, starając się uniezależniać w maksymalnym stopniu od importu.

Kolejny istotny kontrakt jest wynikiem podpisania 14 grudnia 2004r. umowy pomiędzy Grupą kapitałową Bumar Sp. z o.o. i przedstawicielem Ministerstwa Obrony Iraku. Został on wyceniony na 105 mln USD. Obejmuje on między innymi dostawę sanitarek na podwoziu Honkerów z lubelskiego Intralu (ok. 100 szt.), cystern na paliwo i wodę z fabryki ZASTA ze Słupska wraz z ciągnikami (ok. 100 szt.), pistoletów maszynowych Glauberyt (ok. 3000 szt.) z Fabryki Broni w Radomiu[253]. Pakiet umów obejmuje również piekarnie i kuchnie polowe oraz kontenerowe stacje paliw. W ramach tej umowy podpisano również kontrakt na dostawę 20 fabrycznie nowych śmigłowców W-3WA SOKÓŁ produkcji WSK PZL-ŚWIDNIK oraz zobowiązano się do przeszkolenia 10 irackich pilotów i 20 techników pokładowych i naziemnych. Wartość całego przedsięwzięcia oceniono na ok. 130 mln USD[254].

We wrześniu 2007 roku podpisano porozumienie pomiędzy Przemysłowym Instytutem Telekomunikacji, Radwar S.A. i europejską spółką rakietową M.B.D.A. o współpracy w stworzeniu nowego systemu obrony przeciwlotniczej. Oznacza to, że stopień polonizacji perspektywicznego systemu OPL. będzie bardzo duży, a zagraniczne zakupy obejmą tylko konkretne typy rakiet i ewentualnie systemów elektronicznych bezpośrednio z nimi współpracujących (wykorzystanie już gotowych polskich elementów). Kooperacja z zagranicznym potentatem branży rakietowej stwarza też przesłanki do powiększenia możliwości eksportowych przyszłego produktu.

Efektem przedsięwzięć produkcyjnych przemysłu zbrojeniowego stały się konkretne dostawy do sił zbrojnych. Produkowany przez PZL Mielec lekki samolot transportowy PZL M 28 Bryza swymi możliwościami bardzo dobrze wpisuje się w całą serię zadań stawianych jednostkom transportowym Sił Powietrznych RP Samoloty te z powodzeniem wykorzystuje

---

[252] Por. G.Hołdanowicz, CV90120T, w: „Raport", 2007 nr 11,s.42
[253] Por. R. Rochowicz, Bumar dla armii irackiej, w: „Nowa Technika Wojskowa" 2005 nr 1, s.16
[254] Ibidem, s. 16.

się do misji patrolowych, rozpoznawczych, transportowych, desantowych i szkoleniowych[255].

W 2007 roku na uzbrojenie Wojska Polskiego wprowadzono wyrzutnie rakietową WR-40 Langusta. W kolejce na wprowadzenie do uzbrojenia czeka też armatohaubica Krab. Obydwa systemy uzbrojenia produkcji Huta Stalowa Wola stanowią przykłady nowoczesnych konstrukcji rodzimego przemysłu zbrojeniowego[256].

W lipcu 2007 roku zaprezentował swe możliwości prototyp śmigłowca W-3PL, czyli zmodernizowanego w ramach programu Głuszec śmigłowiec W-3WA Sokół. Dzięki zastosowanym rozwiązaniom W-3PL stał się realnym śmigłowcem wsparcia pola walki. Konstrukcja powstała w zakładach WSK Świdnik a awionikę opracowano w Instytucie Technicznym Wojsk Lotniczych[257].

Wskazane przykłady świadczą o tym, że oferta polskiego przemysłu zbrojeniowego może być interesująca na światowych rynkach, nie tylko ze względu na cenę ale i jakość sprzętu, eksploatowanego często przez personel o nie najwyższych kwalifikacjach, w ekstremalnych warunkach klimatycznych .

Perspektywy rozwojowe polskiego przemysłu zbrojeniowego postrzeganego jako ekonomiczne podstawy obronności nakreśliła przyjęta 31 sierpnia 2007 r. „Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012". Dokument ten jest drugim spośród dokumentów dotyczących sektora obronnego. Wcześniej jego ramy rozwojowe nakreśliła „Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002 – 2005" przyjęta przez Radę Ministrów 14 maja 2002 r. Na tej podstawie dokonano konsolidacji wybranych firm. Utworzono dwie grupy kapitałowe. Bumar sp. z o.o. wokół którego skupiono firmy produkujące sprzęt pancerny oraz amunicję i rakiety. W grupie pod patronatem Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. znaleźli się producenci sprzętu lotniczego i radioelektronicznego. W tych grupach miały miejsce dalsze przekształcenia w zakresie zatrudnienia, majątku, technologii i produkcji. Równocześnie rozpoczęto prywatyzację spółek, które znalazły się poza nimi. W przypadkach uzasadnionych wydzielano z nich działy produkcji specjalnej. Procedury prywatyzacyjne objęły w sumie osiem spółek, ale – niestety – jak dotąd nie podpisano żadnej umowy prywatyzacyjnej[258].

Zachodzące w polskiej zbrojeniówce zmiany zmierzają w tym samym kierunku co za granicą. Mamy do czynienia z konsolidacją produkcji oraz kapitału, aby doprowadzić do rozwoju tego sektora gospodarki, m.in. zwiększając możliwości badawczo-rozwojowe. Ten

---

[255] Por. N. Bączyk, Za lekki powiew Bryzy, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 50, s. 20-21.
[256] Por. T. Wróbel, Gorący rok, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 52-53, s. 35.
[257] Por. G. Hołdanowicz, Głuszec przed wdrożeniem, w: „Raport" 2007 nr 9, s.26.
[258] T. Wróbel, Lekarstwo na zbrojeniówkę, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 38, s. 9.

kierunek działań wiąże się z poszerzeniem oferty rynkowej polskiego przemysłu zbrojeniowego, dążeniem do zmniejszenia się kosztów produkcji, wzrostu konkurencyjności.

Przyjęta strategia przewiduje, że integracja kontrolowanych przez państwo polskich firm zbrojeniowych w ramach Grupy Bumar będzie się pogłębiała. Niemniej jednak w przypadku niektórych nie jest to jeszcze ostatecznie przesądzone. WSK PZL – Świdnik SA, PZL – Hydral SA czy WSK PZL – Kalisz SA mogą zostać włączone do Grupy Bumar, jeśli nie uda się znaleźć dla nich inwestorów strategicznych[259]. Po wewnętrznej reorganizacji w Bumarze mają powstać trzy podgrupy skupiające pokrewne branżowo spółki produkcyjne: pancerną, optoelektroniczną oraz amunicyjno-rakietowo-strzelecką. Możliwe jest wyodrębnienie jeszcze jednej podgrupy – obsługowo-remontowej.

Na przyjęcie takiego modelu konsolidacji wpływ miały przede wszystkim dobre efekty działań Bumaru sp. z o.o. jako koordynatora. W latach 2004 i 2005 jego grupa kapitałowa zarobiła po kilkanaście milionów złotych netto[260]. W tym czasie nastąpiła poprawa w kilku obszarach mających żywotne znaczenie dla firm sektora obronnego. Zwiększyły się zarówno zamówienia ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej, jak i eksportu. Doszły też do tego programy offsetowe.

Do Bumaru wejść mają wybrane firmy pozostające dziś w nadzorze właścicielskim Ministerstwa Skarbu Państwa i Grupy ARP, a także wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne (po uprzednim przekształceniu w spółki prawa handlowego). Grupę Bumar wzmocnią również spółki powstałe w wyniku komercjalizacji niektórych jednostek badawczo-rozwojowych. Ośrodki te będą ściśle powiązane z zakładami, jak OBRUM Gliwice i OBRSM Tarnów. Większość jednostek badawczo-rozwojowych pozostanie jednak pod kontrolą ministrów obrony narodowej, gospodarki oraz spraw wewnętrznych i administracji. Plan Strategii nie wyklucza poszerzenia procesu komercjalizacji zaplecza badawczo-rozwojowego.

Dzięki zwiększeniu się kapitału zakładowego Bumar sp. z o.o. przekształci się w spółkę akcyjną. W perspektywie dalszej przewidywana jest też jej prywatyzacja. Przewiduje się, że do 2010 r. nawet 25% akcji spółki ma trafić na Giełdę Papierów Wartościowych[261]. Wcześniej jednak Grupa Bumar będzie musiała uporządkować sytuację w przejętych zakładach, tak by zwiększyła się ich efektywność i konkurencyjność.

Przyjęty kierunek poprawy efektywności i konkurencyjnoći produkcji wynika z faktu, iż polskie firmy bardzo często przegrywają obecnie przetargi, bo czołówka światowa

---

[259] Ibidem, s.9.
[260] Ibidem, s. 10.
[261] Ibidem, s. 10.

przedstawia tańsze oferty. Osłabienie konkurencyjności wiąże się również z faktem przystąpienia naszego kraju do „Międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyjność Europejskiego Rynku Obronnego", co przekłada się na brak preferencji narodowych przy zamówieniach dla Wojska Polskiego. Oznacza to, że bez poprawy efektywności gospodarowania w tych przedsiębiorstwach nie mają one większych szans na nawiązanie konkurencji z koncernami zagranicznymi. Sytuacja ta rodzi nakaz szukania inwestorów strategicznych, którzy byliby gotowi zaangażować się kapitałowo i dostarczyć nowe technologie. W takim podejściu widzieć należy szanse na bezpośrednią współpracę z zagranicznymi koncernami.

Strategia określa też mechanizmy i instrumenty wspierania rozwoju przemysłu obronnego. Jednym z nich jest offset. Od kilku miesięcy działa już Katalog Potrzeb Offsetowych, gdzie polskie firmy mogą zgłaszać, jakie technologie chciałyby uzyskać od konkretnych dostawców zagranicznych. Współpraca z firmami zagranicznymi nie ma się ograniczać jednak tylko do offsetu.

Dla zwiększenia konkurencyjności przemysłu zbrojeniowego wykorzystany ma zostać opracowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego we współpracy z resortami obrony oraz gospodarki program badań naukowych i prac rozwojowych, które mają zaowocować powstaniem nowych wyrobów. Szacuje się, że w ciągu pięciu lat sfera obronna może liczyć na około 2,5 mld zł z budżetu MNiSW[262]. Oczekuje się również pozyskanie i przeznaczenie około 70% środków z prywatyzacji spółek na badania naukowe i prace badawcze w obszarach priorytetowych z punktu widzenia obronności Polski. Uwarunkowane jest to jednak zmianami w prawie. Więcej ma być również uruchomionych instrumentów wspierania eksportu, w tym gwarancje i poręczenia udzielane przez Skarb Państwa oraz kredyty rządowe.

W promocję przemysłu zbrojeniowego ma zaangażować się MON. Przedsiębiorstwa mogą też liczyć na wsparcie ich działań restrukturyzacyjnych, oraz dotacje na utrzymanie zdolności produkcyjnych i remontowych. Pomimo to głównym źródłem finansowania ich działalności będą dochody z realizacji zamówień odbiorców krajowych, głównie MON oraz eksportu. Oczekuje się również wzrostu środków z realizacji zobowiązań offsetowych. Strategia zmian w przemyśle zbrojeniowym ma być poddawana corocznym przeglądom, i w razie konieczności korygowana.

Założono również, że Grupa BUMAR przejmie kontrolę przez:

---

[262] Ibidem, s. 11.

1) wniesienie przez Skarb Państwa lub ARP SA akcji i udziałów w zamian za udziały w podwyższonym kapitale zakładowym BUMAR sp. z o.o. nad: Bydgoskimi Zakładami Elektromechanicznymi BELMA SA w Bydgoszczy; Fabryką Urządzeń Mechanicznych i Sprężyn FIMUS Bumar sp. z o.o. w Wadowicach; Ośrodkiem Badawczo-Rozwojowym Sprzętu Mechanicznego sp. z o.o. w Tarnowie; Ośrodkiem Badawczo-Rozwojowym Urządzeń Mechanicznych sp. z o.o. w Gliwicach; Kombinatem PZL-Hydral SA (jeśli do końca 2009r. nie znajdzie partnera strategicznego); PHZ Cenzin sp. z o.o. w Warszawie; Radmorem SA; Wojskowym Centralnym Biurem Konstrukcyjno-Technologicznym SA w Warszawie; Wojskowymi Zakładami Elektronicznymi SA w Zielonce; Wojskowymi Zakładami Inżynieryjnymi SA w Dęblinie; Wojskowymi Zakładami Lotniczymi nr 1 SA w Łodzi; Wojskowymi Zakładami Lotniczymi nr 2 SA w Bydgoszczy; Wojskowymi Zakładami Lotniczymi nr 4 SA w Bydgoszczy; Wojskowymi Zakładami Łączności nr 1 SA w Zegrzu; Wojskowymi Zakładami Łączności nr 2 SA w Czernicy; Wojskowymi Zakładami Mechanicznymi SA w Siemianowicach Śląskich; Wojskowymi Zakładami Motoryzacyjnymi nr 5 SA w Poznaniu; Wojskowymi Zakładami Uzbrojenia nr 2 SA w Grudziądzu; WSK PZL-Kalisz SA (jeśli do końca 2009r. nie znajdzie partnera strategicznego); WSK PZL-Świdnik S.A. (opcjonalnie) oraz ZM Mesko SA
2) wniesienie przez ZTS Gamrat S.A. udziałów spółki Zakład Produkcji Specjalnej Gamrat sp. z o.o. w zamian za udziały w podwyższonym kapitale zakładowym Bumar sp. z o.o.;
3) wniesienie przez FŁT Kraśnik udziałów spółki Zakłady Metalowe Kraśnik sp. z o.o. w zamian za udziały w podwyższonym kapitale zakładowym Bumar sp. z o.o.

Poza Grupą Bumar pozostać mają spółki: Fabryka Łożysk Tocznych Kraśnik S.A.; Gdańskie Zakłady Elektroniczne Unimor SA.; Huta Stalowa Wola SA (chociaż dopuszcza się w dalszej perspektywie czasowej jej konsolidację z Grupą Bumar); Morska Stocznia Remontowa SA; Nitrogen SA; Stocznia Remontowa Nauta SA; Stomil-Poznań SA; Szczecińska Stocznia Remontowa Gryfia SA; Unimor-Radiocom sp. z o.o.; Zakłady Elektroniczne Warel SA; Zakłady Sprzętu Precyzyjnego Niewiadów SA oraz Zakłady Tworzyw Sztucznych Gamrat SA.

Bardzo ważnym czynnikiem stwarzania lepszych perspektyw rozwojowych przed przedsiębiorstwami przemysłu zbrojeniowego są działania integracyjne producentów, zapewniające warunki do koncentracji kapitału oraz nawiązywanie współpracy z partnerami zagranicznymi. Doświadczenia z rynku zbrojeniowego dowodzą, że podczas realizacji dużych programów produkcyjnych uzbrojenia i sprzętu wojskowego, np. dla kilku armii wchodzących w skład koalicji wojskowej, współcześnie tworzone są różne konsorcja,

składające się z kilku firm poszczególnych państw, które wspólnie podejmują się produkcji nowego systemu wyposażenia wojskowego dla wielu odbiorców. Przedsięwzięcia te, aczkolwiek efektywne, są bardzo skomplikowane pod względem organizacyjnym, przepływu technologii, kapitału i podziału osiąganych korzyści ekonomicznych oraz innych.

Generalny wniosek, jaki można wyprowadzić z analizy realizacji sprzęgu większych programów produkcji zbrojeniowej przez konsorcja międzynarodowe, sprowadza się do tego, że udział producentów z poszczególnych państw powinien się kształtować w odpowiedniej relacji do składanych przez te państwa zamówień na produkty i w odpowiednim stosunku do wnoszonych przez nie nakładów finansowych[263]. Problemem trudnym do uzgodnień, jest nierówność poziomu technicznego potencjalnych przemysłowych partnerów przystępujących do współpracy.

Mimo nadal silnych cech narodowych przemysłu zbrojeniowego zakłada się kontynuowanie współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Oczekuje się, ze będzie się ona rozwijała w wielu płaszczyznach, zwłaszcza w zakresie: opracowań naukowych i projektowych wybranych nowych rodzajów uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego; zakupu licencji na określone wyroby, podzespoły czy technologie o zastosowaniu militarnym; pomocy organizacyjnej i technicznej w tworzeniu i modernizacji przemysłu zbrojeniowego oraz podejmowaniu produkcji licencyjnej; wspólnej produkcji określonych systemów uzbrojenia oraz wyrobów wojskowych; pomocy technicznej w dziedzinie szkolenia specjalistów wojskowych i przemysłowych oraz eksploatacji importowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego; oraz wspólnych przedsięwzięć, związanych z eksportem systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, głównie do krajów rozwijających się[264].

Idea wspólnych projektów produkcji zbrojeniowej przez producentów z różnych państw ma perspektywy, przede wszystkim ze względu na coraz wyższe koszty wytwarzania, wzrastające ryzyko zbytu i konieczność zapewnienia większej skali produkcji. Te projekty wymagają odpowiedniego wsparcia władz państwowych, a także gwarancji rządowych. Umiędzynarodowienia produkcji zbrojeniowej nie należy jednak przeceniać, gdyż przeniesienie decyzji poszczególnych państw na konsorcja międzynarodowe, jak wykazuje doświadczenie, odbywa się zawsze z dużymi oporami zainteresowanych rządów i wymaga pewnej rezygnacji z niezależności w tak ważnej dziedzinie, jak potencjał przemysłu obronnego.

---

[263] Ibidem, s. 164.
[264] Ibidem, s. 165

Kompleks przemysłu zbrojeniowego wymaga wyraźnego wsparcia politycznego. Istotną jego formą oddziaływującą na instytucje publiczne kraju są różne lobby, czyli oficjalnie zarejestrowane grupy nacisku, wpływające na decyzje parlamentarne i rządowe oraz kształtujące klimat sprzyjający zatwierdzaniu programów i budżetów umożliwiających nowe opracowania oraz zamówienia wojska na uzbrojenie i sprzęt wojskowy.

Istotnym parametrem rozwoju produkcji zbrojeniowej w warunkach gospodarki rynkowej jest cena produktów zbrojeniowych. Jest to parametr elastyczny, kształtujący się w zależności od wielu czynników, które w ujęciu syntetycznym można sprowadzić do relacji między popytem a podażą. Metodologia kształtowania różnych cen (hurtowych, detalicznych, równowagi, minimalnych, itd.) produktów zbrojeniowych oraz procedury ich ustalania są bardzo skomplikowane i rozbudowane[265]. Wynika to faktu, iż są to wyroby rzadkie i bardzo specjalistyczne.. Oznacza to jednocześnie, że od wzbudzania zainteresowania nabywców, utrzymania dobrej pozycji rynkowej oraz zapewnienia zysków i ciągłości działalności gospodarczej jest polityka cenowa. Dlatego też konieczne jest między innymi prowadzenie analizy rynku, statystyki i analizy cen oraz trendów cenowych. W swej istocie kalkulacja ceny wymaga uwzględnienia wielu czynników ekonomicznych, takich jak: ustalenie rozmiarów zainwestowanego kapitału, głównie w postaci środków trwałych i obrotowych, zaangażowanych do produkcji danych wyrobów; ustalenia stopy zwrotu tego kapitału, z uwzględnieniem dłuższego czasu i ryzyka zwrotu nakładów; czy obliczenia całkowitych kosztów wytworzenia, z założeniem niepełnego wykorzystania potencjału wytwórczego, według praktyki amerykańskiej przeciętnie w granicach 70-80%[266].

Kształtowanie cen w warunkach gospodarki rynkowej wymaga dużej elastyczności i szybkiego reagowania na zmieniające się warunki, zwłaszcza zewnętrzne. Producenci w ofertach cenowych nie zawsze mogą trzymać się sztywno ustalonych kalkulacji cenowych, ale dobrze znając swoją sytuację ekonomiczną, powinni dostosować politykę cenową do popytu, zachowując przynajmniej minimalną opłacalność sprzedaży. Ceny kształtują się opierając się na wynikach ciągłego badania rynku i ocenach możliwości, jakie istnieją między ekonomicznymi warunkami produkcji a sprzedaży.

2.2.1.2. Infrastruktura gospodarczo-obronna

Jednym z podstawowych czynników kształtowania systemu obronnego państwa jest jego infrastruktura obronna, którą tworzą urządzenia i instytucje warunkujące skuteczność

---

[265] M. Daniluk, Wojsko na rynku zasobów i usług w: Myśl Wojskowa 1994, nr 4, s. 98.
[266] Por. M. Daniluk, Wojsko ... op. cit., s. 104.

działania systemu obronnego państwa. Infrastruktura obronna to element infrastruktury państwa, obejmujący obiekty i urządzenia stałe oraz instytucje niezbędne do funkcjonowania systemu obronnego państwa. Tworzona jest głównie w czasie pokoju, ale rozwijana również w okresie zagrożenia i wojny. Z punktu widzenia specyfiki wyróżnia się między innymi infrastrukturę wojskową[267]. Infrastrukturę obronną dzieli się na infrastruktur wojskową i infrastrukturę obrony cywilnej oraz coraz częściej na infrastrukturę społeczną i techniczno-ekonomiczną[268].

Infrastruktura wojskowa to element infrastruktury obronnej państwa obejmujący wszystkie stacjonarne (a w wyjątkowych wypadkach także ruchome) obiekty i urządzenia które zgodnie ze swoim przeznaczeniem służą do zaspokajania potrzeb sił zbrojnych, a w szczególności dowodzenia, bytowania, szkolenia i przemieszczania wojsk[269]. Konkretyzując - stanowią je obiekty służące zakwaterowaniu, szkoleniu i utrzymaniu gotowości bojowej (tj. koszary, poligony, strzelnice, place ćwiczeń, obiekty służby zdrowia, system obsługi garnizonowej, system telekomunikacyjny i transportowy, baza produkcyjna i remontowa i wiele innych - oraz służby i instytucje a także jednostki wojskowe, których zadaniem jest obrona i obsługa wymienionych obiektów, oraz urządzenia i obiekty gospodarki narodowej, które mogą być wykorzystane dla potrzeb Sił Zbrojnych.

Infrastruktura obrony cywilnej to także część infrastruktury obronnej państwa, którą tworzą budowle ochronne, stanowiska kierowania, techniczne systemy alarmowe i ostrzegania, zapasowe szpitale i punkty pomocy medycznej, składy żywności, zbiorniki wody pitnej i gaśniczej, zapasowe źródła energii, drogi ewakuacyjne itp.

Infrastrukturę społeczną tworzy administracja państwowa, w tym również ta, która jest związana z obroną narodową. Jej zadaniem jest zapewnienie odpowiednich, bezpiecznych warunków życia ludności.

Największe znaczenie dla całej gospodarki narodowej oraz jej funkcjonowanie w warunkach wojny posiada infrastruktura techniczno-ekonomiczna[270]. Jest ona rozpatrywana zwykle w trzech aspektach: technicznym, ekonomicznym i organizacyjnym.

Oceniając stan tego obszaru funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP w ostatnich latach należy stwierdzić, iż realizacja zadań w tym zakresie ze względu

---

[267] Por. Słownik..., op. cit, s. 27.
[268] Por. Z. Stachowiak, Polityka..., op. cit, s. 38.
[269] Por. Słownik..., op. cit, s. 27.
[270] Por. Infrastruktura techniczno-ekonomiczna stanowi system tworzący warunki realizowania celów rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym bezpieczeństwa państwa. Obejmuje ona: transport, łączność, energetykę i gospodarkę wodną. (Por. Z. Stachowiak, Polityka..., op. cit., s. 39 oraz S. Kurek, Stan i możliwości rozwoju wybranych elementów infrastruktury techniczno-ekonomicznej. Aspekty ekonomiczno-obronne, AON, Warszawa 2000, s. 6-8.

w głównej mierze na brak środków, okazuje się dalece niewystarczająca. Wpływ na taką sytuację ma nieadekwatny do potrzeb rozwój infrastruktury, a w szczególności: telekomunikacji, transportu rzecznego i rurociągowego, zaopatrzenie w wodę i oczyszczania ścieków.

Sytuacja w telekomunikacji, mimo dynamicznego postępu bazującego obok łączności telefonicznej i teleksowej na telefaksowej i komputerowej, nie spowodowała jeszcze odrobienia bardzo dużego dystansu dzielącego Polskę od większości krajów europejskich. Negatywną cechą tego procesu jest utrzymywanie nierównomiernego terytorialnie rozwoju telekomunikacji[271].

Dalszemu ograniczeniu uległa rola żeglugi śródlądowej w systemie obronnym kraju. Przyczyniły się do tego, obok niekorzystnych warunków hydrologicznych i meteorologicznych, wieloletnie lekceważenie jej znaczenia w systemie transportowym Polski.

Mało efektywnymi jest także transport rurociągowy, ale przyczyny tego stanu tkwią, obok małej ilości sieci rurociągowej, przede wszystkim w przyczynach zewnętrznych[272].

Sprawność infrastrukturalną utrzymywał jedynie transport kolejowy i w mniejszym stopniu transport drogowy. Jednak w obszarze tych rodzajów transportu zarysowały się zjawiska destrukcji (wyraźne pogorszenie jakości szlaków kolejowych i dróg kołowych oraz wytrzymałości mostów i wiaduktów) wpływające negatywnie na obniżenie potencjału obronnego państwa oraz zdolności przewozowych wojska i ich logistyczne zabezpieczenie.

Ograniczając zaś ocenę polityki prowadzonej przez państwo polskie wobec infrastruktury techniczno-ekonomicznej do wymiaru *stricte* obronnego, wskazać trzeba, że jest ona zła. Wynikiem tego zarówno stan techniczny elementów infrastruktury obronnej jest zły, jak też sama dyslokacja obiektów jest niekorzystna w świetle potrzeb operacyjno-obronnych dnia dzisiejszego. Od wielu już lat następuje dekapitalizacja obiektów koszarowych w wyniku odkładania remontów i wstrzymywania inwestycji. Już w roku 1998 stopień zużycia obiektów oceniano średnio na 26 % a budynków koszarowych nawet na 32 %. Bardzo zła jest również kondycja bazy magazynowej - np. około 70 % urządzeń służących magazynowaniu paliw płynnych jest eksploatowana ponad 30 lat i wymaga generalnych remontów[273].

---

[271] Por. S. Kurek, Stan ..., op. cit., s. 33 – 41.
[272] Zob. szerzej: S. Kurek, K. Szeląg, Stan infrastruktury technicznej wspierającej gospodarkę obronną kraju i jej perspektywy rozwoju na najbliższe lata, [w:] Gospodarka obronna ..., op. cit, rozdz. 5.
[273] Por. Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, red. E. Dworecki, AON, Warszawa 1999, s. 63.

2.2.1.3. Rezerwy gospodarczo-obronne

W Polsce, podobnie jak i w innych państwach, do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności tworzy się odpowiednie rezerwy gospodarczo-obronne, nazywane gospodarczymi, czy tez materiałowymi[274]. W praktyce usankcjonowanej regulacjami prawnymi określa się je jako „rezerwy państwowe", co wskazuje, że podmiotem odpowiedzialnym za ich tworzenie i utrzymanie jest państwo. W innych krajach o gospodarce rynkowej najczęściej stosuje się jednak nazwę „rezerwy strategiczne". Pomimo skojarzeń mogących wynikać z ich nazewnictwa, są przeznaczone głównie dla zaspokojenia potrzeb sfery cywilnej, a dopiero w następnej kolejności sfery militarnej.

Ogólnie rzecz ujmując rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i nie są gromadzone w celu zaspokajania bieżących potrzeb gospodarki czy ludności w normalnych warunkach funkcjonowania gospodarki. Można ich użyć tylko w szczególnych okolicznościach: zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki lub ich łagodzenia albo eliminacji skutków. Tu zawiera się szczególna rola rezerw, jednego z istotnych instrumentów realizacji funkcji obronnych państwa i tworzenia warunków do normalnego funkcjonowania gospodarki. Tworzą je zarówno: rezerwy mobilizacyjne jak i rezerwy gospodarcze. Rezerwy mobilizacyjne, służą realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa. Natomiast rezerwy gospodarcze, służą w szczególności do zaspokajania surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki i materiały medyczne, a także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone dla celów mobilizacyjnych resortów MON, MSWiA oraz ABW[275].

W Polsce za gromadzenie i utrzymanie rezerw odpowiada szereg podmiotów, tzn.:

---

[274] Por. M.Mróz, Tworzenie państwowych rezerw gospodarczych (materiałowych) w krajowym systemie logistycznym na wypadek sytuacji kryzysowych, w: Świadczenia ...op.cit., s.115-122.
[275] Por. Perspektywy rezerw państwowych gospodarczych, w: Zaspokojenie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji. Materiały konferencyjne, MSWiA, Warszawa 2005, s.72.

- minister właściwy do spraw gospodarki poprzez Agencję Rezerw Materiałowych, w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw, (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia) produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
- Prezes Agencji Rynku Rolnego, w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych;
- importerzy i producenci paliw płynnych, którzy są wpisani do rejestru producentów i importerów paliw płynnych prowadzonego przez Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych.

Rząd poprzez utworzenie agencji ustanowił struktury organizacyjne, zapewniające właściwe funkcjonowanie rezerw państwowych w warunkach gospodarki rynkowej. Ustawowe rozwiązania kształtujące podstawy ich funkcjonowania, wskazują, że są to samodzielne organizacje gospodarcze o zasadach działania zbliżonych do obowiązujących wszystkie podmioty gospodarcze.

Podstawową instytucją odpowiedzialną za utrzymanie rezerw, a są to rezerwy produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych jest Agencja Rynku Rolnego (ARR) - państwowa jednostka organizacyjna utworzona w czerwcu 1990 roku[276]. Statut tej agencji nadał jej Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 21 listopada 1996 roku[277]. Kieruje nią Prezes, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Finansów. Do głównych zadań tej agencji należy: gromadzenie i gospodarowanie państwowymi rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych w ramach określonych zadań oraz przeznaczonych na ten cel środków żywnościowych; udzielanie poręczeń kredytów, z wyjątkiem kredytów inwestycyjnych, przedsiębiorcom realizującym zadania zlecone przez Agencję; analizowanie rynku produktów rolnych i żywnościowych; proponowanie Radzie Ministrów regulacji organizacyjno-prawnych w zakresie funkcjonowania rynku podstawowych produktów rolnych i żywnościowych; oraz inicjowanie i udział w działaniach organizacyjnych mających na celu rozwój rynku produktów rolnych i żywnościowych.

W grupie rezerw żywnościowych, zastrzeżonych dla celów mobilizacyjnych, utrzymywane są: zboża konsumpcyjne (pszenica, żyto, jęczmień), mięso, cukier, olej rzepakowy, konserwy mięsne, smalec, groch, ryż i spirytus.

---

[276] Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 roku o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego..., op. cit.
[277] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1996 roku w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego..., op. cit.

Drugą co do wagi jest Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) - utworzona ustawą z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych[278], statut otrzymała rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 roku[279]. Z dniem 1 kwietnia 2002 roku, ustawą z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych[280] została zniesiona Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych (ARAS), zaś jej zadania przejęła Agencja Rezerw Materiałowych.

Do zadań ARM należy: tworzenie rezerw gospodarczych surowców materiałów, paliw, produktów leczniczych i wyrobów medycznych; tworzenie rezerw mobilizacyjnych w zakresie działalności określonej w statucie; podejmowanie decyzji o zwolnieniu określonych w ustawie rezerw w zakresie upoważnień wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy; prowadzenie rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych; działalność kontrolna w stosunku do podmiotów gospodarczych, na które nałożone zostały obowiązki w zakresie magazynowania i utrzymania rezerw; prowadzenie działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego w granicach upoważnień wynikających z ustawy; nakładanie kar za naruszenie obowiązków w zakresie tworzenia i utrzymywania; rezerw oraz zapasów obowiązkowych paliw przez podmioty obowiązane do ich tworzenia, magazynowania i utrzymania.

W ramach identyfikacji EPSOP wypada zaznaczyć, iż jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo-energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki i społeczeństwa[281]. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców, np.: węgla kamiennego i brunatnego, siarki, rud

---

[278] Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz.U." 2003 nr 24, poz.197; Ustawa z dnia 1 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz.U." 2005 nr 143, poz.1201)

[279] Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 roku w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych..., op. cit.

[280] Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, w: „Dz.U." z dnia 20 marca 2002 roku.

[281] W. Herer, W. Sadowski, Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990-1993 na surowcowo-energetyczną. barierę wzrostu gospodarczego w Polsce, Prace ZBS-E, nr 219, ZBS-E GSU i PAN, Warszawa 1994.

miedzi i cynku lokuje nasz kraj w czołówce światowej i europejskiej[282].

Najważniejszym nośnikiem energii w Polsce są: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny oraz w małym stopniu energia wodna i energia wiatru. Podstawowym nośnikiem energii jest zaś węgiel z którego wytwarza się około 2/3 energii.

Na przestrzeni ostatnich lat rośnie udział ropy naftowej w zużyciu energii pierwotnej. Jej zużycie w latach 2000-2005 kształtowało się na poziomie średniorocznym rzędu 18,5 mln ton, co wymusza import ropy naftowej rzędu około 94-96% tego zużycia[283]. Aby ograniczyć skalę zagrożeń, zakupy ropy naftowej i paliw płynnych są zróżnicowane pod względem geograficznym i tak: z WNP około 65 %, z Iranu około 15 % oraz z Norwegii około 6,5 %. Przy zakupach paliw płynnych i wyrobów ropopochodnych najważniejszy jest import z krajów Europy Zachodniej, dominującą zaś rolę w imporcie ropy naftowej do Polski zajmuje Rosja.

Natomiast zużycie gazu ziemnego (wysokometanowego) w ostatnich latach wyraźnie wzrosło i przekroczyło w 2005 r. poziom 13,1 mld m^3. Zapotrzebowanie gospodarki pokrywane jest ze źródeł krajowych w około 25 %[284]. Aby powiększyć ich udział w zabezpieczeniu ogółu potrzeb, konieczne jest poniesienie znacznych nakładów na budowę podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie[285].

Stworzenie warunków do prawidłowego funkcjonowania gospodarki w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także aktualna i przewidywana struktura bilansu energetycznego, stworzyła potrzebę ustawowej regulacji[286] warunków do tworzenia potrzebnych zapasów paliw. Taką regulację stanowi kilkakrotnie znowelizowana ustawa z 1996r (nowelizacje w 2001, 2004 i 2005 roku) o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw"[287]. Założyła ona następujące regulacje w zakresie paliw płynnych: wprowadziła obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw ciekłych (producenci) oraz przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przywozu paliw ciekłych na polski obszar celny

---

[282] P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2001-2010, Key Tex, Warszawa 1997, s. 199 - 256.
[283] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007, s. 355.
[284] Ibidem s. 356.
[285] W. Bojarski, J. Filipowicz, Z. Kolenda, J. Siemek, Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski, w: „Rzeczpospolita" 1996, nr 27.
[286] Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych..., op. cit.
[287] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz..U." 2001 nr 129, 1442.

(importerzy) wpisanych do rejestru producentów i importerów; zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowią majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy - muszą być ubezpieczone od ognia i innych zdarzeń losowych a okres ich magazynowania nie powinien być krótszy niż rok kalendarzowy; koszty tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ponoszą producenci i importerzy, zalicza się je do kosztów ich działalności; w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki określa szczegółowy harmonogram osiągnięcia wymaganej ilości zapasów paliw ciekłych.

Wskazana ustawa upoważniła także Radę Ministrów do utworzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i węgla, gdy zaistnieje taka potrzeba. Tworzenie zapasów obowiązkowych tych nośników energii może być wprowadzone w drodze szczegółowego rozporządzenia Rady Ministrów. Stany zastrzeżone (zapasy obowiązkowe) - obejmują podstawowe nośniki energii: paliwa ciekłe, węgiel kamienny, gaz ziemny), stanowią majątek podmiotów gospodarczych, na które został nałożony obowiązek ich utrzymania. Koszty tworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych obciążają podmioty gospodarcze sektora paliwowego i są przenoszone częściowo w koszty produktów, gdyż tylko w określonej części rekompensuje je budżet państwa. Rozwiązanie to jest powszechnie stosowane w krajach Unii Europejskiej.

Jak wskazują doświadczenia w materii tworzenia i utrzymania rezerw materiałowych, same rezerwy walutowe nie są alternatywą dla utrzymywania rezerw rzeczowych, a takie czynniki jak ich właściwa lokalizacja, wysoka dyspozycyjność, szybkość uruchomienia to podstawowe warunki ich szybkiego i zgodnego z przeznaczeniem zastosowania. Same zaś rezerwy stanowią wspólny ściśle połączony system, który jak przewiduje ustawa, w określonym przypadku mogą służyć celom mobilizacyjnym, a w warunkach braku zagrożeń militarnych, przeciwdziałaniu zakłóceniom funkcjonowania gospodarki.

Rezerwy rzeczowe tworzone przez państwo nie tylko ułatwiają utrzymywanie równowagi rynkowej, ale są głównym elementem bezpieczeństwa kraju zarówno w sferze ekonomicznej jak i militarnej. Stąd też, są one jednym z zasadniczych obszarów będących w sferze zainteresowania ekonomiki bezpieczeństwa, która zajmuje się badaniami ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa i obronności kraju.

Próbując ocenić stan zgromadzonych zapasów i rezerwy, należy stwierdzić, że zabezpieczają w bardzo niewielkim stopniu potrzeby krajowe. Rezerwy żywności wystarczają od kilku (mięso) do kilkudziesięciu dni (zboża konsumpcyjne). Ocena zapasów i rezerw surowców energetycznych jest taka sama - wystarczają one na kilkanaście dni. Za zadawalający uznać należy natomiast poziom zapasów i rezerw materiałowych i surowców

nieenergetycznych, gdzie występuje 3 miesięczne pokrycie potrzeb ogólnospołecznych. Lepsza, choć zróżnicowana, jest sytuacja w sferze państwowych rezerw specjalistycznych, co wynika w dużej mierze z faktu kształtowania ich w oparciu o własne zasoby surowcowe. Najkorzystniejsza sytuacja panuje w obszarze zapasów i rezerw utrzymywanych na potrzeby sił zbrojnych, aczkolwiek sytuacja w tej materii ulega również pogorszeniu z braku odpowiednich środków finansowych[288]. Oznacza to jednocześnie, iż polska jako państwo członkowskie NATO i UE musi podporządkować się normom przyjętym w tych krajach. Na podkreślenie zasługuje fakt dążenia do ujednolicenia z normami UE obowiązkowych wielkości utrzymywanych w sposób ciągły własnych rezerw produktów ropopochodnych określonych na poziomie 90 dni przeciętnego dziennego zużycia. Czynione szacunki w tym zakresie wynoszą w granicach 12 - 14 dni, chociaż jeszcze kilka lat temu wynosiły one dwukrotnie więcej. Unia Europejska domaga się w tym przypadku od swoich członków posiadania zapasów o okresie 90 dni[289]. W tym zakresie Polska ustaliła, że będzie dochodziła stopniowo do tej wielkości do końca 2008 roku. Z tego tytułu obecna pojemność magazynowa będzie musiała wzrosnąć kilkakrotnie. Obowiązek ten został nałożony na producentów i importerów paliw i obowiązuje od początku 2002 roku[290].

Wskazana sytuacja oznacza, iż kwestia rezerw państwowych musi stać się obszarem dalszych zasadniczych zmian legislacyjnych. Obowiązujące do 1994 r. zasady ich planowania, tworzenia i utrzymywania regulowane były uchwałami Rady Ministrów, zarządzeniami wykonawczymi ministrów, a także instrukcjami przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Problematyka ta znajdowała także odbicie w ustawach powołujących urzędy poszczególnych ministrów, do których kompetencji należały sprawy rezerw. Do roku 1996 obowiązywała uchwała Rady Ministrów z 1989 r. Brak umocowania problematyki rezerw w aktach wyższej rangi powodował niespójność przepisów oraz rozmywanie zakresu kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych resortów. Nowa ustawa wraz z aktami wykonawczymi[291] określa zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi -surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności

---

[288] Por. Wskaźniki..., op.cit, s. 64.

[289] Por. Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997, s. 22.

[290] Por. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz.U" 2001 nr 129, póz. 1442.

[291] Por. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz.U." 1996 nr 90, póz. 404 wraz z późniejszymi zmianami 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, w: „Dz.U." 1998 nr 5, póz. 15.

i bezpieczeństwa państwa jak również zakres przedmiotowy rezerw, ich funkcje, kompetencje organów państwowych w zakresie tworzenia i gospodarowania oraz precyzuje źródła ich finansowania. Konieczność uregulowania prawnych kwestii związanych z gospodarowaniem rezerwami państwowymi wynikała przede wszystkim ze zmiany systemu gospodarczego, a co się z tym bezpośrednio wiąże zmianą form własnościowych wielu przedsiębiorstw. Obowiązująca do końca lat osiemdziesiątych zasada obligatoryjności utrzymywania określonych wielkości wydzielonego asortymentu rezerw została zastąpiona nałożeniem na podmioty gospodarcze zadań i obowiązków w zakresie przechowywania, konserwacji i wymiany ustalonych wielkości na warunkach określonych w umowach zawieranych pomiędzy podmiotami gospodarczymi a uprawnionymi do tworzenia rezerw organami.

2.2.1.4. Postęp naukowo-techniczny

Postęp naukowo-techniczny w obszarze obronności jest niezwykle ważnym elementem. Decyduje o jakości uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wywiera także wpływ na postęp w obszarze niemilitarnym, który korzysta z nowoczesnych rozwiązań stworzonych z myślą o obronności. Poziom prac rozwojowych w wybranych dziedzinach powinien dorównywać standardom światowym. Polska jest krajem średniej wielkości pod względem szeregu wyznaczników: ekonomicznych, militarnych, demograficznych itd. Stąd wypływa wniosek, iż w sytuacji dużej różnorodności sprzętu i wyposażenia będących współcześnie na stanie Sił Zbrojnych jest niemożliwym, aby państwo wielkości Polski i przy jego poziomie rozwoju ekonomicznego mogło samodzielnie zaspakajać całość potrzeb w tym obszarze. Państwa będące na znacznie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego odchodzą od samodzielnego opracowania skomplikowanych i drogich systemów uzbrojenia. Następuje w obszarach wymagających dużych nakładów finansowych i intelektualnych współpraca i specjalizacja. Z tych powodów wydaje się, że Polska także powinna poddać się specjalizacji w wybranych dziedzinach produkcji zbrojeniowej w oparciu o rodzimą myśl techniczną oraz w oparciu o międzynarodową współpracę naukową.

Zachodzące przekształcenia w naszym kraju, a także głęboki kryzys w obszarze potencjału naukowo-badawczego (wyrażający się deprecjacją wyposażenia i silnym odpływem kwalifikowanych pracowników), wyraźnie ograniczył wkład nauki w kształtowaniu materialnych podstaw obronności kraju. Wyraźnemu osłabieniu uległy przy tym więzi nauki cywilnej z obroną narodową[292].

---

[292] Por. G. Grabowski, Charakterystyka działania wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych w Polsce i możliwości ich rozwoju, [w:] Gospodarka obronna ..., op. cit., s. 96 - 117.

Wyniki negatywnych zmian w omawianym obszarze były spowodowane głównie poziomem nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w minionych latach, które w samym tylko okresie 1996-1998 wynosiły około 0,8 % PKB (około 0,5 % z budżetu oraz 0,3 % ze środków pozabudżetowych). W tym samym czasie w krajach Unii Europejskiej odpowiednie wartości osiągały poziom od 2 do 3 % PKB. W 1999 r. nakłady na naukę z budżetu wyniosły 0,46 % PKB[293].

Poziom środków finansowych świadczy jednoznacznie o tym, że problematyka postępu naukowo-technicznego jest w naszym kraju od początku przemian systemowych do dnia dzisiejszego niedoceniana, co jest dalece niezrozumiałe przy współczesnym poziomie zaawansowania sprzętu i techniki wojskowej.

2.2.1.5. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna

Polska gospodarka, w szczególności w wymiarze obronnym, przechodzi długą i trudną drogą transformacji od zerwania większości powiązań kooperacyjnych z państwami należącymi do UW (RWPG) do procesu tworzenia powiązań gospodarczych i obronnych z państwami należącymi do NATO i UE i innych organizacji międzynarodowych kreujących wymianę międzynarodową. Na to wszystko nakładają się coraz szybciej przebiegające procesy globalizacyjne w gospodarce światowej.

Niewydolność polskiego systemu gospodarczego, aby w pełni zaspokajać potrzeby zgłaszane przez Siły Zbrojne, wymusza nawiązywanie coraz szerzej międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej. Można przypuszczać, iż przyszłość rynku zbrojeniowego będzie należała do wielkich korporacji przemysłowo-handlowych i zrzeszeń najlepszych producentów, którzy w taki sposób będą mogli walczyć o utrzymanie się na rynkach.

Międzynarodowa współpraca w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa odznacza się słabą dynamiką, koncentrując się na jedynie wybranych zagadnieniach i nie uwzględniając szeregu ważkich aspektów. Dotyczy to zwłaszcza sfery gospodarczo-obronnej, w której współpraca ta ma zdecydowanie mniejszy zakres, aniżeli w sferze wojskowej, a w szczególności w sferze politycznej. Jedną z przyczyn tego stanu jest brak instytucji koordynującej rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa we wszystkich jej aspektach[294].

Analizując powyższy problem współpracy w okresie transformacji można zauważyć, że już po 1989 roku zawarto umowy o współpracy resortów obrony z 23 państwami (stan na

---

[293] Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku, http://www.kbn.gov.pl /analizy.

[294] Por. Gospodarcze podstawy polityki i strategii bezpieczeństwa („Quasimodo") cz. I, AON, Warszawa 1996, s. 63.

31.08.1994r.), z których część pośrednio dotyczyła obszaru gospodarczo-obronnego. Natomiast zmiany geopolityczne jakie zaszły w ostatnich latach zasadniczym kierunkiem tych zainteresowań uczyniły obszar państw NATO. Z nim wiążą się obecne polskie priorytety współpracy oraz przyszłe oczekiwania w tym zakresie. Były one ściśle związane z działaniami podejmowanymi przez Polskę o włączenie naszego kraju do NATO oraz z obowiązkami wynikającymi z programu „Partnerstwo dla Pokoju" oraz innych programów związanych ze statusem „partnera stowarzyszonego" z Unią Zachodnio Europejską.

Według dokumentu ramowego PdP państwa akceptujące ten dokument - w tym Polska - oraz kraje NATO zobowiązały się do wymiany informacji dotyczących kroków podjętych lub podejmowanych w celu zwiększenia przejrzystości planowania obronnego oraz prac nad tworzeniem budżetu[295]. Przy czym obszarem szczególnego zainteresowania uczyniono kooperację w przemyśle zbrojeniowym, wymianę handlową sprzętu i uzbrojenia oraz prowadzenie wspólnych badań naukowych i wdrożeniowych w dziedzinie obronności z państwami NATO, Grupy Wyszehradzkiej i z innymi krajami. Oczekuje się, że rozwój tych obszarów współpracy pozwoli na efektywne wykorzystanie potencjałów przemysłu zbrojeniowego państw współpracujących oraz stanie się czynnikiem sprzyjającym budowaniu wzajemnego zaufania.

Realizacja tych zamierzeń powinna pomóc w rozwiązaniu podstawowego problemu polskiego przemysłu obronnego jakim jest przestawienie produkcji na technologie zachodnie i poszukiwanie partnerów do współpracy wśród państw zachodnich.

Przykładem tego podejścia jest zawarcie przez pion resortu obrony ds. uzbrojenia i infrastruktury wojskowej porozumienia z Sekretariatem NATO na temat: „Praktyczna współpraca między NATO i RP w kierowaniu programem zaopatrzenia obronnego". W praktyce jednak ogranicza się ona do sondażowych kontaktów pomiędzy przemysłami poszczególnych państw, bowiem nie ma większego poparcia rządowego i gwarancji kredytowych. Wydaje się, że ograniczoność tego typu rozwiązań wynika z faktu niedostatecznej atrakcyjności oferty polskiego przemysłu obronnego dla zagranicznych partnerów. Porozumienie to jest elementem szerszego działania, którego wyrazem jest „Przegląd uzbrojenia NATO" zapoczątkowany w 1997 roku i zakończony na jesieni 1999 roku. W dokumentach Przeglądu definiuje się rolę NATO w dziedzinie uzbrojenia jako pomoc państwom członkowskim poprzez międzynarodową współpracę celem zapewnienia, by ich siły zbrojne zostały odpowiednio wyposażone i posiadały odpowiedni poziom interoperacyjności. Z tego powodu „Przegląd" rekomenduje uczestnictwo członków Sojuszu

[295] Por. Dokument Ramowy, w: Wojsko Polskie. Informator 95, Bellona, Warszawa 1995, s. 111.

we wspólnych programach, które są źródłem wydajności. Sprzyja temu tworzenie Grup Projektu NATO i bardziej rozbudowanej instytucji w formie Agencji Zarządzającej NATO. Proponuje się, aby współpraca międzynarodowa została uzupełniona przez skoordynowany mechanizm „szybkiej ścieżki". Procedura ta pozwoli dwóm lub więcej partnerom Sojuszu połączyć środki w celu bezpośredniego zakupu relatywnie dużej liczby nierozwojowych towarów. Zwiększenie efektywności programów zbrojeniowych wymagać będzie zaangażowania Organizacji NATO do spraw Badań i Technologii we wcześniejszych fazach projektu i bardziej bezpośredniego formułowania opcji dla wspólnych działań. Potrzebne będzie też silniejsze poparcie ze strony przemysłu poprzez Przemysłową Grupę Doradczą NATO.

Przystąpienie Polski do NATO było jednym z podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w latach 90. Istotnym elementem przygotowań do tego członkostwa był udział Polski w programie „Partnerstwo dla Pokoju" (od początku w 1994 roku). Zrealizowanie tego celu 12 marca 1999 roku zdynamizowało polskie zaangażowanie w prace tej organizacji i umożliwiło szerszą integrację z jej strukturami. Polska bierze udział we wszystkich ważniejszych operacjach NATO: w Afganistanie (ISAF) – około 1200 żołnierzy, Kosowie (KFOR) – około 200 żołnierzy, Iraku (misja szkoleniowa NTM-I) i na Morzu Śródziemnym (Trwały Wysiłek) – łącznie około 2500 żołnierzy.

Warunkiem efektywnej realizacji zadań operacyjnych Sojuszu jest jego transformacja wojskowa. Jest ona odpowiedzią na nowe wyzwania i zagrożenia dostrzeżone już w latach dziewięćdziesiątych, a potwierdzonych decyzjami Szczytów w Pradze (2002), Stambule (2004) i Rydze (2006). Polska uczestniczy w wielu inicjatywach transformacyjnych takich jak Siły Odpowiedzi NATO (NRF), dotyczących floty samolotów transportowych C-17 czy sił specjalnych. W Bydgoszczy znajduje się Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC), istotny element struktury dowodzenia Sojuszu. Kraj nasz zabiega także o lokalizację głównej bazy operacyjnej systemu rozpoznania naziemnego z powietrza (AGS) w Powidzu koło Poznania.

Drugim, obok członkostwa w NATO, podstawowym filarem polskiej polityki bezpieczeństwa pozostaje Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Policy – ESDP). Polska aktywnie włączyła się w rozwój ESDP jeszcze przed przystąpieniem do UE., brała bowiem udział w uzgadnianiu „Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa"., a także uczestniczyła w pracach nad zapisami projektu „Traktatu Konstytucyjnego dla Europy" w zakresie polityki bezpieczeństwa. Po uzyskania przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej w 2004 roku nastąpiło zdynamizowanie zaangażowania Polski w ESDP. Działania Polski zostały skoncentrowane przede wszystkim na

przedsięwzięciach związanych z Celem Operacyjnym 2010, zakładającym zwiększenie unijnych zdolności w zakresie reagowania kryzysowego m.in. przez funkcjonowanie Europejskiej Agencji Obrony i tworzenie Grup Bojowych. Polska uczestniczy także - od samego początku w 2004 roku - w pracach Europejskiej Agencji Obrony, harmonizującej rozwój zdolności krajów członkowskich. W lipcu 2006 roku Polska przystąpiła do „Międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyjność europejskiego rynku zbrojeniowego" Agencji. Kraj nasz jest również jednym z największych uczestników programu naukowo-badawczego („Ochrona Wojsk"). Polska aktywnie angażuje się również w tworzenie Grup Bojowych, umożliwiającej UE natychmiastowe reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

W ramach działań UE na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa międzynarodowego, Polska uczestniczy w unijnych operacjach wojskowych – w trzech spośród czterech które dotychczas miały miejsce. Jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w UE w 2003 roku 17 polskich żołnierzy brało udział w operacji Concordia w Macedonii. Kontynuowana jest polska obecność w Bośni i Hercegowinie w ramach operacji Althea (170 osób), która zastąpiła w grudniu 2004 roku natowskie działania w tym kraju. W 2006 roku 130 polskich żandarmów uczestniczyło w operacji EUFOR RD Congo w Demokratycznej Republice Konga.

Ważnym obszarem działań na rzecz przywracania i utrzymania pokoju jest uczestnictwo Polski w misjach ONZ. Już w 1953 roku Polska została zaproszona do udziału w Międzynarodowej Komisji Nadzoru i Kontroli (MKNiK) monitorującej przestrzeganie rozejmu na Półwyspie Koreańskim. Uczestniczyła także we wszystkich międzynarodowych komisjach pokojowych na Dalekim Wschodzie (Korea, Wietnam, Laos, Kambodża) delegując do nich ok. 3000 osób. Zwarte zaś jednostki Wojska Polskiego uczestniczą w operacjach pokojowych Narodów Zjednoczonych od października 1973 r. pełniąc zadania przede wszystkim logistyczne. W ciągu ostatnich 30 lat jednostki WP uczestniczyły ponadto w operacjach pokojowych NZ w Namibii, Kuwejcie, Iraku, Chorwacji i w Kambodży. Kraj nasz od szeregu lat należy do czołowych kontrybutorów operacji pokojowych NZ. W ciągu ostatnich trzech lat nastąpiło ograniczenie udziału polskich żołnierzy w misjach pokojowych NZ, głównie z powodu naszego wejścia do NATO i włączenia się do operacji pokojowych sojuszu północnoatlantyckiego. W końcu 2007 roku poza granicami Polski na misjach jednocześnie przebywało prawie 5 tys. żołnierzy.

2.2.2. Logistyka obronna

2.2.2.1. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa

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 dziewięćdziesiątych wymusiła na państwie określone zachowania w obszarze zaspokojenia potrzeb na rzecz kształtowania obronności kraju. Znalazły one wyraz w malejącej wielkości wydatków obronnych. Te zaś skutkowały konkretnym poziomem zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych i obrony cywilnej kraju. Stan ten już po wstępnej analizie należy określić jako dalece niezadowalający i mogący rodzić zagrożenia.

Budowa przyszłościowego, a podjętego obecnie systemu obrony państwa stanowiącego jednocześnie element koalicyjnego systemu obronnego wymaga zaspokojenia jego potrzeb we wszystkich j ego elementach funkcjonalnych.

Realizacja materialnych potrzeb obronnych państwa będzie przede wszystkim realizowana z nagromadzonych rezerw i zapasów, a dopiero w miarę rozwoju konfliktu (w ujęciu czasowym, jak i skali) z dostaw zewnętrznych wynikających z zawartych sojuszy, powiązań gospodarczo-obronnych itd. Ponadto zaspokojenie tych potrzeb będzie realizowane w znacznym stopniu, czy też powinno być realizowane przez dostawy produktów rodzimego przemysłu obronnego. Jego skala produkcji, różnorodność dostarczanego asortymentu będzie efektem posiadanego potencjału przemysłowego, w pierwszym rzędzie istniejącego przed powstaniem konfliktu oraz tej części przemysłu, który będzie mógł się przestawić z produkcji cywilnej na produkcję obronną.

Oceniając dotychczasowy poziom, jakość oraz różnorodność zaspokajania potrzeb obronnych należy powiedzieć, że był on nieadekwatny do potrzeb a przyszłość w tym zakresie też wygląda niezbyt dobrze[296]. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy szukać głównie w permanentnym braku środków finansowych sygnowanych z budżetu MON na realizację wszystkich zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb materialnych SZ.

---

[296] Por. Polityka gospodarczo-obronna, op. cit., s. 171 - 243.

2.2.2.2. Świadczenia na rzecz obronności

Generalną zasadą polityki bezpieczeństwa państwa jest obciążenie kosztami związanymi z utrzymaniem niezawisłości i bezpieczeństwa państwa wszystkich obywateli naszego kraju. Odnoszona jest ona zarówno do czasu pokoju, jak i zagrożenia oraz wojny. Dotyczy ona także kwestii budowy i funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP.

Żaden system obronności państwa, bez względu na poziom rozwoju gospodarczego, technologicznego, czy też cywilizacyjnego danego kraju nie jest w stanie pokryć w pełni własnego zapotrzebowania na środki, materiały, pracę itp. Poziom samozaspokojenia zależy od poziomu zagrożenia jakiemu ma się przeciwstawić system obronny, im wyższy, większego będzie wymagał świadczenia. Świadczenia na rzecz obronności mogą obejmować następujące elementy: świadczenia osobiste, świadczenia rzeczowe oraz świadczenia szczególne.

Świadczenia osobiste - to rodzaj świadczeń polegających na wezwaniu i włączeniu osób do różnego rodzaju prac związanych z zabezpieczeniem mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek i instytucji wojskowych oraz osiąganiem przez nie wyższych stanów gotowości bojowej. Obowiązkiem świadczeń osobistych zarówno w czasie pokoju jak i wojny objęci są wszyscy obywatele, którzy ukończyli lat szesnaście, a nie przekroczyli sześćdziesięciu lat życia, z wyjątkiem osób przewidzianych do wykonania innych zadań lub posiadających określoną kategorię zdrowia.

Natomiast **świadczenia rzeczowe** są rodzajem świadczeń na rzecz obrony. Polegają one na oddaniu do użytkowania jednostkom i instytucjom wojskowym pomieszczeń, terenów, środków transportu, maszyn, urządzeń i innego sprzętu. Obowiązek świadczeń rzeczowych może być nałożony na urzędy i instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne. W czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny obowiązek ten dotyczy również osób fizycznych.

Świadczenia szczególne są rodzajem świadczeń obejmującym specyficzne zadania i obowiązki, realizowane przez organy administracji, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa, związane z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej w Siłach Zbrojnych oraz ogłoszeniem mobilizacji[297].

Jak wynika z powyższych definicji koszty związane z przygotowaniami obronnymi państwa zostały nałożone nie tylko na poszczególnych obywateli ale również na organy administracji państwowej, podmioty samorządowe i gospodarcze. Decyzja o ich nałożeniu ma rygor natychmiastowej wykonalności w określonym terminie.

---

[297] Por. Słownik... op. cit. s.79 - 80.

W poruszonej materii sytuacja zmieniała się w Polsce przez cały okres transformacji w wyniku dostosowywania się do rozwijającej się dynamicznie gospodarki rynkowej, a co najważniejsze do dnia dzisiejszego nie udało się wypracować spójnego programu w zakresie realizacji wszystkich rodzajów świadczeń tj.: osobistych, rzeczowych i szczególnych[298].

Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące świadczeń na rzecz obrony weszły dopiero w 2004 roku[299]. Uregulowały one rozdział świadczeń osobistych i rzeczowych wykonywanych w czasie pokoju od świadczeń uruchamianych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Wskazały one, że świadczenia osobiste i rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz sił zbrojnych, jednostek organizacyjnych bazy formowania jednostek zmilitaryzowanych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Podkreślono w nich również, że realizacja zadań związanych z świadczeniami na rzecz obrony spoczywa na organach wykonawczych samorządu terytorialnego.

Ważnym aspektem świadczeń na rzecz obronności jest wykorzystanie świadczeń rzeczowych i osobowych w sytuacji klęski żywiołowej[300]. Kwestia ta wiąże się z logistycznym zabezpieczeniem poszkodowanych, zwłaszcza zabezpieczeniem ludności warunków do przetrwania[301].

Mankamentem przepisów regulujących kwestie świadczeń na rzecz obrony jest zasada rozwiązania jej w przypadku braku możliwości jej zrealizowania. Obowiązek wskazania przez wojewodę podmiotu samorządowego który ma go wykonać, natrafia bowiem na przeszkodę w braku danych informacyjnych do podjęcia decyzji przez wojewodę[302].

2.2.2.3. Zobowiązania sojuszników Państwa-Gospodarza

Ważnym obszarem budowy i kształtowania gospodarczych podstaw systemu obronności państwa po akcesji i przyjęciu Polski do Paktu Północnoatlantyckiego stał się problem wsparcia logistycznego wojsk sojuszniczych Państwa Gospodarza (HNS - Host

---

[298] Por. Polityka..., op. cit., s. 244 - 261.

[299] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju, w: Dz.U 2004, nr 181, poz.1872; rozporządzanie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, w; Dz.U 2004, nr 203, poz.2081 ;Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju, w: Dz.U 2004 nr 229, poz.2307;

[300] Por. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej, w; Dz.U 2002 nr 62, poz.558.

[301] Por. E.Nowak, Logistyka w sytuacjach kryzysowych, AON, Warszawa2005, s.9-55.

[302] Por. P.Górski, W.Kitler, Regulacje…cz.2. op.cit., s.209-211.

Nation Support) będącym wyrazem realizacji zobowiązań sojuszniczych, ściśle określonych w dokumentach Sojuszu NATO oraz dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach zawartych pomiędzy Państwem Gospodarzem, organizacją NATO (dowódcami NATO) i państwem lub państwami członkowskimi korzystającymi z terytorium Państwa – Gospodarza[303]. Wsparcie Państwa Gospodarza w Sojuszu Północnoatlantyckim definiowane jest 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[304]. Jej istotą jest zapewnienie świadczenia cywilnej i wojskowej pomocy w czasie pokoju, kryzysu i wojny przez dane państwo siłom zbrojnym Sojuszu i organizacjom NATO, które rozmieszczone są na jego terytorium lub się przez to terytorium przemieszczają.

Wsparcie Państwa Gospodarza wymaga przestrzegania zbioru licznych zasad, takich jak: odpowiedzialność, identyfikacja wymagań, inicjacja procesu planowania, priorytetyzacja i konkretyzacja zadań, zaopatrzenie w czasie pokoju, kryzysu jak i wojny, uprawnienia, współpraca, koordynacja, gospodarka, przejrzystość i odpłatność[305].

W stosunku do wsparcia przez Państwo Gospodarza formułowane są także ogólne i specyficzne wymagania. Sprecyzowane są one zarówno wobec Państwa Gospodarza, jak i wobec Państw Wysyłających, a także wobec Dowódców NATO. Kwestie te reguluje szereg aktów prawnych, spośród których najważniejszymi są: Traktat północnoatlantycki – artykuł 51 (z 4 kwietnia 1949r.); Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych (z 28 sierpnia 1958 r.); Umowa między państwami-stronami traktatu północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych (z 19 czerwca 1951 r.); Umowa między państwami-stronami traktatu północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w partnerstwie dla pokoju (z 19 czerwca 1995r.) oraz porozumienia uzupełniające zawarte na podstawie bilateralnych porozumień pomiędzy dowództwami szczebla strategicznego NATO a państwem goszczącym. Podkreślić przy tym trzeba, iż wszystkie te regulacje powinny być dowiązane do narodowego systemu prawnego, narodowych priorytetów i dostępne w możliwie najszerszym zakresie[306]. Regulacje te również

---

[303] Por. W.Pszenny, Warunki, potrzeby i możliwości przygotowania i realizacji zadań HNS przez polska administracje publiczną, w „Zeszyty naukowe AON" 2005 nr 4, s.110-141.

[304] Por. NATO AAP(U) – Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski), MON BWSN 1998, s.154; MC 334/1. Zasady i polityka NATO odnośnie państwa goszczącego -gospodarza), p.6; ALP-9 (B): Doktryna logistyczna sił lądowych (Stanag 2406), p.204a i 1001c.

[305] Por. STANAG No 2234 Edition 2 – Allied Joint Host Nation Suport Doctrine & Procedures AJP-$,5(5) – Ratification Draft, s. 1-3-1-5.

[306] Por. NATO AAP9U) - Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski). MON BWSN 1998: s. 154; ALP-9(B), Doktryna logistyczna sił lądowych (Stanag 2406), p. 204a i 1001 c.; W.Pszenny, Warunki, potrzeby…op.cit.,s.114.

wyraźnie dowodzą, że pełnienie roli Państwa Gospodarza wiąże się z podjęciem i rozwiązaniem wielu kwestii o charakterze nie tylko ekonomiczno-obronnym, ale również o charakterze politycznym, militarnym i społecznym. Ich rozwiązanie podlega procedurom planistycznym realizowanym w kilku fazach, a mianowicie: rozpoznania potrzeb, zawarcia porozumienia ogólnego lub memorandum porozumienia, porozumienia technicznego, opracowania planu wspólnego wsparcia przez Państwo Gospodarza oraz jego wdrożenia.

Dotychczasowe doświadczenia dowodzą, że wsparcie Państwa Gospodarcza realizuje się głównie siłami wojskowymi z wykorzystaniem zasobów wojskowych, przy jednoczesnym dążeniu - jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo - do maksymalizacji wyzyskania możliwości środków cywilnych. Ich użycie wiąże się przy tym z planowaniem mobilizacji gospodarki. Jego celem jest bowiem podtrzymywanie zdolności bojowej i swobody działania wojsk sojuszniczych, zaspokojenie ich potrzeb oraz uchronienie przed brakami materiałowymi uniemożliwiającymi wykonanie zadań.

Doświadczenia z realizacji roli Państwa Gospodarza na obszarze naszego kraju dotyczyło wojsk, które: przegrupowywały się przez Polskę jako kraj tranzytowy lub rozmieszczone były na terytorium naszego kraju. Pomoc dla nich polegała na wykonaniu dostaw i usług zgodnie z zaplanowanymi oraz złożonymi uprzednio zapotrzebowaniami lub na zabezpieczeniu nagłych potrzeb[307].

Planowanie potrzeb wsparcia przez Państwo Gospodarza - zgodnie ze sprawdzonymi w praktyce standardami NATO[308], przebiegało zwykle w kilku etapach: identyfikacji (rozpoznania potrzeb); zawarcie porozumienia ogólnego; negocjacji szczegółowych sprowadzających się do zawarcia umowy wdrażającej lub porozumienia technicznego; opracowanie połączonego planu wsparcia przez państwo goszczące; oraz implementacja (wdrożenie) ostatecznych uzgodnień. Implementacja przeprowadzana była przez Wspólny Komitet Wykonawczy – połączonego planu wdrażania (Joint Implementation Plan – JIP), który uszczegóławia poszczególne rodzaje udzielanego wsparcia, określając co, kiedy, gdzie i jak ma być realizowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny, oraz reguluje szczegóły i procedury dotyczące zwrotu kosztów za udzielone wsparcie.

Wobec możliwych zakłóceń szczególnie ważne okazało się zarządzanie: liniami komunikacyjnymi; ochroną i obroną strefy tyłowej; a także wykorzystanie miejscowej infrastruktury, a zwłaszcza uzgodnienie jej wspólnego wykorzystania z władzami cywilnymi.

Wydaje się, że aktualny stan struktur MON próbujących realizować problematykę HNS nie

---

[307] ALP-12: Poradnik planowania i przygotowania umów/porozumień w sprawie wsparcia ze strony kraju-gospodarza (HNSA).
[308] ATP-35(B): Doktryna taktyczna sił lądowych, p.0280; ALP-12, op.cit., p.104.

odpowiada w pełni przedstawionym obowiązkom Państwa Gospodarza i będzie miał trudności w realizacji zadań wynikających z dokumentów normatywnych NATO. Jak dotąd nie wypracowano na szczeblu kraju rozwiązań systemowych w tym względzie. Podejmowane prace mają charakter rozproszony, gdyż prowadzone są jednocześnie przez kilka instytucji resortu Obrony Narodowej, głównie logistycznych, zwłaszcza w zakresie przygotowania infrastruktury wojskowej.

Pełnienie funkcji państwa-gospodarza, będące jednym z Celów Sił Zbrojnych, który nie został osiągnięty wywołuje wiele kontrowersji. Cel ten jest nie tylko sprawą sił zbrojnych, ale ma również charakter międzyresortowy, co w sposób zasadniczy utrudniło jego wykonanie. Wojsko powołało zespoły łącznikowe ds. funkcji HNS, skompletowało odpowiednie mapy, przygotowało plany wsparcia logistycznego i medycznego, jest w trakcie wdrożenia systemu nadzorowania ruchu wojsk. Do obowiązków środowiska cywilnego należy zaś stworzenie i uruchomienie centralnej bazy danych o infrastrukturze obronnej i zasobach materiałowych, możliwych do wykorzystania przez siły wsparcia operujące na terenie kraju, która to miała być uruchomiona do końca 2000 roku. Namiastka takiej bazy jest baza uruchomiona w Generalnym Zarządzie Logistyki (P-4), która powstała pod kątem ćwiczenia Strong Resolve (odbyło się w marcu 2002 roku na terenie POW). Nie zapewnia ono jednak ciągłości zbierania aktualnych informacji o infrastrukturze i zasobach Państwa Gospodarza, co w dużej mierze jest wynikiem braku przepisów umożliwiających uzyskiwanie takich danych.

Mankamentem wiążącym się z pełnieniem funkcji Państwa Gospodarza jest brak „Narodowej Koncepcji HNS". Początkowo planowano nadać jej ramy uchwały Rady Ministrów, z czasem zaczęto sprzyjać koncepcji co najwyżej protokołu ustaleń Rady Ministrów. Pomocnym w wypracowaniu „Narodowej Koncepcji HNS" sprzyjać miał powołany w MON „Zespół ds. opracowania koncepcji wykonania przez MON oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa Gospodarza".

Analiza aktualnych możliwości Polski jako Państwa Gospodarza oraz przewidywanych potrzeb naszych sojuszników pozwala przypuszczać, że mogą oni oczekiwać:

a) zaopatrywania raczej w proste (powszechnie stosowane) środki: wodę, żywność, benzyny, oleje napędowe i niektóre smary[309];

b) ograniczonej pomocy w obsługiwaniu i remoncie sprzętu;

---

[309] 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.

c) szerokiego zakresu usług, w tym: dostarczania map, pralniczych, kąpielowych, handlowych, pocztowych, pozyskiwania siły roboczej, pogrzebowych;
d) udostępnienia portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych;
e) kierowania ruchem wojsk i transportem zaopatrzenia;
f) udostępnienia rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową;
g) ograniczonej pomocy w zabezpieczeniu medycznym, które w NATO realizowane jest zazwyczaj w układzie narodowym;
h/ pomocy w zawieraniu lokalnych kontraktów z cywilnymi dostawcami środków zaopatrzenia i usług;
i) 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; oraz pomoc w ewakuacji jeńców wojennych.

2.2.3. System kierowania ekonomicznymi podstawami obronności państwa

2.2.3.1. Dostosowanie potrzeb bezpieczeństwa kraju do możliwości gospodarki narodowej

Podstawowym zadaniem gospodarki narodowej i gospodarowania jest zaspokajanie konsumpcyjnych i rozwojowych potrzeb społeczeństwa. Do nich należy także potrzeba bezpieczeństwa. Dlatego istotnym zadaniem gospodarki narodowej jest wydzielenie niezbędnych środków dla realizacji i ochrony pozaekonomicznych interesów, w tym poprzez wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych. Inaczej mówiąc te zadania obejmują różne płaszczyzny, spośród których - jak już wcześniej wskazano - najważniejsze mieszczą się w sferze: politycznej, militarnej i ekonomicznej.

Gospodarka narodowa tworzy materialną bazę dla wszystkich segmentów tworzących bezpieczeństwo. Role komponentu gospodarczego w systemie bezpieczeństwa państwa określa teoria ekonomii, zgodnie z której twierdzeniami, to właśnie gospodarka narodowa

musi wytworzyć dobro publiczne, którym jest bezpieczeństwo państwa przeznaczając na ten cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych.

Zadanie to może wykonać dostarczając poszczególnym segmentom bezpieczeństwa ogólnego niezbędne środki ekonomiczne. Dla systemu bezpieczeństwa militarnego gospodarka musi: dostarczyć specyficzne narzędzia (uzbrojenie i sprzęt); a także utrzymać nośnik tego bezpieczeństwa, którym są siły zbrojne (lub szerzej system obronny państwa).

Potrzeby bezpieczeństwa państwa muszą uwzględniać możliwości gospodarki narodowej. Realizacja potrzeb bezpieczeństwa państwa zależy nie tyle od poziomu tych potrzeb, co od możliwości finansowych państwa. Przydzielona kwota środków finansowych jest kompromisem polityczno-społecznym wynikającym z różnorodnych uwarunkowań.

2.2.3.2. Mobilizacja gospodarcza

Mobilizacja gospodarcza[310] jest procesem zmierzającym do przekształcenia możliwości tkwiących w potencjale ekonomicznym państwa w realną siłę militarną. Staje się ona 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.. Mobilizacja gospodarcza głównie ma na celu zrealizowanie zadań obronnych wynikających z koncepcji systemu mobilizacyjnego opartego na [311]: systemie zapewniającym zabezpieczenie potrzeb funkcjonowania sił zbrojnych oraz systemie zapewniającym warunki przetrwania ludności.

W przeszłości dokumentem normującym problem mobilizacji gospodarczej był Plan Roku Obliczeniowego (RO). Był on opracowywany okresowo, co pięć lat, równolegle z opracowaniem narodowych planów społeczno-gospodarczych, a więc był on skorelowany z centralnymi planami rocznymi realizowanymi w czasie pokoju. Opracowywano go wieloszczeblowo przez ówczesną Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, a później przez Centralny Urząd Planowania. Obejmował on plan dostaw dla sił zbrojnych(MON, MSWiA, MS) obejmując dostawy amunicji, uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz artykułów

---

[310] Mobilizacja gospodarcza - część mobilizacji ogólnej (narodowej) obejmująca zespól działań związanych z przystosowaniem gospodarki do przejścia i funkcjonowania w warunkach wojennych (przestawienie gospodarki pokojowej na gospodarkę wojenną).

[311] Por. Polityka gospodarczo-obronna, op. cit, s. 341.; T.Kuźma , Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, WKO AON, Warszawa 2002

kwatermistrzowskich – określanych jako dostawy produkcji specjalnej „S"; oraz plany ogólnogospodarcze ujmujące wyroby o podstawowym znaczeniu gospodarczo-obronnym i wyroby o znaczeniu ogólnogospodarczym Plany zatwierdzano uchwałą KOK. Ostatnim planem RO był plan na rok obliczeniowy 1986 (RO-86), który po nowelizacjach obowiązywał do 1992 roku[312]..

W warunkach transformacji systemowej państwa planowanie gospodarczo-obronne dostosowane zostało do nowych uwarunkowań wynikających z wprowadzenia nowej polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej – po rozwiązaniu Układu Warszawskiego w 1993 roku - oraz wymagań kreślonych przez gospodarkę rynkową.

Poczynając od 1993 roku planowanie obronne na szczeblu państwa - bazuje ono na rozwiązaniach zawartych w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki (CPMG). Centralny Program Mobilizacji Gospodarki[313] opracowuje się na szczeblu centralnym, a podstawą prawną jego opracowania jest stosowna uchwała Rady Ministrów oraz wytyczne ministra odpowiedzialnego za planowanie gospodarczo-obronne. CPMG 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.

Pierwszy CPMG został opracowany na lata 1993-1995. Dokument ten – traktowany był początkowo jako tymczasowy i ukierunkowany na bieżące rozwiązania. CPMG na lata 1993-1995 został opracowany jako zbiorczy plan dostaw i usług obronnych na wypadek zagrożenia wojennego i wojny na podstawie planów resortowych. Te zaś zostały opracowane zgodnie z wytycznymi CUP 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 roboczej[314].

---

[312] Por. M.Babuska, A.Szczapa, Aktualny stan prac nad programem mobilizacji gospodarki w państwie, W Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych., redakcja naukowa Z.Piątek, Warszawa 2006, s.108

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

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

Kolejny CPMG opracowany na lata 1995-2000 nawiązując do wieloletnich doświadczeń planowania gotowości mobilizacyjnej polskiej gospodarki, rozumianej jako podejmowanie konkretnych decyzji produkcyjnych, inwestycyjnych i lokalizacyjnych, a realizowanej na dwóch płaszczyznach, tzn. bieżącego funkcjonowania gospodarki obronnej w określonych warunkach ekonomicznych oraz realizacji przygotowań mobilizacyjnych, określił: zadania przedsiębiorstw w zakresie produkcji oraz dostaw uzbrojenia, sprzętu wojskowego, a także zakres ich remontów[315]; potencjał produkcyjno-usługowy podstawowych działów gospodarki; oraz możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Takie podejście miało przyczynić się do zapewnienia mobilizacji 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 narodowej[316].

CPMG na lata 1996-2000 określił 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; zadania w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w gospodarce narodowej w czasie pokoju; zadania tworzenia i utrzymania potencjału obronno - ekonomicznego podstawowych działów gospodarki narodowej; oraz zadania dotyczące zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

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 sprecyzowały możliwości produkcyjne oraz stopień zaspokajania potrzeb materiałowo - technicznych sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego na okres zagrożenia państwa obejmujący jeden rok. Zbilansowane zostały dostawy uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków bojowych, przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, artykułów żywnościowych oraz medycznych, usług remontowych z uwzględnieniem możliwości produkcyjnych, importu itp. Bilans dostaw uwzględnił również zabezpieczenie potrzeb bytowych ludności.

Natomiast zadania w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w gospodarce narodowej w czasie pokoju określiły zakres rzeczowy

---

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

[316] 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.

przygotowań mobilizacyjnych oraz wielkość środków finansowych niezbędnych do ich realizacji. Objął on przedsięwzięcia związane z inwestycjami w zakresie: przystosowywania elementów infrastruktury technicznej kraju do potrzeb obronnych; budowy stanowisk kierowania, systemów wykrywania i alarmowania ludności; budowy magazynów rezerw państwowych; tworzeniem i utrzymywaniem rezerw państwowych; zakupem i utrzymaniem sprzętu techniczno - wojskowego dla formacji obronnych oraz jednostek przewidzianych do militaryzacji; budowę stanowisk kierowania; utrzymywaniem obiektów i urządzeń obrony cywilnej oraz stanowisk kierowania, a także szkoleniem formacji obrony cywilnej itp.

Do 1997 r. odpowiadał za przygotowanie CPMG Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania , a po reformie centrum gospodarczego obowiązek ten przejął Minister Gospodarki. Na szczeblu resortów (ministerstw) opracowuje się Resortowe Programy Mobilizacji Gospodarki (RPMG) do opracowania których podstawą są wytyczne poszczególnych ministrów. RPMG opracowywane były do 1997 roku zgodnie z wytycznymi CUP, a od 1997 r. zgodnie z wytycznymi 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 roboczej[317].

RPMG określały zadania związane z zaspokojeniem potrzeb materiałowo - technicznych Sił Zbrojnych i formacji OC, jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i sprawiedliwości; zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania podstawowych działów gospodarki; zadania związane z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych ludności; oraz 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 (ZPM) w formie tabelarycznej odzwierciedlającej możliwości produkcyjne, usługowe remontowe oraz dane informacyjne; oraz w formie analityczno - opisowej zawierającej 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

---

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

wykorzystania posiadanych zasobów; czynniki mające wpływ na realizację zadań określonych w programie; oraz 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). Taki program zawiera odniesienie się na szczeblu regionalnym do tych wszystkich zagadnień, które ujęte są w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki ze szczególnym zwróceniem uwagi na przedstawienie: możliwości produkcyjnych oraz określenie 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 koordynacje 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.

W 2001 roku, Ministerstwo Gospodarki (Departament Rezerw państwowych i spraw Obronnych), z tytułu nadzoru problematyki mobilizacji gospodarczej, podjęło działania związane z opracowaniem PMG na lata 2003-2008. Zakończyły się one jednak niepowodzeniem. W tej sytuacji dokonano nowelizacji ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców[318]. Koordynację zaś zadań nałożono na ministra obrony narodowej[319].

CPMG na lata 1993-1995 i na lata 1996-2000 nie zapewnił pełnego zaspokojenia potrzeb zgłoszonego przez SZ RP. Sytuacja ta wymusiła poszukiwanie innych sposobów ich zagwarantowania. W trudnej sytuacji wobec niskiego poziomu zamówień znalazł się przemysł obronny. Został on bowiem obarczony zwiększonymi kosztami utrzymania zdolności produkcyjnych i remontowych niezbędnych do wykonania zadań CPMG[320].

---

[318] Por. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001r. o o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w: „Dz.U" 2001, poz.1320.; z późniejszymi zmianami w: Dz.U." 2002 nr 188, poz. 1571.

[319] SG WP w 2002r. opracował dokumenty normatywne dla określenia potrzeb SZ RP do PMG. Koordynacje zadań w tym zakresie przejął GZL SG – P4. W wyniku tych prac zostały określone potrzeby na lata 2003-2008.

[320] Por. M.Babuska, A.Szczapa, Aktualny…op.cit.,s.110-111.

2.2.3.3. Militaryzacja gospodarki

Funkcjonowanie EPSOP ściśle związane jest z procesem militaryzacji[321] rozumianej jako przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowych do działów i jednostek organizacyjnych administracji państwowej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

Militaryzacja gospodarki tradycyjnie następowała w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, a także wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego. W czasie pokoju, co potwierdza także praktyka w wielu państwach, mamy jednak do czynienia z tym problemem, przede wszystkim w sferze legislacyjnej i organizacyjnej.

We współczesnym świecie militaryzacja gospodarki traktowana jest jako jedna z form militaryzacji państwa tj. podporządkowania określonych dziedzin administracji państwa i gospodarki narodowej celem wojny. Przejawia się ona w działaniach państwa na rzecz zapewnienia nadrzędności zadań militarnych w gospodarce nad zadaniami pokojowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jej celem jest przygotowanie gospodarki do wojny, bądź też pobudzenie koniunktury gospodarczej za pomocą selektywnej polityki organizacyjno-prawnej państwa, która przejawia się w stymulowaniu odpowiednio dużej części zasobów kraju na cele militarne[322]. Proces ten przejawia się realnym i znaczącym wzrostem wartości wydatków obronnych, wzrostem wolumenu produkcji militarnej, realnym wzrostem nakładów na inwestycje w produkcji militarnej, realnym i znaczącym wzrostem wartości wydatków na badania naukowe w zakresie środków walki zbrojnej, korzystnym systemem podatkowym i kredytowym dla podmiotów trudniących się wytwarzaniem środków walki zbrojnej, większym zaangażowaniem się państwa w eksport produkowanych w kraju uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rosnącym wpływem kompleksu militarno-przemysłowego na politykę wewnętrzną i zewnętrzną[323].

Niektóre spośród wskazanych cech militaryzacji znalazły także uzewnętrznienie w regulacjach prawnych w Polsce w okresie transformacji systemowej[324]. Określiły one

---

[321] Ibidem, s. 36.
[322] Por. T. Grabowski, Ekonomia polityczna kapitalizmu, PWE Warszawa 1978, s. 365 - 366.
[323] Ibidem, s. 92.
[324] Por. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 21 maja 2002r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, w; „Dz.U." 2002 nr 78, poz.707; Rozporządzenie z dnia 30 listopada 2004r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, w; Dz.U 2004 nr 264, poz. 2627.; Rozporządzenie rady Ministrów w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych, w; „Dz.U." 2004 nr 285, poz. 2847; Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005r. w sprawie wynagradzania osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, w: Dz.U 2005, nr 17, poz.143.

kategorie zadań uzasadniających militaryzacje; tryb ustalania istniejących i specjalnie tworzonych jednostek organizacyjnych do militaryzacji; zadania związane z militaryzacją; zasady wyposażania jednostek do militaryzacji w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy.

Militaryzacją mają – zgodnie z prawnymi regulacjami – zostać objęte jednostki organizacyjne, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronności państwa i jego funkcjonowaniem. Wskazać wśród nich należy zadania związane z: uruchamianiem i wykorzystaniem zdolności produkcyjnych, remontowych, usługowych i zaopatrzeniowych niezbędnych do rozwinięcia systemu obronności państwa; wsparciem Sił Zbrojnych RP, w tym z pracami wdrożeniowymi i ekspertyzami dotyczącymi uzbrojenia i sprzętu wojskowego; wsparciem sił sojuszniczych w zakresie wynikającym z obowiązków Państwa Gospodarza; zapewnienia warunków funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, dowodzenia siłami zbrojnymi oraz obronnych systemów łączności, transportu, energetyki gazownictwa i sektora paliwowego; oraz przygotowaniem i utrzymywaniem niezbędnych limitów rezerw państwowych oraz budowy i rozbudowy infrastruktury obronnej[325].

Współcześnie militaryzacja gospodarki dotyczy w największym zakresie przedsiębiorstw. Sytuacja ta jest nie tyle wyrazem większego zainteresowania tych podmiotów sprawami bezpieczeństwa i obronności państwa, ile zorganizowania działania władz administracyjnych kraju (wszystkich szczebli) jako konsekwencji dostosowania naszych procedur obronnych do reguł planowania obronnego obowiązujących w NATO. Celowym w tej sytuacji stało się zidentyfikowanie uwarunkowań uzasadniających ich militaryzację. Dotyczy to zwłaszcza takich kwestii jak: zasady wykonywania zadań przez przedsiębiorstwa na rzecz obronności; formalnoprawnych uwarunkowań tego procesu; kwestii przygotowań do militaryzacji pod względem organizacyjno-mobilizacyjnym[326]. Celowym wydaje się w zwiazku z tym zbieranie i uogólnianie doświadczeń z realizacji militaryzacji przedsiębiorstw wykonujących zadania dla obronności[327].

---

[325] Por. P.Górski, W.Kitler, Regulacje prawne w dziedzinie niemilitarnych przygotowań obronnych, cz.2, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 4, s.207-209.

[326] Por. L Sawicki, Uwarunkowania realizacji zadań uzasadniających militaryzacje przedsiębiorstw, w: Świadczenia…op.cit.;

[327] Por. K.Jankowski, W.Zareba, Doświadczenia i problemy w realizacji zadań w zakresie przygotowań do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności, w: Świadczenia…op.cit., s.123-127

2.2.3.4. Zbrojenia

Zbrojenia są dziedziną działań obronnych, obejmującą przedsięwzięcia i wydatki, mające na celu wyposażenie sił zbrojnych w broń, sprzęt wojskowy i inne środki niezbędne do zaspokojenia potrzeb obronnych państwa.

Zbrojenia są ważnym obszarem oddziaływania polityki gospodarczo-obronnej, rozumiane także jako forma interwencjonizmu państwa w proces zaangażowania potencjału wytwórczego w rozbudowie systemu produkcji środków walki. Stanowią one część procesów militarnych i sprowadzają się przede wszystkim do zakupów sprzętu i uzbrojenia oraz do rozwoju przemysłu zbrojeniowego - zwłaszcza w odniesieniu do podejmowanych w jego obrębie inwestycji oraz prac badawczo-rozwojowych. Ujawnia on zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla gospodarki.

Skala oddziaływania zbrojeń na rozwój gospodarczy kraju i jego ogólną kondycję zależy przede wszystkim od wielkości środków, jakie państwo przeznacza na cele obronne, a także od struktury wydatków zbrojeniowych i sposobu ich finansowania. Ważnym czynnikiem stanowiącym o skali wpływu zbrojeń na rozwój gospodarczy kraju jest również faza cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się gospodarka danego kraju. W sytuacji wolnych i niewykorzystanych czynników produkcji mogą one się stać czynnikiem przyspieszającym ożywienie gospodarcze.

Problem zbrojeń wiąże się ściśle z uzupełnianiem Sił Zbrojnych w sprzęt wojskowy i uzbrojenie, co z kolei generuje określone zadania dla organów administracji rządowej[328]. Kwesie te podobnie jak kwestia mobilizacji gospodarczej i przemysłu obronnego wymaga konkretnych rozwiązan prawnych i organizacyjnych[329].

---

[328] Por. J.Wojnarowski, G.Lewandowski, Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełnienia Sił Zbrojnych, WKO, Warszawa 2002;

[329] Por. T.Kuźma, Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadan gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, WKO, Warszawa 2002

2.2.3.5. Infrastruktura kierowania obronnością państwa

2.2.3.5.1. Ogólna analiza i ocena infrastruktury kierowania obronnością państwa

Obecna infrastruktura kierowania obronnością państwa w Polsce charakteryzuje się cechami nie spełniającymi w znacznym zakresie wymagań dyktowanych wyzwaniami cywilizacyjnymi oraz wymaganiami wynikającymi z członkostwa Polski w NATO. Jest ona bardzo rozproszona - 32 instytucje MON dyslokowane są aż w 10 obiektach wojskowych. Przy czym podstawowe komórki (jednostki) organizacyjne Ministerstwa, tj. kierownictwo, departamenty, biura - bez Sztabu Generalnego - mieszczą się w pięciu oddalonych od siebie budynkach (kompleksach). Stan ten ujawnia wiele zagrożeń, a w konsekwencji ujawnia także wiele obszarów wymagających zmian. Są nimi alokacja infrastruktury, dekapitalizacja substancji materialnej, duża awaryjność a w konsekwencji kosztowność eksploatacji, nieopłacalność remontów oraz niski poziom bezpieczeństwa pracy. Dotychczasowe rozmieszczenie instytucji centralnych Ministerstwa Obrony Narodowej w różnych częściach Warszawy w sposób wyraźny utrudnia jego funkcjonowanie -czyni infrastrukturę kierowania obronnością państwa skrajnie rozproszoną. Umiejscowiona jest ona przy tym w gęstej zabudowie centrum stolicy. Większość obiektów przylega bezpośrednio do publicznych ulic. Obiekty wojskowe są połączone bezpośrednio ze sobą publiczną, ogólnodostępną i niezabezpieczoną siecią telekomunikacyjną. Żaden z obiektów nie ma lądowiska dla helikopterów. Położenie instytucji Ministerstwa Obrony Narodowej w różnych, często znacznie oddalonych rejonach Warszawy obciąża sprawność funkcjonowania całego resortu.

Sytuacja ta jest zaprzeczeniem tendencji panujących w państwach NATO, polegających na dążności do tworzenia zwartych instytucji ministerialnych w odniesieniu do ich przestrzennego usytuowania. Pomiędzy poszczególnymi instytucjami występuje intensywna wymiana korespondencji w postaci pism co nie sprzyja sprawnemu funkcjonowaniu ministerstwa, lecz dodatkowo obciąża ciągle niski jego budżet.

Najbardziej rzucająca się cechą infrastruktury kierowania obronnością w Polsce jest znaczne rozproszenie dyslokacji ogniw (instytucji) tworzących (mających tworzyć) ośrodek centralny. Rozproszenie cywilnych i cywilno-wojskowych komórek organizacyjnych MON na kilka oddalonych od siebie obiektów można uznać za stan wręcz nienormalny. Jakkolwiek oddzielne usytuowanie Sztabu Generalnego nie jest czymś wyjątkowym, to jednak i to trochę kłóci się z faktem, iż - wg obowiązującego stanu prawnego - Sztab Generalny jest integralnym elementem ministerstwa. Stan ten powoduje szereg niedogodności w codziennym funkcjonowaniu Ministerstwa Obrony Narodowej. Trudności piętrzą się już w stanach

przedkryzysowych. W sytuacji kryzysu koniecznym jest podjęcie szeregu nadzwyczajnych zabiegów. Proste symulacje i (niestety ograniczona) praktyka ćwiczebna w sposób oczywisty dowodzą jak wiele trudności nastręcza takie rozmieszczenie instytucji MON w stanie kryzysu (i wojny)[330].

Za stan normalny należy natomiast uznać rozmieszczenie Dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych (jako ogniw kierowania) w oddzielnych obiektach, w dwóch garnizonach. Poszczególne obiekty infrastruktury kierowania obronnością państwa cechuje wysoki stopień dekapitalizacji powodując ciągły wzrost nakładów na ich remonty i konserwację. Wielce kosztowną jest również bieżąca eksploatacja poszczególnych budynków i urządzeń. Częstym awariom ulega infrastruktura zasilająca poszczególne budynki.

Bardzo ważnym wymaganiem względem Ministerstwa Obrony Narodowej jest pełne zapewnienie bezpieczeństwa jego pracy. Oprócz trudności związanych z ochroną fizyczną obiektów na plan pierwszy wysuwa się ich bezpieczeństwo radioelektroniczne. Wysoki stopień nasycenia poszczególnych instytucji urządzeniami radioelektronicznymi w tym systemami informatycznymi tworzą w obecnych warunkach dyslokacyjnych sprzyjające okoliczności do prowadzenia rozpoznania na rzecz obcych agentur. Oznacza to, iż z punktu widzenia konieczności zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego, teleinformatycznego, bezpieczeństwa informacji niejawnych, obecne usytuowanie większości obiektów i instytucji Ministra Obrony Narodowej jest niekorzystne. Lokalizacja obiektów w centralnych punktach stolicy, w pobliżu ambasad innych państw czy instytucji dysponujących środkami technicznymi, umożliwiającymi monitorowanie sytuacji wewnątrz obiektów resortu obrony narodowej, stwarza dogodne warunki do ich penetracji.

Przedstawione fakty mają znaczący negatywny wpływ na kierowanie obronnością państwa. I tak:

a) rozproszenie infrastruktury: stanowi barierę przestrzenną i czasową, która istotnie ogranicza bezpośredni kontakt osób funkcyjnych wydłużając w czasie realizację zadań oraz powoduje stratę czasu na przejazd osób i przepływ dokumentów; izoluje poszczególne ogniwa kierowania obronnością - w tym szczególnie - wojskowe (np. SG WP) od „cywilnych" departamentów MON; rodzi wielkie potrzeby w zakresie ochrony oraz kontroli ruchu w tak dużej liczbie obiektów; wymaga ponoszenia kosztów przesyłania informacji przez publiczne linie telekomunikacyjne oraz przejazdu osób;

---

[330] Oceny te potwierdzają doświadczenia z ćwiczenia Sojusz „CRISEX/CIMEX-2000". Adaptowanie (bardzo zresztą udane) hali sportowej na potrzeby kierowania w czasie kryzysu - co miało miejsce w czasie tego ćwiczenia - można uznać tylko za rozwiązanie doraźne.

wywołuje trudności kontaktów innych instytucji państwa oraz organizacji i stowarzyszeń społecznych z osobami i organami kierowania obronnością państwa;

b) usytuowanie rozproszonej infrastruktury w gęstej zabudowie: czynią ją bardzo wrażliwą na wszystkie współczesne zagrożenia bezpieczeństwa tego rodzaju infrastruktury; uniemożliwia (przez brak przestrzeni) realizację koniecznych zabezpieczeń ochronnych i obronnych; uniemożliwia realizację własnych inwestycji modernizacyjnych (np.: budowę linii telekomunikacyjnych); uniemożliwia wykorzystanie transportu śmigłowcowego; powoduje ponoszenie konsekwencji wciąż wzrastającego „zakorkowania" ruchu; oznacza ponoszenie wysokich opłat komunikacyjnych;
c) zużycie techniczne obiektów: grozi „topnieniem" dużych (wciąż rosnących) nakładów na ciągłe remonty; czyni nieopłacalnymi, w dłuższej perspektywie, wysiłki modernizacyjne.

Wobec takich mankamentów obecna infrastruktura kierowania obronnością nie zapewnia wystarczających warunków do sprawnego funkcjonowania, jak również nie zapewnia koniecznego bezpieczeństwa informacji i osób oraz nie daje szans na jej modernizację do wymogów NATO, a w konsekwencji stwarza niekorzystny wizerunek Polski - państwa członka NATO.

Patrząc zaś na infrastrukturę kierowania obronnością państwa z punktu sprawowania cywilnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi - wydaje się uzewnętrzniać w tym zakresie brak istotnych zależności.

2.2.3.5.2. Ocena techniczna infrastruktury kierowania obronnością państwa

Pod względem technicznym obiekty stanowiące infrastrukturę systemu kierowania obronnością w większości są budowlami ogólnego (cywilnego) przeznaczenia. Wszystkie one mają ponad 50 lat i charakteryzują się około 30 % zużyciem. Położone najczęściej w pobliżu obiektów mieszkalnych i handlowych oraz standard techniczny i użytkowy nie gwarantują zachowania wymogów operacyjnych i funkcjonalnych. Negatywny wpływ na ich ocenę mają również znaczne koszty rozproszonej ochrony, łączności i komunikacji oraz eksploatacji.

Istniejący stan techniczny infrastruktury kierowania obronnością państwa wymaga ciągłego podejmowania nakładów na remonty[331]. Rosnące potrzeby remontowo-modernizacyjne związane ze starzeniem się obiektów zarówno pod względem technicznym jak i moralnym oraz rosnącym nawisem remontowym, wskazują również na to, że

---

[331] Potrzeby w tym zakresie oszacowane zostały w 1998 roku są na około 116,0 min zł. (wg cen z 1998 r.). Kwota ta nie uwzględnia przy tym kosztów podwyższenia standardu wykończenia wyposażenia.

inwestowanie w utrzymanie obecnie użytkowych obiektów jest niecelowe, w dużej mierze ze względu na wiek i konstrukcję.

Dodać do tego trzeba również koszty utrzymania obiektów w zakresie gospodarki komunalnej i podatku od nieruchomości wynoszące około 5,7 mln zł. Te duże (wciąż przy tym rosnące) nakłady na ciągłe remonty grożą ich topnieniem Jest to bowiem kwota ciągle odtwarzająca się. Taka sytuacja czyni w dłuższej perspektywie, wysiłki modernizacyjne nieopłacalnymi. W sytuacji ograniczonych możliwości wydzielenia z budżetu MON środków finansowych na utrzymanie, remonty, modernizację i zabezpieczenie nowych rosnących potrzeb związanych z dostosowaniem obecnie użytkowanych obiektów przez instytucje centralne MON, racjonalnym rozwiązaniem staje się podjęcie decyzji o budowie nowej, zintegrowanej siedziby Ministerstwa Obrony Narodowej.

2.2.3.5.3. Analiza i ocena ekonomiczna funkcjonowania instytucji MON w obecnej infrastrukturze

Analiza i ocena ekonomicznej strony funkcjonowania obecnej infrastruktury z zakresu wykorzystania nieruchomości wojskowych położonych w Garnizonie Warszawa wskazuje na mało efektywne z punktu widzenia zasad kierowania (dowodzenia) rozmieszczenie instytucji (komórek organizacyjnych) Ministerstwa Obrony Narodowej. Rozlokowane są, one na powierzchni terenu wynoszącej 14,21 ha oraz powierzchni ogólnej budynków około 90 tys. m^2. Wartość infrastruktury MON oszacowana została na około 140,9 mln zł za grunty i 314,2 mln zł za naniesienia[332]. Wielkości te ulegać będą jednak zmianie bowiem w związku ze swoją dużą aktywnością ich cena rynkowa nieustannie wzrasta.

Ich położenie w pobliżu budynków mieszkalnych i handlowych oraz standard techniczny i użytkowy nie zapewnia zachowania wymogów operacyjnych i funkcjonalnych. Koszty rozproszonej ochrony, łączności i komunikacji oraz eksploatacji są zbyt wysokie w stosunku do wartości średnich. Dalsze wykorzystywanie tych obiektów, w obecnej strukturze MON, wymaga znacznego wysiłku i nakładów finansowych na ich utrzymanie i remont[333]. Ponadto, w wielu przypadkach, nie zapewnia ona odpowiedniego poziomu wymogów wynikających z potrzeb kierowania obronnością państwa w nowych uwarunkowaniach.

---

[332] Kwoty dotyczą cen z 2000 roku.

[333] Pismo I zastępcy Ministra Obrony Narodowej Romualda Szermietiewa do Ministra Obrony Narodowej Janusza Onyszkiewicza z dnia 28.01.2000 r. Dotyczące budowy nowej siedziby Ministerstwa Obrony Narodowej. (Oszacowane zostały one na wielkość około 324 mln zł. w 1997 r. Według kalkulacji z 2000 r. koszt remontu nieruchomości wg poziomu cen z 2000r. wyniesie co najmniej 130 min zł. plus 20-30 min zł na niezbędne systemy obrony).

Dlatego też zasadnym jest rozpatrywanie możliwości ewentualnej realizacji nowego obiektu mieszczącego wszystkie komórki organizacyjne MON (łącznie około 3000-3500 osób), stanowiącego jeden zwarty zespół budynków, spełniający m.in. wymogi w zakresie kierowania obronnością państwa, bezpieczeństwa, zapewnienia pewnej i skutecznej ochrony i osłony kontrwywiadowczej, wymiany informacji i korespondencji pomiędzy instytucjami, dogodności komunikacji, sprawnej ewakuacji, dostępności itp. Rozwiązanie takie, mogłoby w sposób znaczący zracjonalizować ponoszone koszty utrzymania i eksploatacji nieruchomości.

2.3. Ocena ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa w końcu XX i początku XXI wieku

2.3.1. Ocena ekonomicznych podstaw SOP ze względu na zaawansowanie procesów transformacyjnych

Ocena ekonomicznych podstaw SOP wymaga dowiązania jej do wstępnych ocen zaawansowania procesów transformacji ustrojowej w Polsce, które to miały i nadal mają istotny wpływ na kształtowanie się takiego, a nie innego stanu gospodarczych podstaw realizacji zadań obronnych naszego kraju. Uwzględniając naturę, zakres oraz tempo zachodzących przemian w Polsce, przychylić się należy do poglądu, że postsocjalistyczna transformacja i demokratyzacja życia społeczno-politycznego oraz urynkowienie gospodarki stanowiły swoisty zwrotny mechanizm napędzający gospodarkę narodową. Wyniki dogłębnych badań[334], dotyczących pełnego zakresu zmian systemowych w 25 krajach transformujących swoje gospodarki dowiodły, że proces transformacji ustrojowej do roku 1997 nie przyniósł takich samych efektów demokratyzacyjnych we wszystkich krajach, a różnice są stosunkowo duże (tabela 2.18.)[335].

---

[334] Badania przeprowadzono na zlecenie międzynarodowej instytucji zajmującej się kwestiami wolności politycznej i gospodarczej na świecie: „Freedom Hous" (Por. B. Shor, Nations in Transit 1997 - CMI Society, Democracy and Markets in Eastem Europę and Newly Independent States, Freedom House, New York 1997a oraz Idem, Nations in Transit 1997. Freedom House Rankings, „Transition", No 7. (3), My, The Wodd Bank, WashingtonDC 1997b).

[335] Zaawansowanie zmian politycznych w poszczególnych państwach oceniano na podstawie takich parametrów jak: wolność wyborów, stopień pluralizmu politycznego, udział obywateli w życiu publicznym, zakres wolności związkowych, niezależność prasy, poszanowanie porządku konstytucyjnego i respektowanie praw mniejszości oraz przejrzystość legislacyjna i administracyjna. Natomiast w zakresie zmian ekonomicznych wskaźnikami były: zakres prywatyzacji, stopień respektowania praw własności i niezależności banku centralnego oraz swoboda wchodzenia na rynek. Ranking poniżej prezentowany został stworzony w skali od l do 7, gdzie l to najlepsza, a 7 to najgorsza.

Tabela 2.18. Ogólny ranking efektów demokratyzacji w Polsce i krajach sąsiedzkich w okresie 1990-2006

Państwo	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Punkty						
Rosja	4,58	4,88	5,00	4,96	5,25	5,61	5,75
Litwa	2,29	2,21	2,21	2,13	2,13	2,21	2,21
Białoruś	6,25	6,38	6,38	6,46	6,54	6,64	6,71
Ukraina	4,63	4,71	4,92	4,71	4,88	4,50	4,21
Słowacja	2,71	2,50	2,17	2,08	2,08	2,00	1,96
Czechy	2,08	2,25	2,36	2,33	2,33	2,29	2,25
Polska	1,58	1,58	1,63	1,75	1,75	2,00	2,14
Niemcy	2,08	2,25	2,46	2,33	2,33	2,29	2,25

Uwaga: Ranking bazuje na skali siedmiopunktowej (od 1 do 7), gdzie 1 oznacza najwyższy możliwy poziom demokratyzacji kraju 7 zaś najniższy.

Źródło: *Nations and Transit 2006*, Freedom House Rankings [Oline].

Oceniając zaś zaawansowanie procesu demokratyzacji i urynkowienia na podstawie szczegółowych szacunków ogólnego stanu gospodarki i wolności politycznej poszczególnych krajów (tabela 2.19.), można gospodarkę narodową naszego kraju uznać - podobnie jak gospodarkę Niemiec, Czech i Litwy - za gospodarkę już rynkową, podczas gdy do grupy krajów o gospodarkach będących nadal w okresie przejściowym zaklasyfikować należy Białoruś, Rosję i Ukrainę. Natomiast gospodarka Białorusi ma nadal charakter etatystyczny. Ranking ten klasyfikuje nasz kraj na stosunkowo wysokiej pozycji na tle państw sąsiedzkich, co nie oznacza jednak, iż sytuacja ta jest w pełni zadowalająca. Analizy i oceny instytucji i ośrodków międzynarodowych w związku z wejściem w maju 2004 roku Polski do struktur Unii Europejskiej wskazują ciągle wiele obszarów newralgicznych, których funkcjonowanie powinno zostać jak najszybciej usprawnione. Takie oceny procesów transformacyjnych powinny skłonić do głębokich przemyśleń w kwestii perspektywicznego tworzenia i utrzymania ekonomicznych podstaw obronności naszego państwa.

Tabela 2.19. Szczegółowy ranking efektów demokratyzacji w Polsce i krajach sąsiedzkich w 2006

Państwo	Prawa wyborcze	Społeczno-obywatelskie	Niezależność mediów	Władza centralna i jej niezależność	Samorządność władzy lokalnej	Niezależność i niezawisłość sądów	Poziom korupcji	Wynik ogółem
	Punkty							
Rosja	6,25	5,00	6,00	6,00	5,75	5.25	6,00	5,75
Litwa	1,75	1,50	1,75	2,50	2,00	1,50	4,00	2,21
Białoruś	7,00	6,75	6,75	7,00	6,50	6,75	6,25	6,71
Ukraina	3,25	2,75	3,75	4,50	5,25	4,25	5,75	4,21
Słowacja	1,25	1,25	2,25	2,00	2,00	2,00	3,00	1,96
Czechy	2,00	1,50	2,00	2,50	2,00	2,25	3,50	2,25
Polska	1,75	1,25	1,75	2,75	2,00	2,25	3,25	2,14

Źródło: *Nations and Transit 2006*, Freedom House Rankings [Oline].

2.3.2. Ocena ekonomicznych podstaw SOP z punktu widzenia kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle sąsiadów w ujęciu syntetycznym

Oceniając EPSOP z punktu widzenia kondycji gospodarczo-obronnej Polski, w oparciu o kategorię syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej (W_{KG-O}). Jego wartości są wynikiem szacunków, które wynikają z poziomu siedmiu wskaźników cząstkowych (barometry: ogólnogospodarczy, militarno-obronny, żywnościowy, energetyczny, infrastrukturalny, barometr wielkości rezerw i barometr polityczny) opisujących obszary determinujące stan szeroko rozumianej gospodarki obronnej, lub inaczej ekonomicznych podstaw obronności kraju[336]. Wskaźniki te wydają się być niezwykle znaczące, gdyż są one „wyrazicielem" stanu szeroko rozumianych uwarunkowań EPSOP.

Analizując globalne wartości indeksu kondycji gospodarczo-obronnej państwa w latch 1990-2000 (wykres 2.12) – stwierdzić należy, że po jednorocznym niewielkim spadku wartości badanego parametru w roku 1991, w latach następnych występowała już zdecydowana tendencja wzrostowa, świadcząca o systematycznej poprawie stanu kondycji

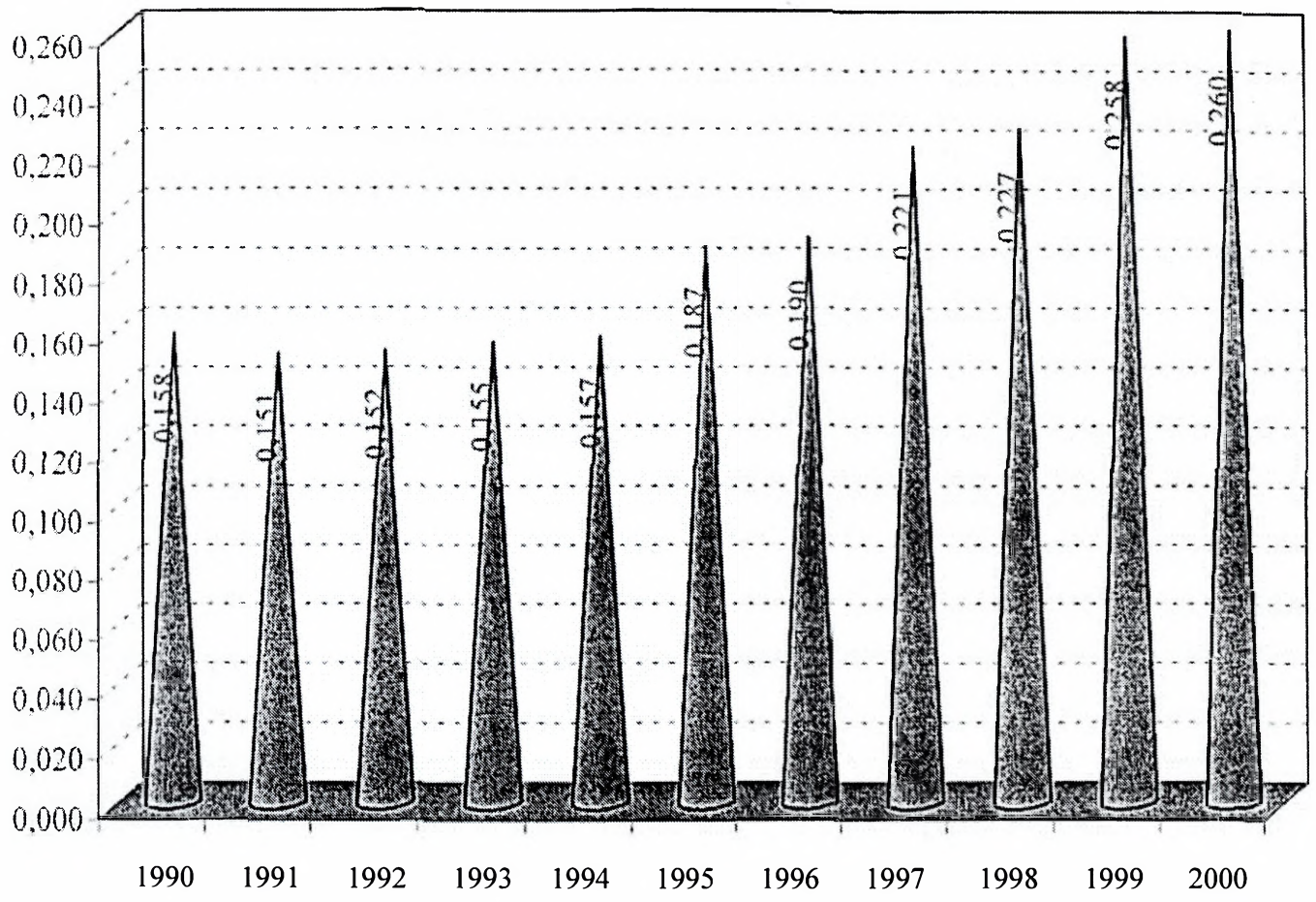
[336] Szerzej na temat metodycznych założeń modelu patrz: S.T. Kurek, Model oceny kondycji gospodarczo-obronnej państwa, (rozprawa doktorska), AON, Warszawa 2003.

gospodarki obronnej naszego kraju w latach dziewięćdziesiątych. Od roku 1992 do 1994 przyrosty kondycji, odzwierciedlone wartością W $_{KG-0}$, były stosunkowo niewielkie. W pozostałym, sześcioletnim okresie kondycja Polski ulegała „schodkowym" zmianom w dwuletnich przedziałach. Przyczyn takiego stanu rzeczy trudno byłoby dociec w oparciu o globalne wartości indeksu kondycji gospodarczo-obronnej państwa. W tym zakresie, pomocne są informacje dotyczące zmiany struktury W $_{KG-O}$ w poszczególnych latach, wynikające z efektów prowadzonej przez rząd polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji ustrojowej.

Zmniejszenie się ogólnej wartości W_{KG-O} w roku 1991 spowodowane było spadkiem poziomu trzech barometrów: ogólnogospodarczego, militarno-obronnego i żywnościowego, których wartości wynikły ze złej początkowej koniunktury w gospodarce polskiej, spadku wydatków na cele obronne oraz załamania gospodarki żywnościowej (sektora rolnego). Znaczący jest przy tym fakt, że największy spadek wartości odnotowano w barometrze militarno-obronnym. Do roku 2000 wartość jego udziału w tworzeniu W_{KG-O} nie osiągnęła już, w żadnym z kolejnych lat, poziomu notowanego w 1990 roku. Wartości zaś pozostałych dwóch parametrów składowych uległy redukcji (wykres 2.12).

Wykres 2.12

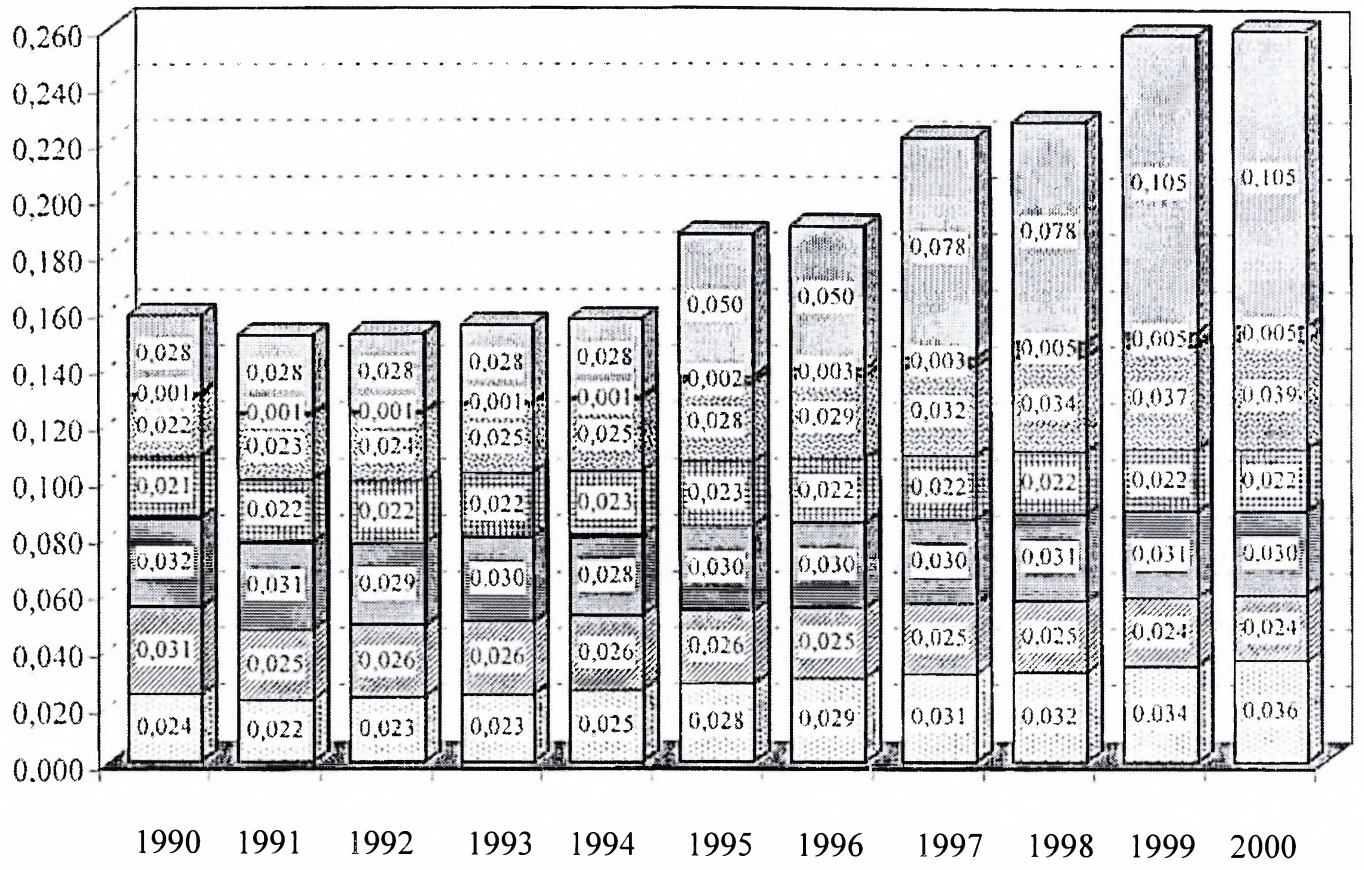
Kształtowanie się W_{KG-O} Polski w latach 1990 – 2000



Źródło: S.T. Kurek, Model oceny gospodarczo-obronnej państwa, AON, Warszawa 2003, s. 153.

Wykres 2.13

Zmiany struktury W_{KG-O} Polski w latach 1990 - 2000



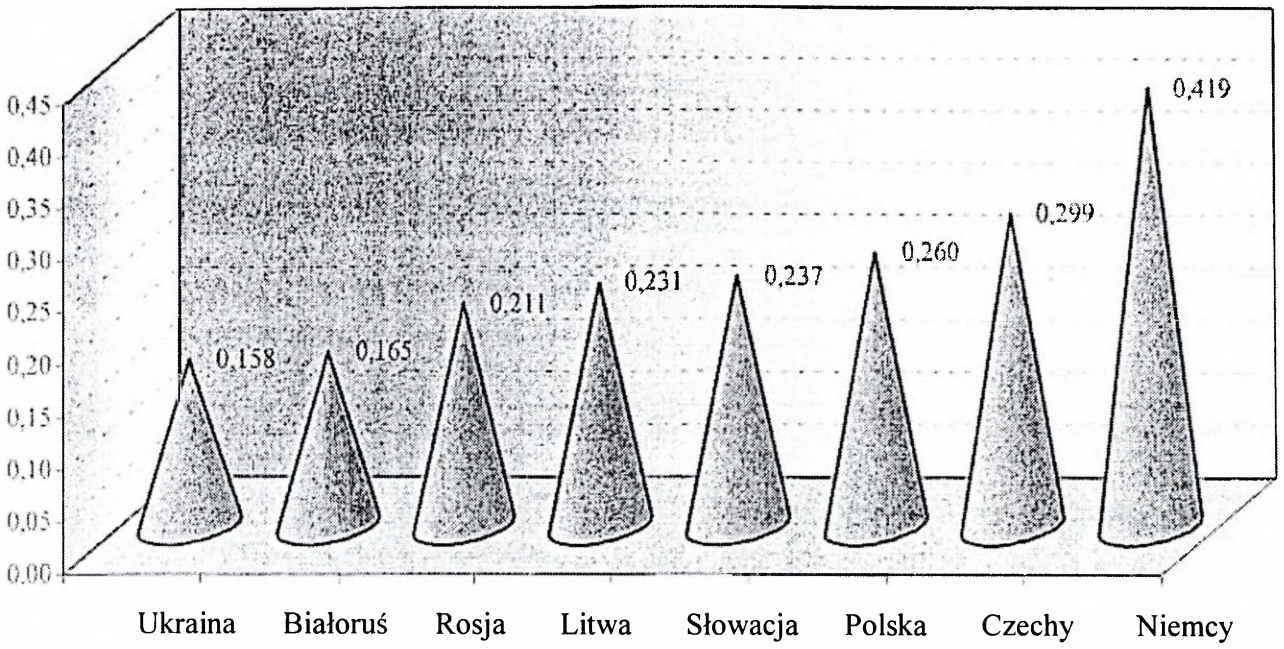
Źródło: S.T. Kurek, Model oceny gospodarczo-obronnej państwa, AON, Warszawa 2003, s. 154.

Oceny kondycji gospodarczo-obronnej Polski, przeprowadzonej w oparciu o szacunki syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej (wykresy: 2.12.; 2.13.) pozwalają stwierdzić, iż obecna sytuacja Polski, pomimo ogólnie pozytywnych zmian w latach transformacji nie jest zbyt dobra, co oznacza, iż nie powinno utrzymać się *status quo,* lecz należy uczynić wszystko, aby w ciągu najbliższych kilku lat ekonomiczne podstawy obronności Polski uległy poprawie, gdyż leży to w żywotnym interesie naszego kraju i będzie miało z pewnością pozytywny wpływ zarówno na bezpieczeństwo Polski i jej obraz w świecie. Aby to jednak osiągnąć niezbędne wydaje się podjęcie bardziej aktywnej polityki w tym obszarze, z takim jej ukierunkowaniem, ażeby działania w sferze gospodarczo-obronnej były skorelowane ze sferą społeczno-gospodarczą naszego kraju.

Porównując kondycję gospodarczo-obronną Polski na tle państw sąsiedzkich (wykres 2.14.) zauważyć trzeba, że nasz kraj lokuje się w czołówce państw sąsiadujących z Polską. Ustępujemy tylko Niemcom i Czechom, a wyprzedzamy zdecydowanie pozostałą grupę państw. Najniższym poziomem kondycji legitymowały się Ukraina i Białoruś.

Wykres 2.14

Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiedzkich w roku 2000



Źródło: S.T. Kurek, Model oceny gospodarczo-obronnej państwa, AON, Warszawa 2003.

2.3.3. Bariery i zagrożenia kształtowania ekonomicznych podstaw SOP

Dotychczasowe wyniki dociekań dotyczące istoty, miejsca i roli EPSOP upoważniają do skoncentrowania uwagi na identyfikacji potencjalnych barier i zagrożeń[337] dla kształtowania pożądanego stanu systemu gospodarczo-obronnego Polski na obszarach uwarunkowań jej tworzenia i utrzymania[338]. Obejmują one ogólnie rzecz biorąc wszystkie podstawowe grupy czynników, takich jak: ekonomiczne, polityczne, militarno-obronne, socjalno-bytowe i kulturalno-oświatowe, przyrodniczo-klimatyczne, ekologiczne oraz infrastrukturalne. Stanowisko takie wynika głównie z faktu, że postrzegając uwarunkowania kształtowania EPSOP przez pryzmat wpływu poszczególnych czynników, można stwierdzić, iż mają one oprócz dodatniego lub obojętnego charakteru także ujemne oddziaływanie, które

---

[337] Zagrożenie bezpieczeństwa państwa postrzegane jest często jako „splot zdarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych (to jest w stosunkach międzynarodowych) w wyniku których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenia lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych - w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itd.. Głównymi zagrożeniami bezpieczeństwa jakie mogą wystąpić w państwie i jakim należy się przeciwstawiać z całą siłą i przy wykorzystaniu całego posiadanego potencjału obronnego można podzielić na zbiory, do których wypada zaliczyć zagrożenia: polityczne, gospodarcze, psychospołeczne, ekologiczne, publiczne oraz militarne.

[338] Por. Szanse i zagrożenia procesu transformacji gospodarki polskiej, pod red. W. Grzybowskiego, UMC-S , Lublin 1998; Bariery i szanse rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce, redaktor R.Orłowski, UMC-S , Lublin 1999

rodzi określone zagrożenia i bariery[339]. Uwarunkowania te dotycząc EPSOP są również tymi które wpływają pozytywnie jaki negatywnie na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa[340].

W ślad za wcześniej wskazanymi uwarunkowaniami również potencjalne zagrożenia można podzielić na dwie grupy. Pierwszą tworzą zagrożenia o charakterze wewnętrznym, drugą natomiast stanowią zagrożenia posiadające wymiar zewnętrzny. Obecnie najpełniejszy wymiar w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym w kwestii barier i zagrożeń kształtowania EPSOP ujawniają uwarunkowania ekonomiczne. Pozostałe mają bowiem w stosunku do nich charakter wtórny. Wynika to głównie stąd, iż decydującym obszarem kształtowania bezpieczeństwa i obronności państwa jest, w obecnie otaczającej nas rzeczywistości, przede wszystkim gospodarka narodowa postrzegana przez pryzmat jej rozwoju, którą to charakteryzują takie elementy jak potencjał produkcyjny w wymiarze ilościowym, jakościowym, strukturalnym, techniczno-technologicznym i infrastrukturalnym w ścisłym powiązaniu ze zmianami i procesami dostosowawczymi w bliższym i dalszym jej otoczeniu. Stąd też obszar uwarunkowań ekonomicznych należy traktować jako podstawowy w analizie i ocenie barier i zagrożeń kształtowania bezpieczeństwa i obronności państwa[341]. Dostrzec należy również, iż współczesny świat zdominowany procesami globalizacji rodzi także w wielu jego obszarach zagrożenia o charakterze asymetrycznym[342]. Wiele zaś spośród zagrożeń cywilizacyjnych jest przesłanką do pojawiania się kryzysów także w skali globalnej[343]. Świadomość tej sytuacji wymaga prognozowania zagrożeń dla EPSOP czy też szerzej dla bezpieczeństwa gospodarczo-obronnego w aspekcie spełniania przez gospodarkę narodową i społeczeństwo powinności obronnych[344].

2.3.3.1. Wewnętrzne bariery i zagrożenia

W dekadzie lat dziewięćdziesiątych kształtowanie ekonomicznych podstaw SOP Polski określiły radykalne zmiany na politycznej, gospodarczej i militarnej mapie świata, a także wewnętrzne procesy zmian ustrojowych i przebudowy powiązań z zagranicą. Natomiast perspektywę jej przyszłego stanu będą z pewnością determinować procesy dalszej integracji polityczno-militamej w ramach NATO oraz gospodarczej, politycznej, prawnej

---

[339] Por. B.Balcerowicz, Wybrane problemy obronności państwa, AON, Warszawa 2000, s.50-80.
[340] Por. P.Sienkiewicz, J.Płaczek, H.Swieboda, Analiza systemowa bezpieczeństwa ekonomicznego panstwa, w: „Zeszyty naukowe AON" 2006 nr 4., s.245-267.
[341] Por. K.M.Księżopolski, Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania, WD UW, Warszawa 2004
[342] Por. R.Korzeniowski, Globalizacja a zagrozenia asymetryczne, w: „Wiedza Obronna" 2005 nr 2, 45-61.
[343] Por. J.Wojnarowski, Kryzysy konsekwencją zagrożen cywilizacyjnych, w: Świadczenia ...op.cit., s.26-37.
[344] Por. T.Masiowski, Prognozowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa gospodarczo-obronnego Polski w aspekcie powinności obronnych, w; Świadczenia...op.cit., s.38-46

i społecznej w ramach Unii Europejskiej. Towarzyszą temu, już obecnie, głębokie przewartościowania w poglądach na bezpieczeństwo naszego kraju postrzegane zarówno w wymiarze narodowym jak również europejskim, czy też ogólnoświatowym. Z uwagi na poruszany problem obronności kraju trzeba w tym miejscu wspomnieć o Wspólnej Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, która, pomimo wielu trudności zarówno tych konceptualnych jak i realnych, nadal wiąże się bezpośrednio z ewentualnym utworzeniem sił zbrojnych mających być w dyspozycji Unii Europejskiej[345].

Analizując aktualny stan rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, oprócz wielu pozytywnych zmian nie sposób nie dostrzegać szeregu niekorzystnych zjawisk i tendencji, które mogą w przyszłości hamować rozwój i utrudniać poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki, tworząc tym samym bariery i zagrożenia w kwestii kształtowania pożądanego stanu ekonomicznych podstaw obronności naszego kraju. Potencjalne źródła zagrożeń rozwojowych na płaszczyźnie ogólnoekonomicznej można sprowadzić do dających się wyraźnie zidentyfikować obszarów[346].

Analizując i oceniając konkurencyjność polskiej gospodarki na tle krajów Unii Europejskiej dostrzec trzeba liczne bariery i zagrożenia mające duży wpływ na jej kształtowanie się[347]. Ich zbiór, co potwierdza praktyka gospodarcza, a na co wskazują także opiniotwórcze ośrodki badawcze, składa się przede wszystkim z barier ekonomicznych, infrastrukturalnych, psychicznych, psychospołecznych, prawno–legislacyjnych i administracyjnych.

Czynnikami, które w największym stopniu zmniejszają konkurencyjność gospodarki naszego kraju – według Raporty IMD - World Competitiveness Yearbook- są: wysoka wrażliwość gospodarki na wahania koniunkturalne, wysoki poziom bezrobocia, wysoki udział deficytu na rachunku bieżącym w stosunku do PKB, stosunkowo niski udział eksportu towarowego i polskich inwestycji za granicą w PKB. Wskazują one także na najniższą w międzynarodowej skali ocenę jakości ustawodawstwa gospodarczego czy egzekucję prawa w Polsce. Swoistą barierą dla Polski jest także uznanie naszego kraju za najbardziej protekcyjny kraj spośród krajów Unii Europejskiej. Negatywnie zostały ocenione także złożoność procedur prawnych związana z: zakładaniem spółek z kapitałem zagranicznym;

---

[345] Por.: A.Ciupiński, J.Kaczmarek, Polska w europejskim systemie bezpieczeństwa, w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie, Bellona, Warszawa 2006, s.117-136.; R. Domisiewicz, Euroarmia na horyzoncie, „Polska Zbrojna", 2000 nr 50.

[346] Por. Bariery i szanse rozwojowe gospodarki rynkowej w Polsce, red. R.Orłowski, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 1999; J.Flis, Zagrozenia bezpieczeństwa narodowego, w: bezpieczeństwo narodowe…op.cit, s. 97-116.

[347] Por. Z. Stachowiak, Konkurencyjność polskiej gospodarki wyzwaniem dla rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości, w: Innowacje a konkurencyjność gospodarki, Redakcja naukowa M.Cisek, Wydawnictwo AP, Siedlce 2007, s.15-39.

całym system kredytów; ubezpieczeniami eksportowymi; czy też ustawodawstwem o ochronie konkurencji. Bardzo źle oceniana została także wysokość podatków płaconych przez przedsiębiorstwa. Za barierę negatywnie wpływającą na międzynarodową konkurencyjność gospodarki uznano wysoki poziom realnych stóp procentowych. Podkreśla się negatywne opinie o upolitycznieniu działalności gospodarczej. Dostrzega się duży problem w postaci korupcji. Raporty IMD wskazują także na niską efektywność polskich przedsiębiorstw, ich niską skłonność do rynkowych zmian, słabe umiejętności marketingowe zarządów, niską przedsiębiorczość, niską elastyczność i zdolność adaptacyjną firm. Dostrzeżono też spore bariery związane z niskim poziomem rozwoju infrastruktury. Nadal w Polsce zbyt wysokie są koszty rozmów telefonicznych czy dostępu do Internetu. Również ujawniają się bariery psychiczne i psychospołeczne. Raport dostrzega spore zagrożenia dla prawidłowego rozwoju gospodarczego w związku z ujawnianiem się problemów społecznych typu: narkomania, alkoholizm; dyskryminacja płci, ras; czy też naruszanie prywatności.

Z kolei według Global Competitiveness Report przesłanek słabej konkurencyjności polskiej gospodarki dopatruje się w niskiej jakości instytucji publicznych, niskim stopniu egzekucji prawa gospodarczego i korupcji.

Zaś raporty World Economic Forum podkreślają przede wszystkim negatywne oddziaływanie barier instytucjonalnych na konkurencyjność polskiej gospodarki. Krytycznie oceniają małą elastyczność związaną z zatrudnieniem i zwalnianiem pracowników, silną pozycję związków zawodowych, niski poziom współdziałania związków z pracodawcami odnośnie podnoszenia wydajności pracy. Wskazują one, że negatywny wpływ na gospodarkę mają również subsydia, które podtrzymują niekonkurencyjne sektory gospodarki. Raporty dostrzegają też brak konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym co również negatywnie wpływa na konkurencyjność gospodarki. Do barier zmniejszających konkurencyjność zaliczają też: wysokie bezrobocie, niską jakość infrastruktury, zapóźnienia w rozwoju IT, niski poziom oszczędności jak też inwestycji. Obszary te stanowią bowiem spore zagrożenia rozwoju gospodarczego.

Wszystkie wskazane raporty podkreślają negatywne oddziaływanie słabej jakości i efektywności egzekucji prawa gospodarczego. Zwracają przy tym uwagę na niską jakość prawa, korupcję, wysokie koszty transakcyjne, nieprawidłowo przyznawane świadczenia społeczne, fiskalizm, nierównowagę budżetową czy zbyt restrykcyjną politykę monetarną.

Podobne spostrzeżenia dostrzec można również w NPR na lata 2007 – 2013. W części zawierającej analizy konkurencyjności polskiej gospodarki wskazuje, że jednym z ważnych obszarów kluczowych konkurencyjności jest przedsiębiorczość. Mówiąc zaś o barierach

przedsiębiorczości zauważono, iż najważniejszymi problemami, stojącymi przed małymi i średnimi firmami są wysokie podatki i opłaty, mało elastyczne prawo pracy, wysokie koszty pracy, skomplikowane przepisy, skomplikowane i długotrwałe procedury administracyjne. Za poważną barierą rozwoju MSP uznano trudny dostęp do kapitału oraz trudności z wprowadzeniem rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa do czego przyczyniają się także wysokie koszty opracowania i wdrażania innowacji. Nikły rozwój infrastruktury, nauki i techniki w naszym kraju przyczynia się do postrzegania go jako bardzo ryzykownego do inwestowania w nowe technologie czy tworzenia form nastawionych na innowacje[348].

Kolejną grupą barier rozwoju gospodarczego mającą duży wpływ na konkurencyjność są bariery funkcjonowania działalności innowacyjnej w Polsce. Zaliczyć należy przede wszystkim do nich: problem dostępu do kapitału wynikający z tego, iż dociera on tylko do dużych przedsięwzięć; słabe zaplecze kapitałowe krajowego sektora firm co zamyka drogę do długookresowych inwestycji badawczo-rozwojowych; niską świadomość innowacyjną przedsiębiorców oraz niedostatecznie rozwinięty o niskiej płynności krajowy rynek kapitałowy. Trzeba podkreślić fakt, iż w Polsce nadal bardzo trudno uzyskać środki finansowe na wynalazki. W Polsce mamy do czynienia z niskim poziomem innowacyjności, słabym rozwojem przemysłu zaawansowanych technologii oraz niedostatecznym nasyceniem gospodarki nowoczesnymi technologiami. Może to rodzić zagrożenia typu: odpływ pracowników sektora badawczo-rozwojowego; słabe podstawy prawne i administracyjne do tworzenia gospodarki opartej na wiedzy; a także spadek produkcji i zatrudnienia w przemyśle wysokiej techniki. Oznacza to, że dla rozwoju gospodarczego kraju niedostatecznie jest wykorzystywana polityka naukowa i innowacyjna państwa[349].

Sytuacja taka jest pochodną niskich nakładów na działalność naukowo-badawczą[350], które to nie tylko są dalekie od nakładów ponoszonych w UE i OECD jako % PKB, ale są również bardzo odległe od zaleceń OECD mówiących, że nakłady na badania i rozwój powinny być na poziomie 2% PKB, a także zaleceń strategii lizbońskiej nakazującej wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową do 3% PKB w 2010 roku (co oznacza trzykrotny wzrost środków budżetowych i siedmiokrotny środków pozabudżetowych), by

---

[348] Aspekty konkurencyjności gospodarki. Materiał przygotowany na konferencję w ramach prac nad NPR na lata 2007 – 2013, s. 22, [w:] http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/5396F3CE-D93F-45D8-BE83-086D867367DB/0/asp10wrzes2aspektykonkurencyjnoscigospodarki.doc

[349] Por. M. Pieńkowska, Badania i rozwój a innowacje w latach 1995-2003, MSN Working Papers nr 1, INE PAN, Warszawa 2005, s. 2.

[350] Wobec 0,58% udziału nakładów na działalność badawczo-rozwojową w 2004 roku i potrzebie sprostania zaleceniom OECD i strategii lizbońskiej, należy skonstatować, że nie sa to środki w oparciu o które można by podnieść poziom konkurencyjności gospodarki narodowej. Praktyka w wielu krajach dowiodła, że 1% udziału w nakładach na badania i rozwój w PKB grozi poważną zapaścią gospodarczą, niższy zaś niż 1% udział w badaniach na rozwój w PKB oznacza, że środowisko naukowe przeznacza przeważającą część środków na potrzeby własne niezbędne do przetrwania, a pozostałą ograniczona cześć na badania własne i podstawowe.

realnym było przekształcenie do 2010 roku gospodarki europejskiej w najbardziej dynamiczną gospodarkę świata – gospodarkę opartą na wiedzy.

Reasumując, do głównych barier wewnętrznego rozwoju gospodarczego Polski, oprócz problemów związanych ze złą sytuacją finansów państwa, należy zaliczyć[351]:

- odgrywanie bardzo małej roli przez główne stymulatory rozwoju nowoczesnej gospodarki do których zalicza się naukę i innowacyjność[352];
- znaczny spadek zatrudnienia w dziale: nauka i technika;
- ograniczanie wydatków budżetowych na naukę (w 2004 r. stanowiły one zaledwie 0,58% PKB, wobec 0,76% w 1991 r.);
- niekorzystna struktura wytwarzania PKB, którą w porównaniu z przeciętną strukturą krajów UE, charakteryzuje wyższy udział rolnictwa i przemysłu, a niższy – usług;
- wyższa niż w krajach UE energochłonność i materiałochłonność wytwarzania PKB;
- utrzymywanie się przestarzałej i niedostosowanej do potrzeb przyszłości struktura przemysłu (małe znaczenie mają dziedziny uznawane obecnie za najbardziej dynamizujące całą gospodarkę, związane z obsługą firm, przemysłami wysokiej techniki, wykorzystaniem wolnego czasu, ochroną zdrowia i środowiska);
- nadmierny udział wyrobów surowcowych i niskiego przetwórstwa oraz niedostateczna oferta wyrobów wysokiej techniki oraz wyrobów nowych i zmodernizowanych charakteryzuje produkcję finalną (najbardziej niepokojący jest regres w przemysłach: mikroelektronicznym, informatycznym i sprzętu telekomunikacyjnego);
- utrzymywanie się wysokiego poziomu zjawiska korupcji;
- zmniejszanie się udziału produkcji finalnej w całej produkcji przemysłowej, kosztem powiększania się produkcji surowców, prymitywnych pod względem technologicznym półfabrykatów, proste usługi o charakterze kooperacyjnym, montownie wyrobów finalnych z części całkowicie importowanych, przerobem usług z materiałów dostarczanych z zagranicy;
- utrzymywanie się w części rolnictwa nieefektywnych i przestarzałych technologii, co wpływa w sumie na niską konkurencyjność rolnictwa i ogranicza potencjalne możliwości eksportowe rolnictwa.

---

[351] Por. Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, RCSS, Warszawa czerwiec 2000. s. 38-44.

[352] Relatywnie niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki pozostaje jedną z najważniejszych barier jej rozwoju. W strukturze nakładów polskich przedsiębiorstw na działalność innowacyjną zwraca uwagę niski udział nakładów na działalność badawczo-rozwojową (0,54% w 2005 r.), co świadczy o niewielkim związku działalności innowacyjnej z wykorzystaniem nowej wiedzy.

- bardzo wysoka dekapitalizacja majątku trwałego w gospodarce narodowej (w przemyśle około 54%, w tym maszyn i wyposażenia około 65%; przy średnim czasie wymiany urządzeń wynoszącym prawie 13 lat, wobec 6,5 - 8 lat w krajach UE);
- niepokojący stan infrastruktury technicznej (kompleksowej modernizacji wymaga sektor energetyczny, charakteryzujący się bardzo dużym (ponad 70%) zużyciem paliw stałych, uzależniony od jednokierunkowych dostaw ropy i gazu, wykorzystujący w śladowym stopniu odnawialne źródła energii);
- niedostosowanie sieci transportowej do standardów Unii Europejskiej i wymagań związanych z przynależnością do NATO (niska jakość większości sieci kolejowej i drogowej jak również niedostateczna ilości obwodnic i przepraw mostowych);
- utrzymywanie się deficytu obrotów na rachunku bieżącym (co wynika w głównej mierze z niskiej konkurencyjności oferty eksportowej, która jest efektem przestarzałej, tradycyjnej struktury produkcji; niewielki udział w eksporcie stanowią wyroby o zaawansowanej technologii, dominują natomiast wyroby przetwórstwa surowcowego i wyroby pracochłonne;
- zastępowanie w dużym stopniu produkcji krajowej importem (wzrostowi importu sprzyja postępująca liberalizacja w dostępie do rynku oraz systematycznie rosnący napływ inwestycji zagranicznych);
- rozwarstwienie materialne społeczeństwa (zbyt obszerna strefa niskich dochodów, która powoduje w sferze gospodarczej brak motywacji do wzrostu wydajności pracy, a w społecznej - zagrożenie zjawiskami patologicznymi czy nierówność szans rozwojowych, poczucie niesprawiedliwości wśród ludności, nasilenie postaw roszczeniowych oraz spadek akceptacji społecznej dla zachodzących przemian);
- utrzymywanie się relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia;
- utrzymywanie się poniżej standardów europejskich przeciętnego poziomu wykształcenia;
- niższe od średniej europejskiej wskaźniki efektywności polskiej gospodarki, które determinują poziom konkurencyjności.

Wszystkie wskazane bariery rozwojowe polskiej gospodarki, patrząc przez pryzmat kształtowania gospodarczych podstaw obronności, wpływają w sposób pośredni na finansowanie sił zbrojnych. Wiąże się on bezpośrednio ze stanem gospodarki narodowej, gdyż to od jej kondycji zależy wysokość nakładów przeznaczanych na utrzymanie szeroko rozumianego potencjału gospodarczo-obronnego państwa. Tak więc wszystkie wymienione bariery stanowiące potencjalne zagrożenia oprócz wymiaru czysto ekonomicznego posiadają z punktu widzenia analizowanego problemu SOP także wymiar militarny (obronny).

2.3.3.2. Zewnętrzne bariery i zagrożenia

Identyfikując potencjalne, zewnętrzne bariery i zagrożenia dla kształtowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, należy zauważyć, iż z punktu widzenia ich charakteru (gospodarczy) w pierwszej kolejności poszukiwać należy ich w obszarze bezpośredniego otoczenia naszego kraju[353]. Bowiem to sytuacja społeczno-gospodarcza, militarna i polityczna w państwach będących krajami granicznymi Polski stanowi podstawowy determinant warunkujący decyzje w zakresie kształtu naszego systemu obronności i bezpieczeństwa. Nie znaczy to, iż sytuacja ogólnoświatowa nie wpływa na percepcję „naszego" bezpieczeństwa a tym samym na system obronności państwa. W coraz szerszym zakresie sygnalizuje się problem globalnego bezpieczeństwa i globalnych zagrożeń[354].

We współczesnym świecie, jak tego dowodzi analiza trendów cywilizacyjnych w aspekcie problemów bezpieczeństwa świata, stanął on u progu epoki zagrożeń i konfliktów o nowym charakterze. Ich cechą będzie „ucywilizowanie", to znaczy, że cele polityczne będą mogły być osiągane nie tylko w wyniku bezpośredniego użycia siły militarnej, ale również politycznej, ekonomicznej czy tez informacyjnej[355]. Tworzące je środki będą zaś dostosowane do charakteru współczesnego świata, to jest rosnącej złożoności otoczenia, wzrostu intensywności otoczenia i szybkości jego zmian i wzrostu nowości zmian[356].

Przykładem nowej formy zagrożeń stał się współczesny terroryzm rodzący „nowych aktorów" - terrorystów jako reprezentantów organizacji przemocy czy też państwa – realizatora terroru. Oznacza to, że generatorem barier i zagrożeń będzie szczególna zdolność organizacji (niekiedy państwa), która niekoniecznie będąc potęgą i niekoniecznie posiadać będzie najwyższy poziom rozwoju technologicznego, będzie w stanie w sposób strategicznie ważny wpłynąć na otoczenie, i w ślad za tym wymuszać pożądane przez siebie działania i postawy o wiele silniejszej i i bardziej rozwiniętej organizacji (państwa lub organizacji ponadnarodowej)[357]. W swej ekonomicznej formie staje się on jednocześnie czynnikiem osłabiana bezpieczeństwa ekonomicznego państwa a nawet regionu[358].

Siły zbrojne mogą więc trafić na dalece zróżnicowanego przeciwnika: siły zbrojne konkretnego państwa, siły zbrojne będące kombinacją grup kryminalnych i grup

---

[353] Por. P.Soroka, Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego polski. Ujęcie normatywne. TWO, Warszawa 2005, s.37-104.
[354] Por. W.Świątnicki, Globalne bezpieczeństwo i zagrożenia, w; „Myśl Wojskowa"2005 nr 2, s.5-14.
[355] Por. A. Targowski, Polska w procesie cywilizacji, w: Bezpieczeństwo…op.cit., s. 75-96.
[356] Por. M. Kozub, Świat XXI wieku – konflikty zbrojne, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.90
[357] Por. C.Rutkowski, Nowa cywilizacja, stare organizacje, w: „Myśl wojskowa" 2005 nr 2 9dodatek specjalny);
[358] Por. Z.Stachowiak, Terroryzm gospodarczy jako czynnik osłabiania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, w:Współczesny wymiar terroryzmu, redakcja naukowa Z.Piątek, AON, Warszawa 2006, s/57-71.

terrorystycznych, nieuzbrojone masy wyznawców religijnych oraz z „mieszaniną" przestępców informatycznych i szpiegów gospodarczych[359].

Wskazane obszary zagrożeń zewnętrznych – mimo w większości przypadków dalece asymetrycznego charakteru - wskazują, że mamy do czynienia z pojawieniem się nowych barier i zagrożeń dla SOP, które rzutują na jego kształt EPSOP.

Głównym źródłem potencjalnych zagrożeń zewnętrznych dla prawidłowego rozwoju ekonomicznych podstaw systemu obronności Polski jest sytuacja panująca nadal w Rosji, a dokładniej brak stabilizacji politycznej, ustrojowej, gospodarczej i militarnej w tym kraju[360]. Rosja pierwszych lat XXI wieku ciągle jest targana szeregiem konfliktów wewnętrznych na tle polityczno-gospodarczym i etnicznym (chociaż mniejszym niż to miało miejsce w ostatniej dekadzie XX wieku) może stać się zarzewiem zagrożeń dla stabilności regionalnej, jak i Europy. Rosyjski system demokratyczny nadal odbiega od standardów europejskich, brakuje sprawnej administracji, czy też uniezależnionego od sfery politycznej systemu gospodarczego. W skrajnych przypadkach niewydolność rosyjskiego systemu zarządzania państwem może się przeobrazić w ostry kryzys wewnętrzny, który może stać się realnym zagrożeniem militarnym dla krajów sąsiadujących[361]. W łagodniejszej formie może on przybrać formę „wędrówki ludów" - w poszukiwaniu pokoju i możliwości przeżycia, co może stanowić zagrożenie dla stabilności wewnętrznej państw, które będą celem tych wędrówek.

Przeciwdziałać tym zagrożeniom ma system bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej ukierunkowany na zabezpieczenie żywotnych praw, wolności i interesów jednostki, społeczeństwa i państwa od wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń dla integralności państwa, zapobiegania i uprzedzanie przed zagrożeniami[362].

Obecnie, w związku z poprawą sytuacji gospodarczej Rosji, za sprawą przede wszystkim dyskontowania korzyści ekonomicznych z tytułu wzrostu cen ropy naftowej, poprawia się sytuacja gospodarcza w Rosji, co jednocześnie odsuwa część spośród wskazanych zagrożeń.

Drugim ważnym obszarem zagrożeń, z punktu widzenia tworzenia i umacniania gospodarczych filarów SOP, jest Ukraina. Analizując sytuację gospodarczo-polityczną

---

[359] Por. C.Rutkowski, Terroryzm na zimno, w: „Myśl wojskowa" lipiec 2004 (dodatek specjalny) Operacje reagowania kryzysowego, praca zbiorowa pod red. R.Wróblewskiego, AON, Warszawa 2002; Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii/operacji, AON, Warszawa 2003

[360] Por. P.Soroka, Polistrategia bezpieczeństwa ...op.cit., s.39-43

[361] Por. P.Kotowicz, Kondycja gospodarczo-obronna Rosji na przełomie XX i XXI wieku. Pomiar, diagnoza, perspektywy, AON, Warszawa 2006.

[362] Por. K.Malak, System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, w: Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, AON, Warszawa 2004, s. 246- 258.

Ukrainy można wysnuć wniosek, iż pomimo wielu zmian jakie dokonało to państwo w latach 90-tych jest ona nadal źródłem podobnych wyzwań i zagrożeń jak Rosja, z tym, że w mniejszej skali[363]. Uwidacznia się to w sferze politycznej walką orientacji prorosyjskiej z prozachodnią[364]. Gospodarka Ukrainy przezywa nadal trudności rozwojowe. Obecnie stanowi ona jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Stosunki polsko-ukraińskie mają być rozwijane w oparciu o historyczne pojednanie, zaniechanie jakichkolwiek roszczeń terytorialnych oraz na rozstrzyganiu problemów zgodnie z prawem międzynarodowym. Jest to solidną podstawą dla dalszego pokojowego współistnienia. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Ukraina nadal oczekuje, iż Polska będzie krajem reprezentującym w Unii jej szeroko pojęte interesy. W interesie Polski leży taki kierunek rozwoju stosunków dwustronnych na polu gospodarczym i obronnym, aby redukować zagrożenia, jakie mogą powstać na terenie Ukrainy.

Również Białoruś jako kraj o autokratycznym charakterze rządów i najmniej posuniętych przemianach społeczno-gospodarczych, a przy tym bardzo uzależniony pod względem gospodarczym (zwłaszcza surowcowym) od Rosji, może stanowić w tej materii prawdopodobne źródło zagrożeń. Stąd też istotne jest aby rozwój dwustronnych stosunków polsko-białoruskich był oparty na podobnych zasadach dobrosąsiedzkich. Przy założeniu, iż rozwój stosunków pomiędzy Polską i Białorusią będzie prawidłowy, wówczas można pokusić się o prognozę, iż słabiej rozwinięta Białoruś może stać się zapleczem np. taniej siły roboczej dla polskich przedsiębiorstw, aczkolwiek problem ten jest stosunkowo skomplikowany z punktu widzenia wzrastającego bezrobocia w naszym kraju. Rozwój dobrosąsiedzkich stosunków oraz zacieśnianie współpracy gospodarczej Polski i Białorusi mogą okazać się dobrym stymulatorem poprawy ekonomicznej sfery obronności Polski, a tym samym przyczynić się również do stabilizacji poziomu bezpieczeństwa w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Zarówno Litwa, jak i Słowacja nie powinny być dla Polski w perspektywie najbliższych lat źródłem potencjalnych wyzwań i zagrożeń w obszarze pokojowego rozwoju gospodarczo-obronnego. Napięcia mogą jedynie przebiegać na płaszczyźnie dążeń do zachowania praw mniejszości narodowych. Sytuacja ta jest szczególnie kłopotliwa w stosunkach polsko-litewskich. Jednak rozwój współpracy szczególnie w obszarze obronnym (szerzej bezpieczeństwa) może przyczynić się do ugruntowania dobrosąsiedzkich stosunków.

---

[363] Por. T.Masiowski, Kondycja gospodarczo-obronna Ukrainy na przełomie XX i XXI wieku. Pomiar, Diagnoza, perspektywy, AON, Warszawa 2004

[364] Por. A.Legucka, „Pomarańczowa rewolucja' – wybór strategiczny w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2006 nr 2, s.39-51.

Najlepiej gospodarczo rozwiniętym sąsiadem i jednocześnie naszym podstawowym partnerem do współpracy w ramach NATO i UE są Niemcy. Poprzez związanie się wspólnym sojuszem obronnym Polska osiągnęła to, o co walczyła od lat, zmieniliśmy radykalnie swoją sytuację strategiczną. Udało nam się wyeliminować militarne zagrożenie z zachodu, gdyż nasze stosunki dwustronne nabrały nowego wymiaru, jedynego w swoim rodzaju na przestrzeni wspólnych dziejów. Wydaje się, iż w najbliższej perspektywie będziemy zacieśniać współpracę na szeroko rozumianej płaszczyźnie obronnej (począwszy od wymiany doświadczeń czysto wojskowych, poprzez współpracę w obrębie przemysłu zbrojeniowego, po współdziałanie w przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych), co z pewnością polepszy stan gospodarczych podstaw obronności Polski. Już obecnie Niemcy są naszym największym partnerem gospodarczym, a przyszłość stosunków gospodarczych będzie w dużym stopniu zależeć od naszej współpracy w ramach Unii Europejskiej, a także od polityki polskiego rządu w zakresie wspierania naszego eksportu, w szczególności na tak trudny rynek, jakim jest nasycony i wysoce konkurencyjny rynek niemiecki.

Republika Czeska wydaje się być w najbliższej przyszłości, tak jak Niemcy, krajem ze strony którego nie powinno być negatywnych oddziaływań na polski system. gospodarczo-obronny. Fakt ten wynika z bardzo wielu przesłanek takich jak ta, iż dobrosąsiedzka współpraca z Czechami jest już od początku lat 90-tych jednym z priorytetów polityki zagranicznej naszego kraju. Pewnym jest również to, iż współpraca w obszarze obronnym, leży w interesie obu krajów (członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim). Zarówno Polskę, jak i Czechy czeka w dalszym ciągu modernizacja armii i dostosowanie ich do standardów NATO, stąd też ścisła współpraca w dziedzinie obronności powinna przynieść szereg korzyści obydwu stronom. Natomiast współpraca w wymiarze ekonomicznym wydaje się być nieunikniona, jeżeli oba kraje chcą myśleć o stabilnym rozwoju gospodarczym. Zacieśnienie współpracy gospodarczej pozwoli bowiem na lepsze konkurowanie gospodarek obu krajów na niezwykle trudnym rynku unijnym.

Jak się wydaje, jedną z ważniejszych barier o charakterze zewnętrznym w kwestii perspektywicznego kształtu gospodarczych podstaw obronności Polski (i innych krajów) może być wpływ międzynarodowych organizacji finansowych. Jest on tym większy im trudniejsza jest sytuacja danego kraju[365]. Należy nadmienić, że doświadczenia np.

[365] Potwierdzają to dotychczasowe wyniki naprawy gospodarek państw sąsiadujących z Polską, ale nie tylko w przypadku tych krajów. W Europie Środkowej można już mówić o pewnych efektach pozytywnych w krajach bałkańskich i krajach bałtyckich na razie jest jeszcze za wcześnie, by mówić o sukcesie. Należy również założyć, że w przypadku krajów o gospodarkach etatystycznych o sukcesie nie można będzie mówić także w najbliższej przyszłości w prowadzonej przez nie działalności. Spowodowane to było zwłaszcza nieznajomością specyfiki tych krajów i ich problemów.

Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego na rynkach krajów sąsiadujących z Polską nie zawsze miały charakter pozytywny. Wypada więc stwierdzić, że taka sytuacja wymusiła na samych instytucjach ich ewolucję. Polegała ona na prostym procesie wzajemnego uczenia się. Proces ten ma nadal miejsce chociażby w postaci korzystania przez poszczególne kraje z usług organizacji międzynarodowych w formie doradztwa fachowego. Można więc założyć, że łatwe do uzyskania doradztwo fachowe miało miejsce w przypadku tych krajów, które zdołały przeprowadzić znaczące reformy strukturalne tj. Polska, Słowacja, Czechy, a nawet Litwa, natomiast trudniejsze dla tych krajów, które reformy swoje znacznie ograniczały jak np. Białoruś. Warto również wspomnieć o fakcie, że kiedy sytuacja w danym kraju znacznie się pogarsza, natychmiast wzrasta wpływ międzynarodowych instytucji finansowych (MFW, BŚ). Dzieje się to poprzez zwracanie się zmuszonych rządów o pomoc, a warunkiem jej udzielenia jest wprowadzanie przez doradców z zewnątrz różnorodnych zaleceń i ograniczeń co do sposobu wykorzystania przydzielanych środków. W tym ujęciu milkną więc obawy i oskarżenia o dopuszczanie się do nadmiernej ingerencji z zewnątrz. Taki stan może stanowić jednocześnie dla danej gospodarki stan pomocy, lecz również i stan zagrożenia. Chodzi przede wszystkim o sytuacje nadmiernej ingerencji. Nie pozwala to na swobodne dysponowanie budżetem np. w zakresie tworzenia potencjału militarnego. Tworzy w momencie napraw gospodarki swoiste warunki do spełnienia obarczone tzw. kosztem społecznym, który z kolei może prowadzić do różnego typu konfliktów.

W grupie barier i zagrożeń kształtowania EPSOP należy dostrzec również zjawisko terroryzmu, które to ma różne źródła, przesłanki oraz charakter i metody oddziaływania[366].Obok tradycyjnych metod (ataki na ważne osobistości świata polityki, gospodarki i administracji cywilnej i wojskowej, a także ludności cywilnej) wyróżnionych ze względu na obiekt oddziaływania pojawiły się nowe związane z atakowaniem miejsc kultu religijnego, obiektów mających znaczenie symboliczne także obiektów mających strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa w wymiarze militarnym (np. obiekty wojskowe, bazy i instalacje wojskowe), gospodarczym (np. rafinerie, terminale naftowe, ropociągi, gazociągi, systemy energetyczne, systemy transportowe), funkcjonalnym i społecznym (np. instalacje telekomunikacyjne, systemy zaopatrywania w wodę pitną) oraz administracyjne (np. siedziby władz i służb porządkowych, lokalne i krajowe systemy ewidencji ludności, pojazdów, danych medycznych i innych). Przyjmując zaś za kryterium wyróżnienia metod pomysłowość

---

366 Por. Terroryzm we współczesnym swiecie, redakcja naukowa J.Pawłowski, Wojsko i wychowanie, Warszawa 2001; T.Jemioło, Globalny i międzynarodowy terroryzm, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne ...op.cit., s.164-171.

w zakresie prowadzonej działalności terrorystycznej obok metod klasycznych (porwania, branie zakładników, likwidacja ważnych osobistości) w grupie nowych metod wskazać trzeba przede wszystkim: zamachy w miejscach publicznych przeciw ludności cywilnej oraz ataki na cele o znaczeniu ekonomicznym. Z kolei odwołując się do kryterium środków stosowanych do przeprowadzania ataków obok metod konwencjonalnych z użyciem środków tradycyjnych (broni strzeleckiej, min, ładunków wybuchowych, samochodów pułapek) oraz nowych (samolotów pasażerskich i bezzałogowych aparatów latających sterowanych radiem pojazdów naziemnych i morskich przystosowanych do zamachów bombowych) wykorzystywane są w coraz większym zakresie metody niekonwencjonalne (elementy walki informacyjnej oraz środki chemiczne, biologiczne, radiologiczne). Przywołując natomiast kryterium stopnia zaangażowania terrorystów można wyróżnić metody osobowe (samobójcze zamachy bombowe), nieosobowe (zamachy bombowe z użyciem ładunków czasowych) i mieszane (wymagające obecności terrorysty w miejscu zamachu) [367]. Na coraz większa skalę mają miejsce zamachy bombowe z udziałem kobiet[368] lub osób psychicznie chorych.

Innym zagrożeniem dla EPSOP jest zjawisko korupcji uwidoczniające we współczesnym świecie także międzynarodowy charakter. Jego skalę potwierdzają wskaźniki korupcji. Najczęściej przywoływanym jest Wskaźnik Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI)[369] . W końcu 2006 roku wyniósł dla Polski 3,7 punktu lokując nasz kraj na 61 pozycji na 163 sklasyfikowane kraje (tabela 2.20.). Pokazuje on nieznaczną poprawę wobec 2005 roku. Wskaźnik ten dla Polski był niższy niż w Niemczech, a także na Litwie, Czechach i Słowacji, co oznacza w praktyce wyższy poziom korupcji w Polsce niż w tych krajach. Natomiast jego wartość na Ukrainie, w Rosji i na Białorusi oznacza, że w każdym z tych krajów jest większy poziom korupcji niż w Polsce.

Korupcja będąc przejawem negatywnej i karalnej przedsiębiorczości przekłada się na negatywny wpływ na rozwój gospodarczy kraju. Współistnieje ona w ramach szarej (czy nawet czarnej) gospodarki. Jako taka stanowi ona jednocześnie silną barierą rozwoju innowacyjności w naszym kraju. Przejawy tego zjawiska ujawniają się także w sferze

---

[367] Por. J.Adamski, Metody działania współczesnych organizacji terrorystycznych – próba systematyki, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.77-81.

[368] Por. M.Zimny, Udział kobiet we współczesnych terrorystycznych zamachach samobójczych, w: 'Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3, s.82-89

[369] Wskaźnik ten opracowany został i publikowany jest corocznie przez Transparency International. Ukazuje on percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkałych w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 10 (największa „przezroczystość") do 0 (największa korupcja). Ranking układany jest według ilości uzyskanych punktów, od największej do najmniejszej. Największa ilość punktów wskazuje na niski poziom korupcji, natomiast najmniejsza ilość punktów wskazuje na wysoki poziom korupcji.

funkcjonowania administracji samorządowej, także na płaszczyznach dotyczących kształtowania EPSOP[370].

Tabela 2.20. Ranking krajów sąsiedzkich Polski według kryterium wskaźnika percepcji korupcji

L.P.	KRAJ	CPI – 2006		CPI – 2005		CPI -2003		CPI -2001	
		Wartość	Pozycja na 163 kraje	Wartość	Pozycja na 159 krajów	Wartość	Pozycja na 133 kraje	Wartość	Pozycja na 91 krajów
1.	**Rosja**	2,5	121						
2.	**Litwa**	4,8	46	4,8	44	4,7	41	4,8	38
3.	**Białoruś**	2,1	151						
4.	**Ukraina**	2,8	99						
5.	**Słowacja**	4,7	49	4,3	47	3,7	55		
6.	**Czechy**	4,8	46	4,3	47	3,9	54	3,9	47
7.	**Niemcy**	8,0	16	8,2	16	7,7	16	7,4	20
8.	**Polska**	3,7	61	3,4	70	3,6	64	4,1	44

Opracowanie własne na podstawie: Corruption Perceptions Index, [w:] http://wikipedia.org/wiki/ Corruption_ Perceptions_ Index_ Transparency_ International; Transparency International 2005 Corruption Perception Index (CPI),
[w:] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.

Zjawisko szarej strefy w Polsce zaliczyć należy do znaczących, co przejawia się jego skalą mierzoną odsetkiem PKB oraz wielkością zatrudnienia. Oceniając wielkość szarej strefy w Polsce stwierdzić trzeba, że jej udział w gospodarce polskiej jest wysoki, w porównaniu z innymi państwami w Europie. Różnią się one przy tym w zależności od sposobu postrzegania szarej strefy i źródła informacji o niej (Główny Urząd Statystyczny; Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych; niezależne instytuty krajowe i zagraniczne). Według Głównego Urzędu Statystycznego w 2001 roku w szarej strefie wytworzono (produkcja, usługi) wartość równą 14,3% oficjalnego PKB (to jest około 23 mld USD), przy czym w 5/7 była to wartość wynikająca z zatajenia części swojej działalności przed urzędem skarbowym przez zarejestrowane podmioty gospodarcze, a w 2/7 z tytułu pracy niezarejestrowanej[371]. Według zaś Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych - które utożsamia szara strefę także z działalnością nielegalną, jej wielkość w 2002 roku w polskiej gospodarce oszacowano na około 20,0% PKB (w 2006 roku było to około 53 mld USD), przy czym w około 4/5 była ona tworzona w obszarze działalności legalnej, a w 1/5 w obszarze działalności nielegalnej. Była

[370] Por. S.Zalewski, Czynniki korupcjogenne w funkcjonowaniu administracji samorządowej, w: Realizacja zadan bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny, Redakcja naukowa W.Kitler, Z.Piątek, RWO, AON, Warszawa 2006, s.60-70.
[371] Por. Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych, GUS, Warszawa 2003; Produkcja dobrze ukryta, w: „Rzeczypospolita" 2003 nr 146, s.B2.

ona przy tym zróżnicowana w poszczególnych działach gospodarki narodowej. Największa była w budownictwie (26% wartości szarej strefy), handlu (21,3%) i transporcie (20,9%), nieco mniejsza w produkcji (17,1%) i ochronie zdrowia (12,7%)[372]. Pracę w niej podjęło 18,6% ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej, to jest blisko 2,7 mln osób. Najwięcej spośród pracujących w szarej strefie było w budownictwie (27,3% ogółu w niej pracujących), transporcie (22,7%) i handlu (18,7%), a następnie w produkcji (14%) i ochronie zdrowia (5,5%)[373]. Dla ponad połowy z nich było to jedyne miejsce pracy. Zdaniem natomiast prof. F.Schneider z uniwersytetu w Linzu, będącego międzynarodowym autorytetem w dziedzinie badania szarej strefy w gospodarce, przeciętnie w latach 2000-2002 w Polsce w szarej strefie nierejestrowany obrót gospodarczy stanowił równowartość 27,4% oficjalnego PKB. Podaje on również, że w Polsce na czarno pracowało wówczas około 20,9% osób w wieku produkcyjnym (to jest prawie 3 mln osób). Zdaniem polskich ekspertów dla Polski bardziej wiarygodną wielkością jest 1,7 mln-2,0 mln osób w wieku produkcyjnym pracujących na czarno[374].

W państwach sąsiedzkich Polski, bazując na danych z ostatniej dekady XX wieku, przy wielkości szarej strefy w Unii Europejskiej szacowanej między 7 a 16% PKB tego ugrupowania integracyjnego, jej wielkość wyniosła w Niemczech około 5%., a poziom zatrudnienia przy 7 a 19% całkowitego zatrudnienia (co odpowiada 10-28 mln stanowisk pracy) Unii Europejskiej wyniósł około14% w Niemczech[375]. W krajach Unii Europejskiej sąsiadujących z Polską, a, przyjętych 1 maja 2004 roku poziom szarej strefy był w latach 2000-2002 na średnim poziomie. Kształtował się on – w % PKB - na poziomie 29,4% na Litwie, 18,4% w Czechach i 18,3% na Słowacji. Również na podobnym poziomie kształtowało się zatrudnienie w szarej strefie. Wyniosło ono – mierząc w procentach ogółu zatrudnionych - 20,3% na Litwie, 12,6% w Czechach i 16,3% na Słowacji[376]. W tym samym czasie poziom szarej strefy wyniósł: 45,1% w Rosji, 47,1% na Białorusi i 51,2% na Ukrainie[377]. Z klei zatrudnienie w szarej ukształtowało się na poziomie: 40,9% w Rosji; 40,9% na Białorusi i 41,2% na Ukrainie[378].

2.3.3.3. Oceny barier i zagrożeń kształtowania ekonomicznych podstaw SOP

Konkludując, przeprowadzone rozważania kreślące oceny ekonomicznych podstaw obronności Polski w okresie transformacji ustrojowej, poszerzone o identyfikację

---

[372] Por. Konkurencyjność sektora MŚP, PKPP, Warszawa, 2003 r.
[373] Ibidem
[374] Por. P.Blajer, W.Zieliński, Szary cień coraz dłuższy, w: „Rzeczypospolita" 2003 nr 58, s.B1.
[375] Por. T.Weber, Commission targets undeclared work [w:] www.eiro.eurofund.ie/1998/Teature/EU9804197F.html
[376] M.Sułek, Syntetyczna ocena jakości instytucjonalnej krajów, w: Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne, pod redakcją S.Rudolfa, WSEiA, Kielce 2005, c.75-76.
[377] Ibidem.
[378] Ibidem.

potencjalnych barier i zagrożeń, można sformułować kilka zwięzłych wniosków, a mianowicie:

- stan gospodarki Polskiej po okresie przemian jak również prognozy dotyczące najbliższych lat nie skłaniają z punktu widzenia kształtowania ekonomicznych podstaw obronności naszego państwa do patrzenia w przyszłość w sposób zbyt optymistyczny;
- zachowanie obecnego poziomu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju będzie w najbliższej przyszłości, biorąc pod uwagę stan budżetu państwa, który jest podstawowym źródłem środków finansowych dla sfery obronności, jak też znaczne obciążeniu budżetu MON (np. misja w Iraku, restrukturyzacja sił zbrojnych), bardzo trudne;
- jeśli negatywne tendencje występujące obecnie w gospodarce narodowej (sytuacja budżetu państwa, poziom bezrobocia, problemy sfery socjalnej tj. służba zdrowia itp.) nie zostaną na przestrzeni najbliższych 3-4 lat zahamowane, wówczas poziom ekonomicznych podstaw obronności kraju może ulec znacznemu obniżeniu, osłabiając tym samym cały system bezpieczeństwa;
- przyszłość zmian ilościowych jak i jakościowych w polskiej armii, związanych zarówno z jej wewnętrzną restrukturyzacją, jak i wymogami uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim jest dalece niepewna, co rodzi uzasadnione niepokoje w kwestii kształtowania SOP;
- słaba kondycja finansów resortu ON w najbliższych latach będzie determinowała możliwości związane z techniczną modernizacją polskiej armii, a co za tym idzie wpłynie w sposób bezpośredni na stan polskiego przemysłu obronnego. Obecna zła kondycja tego, jakże ważnego z punktu widzenia gospodarczo-obronnego, sektora może ulec dalszemu pogorszeniu w przypadku niskich nakładów na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, co znajdzie reperkusje nie tylko w sferze obronności ale także w kwestiach społeczno-gospodarczych (np. wzrost bezrobocia).

Reasumując, bieżąca polityka bezpieczeństwa – w tym polityka obronności - w okresie transformacji systemowej ukierunkowana była na restrukturyzację potencjału gospodarczo - obronnego, modernizację armii oraz stabilizację przygotowań organizacyjno - mobilizacyjnych państwa. Realizowano ją przede wszystkim w zakresie: poprawy skuteczności systemu zarządzania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa poprzez powołanie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów; wprowadzenie systemu cywilnej kontroli nad armią oraz utworzenie w ramach KSORM stałych zespołów międzyresortowych; realizacji przez nasz kraj zobowiązań międzynarodowych, dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania

i bezpieczeństwa w Europie negocjacji dotyczących integracji euroatlantyckiej (PDP, NATO, UZE); uporządkowaniu podstawowych problemów obronności Polski i przedstawienie ich sejmowi RP w rządowym przedłożeniu sejmowym; stworzeniu nowych warunków modernizacji technicznej armii przez ustanowienie strategicznych programów rządowych w dziedzinie obronności; programowaniu restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego do 2010 roku; koordynowaniu udziału naszego kraju w wojskowych misjach pokojowych; przygotowaniu i uzgodnieniu „założeń rządowego programu modernizacji Sil Zbrojnych do 2012 roku"; oraz realizacji szkolenia obronnego.

3. POSTULATYWNY MODEL EKONOMICZNYCH PODSTAW SYSTEMU OBRONNOŚCI PAŃSTWA W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

3.1. Metodologia konstrukcji postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

3.1.1. Ogólne założenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Przeprowadzone dociekania upoważniają do stwierdzenia, iż funkcjonowanie EPSOP w dotychczasowej formule charakteryzuje nieprzystosowanie do nowej sytuacji określonej wyzwaniami początku XXI. Stad też celowe staje się ich przystosowanie do celów strategii bezpieczeństwa we wszystkich sferach, zarówno na płaszczyźnie realnej jak i funkcjonalnej[379]. Koniecznym staje się także dpowiedzenie na szereg pytań, takich jak: jaka ma być siła obronności państwa?; jakie wymogi musi spełniać koncepcja obronności Polski; jakie siły potrzebne są do realizacji strategii obronności państwa we współczesnym świecie?[380]

Wskazana sytuacja wymusza jednocześnie zaproponowanie rozwiązań które by im odpowiadały w postaci postulatywnego modelu EPSOP. Ten zaś musi uwzględniać koncepcję działania zapewniającą ustalanie celów strategicznych w danych sytuacjach funkcjonowania i bezpieczeństwo państwa. Musi ona zawierać także ogólne zasady i myśl przewodnią działań danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa (w tym w obszarze obronności) oraz zadania etapowe lub dziedzinowe (operacyjne) prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych.

Pomocną formą w sprecyzowaniu tych wszystkich oczekiwań będzie postulatywny model zasądzający się w ogólnym ujęciu całościowym postrzeganiu obronności, a szerzej bezpieczeństwa. Punktem wyjścia jest rozumienie formuły **postulatywnego modelu**. Wychodząc z ogólnej definicji modelu, że jest „to układ, którego zadaniem jest limitowanie wyróżnionych cech lub funkcji innego układu (orginału)"[381]. Ta kategoria opatrzona terminem „postulatywny" w podjętych dociekaniach traktowana będzie jako teoretyczna alternatywa do funkcjonującego obrazu rzeczywistości, której podstawą konstrukcji jest rozpoznanie, analiza i synteza wyników badań w postulowanej formie ogólnych i szczegółowych założeń. Mieć będzie ona przy tym charakter sposobu myślenia generującego pewną konstrukcję teoretyczną która pozwoli wskazać co należy ulepszyć i jak

---

[379] Por. P. Soroka, Polistrategia bezpieczeństwa...op.cit.,s105-276.
[380] Por. J.Marczak, J.Pawłowski, O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku, Bellona, Warszawa 1995
[381] Leksykon naukowo-techniczny, Wydawnictwo Naukowo Techniczne, Warszawa 2001, s.561.

ukierunkować proponowane rozwiązania w przyszłości. Jest on jednocześnie modelem alternatywnym wobec funkcjonujących modeli empirycznych, to jest tych które zostały zbudowane na podstawie obserwacji rzeczywistości[382]. Jako taki musi być on modelem uwzględniającym, systemowo ujmując podsystem zagrożeń i bezpieczeństwa, oraz podsystem zarządzania nimi.

Kwestią zaś pierwszoplanową – patrząc z metodologicznego punktu widzenia – wydaje się określenie samego pojęcia **ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa** (EPSOP). Jego poprawne zdefiniowanie wymaga wcześniejszego rozpoznania istoty jego elementów strukturalnych. Dla potrzeb podjętych rozważań rozumiane będą one jako zasoby i działania gospodarcze oraz sposób ich zorganizowania dla osiągnięcia w oparciu o nie pożądanego celu. Kolejną kwestią, której rozpoznanie oraz interpretacja natrafia – na co wskazano wcześniej - na przeszkody tkwiące w jego rozumieniu jest samo pojęcie **system obronności państwa** oraz w praktyce pojęcie do niego bardzo zbliżone, a mianowicie **system obrony państwa.** Ciążą na nich zarówno idee przeszłości[383], jak i wątpliwości definicji normatywnych[384], a także cały szereg głosów wypowiadanych w tej ważnej dla narodu i państwa kwestii[385]. Mając na uwadze te fakty, a także związki i relacje tych pojęć z **systemem bezpieczeństwa** wymogiem jest ich uwzględnienie w konstrukcji postulatywnego modelu EPSOP.

Przywołanie tych pojęć pozwala określić istotę ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa pod kątem budowy postulatywnego modelu. Jego konstrukcja zasadza się na zbiorze szeregu założeń (schemat 3.1) wskazujących, że EPSOP:

- są subelementem SOP łączącego cechy trzech jego podsystemów: kierowania obronnością, wspierania (układu pozamilitarnego) i wykonawczego (układu militarnego);
- sa elementem SOP obejmującym zarówno pierwiastki bezpieczeństwa jak i zagrożeń;
- muszą odnosić się zarówno do całego społeczeństwa, całej administracji rządowej i samorządowej, całej gospodarki narodowej – a w każdym z tych obszarów do tych ich elementów, które wiążą się z obronnością i bezpieczeństwem;
- muszą być postrzegane w trzech ściśle związanych ze sobą sferach: normatywno-regulacyjnej, realnej i funkcjonalnej;
- tworzą bazę realizacji celów i zadań polityki bezpieczeństwa państwa – w tym obok polityki gospodarczej także polityki gospodarczo-obronnej i polityki obronności;

---

[382] Por. Z. Stachowiak, Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych, AON, Warszawa 2001, 46-47.
[383] Por. S.Koziej, F.Wołkowicz, Podstawowe ..op.cit.; P.Górski, System obronny państwa, „Myśl Wojskowa" 1999 nr 1, s. 44-69; A. Kasprzeski, System …op.cit.
[384] Por. Polityka Bezpieczeństwa i Strategia Obronna...; Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, „Myśl wojskowa" ...op.cit.
[385] Por. R. Wróblewski, System kierowania …op.cit

- muszą być dostosowane i uwzględniać specyfikę poszczególnych stanów funkcjonowania, to jest stan pokoju, kryzysu i wojny;
- muszą uwzględniać istotę i podłoże powszechności obronnej.

Z przyjętej ogólnej formuły modelu EPSOP (schemat 3.1) wynika, iż w ścisłych związkach z funkcjonowaniem w czasie pokoju, kryzysu i wojny EPSOP pozostaje kierowanie obronnością państwa. Jest to przy tym problematyka bardzo złożona gdyż mamy do czynienia z procesami i procedurami typowymi dla sfery regulacyjnej rzutującymi zarówno na sferę funkcjonalną jak i sferę realną, zdeterminowanymi określonymi warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Obronność państwa wymaga bowiem umiejętnego skoordynowania i współdziałania mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Przyjęcie szerokiej opcji EPSOP umiejscawia tę problematykę na poziomie polityki bezpieczeństwa i strategii jej realizacji, przy czym przedmiotem polityki bezpieczeństwa (w tym gospodarczej i będącej jej częścią polityki gospodarczo-obronnej, a także polityka obronności) jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczego dla potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa[386]. Oznacza to, że EPSOP będą w każdym z układów sytuacyjnych efektem równowagi pomiędzy potrzebami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa, o których ze względu na wskazane rodzaje polityk, stanowić będą w praktyce te same organy: parlament, prezydent, prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów.

Wybór pożądanej formuły EPSOP zależny jest w dużej mierze od jego układu informacyjno-decyzyjnego. Ten bowiem pozwala precyzyjnie określić warunki niezbędne do sprawnego kierowania i podejmowania optymalnych decyzji, niezależnie od charakteru i stopnia nasilenia pojawiających się zagrożeń. Przy określeniu hierarchii zadań obronnych realizowanych na skutek podejmowania określonych decyzji przychylić trzeba się do utrzymania obecnie funkcjonującego rozwiązania, a mianowicie dwóch zasadniczych szczebli systemu kierowania obronnością państwa, przy sugestiach pewnych ich modyfikacji co do ich struktury i spoczywających na nich uprawnień, zadań i odpowiedzialności.

Przy takim podejściu szczeble kierowania obronnością państwa tworzyć powinny:

- **I szczebel** - tworzą centralne organy władzy i administracji publicznej, które odpowiedzialne są za modelowanie systemu obronnego (obronności) państwa w oparciu o zapisy konstytucji RP oraz zadań wynikających ze strategii bezpieczeństwa RP i strategii obronności RP. Należy podkreślić, że ogólne wskazania i zapisy powinny znaleźć

---

[386] Por. S.Koziej, F.Wołkiewicz, Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, DSO MON, Warszawa 1998

szczegółowe rozwinięcie w ustawie *o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz innych aktach normatywnych (Ustawy i Rozporządzenia RM). Na szczeblu centralnym szczególna rola w realizacji polityki bezpieczeństwa przypisana musi być – tak jak ma to obecnie miejsce - premierowi i Radzie Ministrów;

- **II szczebel** - tworzą terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, które odpowiedzialne są za transformację zadań obronnych na dany obszar oraz efektywnego rozdzielenia posiadanych zasobów dla ich realizacji.

Problemy związane z kompetencjami i zadaniami przewidzianymi dla organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa dotyczyć musza przy tym w głównej mierze kierowania, koordynowania, planowania, przygotowania propozycji stosownych rozwiązań legislacyjnych oraz przygotowania projektów decyzji. Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga jednak wyraźnego wskazania: kto jest odpowiedzialny za realizację wskazanych przedsięwzięć - czyli podmiot; oraz czego przytoczone przedsięwzięcia dotyczą - czyli przedmiotu (obiektu) oddziaływania.

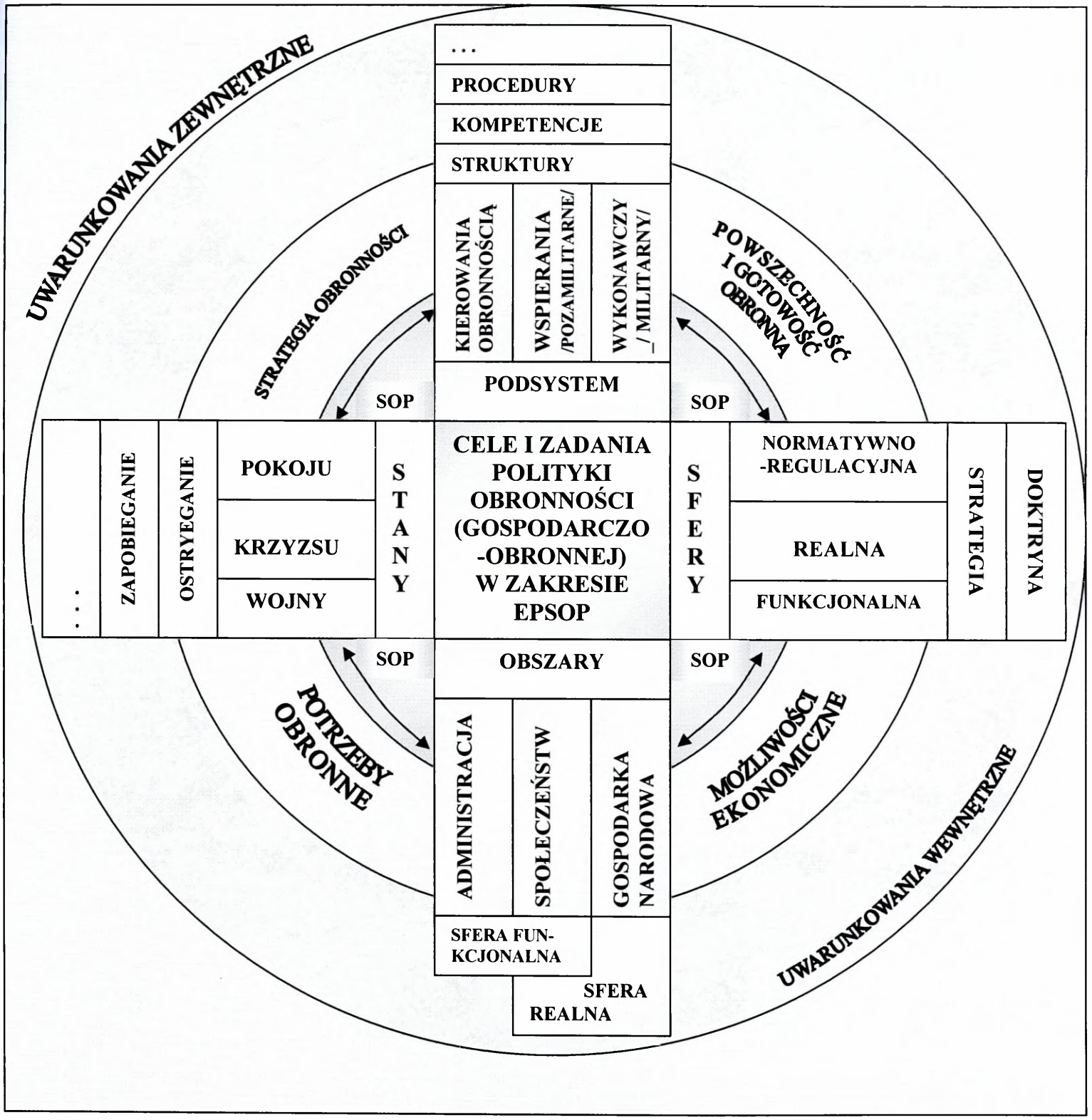
Podmiotem będą organa władzy i administracji publicznej odpowiedzialne z mocy prawa za stan bezpieczeństwa i obronności państwa, to przedmiotem oddziaływania będzie w pewnej mierze sfera militarna, a przede wszystkim sfera pozamilitama systemu obronności państwa.

Ogólne założenia postulatywnego modelu EP SOP powinny być również dowiązane i uwzględniać kwestie ostrzegania i zapobiegania konfliktom zbrojnym. Muszą one stać się elementem architektury narodowych i ponadnarodowych systemów bezpieczeństwa. Przy czym przez „wczesne ostrzeganie przed konfliktem należy rozumieć procesy gromadzenia i analizowania danych pochodzących z regionu kryzysu lub konfliktu zbrojnego, w celu określenia i przedstawienia kompetentnym podmiotom decyzyjnym możliwych warunków rozwoju panującej tam sytuacji", a pod pojęciem zapobieganie konfliktom zbrojnym „ zespół działań, mających na celu niedopuszczenie do: przekształcenia się kryzysu w konflikt zbrojny, rozprzestrzenienia się już istniejącego konfliktu zbrojnego, nawrotu wcześniej zażegnanego konfliktu zbrojnego"[387].

[387]R.Białoskórski, Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne...op.cit., s.182-188.

Schemat 3.1

Postulatywny model ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa



Ważnym ogólnym założeniem konstrukcji postulatywnego modelu EPSOP musi być uwzględnienie zaplecza komponentu realizującego idee powszechności obrony, to jest zaplecza dla wojsk obrony terytorialnej[388]. Na taką potrzebę wskazuje nie tylko historyczne doświadczenie Polski, ale również wielu innych krajów. Idea ta powinna zostać dostrzeżona jako możliwa do wykorzystania

[388] Por. R. Jakubczak, J.Marczak, Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku, Bellona, Warszawa 1998, s.74-83.; J.Marczak, R.Jakubczak, K.Gąsiorek, Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP, WKO AON, Warszawa 2002.

zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych i wojny.

3.1.2. Szczegółowe założenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Konstrukcja modelu EPSOP zasadza się na ścisłej zależności przyczynowo-skutkowej trzech sfer (schemat 3.1): normatywno-regulacyjnej; realnej i funkcjonalnej. Jeśli sfera normatywno-regulacyjna odzwierciedla kwestie normatywne mające wymiar prawno-legislacyjny i organizacyjny oraz regulacyjny mający wymiar informacyjno-decyzyjny; to prawno-legislacyjny wymiar EPSOP znaleźć musi swoje odbicie w zbiorze narodowych i sojuszniczych dokumentów normatywnych, o zróżnicowanym poziomie wagi. Natomiast wymiar organizacyjny znaleźć powinien swoje odbicie w strukturze podmiotowej i instytucjonalnej systemu. Z kolei wymiar informacyjno-decyzyjny musi znaleźć swoje odbicie w strukturze przedmiotowej. Jej identyfikacja wyraża hierarchiczne podporządkowanie celom i zadaniom polityki bezpieczeństwa państwa i polityki gospodarczo-obronnej, doktryny i strategii obronnej oraz doktryny i strategii bezpieczeństwa.

Sfera realna zaś to komponenty układu niemilitarnego bezpieczeństwa państwa – gospodarka obronna i logistyka obronna, które to mają dalece złożoną strukturę. Przy czym gospodarka obronna – jak to wskazano we wcześniejszych rozważaniach – obejmuje: problematykę przemysłu obronnego, infrastruktury gospodarczo-obronnej, rezerwy gospodarczo-obronne, postęp naukowo-techniczny oraz międzynarodową współpracę gospodarczo-obronną. Natomiast logistyka obronna, postrzegana jest najczęściej jako zbiór zagadnień związanych z: zaspokajaniem potrzeb obronnych państwa, świadczeniami na rzecz obronności oraz realizacją zobowiązań sojuszników Państwa-Gospodarza.

3.1.3. Ograniczenia konstrukcji modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Budowa modelu EPSOP musi uwzględnić konkretne ograniczenia, którymi są konkretne zasoby obronne. Z punktu widzenia konstrukcji modelu muszą być one postrzegane zarówno przez pryzmat planowania jak i wykorzystania. Dla potrzeb podjętych rozważań przez zasoby obronne rozumieć należy „pieniądze, rzeczy (obiekty, zapasy i sprzęt) oraz siły osobowe, które mogą być wykorzystane do stworzenia zdolności obronnych”[389]. Są to kwestie które należą do najistotniejszych problemów polityki gospodarczo-obronnej i strategii

---

[389] Por. Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi, Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1-5 lutego 1999r., Warszawa 1999.

obronności państwa. Dominującą część zasobów obronnych stanowią zasoby sił zbrojnych, to będący w ich dyspozycji: budżet obronny, zasoby osobowe oraz zasoby rzeczowe. Z tego też względu celowym jest postrzeganie zasobów obronnych przez pryzmat ich planowania i wykorzystania.

Pierwszym z ograniczeń które trzeba wskazać podejmując próbę konstrukcji modelu są konsekwencje historycznych zmian, jakie dokonały się w latach transformacji systemowej w Polsce (1989–2007) oraz w jej międzynarodowym otoczeniu. Spowodowały one konieczność przewartościowania podejścia do zagadnień obronności kraju, w tym do polityki gospodarczo-obronnej państwa[390].

Konsekwencją zaistniałych zmian stał się - i jest także dla konstrukcji postulatywnego modelu – nakaz podjęcia w pierwszej kolejności prac koncepcyjnych nad narodową strategią obronną oraz strategią bezpieczeństwa państwa. W Polsce ich efektem stała się przyjęta w 1990 roku „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej"[391], którą z czasem zastąpiły kolejne akty bardziej dostosowane do zaistniałych zmian[392]. Stanowiły one oficjalną wykładnię oceny możliwych zagrożeń bezpieczeństwa Polski oraz określiły działania niezbędne do zapobiegania i przeciwstawienia się im. Mówiły one o utrzymaniu systemu obronności państwa przygotowanego do przeciwstawienia się ewentualnej agresji zbrojnej[393].

Oznacza to, czego wyraźnie dowodzi analiza wszystkich państwowych dokumentów dotyczących kształtowania bezpieczeństwa i obronności kraju w latach transformacji systemowej, że głównym zadaniem polityki gospodarczo-obronnej stało się „niedopuszczenie do osłabienia zdolności bojowej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu bezpieczeństwa narodowego"[394]. Jest to z jednej strony wyznacznik oczekiwań, z drugiej zaś wyznacznik ograniczeń które muszą znaleźć odzwierciedlenie w założeniach konstrukcyjnych modelu EPSOP.

---

[390] Polska polityka gospodarczo-obronna w latach 1945-1989, ze względu na fakt znalezienia się w sferze wpływów radzieckich, stanowiła w praktyce powielenie wielu rozwiązań radzieckich. Sprowadzona została ona do naśladownictwa radzieckiego wzorca kształtowania gospodarczych podstaw obronnych państwa, w tym zwłaszcza zasad planowego kierowania gospodarczego; gwałtownej industrializacji (podporządkowanej między innymi planom rozbudowy bazy dla przemysłu obronnego); kolektywizacji rolnictwa (mającej ułatwić wyżywienie w warunkach gospodarki wojennej); wysokiej samowystarczalności gospodarczej oraz wysokich preferencji dla przemysłu zbrojeniowego. (Por. W. Stankiewicz, Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, „Materiały i Studia", 1991 nr 1, AON, s. 34)

[391] Por. Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej".

[392] Por. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, dokument podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2.XI.1992 r.; Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, KOK, Warszawa 2.XI.1992 r.; Strategia bezpieczeństwa; Strategia obronności; Polityczno-strategiczna dyrektywa obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent RP, Warszawa 25.02.2001 r., Strategia bezpieczeństwa narodowego; Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007 (projekt)

[393] Por. S. Koziej, Doktryna przesilenia strategicznego, „Polska Zbrojna" 2001 nr 32, s. 37.

[394] Ibidem.

Założenia modelu EPSOP muszą również przyjąć założenie, że obszarem głównych przedsięwzięć polityki gospodarczo-obronnej państwa musi stać się kształtowanie EPSOP, którą to tworzą: gospodarka obronna, system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa oraz logistyka obronna. W tej ostatniej – patrząc przez pryzmat procesów zasilania rzeczowego i finansowego – umiejscowić należy planowanie i wykorzystanie zasobów obronnych i planowanie budżetowe.

Ograniczeniem konstrukcyjnym modelu jest także potrzeba uwzględnienia dyrektyw płynących z „Koncepcji Strategicznej Sojuszu"[395] nakazujących dowiązanie procesów zasilania rzeczowego i osobowego do zasad i obszarów planowania obronnego NATO, obejmującego pięć dziedzin, a mianowicie planowanie: systemowe, zasobów, sił, uzbrojenia oraz logistyki. Oznacza to jednocześnie konieczność uwzględnienia w procesie planowania obronnego stosownych dokumentów: wytycznych ministerialnych, propozycjach sił zbrojnych – celach sił zbrojnych i wymagań długoterminowych (zwanych planowaniem sił zbrojnych); rocznym przeglądzie obronnym; oraz konsultacjach poza cyklem planowania[396].

3.2. Konkretyzacja podstawowych założeń modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

3.2.1. Sfera normatywno-regulacyjna modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Sprawność funkcjonalna EPSOP zależy od regulacyjnego oddziaływanie instytucji państwa na obronność kraju. Rozpatrywać trzeba je przez pryzmat wyznaczników, celów, zadań oraz instrumentów (metod, środków) polityki bezpieczeństwa państwa, szczególnie zaś polityki obronnej, gospodarczo-obronnej oraz gospodarczej. Rozpatrywać trzeba je także przez pryzmat kierowania obronnością państwa będącą celową działalnością organów władzy i administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej obejmującą określenie celów i zadań obronnych oraz zmierzającą do utrzymania określonego w tych zadaniach potencjału obronnego i zapewniającą sprawną realizację tych zadań w okresie zagrożenia i wojny wymagających odpowiedniego zabezpieczenia infrastrukturalnego. Stanowi to integralną

---

[395] Por. Vademecum celów sił zbrojnych, Materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa 2000 r.

[396] W przeszłości, to jest do końca 1993 roku zamierzenia które obejmowało planowanie obronne NATO znajdywały swoje odzwierciedlenie w średniookresowych (PMG) i rocznych założeniach polityki gospodarczo-obronnej państwa (CPMG, RO), a poczynając od 1994 roku w budżecie państwa, z uwzględnieniem istniejących wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań (politycznych, gospodarczych, militarnych). Ich realizacja zaś przebiegała w warunkach budowy nowego ładu ekonomicznego i niezbędnych przekształceń w systemie obronnym.

część kierowania państwem w czasie pokoju i odbywa się w strukturach organów i instytucji realizujących organizacyjne i rzeczowe zadania obronne. Zakres działania tych organów w sprawowaniu funkcji kierowania obronnością jest różny. Jest on pochodną kompetencji poszczególnych organów, treści przypisanych im zadań obronnych oraz warunków i czasu realizacji tych zadań. Jego rola polega na sprzężeniu elementów systemu obronności RP w jednolitą, sprawnie funkcjonującą całość. Wszystkim tym oczekiwaniom powinien sprostać model EPSOP.

Głównymi (naczelnymi) organami systemu obronnością są i muszą pozostać: Parlament, Prezydent i Rząd RP. Szczególnym elementem tego systemu jest podsystem dowodzenia siłami Zbrojnymi RP.

W czasie pokoju, celem obronności państwa jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego oraz zapewnienie jego sprawnego rozwinięcia do koniecznego wymiaru w okresie zagrożenia i wojny. Stąd też w okresie tym należy stworzyć i utrzymać odpowiednią infrastrukturę zapewniającą organom państwowym możliwość sprawnego kierowania państwem.

Ważnymi przedsięwzięciami jest również realizacja zadań obronnych dotyczących przygotowania warunków kierowania państwem w czasie zagrożenia (kryzysu) i wojny. Składają się na nie czynności związane z przygotowaniem aparatu wykonawczego, przygotowaniem możliwie bezpiecznych warunków pracy (stanowisk kierowania i dowodzenia) oraz systemu łączności, a także sił i środków do przemieszczenia, odtworzenia łączności oraz wszechstronnego zabezpieczenia funkcjonowania organów. Muszą one przy tym uwzględniać kompatybilność narodowego systemu kierowania obronnością z systemem sojuszniczym.

Warunkiem właściwej realizacji zadań wspólnych – osiągnięcia wymaganego poziomu interoperacyjności jest uzyskanie porównywalności odpowiedzialności struktur elementów sojuszu i elementów narodowych (schemat 3.2.). Porównując rozwiązania NATO z rozwiązaniami narodowymi możemy stwierdzić, że:

- na nadrzędnym poziomie (politycznym) odpowiednikiem NAC, powinien stać się w większym zakresie niż to ma dotychczas miejsce Rada Gabinetowa, jako forum uzgodnień politycznych Prezydenta RP i Rady Ministrów, głównie z uwagi na fakt, iż obydwa te organy posiadają uprawnienia władcze w sferze bezpieczeństwa narodowego;
- na poziomie politycznym ds. obrony Minister Obrony Narodowej odpowiada Komitetowi Planowania Obrony;

- Komitetowi Wojskowemu NATO odpowiada merytorycznie Sztab Generalny WP; IMS – odpowiedni zarząd SG WP zaś SITCEN – Dyżurna Służba Operacyjna SG WP (po zastosowaniu odpowiednich modyfikacji);
- najwięcej zastrzeżeń budzi gotowość sektora cywilnego do spełnienia swej misji w Sojuszu[397].

Analiza porównawcza struktur i funkcji kierowania upoważnia do uwzględnienia w postulowanym modelu EPSOP rozwiązań pozwalających na zapewnienie interoperacyjności działań, to jest stworzenie nowych – lub zreformowanie dotychczas istniejących – instytucji odpowiedzialnych za wykonywanie zadań jakimi obarczone są w NATO: Departament Infrastruktury, Logistyki i Planowania Działań Cywilnych w Sytuacjach Nadzwyczajnych oraz Dyrektoriat Cywilnego Planowania w zakresie Nadzwyczajnych Zagrożeń (schemat 3.2).

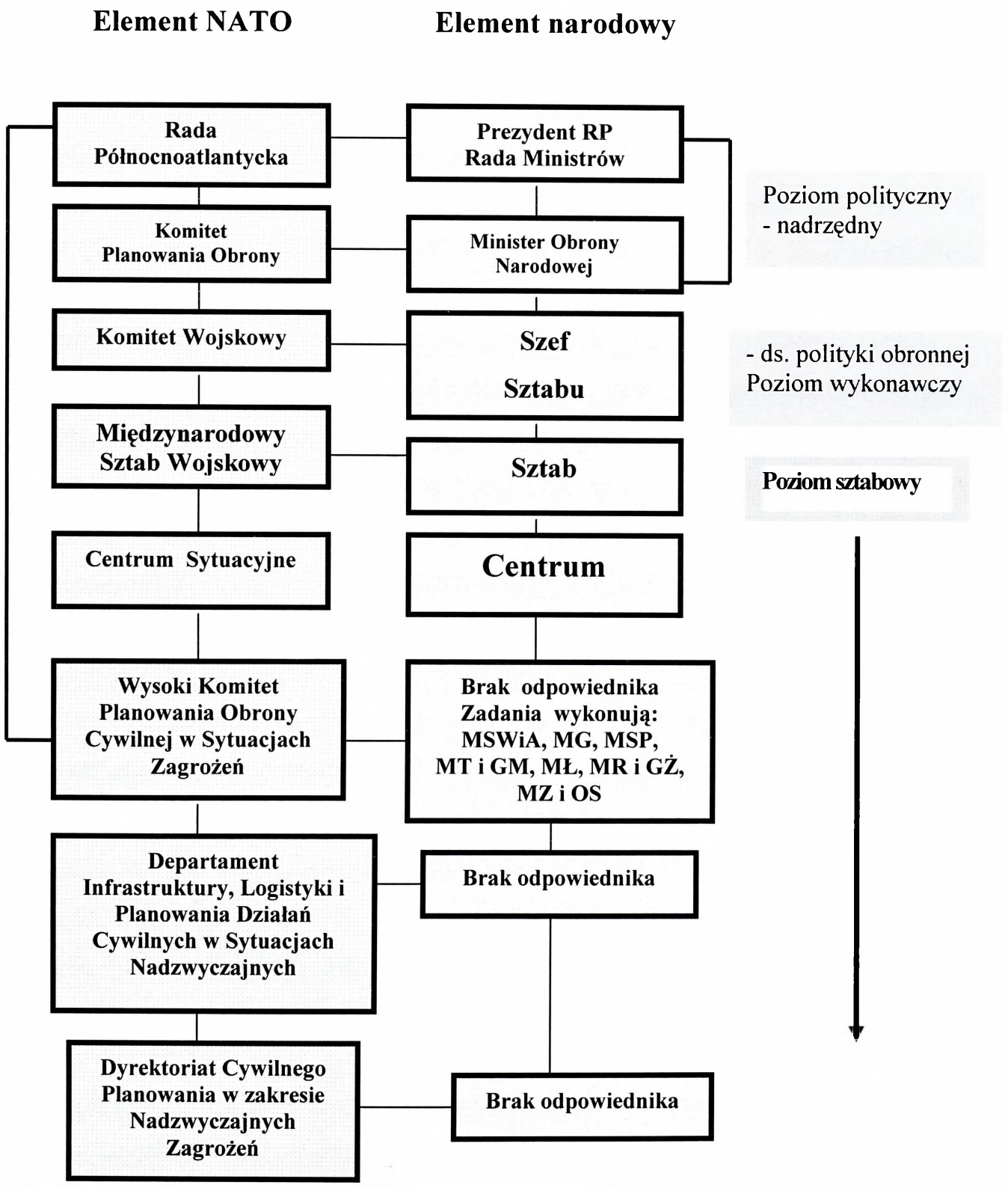
Ściśle z organizacją struktur kierowania wiążą się infrastrukturalne warunki ich funkcjonowania. Koniecznie bowiem warunki dla regionalnej współpracy tworzy się nie tylko przez uzyskanie odpowiedzialności organizacji (struktur) ale też przez dostosowanie do nich infrastruktury. Infrastruktura kierowania na najwyższych szczeblach NATO dla jego organów i komórek sztabowych mieści się praktycznie w jednym kompleksie budynków – odpowiednio w Polsce zaś w kilku rozrzuconych , luźno powiązanych ze sobą obiektach.

---

248. Por. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000r., „KAPPA". Kierowanie obroną państwa i reagowanie kryzysowe „Crisis menagement", AON, Warszawa 1999, s. 101, 102

Schemat 3.2

Porównanie organów i komórek sztabowych NATO właściwych dla sytuacji kryzysowych i ich odpowiedniki w Polsce



W kontekście podjętych rozważań istotnymi wydają się te elementy konstrukcji modelu które koncentrują się na legislacyjnym aspekcie budowy i funkcjonowania EPSOP. By je określić koniecznym i celowym wydaje się przywołanie tych doświadczeń które miały i mają wpływ na przeprowadzoną w naszym państwie - reformę „centrum rządu". Nie mogła i nie może się ona dokonać bez ustawowego określenia zasad organizacji i trybu pracy Rady Ministrów oraz ogólnych zasad odnoszących się do zakresu działań ministrów. Oznacza to, że obowiązujące obecnie zasady – które to zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów[398], a wynikają z przepisów konstytucji RP i są zgodne z zasadami funkcjonowania rządu przyjmowanymi w wysoko rozwiniętych państwach demokratycznych – powinny być w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa i obronności okresowo weryfikowane .

Rada Ministrów w granicach swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji dotyczących polityki bezpieczeństwa i obronności rozpatrywać musi sprawy kierowane pod jej obrady w trybie zapewniającym kolegialne podejmowanie rozstrzygnięć z możliwością uzgodnienia stanowisk w drodze obiegowej. Ustawową podstawę działania służącą wykonaniu przez rząd jego zadań mają najważniejsze organy i ciała (komitety Rady Ministrów, rada legislacyjna, pełnomocnicy rządu). Pracami rządu kieruje Prezes Rady Ministrów, który zwołuje posiedzenia, ustala ich porządek oraz im przewodniczy. Zasadą jest, że Rada Ministrów obraduje w składzie konstytucyjnym (członkowie rady ministrów, których udział w posiedzeniu jest obowiązkowy) z dodatkowym uczestnictwem osób, których upoważniają do tego przepisy tej ustawy bądź odrębne, przy czym tylko członkom Rady Ministrów przysługuje prawo głosu stanowiącego. Posiedzenia rządu odbywają się przy obecności większości członków, a rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia, a nie głosowania.

Kwestie te reguluje przyjęty Regulamin Pracy Rady Ministrów. w drodze uchwały rządu z dnia 25 lutego 1996 r. Rada Ministrów działa na podstawie programów prac rządu przyjmowanych na okres jednego roku lub krótszy, ze szczególnym uwzględnieniem programu prac legislacyjnych. Rząd w ramach posiadanych kompetencji rozstrzyga kolegialnie problemy zgłaszane pod jego adresem - zwane dokumentami rządowymi. Projekty dokumentów rządowych, a w tym projekty aktów normatywnych, programy, sprawozdania, informacje, stanowiska i rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jak również projekty rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa - opracowują w ramach swoich właściwości i po uzgodnieniu wnoszą pod obrady Rady Ministrów: członkowie Rady Ministrów, szef kancelarii

[398] Por. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, w: Dz.U 1996 nr 111

prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych) za pośrednictwem ministra sprawującego nad nimi nadzór, wojewodowie za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz pełnomocnicy rządu. Opracowanie projektu dokumentu rządowego może być powierzone organowi opiniodawczo-pomocniczemu Rady Ministrów lub prezesa Rady Ministrów. Obieg dokumentów rządowych podlega określonym procedurom[399].

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku kolegialnym organem pomocniczo-opiniodawczym zapewniającym realizację i koordynację zadań rządu i innych organów administracji państwowej w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa był Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Instytucja ta była pomocną dla rządu w sprawowaniu ogólnego kierownictwa oraz koordynacji procesu rozwiązywania problemów polityki w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa., w szczególności zaś przez: Ministra Obrony Narodowej - który jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa; Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego; Ministra Spraw Zagranicznych - w zakresie polityki zagranicznej; oraz Ministra Gospodarki - w zakresie polityki gospodarczo - obronnej. Wobec likwidacji KSORM celowym i koniecznym wydaje się wypracowanie nowej filozofii funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa w różnych stanach jego funkcjonowania. Przy pozostawieniu jako obowiązujących głównych zadań kształtowania bezpieczeństwa zewnętrznego (w tym przede wszystkim: obronę terytorium RP przed agresją zbrojną; obronę i ochronę wszystkich obywateli RP; udział w sojuszniczej obronie państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego; wspieranie instytucji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno - militarnych działaniach stabilizujących; pełne ukierunkowanie na integrację ze strukturami euroatlantyckimi – to jest NATO i UZE - zobowiązującymi rząd RP do podejmowania dalszych, niezbędnych działań służących przygotowaniu sił zbrojnych i innych struktur państwa do integracji z sojuszem) i bezpieczeństwa wewnętrznego (poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego oraz obrotu gospodarczego; zwiększenie efektywności walki z przestępczością zorganizowaną, gospodarczą oraz z przestępstwami młodocianych grup przestępczych; sprecyzowanie zasad technicznej i fizycznej ochrony osób, mienia i informacji; utworzenie mobilnego systemu reagowania państwa na zagrożenia i sytuacje kryzysowe, zarówno o charakterze militarnym, jak i pozamilitarnym; doskonalenie systemu

---

[399] Projekty dokumentów rządowych przed wniesieniem do rozpatrzenia na Radzie Ministrów są poddawane uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów, szefem kancelarii prezesa Rady Ministrów, rządowym centrum legislacji a także podlegają ocenie pod względem ich zgodności z prawem unii europejskiej. Postępowaniem uzgadniającym powinny być objęte właściwe w sprawach legislacji komórki organizacyjne kancelarii prezesa Rady Ministrów. Organy do których skierowano projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania są zobowiązane zająć stanowisko w wyznaczonym terminie, zgłaszając uwagi na piśmie lub powiadamiając o ich braku.

ratowniczo-gaśniczego oraz budowę powszechnego systemu ratownictwa; rozwój międzynarodowej współpracy zwiększającej bezpieczeństwo obywateli; usprawnianie kontroli granicznej) zmienione i dostosowane do wymagań współczesnego świata powinny zostać regulacje prawne oraz instytucjonalne. Konieczność taką potwierdza analiza funkcjonowania EPSOP w latach transformacji systemowej, które charakteryzowały się z jednej strony nasileniem procesów związanych z programowaniem reform, natomiast z drugiej strony występowaniem coraz silniejszych ograniczeń w zakresie dostępu do publicznych źródeł ich finansowania.

Wobec ograniczeń natury ekonomiczno-finansowej istnieje konieczność poszukiwania nowych rozwiązań systemowych w wymiarze legislacyjnym. Muszą one zostać skoncentrowane – patrząc z punktu podjętych rozważań – na przyspieszenie zmian systemowych w zakresie regulacyjnego oddziaływania instytucji państwa na sferę militarną i pozamilitarną. W związku z tym koniecznym powinno być przede wszystkim:

- pilne uchwalenie ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych;
- przygotowanie ustawy o kompetencjach naczelnych organów państwowych w dziedzinie obronności (m.in. uszczegółowienie uprawnień Prezydenta RP i Rady Ministrów).
- określenie organizacji władz państwa na czas stanu wojennego i skutków prawnych jego wprowadzenia (przedmiotem regulacji powinien być w tym przypadku system wojennego kierowania państwem i stworzenie podstaw prawnych dla wydania aktów wykonawczych, a ponadto kontynuowanie prac legislacyjnych, wynikających z ustawy zasadniczej, dotyczących projektów ustaw o gospodarczych podstawach bezpieczeństwa);
- określenie mechanizmów osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa (głównie w układzie pozamilitarnym), ogólnych zasad finansowania przygotowań organizacyjno - mobilizacyjnych oraz mechanizmów i podstaw decyzyjnych w zakresie koordynacji mobilizacji gospodarczej, cywilnej i wojskowej;
- zapewnienie bieżącej koordynacji polityki gospodarczo-obronnej i organizacyjno-mobilizacyjnej w ramach polityki społeczno-gospodarczej;
- wprowadzenie mechanizmu podziału właściwości i odpowiedzialności organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych i gotowości obronnej państwa (w ramach ustawy o świadczeniach gospodarki na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa lub ustawy o gotowości obronnej gospodarki i państwa)
- dostosowanie mechanizmu specjalnych zamówień publicznych do specyfiki rynku uzbrojenia;
- dostosowaniu rozwiązań w zakresie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych sektora pozamilitarnego do wymagań wynikających z zapewnienia

warunków skutecznej mobilizacji gospodarki oraz gotowości obronnej gospodarki;

- wprowadzenie mechanizmów koncentracji środków finansowych do systemu nauki polskiej i jej podsystemu wdrożeniowego oraz określenie sposobu dofinansowania badań naukowych o znaczeniu strategiczno - obronnym ze środków publicznych metodami pośrednimi;
- określeniu i wprowadzeniu państwowego mechanizmu międzynarodowej koordynacji współpracy gospodarczo-obronnej, zarówno na poziomie państwa, jak i podmiotów tworzących potencjał gospodarczo-obronny;
- dostosowaniu zasad nawiązywania i koordynacji współpracy polityczno-militarnej, gospodarczo-obronnej i organizacyjno-mobilizacyjnej do wymagań NATO;
- określeniu mechanizmu dostosowywania zamierzeń o charakterze infrastrukturalnym z wymaganiami o charakterze obronnym;
- dostosowanie systemu obrony cywilnej kraju do wymagań NATO, w tym przygotowanie ustawy o obronie cywilnej;

Integracja ze strukturami euroatlantyckimi wymaga uregulowania problematyki gotowości obronnej państwa, w tym podjęcia problemów interoperacyjności sił zbrojnych i sprawności systemu logistyki. Ważnym kierunkiem zmian struktury i kierunków rozwoju tego potencjału powinno stać się dostosowywanie systemu logistycznego do wymagań w zakresie szeroko rozumianej gotowości obronnej i standardów NATO.

Celowym jest również wypracowanie szczególnych regulacji w zakresie restrukturyzacji central handlowych, posiadających koncesje na obrót specjalny i dostęp do rynków. Nowy wymiar gospodarki światowej narzuca potrzebę weryfikacji przepisów ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw[400]. Inaczej powinny zostać uregulowane kwestie negocjacji dotyczące kwestii kontraktów strategicznych z ewentualnymi dostawcami wyposażenia i sprzętu wojskowego dla naszej armii. Korzyści dla całej gospodarki narodowej w tym również i gospodarki obronnej przynieść powinno doprecyzowanie i kategoryczne stosowanie w procedurach przetargowych zapisów wynikających z ustawy z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, które to powinny zapewnić tym samym ochronę interesów naszego kraju[401].

---

[400] Por. przepisów ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw[400]., w: Dz.U 2000 nr 119. poz. 1250.

[401] Por. ustawy z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa , w: Dz.U 1999 nr 80, poz. 903 z póz. zm.

Regulacyjne oddziaływanie instytucji państwa na sferę militarną i pozamilitarną wymaga również głębokich przemian w świadomości decydentów i wykonawców. Dlatego też kontynuowane powinny być – tak jak to ma miejsce obecnie zgodnie z uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów na bazie Akademii Obrony Narodowej - szkolenia kierowniczych kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych (WKO)[402]. Celowym jest przebudowanie programów tych szkoleń pod kątem szerszego podjęcia problematyki gospodarczo-obronnej w tym ekonomicznych podstaw kierowania obronnością. Rola i znaczenie regulacyjnego oddziaływania instytucji państwa w tym obszarze pozwala stwierdzić, że w dobie gospodarki rynkowej istnieje silna potrzeba tego typu działań. Interwencjonizm w tę sferę jest nie tylko wskazany ale także pożądany, aby lepiej i szybciej dostosować nasz system obronności państwa do rozwiązań mających miejsce w sojuszu NATO.

3.2.2. Sfera realna modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Ważnym obszarem postulowanego modelu EPSOP jest jego sfera realna obejmująca tę część gospodarki narodowej którą jest gospodarka obronna oraz logistyka obronna.

3.2.2.1. Gospodarka obronna

EPSOP stanowi w znacznej mierze potencjał przemysłu zbrojeniowego i jego kondycja. W dużej mierze jest to warunek niezbędny do zapewnienia armii narodowej odpowiedniego uzbrojenia, zwłaszcza w krajach średniej wielkości – takich jak Polska. Potwierdza to praktyka wszystkich państw uprzemysłowionych. Tendencje takie można zaobserwować również w tworzeniu przemysłu w państwach rozwijających się, gdzie w sposób priorytetowy traktuje się tworzenie narodowego przemysłu zbrojeniowego. Zaznaczyć przy tym trzeba, że często ważną rolę odgrywają nie tylko cele ekonomiczne, lecz również cele strategiczne państwa. Oznacza to, że zadaniem krajowego przemysłu zbrojeniowego, w wymiarze strategicznym, jest zapewnienie wyposażenia Sił Zbrojnych w broń i sprzęt wojskowy w okresie pokoju i na czas ewentualnej wojny, jeśli nie w pełnym asortymencie, co odnosi się do większości krajów małych i średnich, to w zakresie odpowiadającym selektywnym zdolnościom produkcyjnym, umożliwiającym zaopatrzenie

---

[402] Zajęcia na WKO realizowane są w następujących grupach szkoleniowych: ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz kierowników urzędów centralnych; wojewodów i wicewojewodów; posłów i senatorów; dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych; dyrektorów komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych; dyrektorów komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich; marszałków i wicemarszałków województw; oraz starostów i wice starostów.

w broń strzelecką i amunicję oraz wybrane rodzaje pozostałych, bardziej kosztownych, środków bojowych – artyleryjskich, rakietowych, pancernych, lotniczych, morskich[403].

Pomimo swej szczególnej roli w gospodarce, krajowy przemysł zbrojeniowy funkcjonujący w gospodarce rynkowej, bazować powinien na mechanizmach rynkowych i konkurencyjności. Komercjalizacja tego przemysłu wydaje się być niezbędnym warunkiem, zapewniającym efektywność jego działania, konieczne procesy restrukturyzacyjne i konkurencyjność na rynku wewnętrznym i międzynarodowym. Protekcjonizm państwowy mający chronić ten przemysł, nie powinien być zbyt daleko posunięty, lecz sprowadzać się do realizacji określonych programów rządowych, w tym także niezbędnych programów naprawczych czy restrukturyzacyjnych, ale zawsze z ustalonymi celami i na określony czas. Nie powinna być to jednak trwała nadopiekuńczość, gdyż ta prowadzić może do utrzymywania przestarzałych struktur nie dopasowanych do realnego popytu, nieefektywnych subsydiów rządowych oraz odraczania ciągle narastających problemów.

Utrzymanie w dobrej kondycji krajowego przemysłu zbrojeniowego, patrząc z punktu widzenia budowy i utrzymania EPSOP umożliwia: większą samodzielność państwa w realizacji polityki obronnej; lepszą dostępność do nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego dzięki prowadzeniu prac naukowo-badawczych i podejmowaniu produkcji nowych generacji broni oraz sprzętu wojskowego, z przeznaczeniem w pierwszej kolejności na wyposażenie własnej armii; większe szanse współpracy z przemysłem zbrojeniowym innych zaprzyjaźnionych państw i przez podejmowanie wspólnych programów produkcyjnych obniżanie nakładów na ich realizację, zwiększanie skali produkcji, a tym samym stwarzanie warunków do obniżenia kosztów wytwarzani i cen oraz zwiększanie konkurencyjności tych wyrobów na międzynarodowym rynku uzbrojenia; uczestnictwo na międzynarodowym rynku uzbrojenia i dokonywanie operacji sprzedaży wytwarzanego sprzętu oraz zakupu innych wyrobów uzbrojenia dla własnej armii – zapewniając wymianę towarową w tej samej grupie produktów wojskowych (o wysokich kosztach jednostkowych i cenach), niekiedy przyczyniając się nawet do poprawy bilansu handlowego i płatniczego państwa – przy osiąganiu nadwyżek eksportu nad importem; postęp w dziedzinie techniki i technologii produkcji, stymulacją modernizacji innych gałęzi i branż przemysłu krajowego[404]; częściowe łagodzenie istniejącego bezrobocia, oraz sprzyjanie polityce inwestycyjnej.

---

[403] Ibidem, s. 162.

[404] Przykładem może tu być zastosowanie najpierw w celach wojskowych techniki radiolokacyjnej, energii atomowej, elektroniki i techniki komputerowej, laserów czy lotów kosmicznych, w wyniku skoncentrowanych nakładów na badania o znaczeniu militarnym i powstałych w ich rezultacie nowych wynalazków rozwinęło się następnie wiele nowoczesnych dziedzin produkcji cywilnej.

Przemysł zbrojeniowy w ograniczonym zakresie może zapobiegać recesji gospodarczej i spadkowym tendencjom w gospodarce. Jest to możliwe, jeśli istnieje realny popyt na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W praktyce może też być odwrotnie, kiedy popyt na produkty wojskowe nagle spadnie w wyniku redukcji armii i zmniejszenia budżetów wojskowych, wówczas rozwinięty przemysł zbrojeniowy, pozbawiony rynków zbytu, może stać się sam poważnym problemem dla państwa i wymagać wsparcia w celu radykalnej i kosztownej restrukturyzacji[405].

3.2.2.2. Logistyka obronna

Ważnym obszarem założeń postulowanego modelu EPSOP z jego sfery realnej jest logistyka obronna, postrzegana na wielu nakładających się na siebie płaszczyznach, także sfery realnej jak również normatywno-regulacyjnej i funkcjonalnej.

Pierwszoplanowymi kwestiami z obszaru logistyki obronnej muszą być te które dotyczą zaspokojenia 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.

Ze względu na to, że obecny poziom zaspokojenia potrzeb materialnych wojska, a także innych ogniw kształtowania obronności państwa, uznać należy za dalece odbiegający od potrzeb, celowym staje się określenie oczekiwań w tym zakresie. Pamiętać przy tym należy, iż tworzenie EPSOP wpisywać się musi jednocześnie w koalicyjny system obronności. Oznacza to, że realizacja materialnych potrzeb obronności państwa w pierwszej kolejności powinna być realizowana z nagromadzonych narodowych rezerw i zapasów, a dopiero w drugiej kolejności z dostaw zewnętrznych wynikających z sojuszniczych powiązań gospodarczo-obronnych.

Wszystkie podejmowane działania muszą uwzględniać finansowe konsekwencje wysiłku obronnego państwa, czyli wydatków budżetowych państwa na obronność. Oznacza to jednocześnie wskazanie ich źródeł finansowania. W związku z tym założyć trzeba, że generalną zasadą polityki bezpieczeństwa (w tym obronności) państwa musi stać się obciążenie kosztami związanymi z utrzymaniem bezpieczeństwa państwa wszystkich obywateli naszego kraju. Odnoszona jest ona zarówno do czasu pokoju, jak i zagrożenia oraz

---

[405] Ibidem, s.163-164.

wojny. Świadczenia z ich strony mieć musza przy tym zarówno charakter osobistych, rzeczowych jak i szczególnych.

Jeśli chodzi o świadczenia osobie, to obowiązkiem ich udzielenia muszą być objęci zarówno w czasie pokoju jak i wojny wszyscy obywatele w określonym przedziale wieku (między szesnastym a sześćdziesiątym rokiem życia), z wyjątkiem osób przewidzianych do wykonania innych zadań lub posiadających określoną kategorię zdrowia. Natomiast obowiązek świadczeń rzeczowych może być nałożony na urzędy i instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne, a w czasie mobilizacji i wojny również na osoby fizyczne. Z kolei świadczeniom szczególnym podlegać muszą organy administracji, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne realizujące zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, tym związane z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej w Siłach Zbrojnych oraz ogłoszeniem mobilizacji[406] . Decyzje o nałożeniu obowiązku konkretnego świadczenia mieć muszą rygor natychmiastowej wykonalności w określonym terminie.

Ponieważ w Polsce, pozostającej ciągle w procesie transformacji systemowej, do dnia dzisiejszego nie udało się wypracować spójnych programów w zakresie realizacji wszystkich rodzajów świadczeń celowym i koniecznym staje się sprecyzowanie prawnych ram ich realizacji.

Stosunkowo nowym elementem systemu logistyki obronnej w naszym kraju jest podsystem wsparcia logistycznego sojuszniczych wojsk NATO – wsparcia Państwa Gospodarza (HNS). Celowym jest precyzyjniejsze uregulowanie zobowiązań 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. Regulacje te powinny zakładać realizację zobowiązań sojuszniczych głównie siłami wojskowymi z wykorzystaniem zasobów wojskowych, przy równoczesnym dążeniu jednak do maksymalizacji wykorzystania - jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo - możliwości środków cywilnych. Sięganie do cywilnych źródeł zasilania ma na celu także utrzymywanie nienaruszonych zasobów własnych wojska i obniżenie kosztów podejmowanych działań. Inną ważną przesłanką jest to, iż konieczność poniesienia nakładów na stworzenie odpowiedniej infrastruktury będzie się także przekładało na sferę gospodarczą, co może mieć korzystny

[406] Por. Słownik... op. cit. s.79 - 80.

wpływ na rozwój szeregu regionów Polski, gdyż na ten cel przeznaczane są znaczne środki w ramach specjalnego funduszu NATO[407].

Proponowany model EPSOP musi również uwzględniać wyzwania jakie niesie wobec logistyki obronnej tzw. „nowa gospodarka" wysuwająca na plan pierwszy idee przedsiębiorczości i innowacyjności[408]a także racjonalności i efektywności[409]. One to bowiem zrodziły outsourcing jako nową formę realizacji zadań w siłach zbrojnych[410]. Powinna ona być wykorzystana także pod kątem obniżenia wydatków na obronność państwa[411].

3.2.3. Sfera funkcjonalna modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Sferę funkcjonalną EPSOP stanowi proces gospodarowania zasobami obronnymi, mobilizacja gospodarcza, zabezpieczenie infrastrukturalne, Wsparcie Państwa-Gospodarza, współpraca cywilno-wojskowa oraz zapewnienia bezpieczeństwa EPSOP.

3.2.3.1. Gospodarowanie zasobami obronnymi

Gospodarowanie zasobami obronnymi rozumiane jako sposób wykorzystania zasobów obronnych, przez które rozumie się „pieniądze, rzeczy (obiekty, zapasy i sprzęt) oraz siły osobowe, które mogą być wykorzystane do stworzenia zdolności obronnych"[412]. Dominującą część zasobów obronnych stanowią zasoby sił zbrojnych to będący w ich dyspozycji: budżet obronny, zasoby osobowe (personel wojskowy i cywilny) oraz zasoby rzeczowe (wyposażenie, zapasy, infrastruktura, ...). Problem ten jest ściśle związany z systemem PPB.

W procesie gospodarowania zasobami obronnymi w wymiarze narodowym, należy uwzględnić fakt obligacji uczestnictwa przez kraje członkowskie NATO do kształtowania obrony zbiorowej, wynikającej z Traktatu Waszyngtońskiego. Oznacza to jednocześnie

---

[407] Zob. M. Juszczyk, Wsparcie działań przez państwo gospodarza. Podstawowe problemy teorii, AON, Warszawa 2003.

[408] Por. Z.Kurasiński, Wybrane aspekty rozwoju logistyki w XXI wieku, w: Logistyka a przedsiębiorczość i innowacyjność w warunkach „nowej gospodarki", Redakcja naukowa Zenon Stachowiak, WSFiZ, Siedlce 2007, s.11-25

[409] Por. M.Wasylko, Logistyka jako system racjonalizacji produktów regionalnych, w: Logistyka, s.26-32; M.Krč, Efektywnośc a outsourcing w siłach zbrojnych w ramach regionu, w: Logistyka, s. 127-133.

[410] Por. T.Masiowski, Outsourcing w logistyce polskich sił zbrojnych, w; Logistyka, s.109-113; A.Szymonik, Doświadczenia z wykorzystania outsourcingu w siłach zbrojnych szansa poprawy zarządzania przedsiębiorstwem, w: Logistyka, s.114-126; W.Zieliński, Dylematy wdrazania outsourcingu w oddziałach gospodarczych Wojska Polskiego w latach transformacji systemowej, w: Logistyka, s.142-150.

[411] Por. Z.Stachowiak, Outsourcing jako koncepcja obniżenia wydatków na obronność kraju, w: Logistyka, s.134-141.

[412] Por. Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi, Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1-5 lutego 1999r., Warszawa 1999.

potrzebę dostosowania własnych przedsięwzięć do wymogów planowania kolektywnej obrony Sojuszu. Te zaś przejawiają się w formie i treści wykonywanych dokumentów planistycznych, charakteryzujących się porównywalnością okresów planowania. Dokumenty te można podzielić na plany perspektywiczne (wieloletnie), plany (programy) średniookresowe oraz plany bieżące (roczne). Wobec faktu, iż w naszym kraju jest brak pełnego zakresu tych dokumentów, celowym i pożądanym staje się uzupełnienie tych braków. Te zaś które zostały stworzone mają charakter rzeczowo-finansowy (przy prymacie ujęcia finansowego nad rzeczowym).

Gospodarowanie zasobami obronnymi, aby mogło stać się efektywnym musi odwołać się do: normowania budżetowego czyli określenia norm budżetowych i wskaźników kosztów; ewidencji ilościowo-wartościowej czyli systemu obserwacji, gromadzenia i porządkowania informacji o przebiegu procesów gospodarczych; zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) w celu wspomagania procesów decyzyjnych na szczeblu centralnym resortu obrony narodowej w zakresie planowania działalności sił zbrojnych przez dostarczenie informacji o efektywności projektowanych zmian w stanie Sił Zbrojnych.

Procedury PPBS znalazły również zastosowanie w procesie planowania i wykorzystania zasobów osobowych postrzeganych jako personel wojskowy i cywilny resortu Obrony Narodowej. Znalazło to odzwierciedlenie w planowaniu wydatków na utrzymanie personelu wojskowego i cywilnego w procesie konstrukcji budżetu obronnego.

W odniesieniu do personelu wojskowego parametrem wyjściowym jest jego liczebność identyfikowana w oparciu o takie wskaźniki jak: stan etatowy, stan średnioroczny oraz stan ewidencyjny. Stan etatowy jest sumą etatów różnych jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych. Ponieważ część etatów z reguły nie jest obsadzona stan etatowy jest większy od stanu średniorocznego, który to był wyszczególniony w ustawie budżetowej w postaci tzw. etatu kalkulacyjnego[413], a obecnie (od 2001 roku) w postaci limitu zatrudnienia[414]. Jeśli przywołane kategorie maja charakter planistyczny i ekonomiczny, to kategoria stan ewidencyjny ma charakter organizacyjno-kadrowy.

Natomiast w odniesieniu do personelu cywilnego, jego liczebność jest opisywana wskaźnikami: stan etatowy, średnioroczny oraz rzeczywiste zatrudnienie. W ustawie budżetowej – do 2000 roku - dla całego personelu cywilnego ustalane były etaty kalkulacyjne, a od 2001 roku limity zatrudnienia. Rozwiązanie to jednak nie zadawala,

---

[413] Por. Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, w: Dz.U 1995 nr 34, poz.163, z późniejszymi zmianami.

[414] Por. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, w: DzU 1999 nr 110, poz. 1255 z późniejszymi zmianami.

gdyż limity zatrudnienia w praktyce przewyższają znacznie rzeczywiste zatrudnienie. W tej sytuacji uznaje się, że rzeczywiste zatrudnienie powinno być kształtowane przez etaty oraz przez wysokość wydatków na wynagrodzenia.

Zasoby osobowe będące w praktyce faktyczną liczebnością personelu wojskowego i cywilnego w danym momencie dla celów budżetowych muszą być określane jako stany średnioroczne przy uwzględnieniu jednocześnie ich struktury. Jest to konieczne ze względu na poprawność określenia kosztów ich utrzymania.

Również planowanie i wykorzystanie zasobów rzeczowych Sił Zbrojnych jest powiązane z procedurami systemu PPB. Są nimi tylko te zasoby rzeczowe, które pozostają w gestii resortu Obrony Narodowej. Stanowią je: uzbrojenie i sprzęt wojskowy, wyposażenie techniczne (np. samoloty, czołgi, środki pływające, działa, itp. a także samochody, ciągniki, cysterny, radiostacje,...itp.), zapasy środków bojowych i materiałowych (amunicja, środki bojowe,, umundurowanie, paliwa, żywność, ...itp.) oraz infrastruktura (obiekty zapewniające funkcjonowanie i szkolenie wojsk jak budynki koszarowe, szkoleniowe i administracyjne, place ćwiczeń, poligony, lotniska, porty i składy; oraz infrastrukturę specjalna jak fortyfikacje, stanowiska dowodzenia, ukrycia, stacjonarne wyrzutnie rakietowe, zapasowe lotniska, itp.

Zasoby rzeczowe sił zbrojnych ocenia się w zróżnicowany sposób. Uzbrojenie zasadnicze zwykle określa się przez podanie jego ilości na koniec lub początek jakiegoś okresu i porównanie ze stanem okresu poprzedniego. Z kolei stan zapasów określa się najczęściej przez ocenę ich faktycznej wielkości w stosunku do ustalonych normatywów – które to jednak powinny być aktualne i dostosowane do zmieniających się wielkości sił zbrojnych i doktryny obronnej. Zasób infrastruktury podaje się zaś jako kubaturę obiektów i powierzchnię gruntów- stan w danym momencie, jak i w porównaniu do stanu poprzedniego.

Ważnym elementem sfery funkcjonalnej EPSOP jest planowanie, programowanie i budżetowanie zasobów obronnych. Jest to także bardzo ważny obszar polityki gospodaczo-obronnej tak po stronie planistycznej jak i wykonawczej. Wobec nowej rzeczywistości polityczno-militarnej i ekonomicznej istotnym dla kształtowania gospodarczych podstaw systemu obronności państwa jest pełniejsza opcja na stosowanie procedury planowania, programowania i budżetowania. Oznacza to kontynuację orientacji odchodzenia w procesach planistycznych od prymatu zadań rzeczowych nad finansowymi. Kierunek tych działań jest

zgodny ze zobowiązaniami przyjętymi w umowach międzynarodowych[415] dążącymi do zwiększania przejrzystości w planowaniu obronnym zasobów obronnych. Pomocnym w tym względzie musi być odwołanie do znanej i stosowanej na Zachodzie procedury PPB (planowanie - programowanie - budżetowanie). Jej zastosowanie musi być także postrzegane jako znaczący krok w dostosowywaniu się do wymogów sprawozdawczości ONZ, co pozwoli wywiązać się Polsce - jako krajowi członkowskiemu OBWE (dawniej KBWE) z corocznego dokonywania wymiany informacji o planowaniu obronnym, a w konsekwencji przyczyni się do poprawy przejrzystości prowadzonej polityki gospodarczo-obronnej.

System PPB (określany także jako PPBS), składa się z trzech odrębnych strukturalnie, ale wzajemnie powiązanych w jeden ciąg przyczynowo-skutkowych faz:

- **planowania** celów sił zbrojnych i perspektywicznych warunków ich funkcjonowania;
- **programowania** wieloletnich zadań i przedsięwzięć wynikających z ustalonych celów (i warunków funkcjonowania), w tym planowania zmian w potencjale bojowym jednostek wojskowych określonego typu; oraz
- **budżetowania**, to jest skonstruowania budżetu obronnego oraz rocznych (dwuletnich) planów wykonawczych zawierających zadania i przedsięwzięcia a także realizację budżetu oraz zadań i przedsięwzięć[416].

Istotą tego systemu jest: ścisłe powiązanie procesu planowania i realizacji przedsięwzięć gospodarczych z celami i zadaniami stojącymi przed siłami obronnymi; włączenie organów państwa do planowania obronnego; włączenie decydentów (polityków) w proces planowania na wszystkich jego etapach; poszukiwanie możliwie największej liczby sposobów realizacji tego samego celu i dokonywanie wyborów wyłącznie na podstawie kryterium efektywności; grupowanie planowanych działań w średniookresowy program i podprogramy według ich efektów (celów i zadań) końcowych, a nie według struktur organizacyjnych czy rodzajów zaopatrzenia; wyrażanie wszystkich podprogramów oraz założeń budżetowych w tym samym języku zadań operacyjnych; obiektywizację procesu podejmowania decyzji planistycznych; określenie ścisłej odpowiedzialności za wykonanie przyjętych podprogramów modernizacyjnych poprzez wyznaczenie pełnomocników.

---

[415] Procedura corocznego przekazywania danych o wielkości i strukturze wydatków wojskowych przez kraje członkowskie OBWE (dawne KBWE) oparta jest na dokumencie „Instrument for Standardized International Reparting of Military Expenditures" z dnia 12.12.1980r. W oparciu o szczegółową analizę tego dokumentu sprawozdawczego ONZ wypracowano metodykę pozwalającą na dostosowanie „Tymczasowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych MON" (Sygnatura FIN.86/89) do zunifikowanego dokumentu sprawozdawczego dla potrzeb porównań międzynarodowych.

[416] Por. Ogólna koncepcja opracowania i wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu "Planowanie, Programowanie, Budżetowanie", Materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON, Warszawa 1999.

Z punktu widzenia wymagań tworzenia i funkcjonowania EPSOP ważny jest postęp w dostosowaniu do metodologii PPB. Dotychczas został dokonany w planowaniu budżetowym MON. W praktyce doprecyzowano pojęcie „budżet obronny" jako zestawienie wpływów i wydatków Ministerstwa Obrony Narodowej. Określono, że jest on wyodrębnioną, mającą swój numer częścią budżetu państwa o nazwie „Obrona narodowa". W praktyce utożsamiany jest on ze stroną wydatków, ze względu na marginalną wielkość przychodów[417]. Ujawnia on określone relacje i zależności z bliższym i dalszym otoczeniem zewnętrznym. Bliższe otoczenie budżetu obronnego stanowi gospodarka wojskowa i budżet państwa; dalszym zaś jest system funkcjonowania Sił Zbrojnych oraz system finansów publicznych.

Na podstawie ustawy Prawo budżetowe minister Obrony Narodowej jako główny dysponent budżetu (którego organem wykonawczym jest Departament Finansów) ustalił zakresy wydatków planowanych i realizowanych przez dysponentów środków budżetowych niższego stopnia. Dysponentami środków budżetowych drugiego stopnia zostali dowódcy okręgów i sił zbrojnych w okresie przekształceń organizacyjnych, zaś dysponentami środków budżetowych trzeciego stopnia dyrektorzy (szefowie) instytucji centralnych MON i Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódcy jednostek (instytucji) wojskowych będących oddziałami gospodarczymi. Ten system obowiązywał w latach 1994-1997. Nie stworzył on jednak odpowiednich warunków do efektywnego i racjonalnego wykorzystania ograniczonych środków budżetowych, a wręcz utrudniał dostosowanie zadań do potrzeb i możliwości MON.

Z początkiem 1998 roku wprowadzono nowy, bardziej racjonalny system planowania i wykonania budżetu resortu Obrony Narodowej, odpowiadający przyjętym w tym względzie unormowaniom w państwie. Określono w nim zadania oraz szczegółowe zasady i kompetencje organów wojskowych w zakresie planowania i wykonywania tej części budżetu państwa, którą dysponuje minister Obrony Narodowej. Organem doradczym ministra w sprawach budżetowych jest Komisja Budżetowa MON, której przewodniczy podsekretarz stanu.

Zadaniem Komisji Budżetowej MON jest rozpatrywanie:

- 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.

---

[417]Por. A.Fałkowski, Pecunia nervus belli – kształtowanie budżetu obronnego Polski, Warszawa 1998,s.19.

Dokumenty te, po ich uprzednim uzgodnieniu z kierownictwem MON i Sztabu Generalnego, przewodniczący Komisji Budżetowej przedstawia do akceptacji ministrowi Obrony Narodowej.

Podstawę planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej stanowią corocznie wytyczne ministra Obrony Narodowej. 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 na podstawie planów wieloletnich oraz propozycji osób zajmujących kierownicze stanowiska w ministerstwie Obrony Narodowej, w tym również i kierownictwa Sztabu Generalnego 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.

Dysponenci wszystkich szczebli, w celu zapewnienia zgodności planowania zadań i możliwości finansowych, mają obowiązek dostosowania zaplanowanych zamierzeń rzeczowych do przydzielonych im limitów wydatków. Sporządzone projekty budżetów podlegają weryfikacji w Departamencie Budżetowym przez zespoły weryfikujące, 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 uzgodnień pomiędzy ministerstwem Obrony Narodowej a ministerstwem Finansów oraz jest częścią rządowego projektu budżetu państwa.

Niezależnie od tych 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 odpowiednie urzędy jak:

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.

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.

Wprowadzony od 1998 r. system planowania budżetu MON, usprawnił ten proces. Dostosowany został on również do zmian organizacyjnych wynikających ze Statutu MON i postanowień Regulaminu Organizacyjnego MON. Uprościł on również resortowe ustalenia i terminy planowania budżetowego do powszechnie obowiązujących w kraju. Z końcem roku został on częściowo zmodyfikowany, za przyczyną Ustawy o finansach publicznych, która wprowadziła do planowania budżetu możliwości przyjęcia limitów wydatków na programy wieloletnie między innymi dotyczących obronności i bezpieczeństwa

państwa. Konsekwencją tego stało się pełne dostosowanie procedur planowania budżetu MON do procedur obowiązujących w państwach NATO. Według nich, poczynając od 2000 roku planowany jest budżet MON.

Realizacja (wykonanie) budżetu MON, jest spełnieniem budżetu państwa w części dotyczącej budżetu obronnego oraz wykonaniem planu zadań rzeczowych na dany rok kalendarzowy. Polega ono na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków przewidzianych w budżecie. Wyraża ono wypełnianie zadań obronnych z jednoczesnym realizowaniem programu finansowego resortu obrony narodowej. 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. Dysponentami trzeciego stopnia są przede wszystkim dowódcy wojskowych jednostek budżetowych. Jednostki te pokrywają wydatki własne oraz jednostek /instytucji/ wojskowych przydzielonych im na zaopatrzenie finansowe. Również dysponentami tego szczebla są dyrektorzy wojskowych biur emerytalnych. Niezależnie od wskazanych dysponentów 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. Przy czym dysponenci trzeciego stopnia otrzymają 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 obsługę kasową budżetu sprawuje Narodowy Bank Polski. Jednakże w odniesieniu do wydatków obronnych istnieją pewne odstępstwa. O ile dysponent główny i dysponenci drugiego stopnia korzystają z obsługi banku centralnego, o tyle dysponentom trzeciego stopnia, a bliżej mówiąc: wojskowym jednostkom

budżetowym, umożliwiono otwieranie rachunków bankowych w najbliżej 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 MON. 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 budżetowych 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 I-go zastępcy ministra Obrony Narodowej, który to wniosek jest wcześniej uzgodniony z Dyrektorem Departamentu Budżetowego. Należy zaznaczyć, że dopuszcza się możliwość określenia w decyzji budżetowej innego, niż wyżej opisany tryb dokonywania zmian w budżecie resortu Obrony Narodowej.

Budżet wojskowy realizowany 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 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, prace naukowo-badawcze. Pozostałe wydatki centralne przeznaczane są na podróże, kontakty zagraniczne oraz centralnie uiszczane opłaty i składki itp.

W toku wykonania budżetu obwiązuje cały szereg zasad określonych w prawie budżetowym. Mają one charakter dyscyplinująco - porządkowy, w więc dotyczący terminowości realizacji budżetu, właściwej podstawy prawnej do działania oraz zasad racjonalnego gospodarowania środkami otrzymanymi z budżetu. Ustawa o finansach

publicznych z końca 1998 roku pozwala nie zrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa przenieść na określony termin ich dokonania. Zapis ten pozwala oszczędniej gospodarować przydzielonymi środkami m.in. w resorcie 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, został uchwalony, a także w jaki sposób zostaje lub został 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 na tym tle - 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 Dziennikach Ustaw pod rygorem ich nieważności. Niezależnie od tego szeroka debata budżetowa toczy się w środkach masowego przekazu, równolegle 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 tak niedawno budżet MON był przedstawiany

w jednym dziale obejmującym całość wydatków, z podziałem jedynie na wydatki bieżące i inwestycyjne. Obecnie ta szczegółowość jest znacznie poszerzona do układu o 7 działach 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 ważne jest także, 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.

Kontrola uchwalonego budżetu nie może ograniczać się tylko do kontroli społecznej. W Polsce do tych celów powołano specjalne organy do kontroli różnych wycinków działalności publicznej, w tym do dysponowania środkami publicznymi, m.in. na siły zbrojne. Należą do nich Sejm, 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 dochodów i wydatków budżetowych przez podległe mu jednostki organizacyjne, wykorzystując 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 takiej problematyki 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 Budżetowego, 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.

3.2.3.2. Mobilizacja gospodarcza

Bardzo ważnym elementem sfery funkcjonalnej EPSOP co do której trzeba sformułować postulatywne założenia jest kwestia mobilizacji gospodarczej. Proponowane w modelu rozwiązania musza przy tym uwzględniać zarówno dobre jak i złe doświadczenia z przeszłości. Zmiana wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwojowych kraju wymusza dalsze doskonalenie systemu mobilizacji gospodarki narodowej, świadczenia usług materialnych i niematerialnych. Są one wyraźnie zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych podmiotów. Zadaniem pierwszoplanowym na przyszłość w tej sytuacji powinno być wyeliminowanie negatywnych zjawisk systemu mobilizacji gospodarczej.

Mobilizacja gospodarcza wymaga weryfikacji pod kątem potrzeb wynikających z systemu gospodarowania jakim jest gospodarka rynkowa, a następnie wprowadzenia w życie regulacji prawnych i planistycznych ją określających oraz reguł praktycznej realizacji zadań ją stanowiących. Powiniena ona być przy tym traktowana jako działania na rzecz stworzenia takiego systemu gospodarowania, który zapewnił by w nowych warunkach gospodarowania realizację przedsięwzięć obronnych odpowiadających potrzebom konkretnych stanów zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w przypadku ich wystąpienia. Postrzegać go trzeba jednocześnie jako proces wiążący się z prawnym, organizacyjnym i praktycznym przygotowaniem struktur państwa, organów władzy i administracji oraz poszczególnych resortów gospodarki do funkcjonowania w okresie kryzysu lub wojny.

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

Patrząc z punktu widzenia wymagań sfery funkcjonalnej EPSOP system mobilizacji gospodarczej oparty musi być na następujących trzech elementach - podsystemach: zapewnienia zabezpieczenia potrzeb funkcjonowania Sił Zbrojnych; zapewnienia warunków

funkcjonowania gospodarki narodowej; oraz zapewnienia warunków przetrwania ludności. Programowanie a następnie realizowanie przygotowań mobilizacji gospodarczej musi być przy tym dostosowane do nowego sposobu gospodarowania oraz nowego systemu obronności państwa[418].

Przedsięwzięcia składające się na proces mobilizacji gospodarczej, a mające na celu tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb obronności oraz funkcjonowania gospodarki na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, muszą być realizowane w oparciu o odpowiednie dokumenty planistyczne, które dają się wyróżnić na płaszczyźnie: obowiązku wykonywania zadań obronnych; oraz kompetencji organów władzy i administracji państwowej w sprawach nakładania zadań obronnych i ich finansowania.

Postanowienia kreślące obowiązek wykonywania zadań obronnych są zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP oraz w ustawach o przedsiębiorstwie państwowym, o przekształceniach własnościowych (spółkach), o samorządzie terytorialnym. One też muszą mieć przełożenie na elementy postulowanego modelu EPSOP.

Ranga mobilizacji gospodarczej - jako konkretnego przedsięwzięcia gospodarczo-obronnego – powinna być ściśle dowiązana do struktur organizacyjnych i zasad funkcjonowania systemu mobilizacyjnego SZ RP opierającej 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 zasada nakłada jednak duże obowiązki na organy władzy państwowej, zakłady pracy i właścicieli środków objętych świadczeniami obronnymi.

Koncepcja mobilizacji gospodarczej niezależnie od regulacji prawnych, których rozwiązania przyczyniać mają się do tworzenia odpowiedniego systemu gospodarczego odpornego na działania militarne, uwzględniać musi również stany funkcjonowania państwa – w tym gospodarki narodowej uwzględniające możliwość wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym, bowiem wymagają one uruchomienia specjalnych regulacji prawnych oraz rozwiązań organizacyjnych gwarantujących niezakłócone funkcjonowanie gospodarki.

Program Mobilizacji Gospodarki musi zawierać ścisłą formułę celów, zadań i środków ich realizacji. Oprócz przedsięwzięć rzeczowych programu mobilizacji gospodarki wyraźnie określone musza zostać również przedsięwzięcia o charakterze planistyczno-organizacyjnym. Ważną kwestią w tej sytuacji jest wypracowanie stosownej procedury przygotowań mobilizacyjnych , składającej się z kilku etapów, mianowicie: programowania średnio i długookresowego; planowania rocznego, które obejmuje uzgadnianie potrzeb

[418] Por. T.Kuźma, Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, WKO AON, Warszawa 2002.

i możliwości realizacji zadań mobilizacyjnych; realizacji, czyli konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, zakupy, remonty, konserwację, usługi i szkolenie; oraz kontrolę i sprawozdawczość.

Procedury mobilizacji gospodarczej powinny być ściśle dowiązane do analizy potencjału obronno - ekonomicznego podstawowych działów gospodarki narodowej. Dotyczy to zwłaszcza: określenia możliwości produkcyjnych (przemysłu, rolnictwa i leśnictwa), usługowych (transportu, łączności i energetyki); pozyskania surowców i wyrobów pochodzących z importu; określenia stanu rezerw państwowych; określenia realizacji inwestycji obecnie wykonywanych i przewidzianych do kontynuowania w stanach podwyższonej gotowości bojowej państwa oraz nie wykonywanych obecnie a przewidzianych do uruchomienia w okresie podwyższonej gotowości obronnej państwa.

W odniesieniu do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny określone powinny zostać możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w takich dziedzinach jak: zaopatrzenia w artykuły konsumpcyjne, ochrony zdrowia, usług transportowych, budowy urządzeń ochronnych (schrony i ukrycia) oraz systemu oświaty.

Programy mobilizacji gospodarki musza mieć swoje zabezpieczenie w postaci wydzielonych środków finansowych umożliwiających realizacje zaplanowanych przedsięwzięć z zakresu przygotowań mobilizacyjnych. Finansowanie zadań mobilizacyjnych następuje przede wszystkim z budżetu państwa, głownie w formie bezpośredniego przeznaczenia środków finansowych. Obejmować musi ono rekompensowanie kosztów związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych przewidzianych do wykonywania produkcji i usług w czasie mobilizacji oraz tworzenia rezerw państwowych i gospodarowanie nimi. Celowym wydaje się również szersze włączane do zabezpieczenia zadań mobilizacji gospodarczej środków ujętych w budżetach terenowych, jak i budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku wykorzystania środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań przewidzianych w planach mobilizacyjnych powinny być one im refundowane 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 obowiązki obrony państwa", a także udzielanie zwolnień, ulg i preferencji oraz gwarancji państwowych. Oznacza to, że zadania programu mobilizacji gospodarczej są zróżnicowane i pozostają w ścisłych związkach ze źródłem ich finansowania.

Realizacja mobilizacji gospodarczej, na co zwrócono wcześniej uwagę - napotkała w Polsce w ostatniej dekadzie XX wieku i początkowych latach XXI wieku na przeszkody, z których podstawowa wynika z konsekwencji obniżenia wydatków budżetowych na obronność kraju i wyraża się również wyraźnym obniżeniem wydatków dotyczących mobilizacji gospodarczej. W praktyce lat transformacji systemowej mając na uwadze procesy które wystąpiły w polskiej rzeczywistości gospodarczej można mówić nie tyle o mobilizacji gospodarczej, ile o zaistnieniu demobilizacji gospodarczej. Skutkiem zaistniałej sytuacji stało się wyraźne ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych na czas wojny przez gospodarkę narodową.

Dokonujące się zmiany wewnętrznych jak i zewnętrznych warunków rozwojowych polski wymuszają doskonalenie systemu mobilizacji gospodarki narodowej Zadaniem pierwszoplanowym na przyszłość w tej sytuacji stało się wyrugowanie negatywnych zjawisk systemu mobilizacji gospodarczej. Naprzeciw tym wyzwaniom wychodzą rozwiązania Programu Mobilizacji Gospodarczej na lata 2007-2012[419]. Regulują one podmiotowo adresowane przedsięwzięcia gospodarczo-obronne w określonych stanach funkcjonalnych państwa (zagrożenia, kryzysu i wojny) oraz wskazują środki ich realizacji).

Odwołując się do postulatywnego modelu EPSOP w obszarze mobilizacji gospodarczej założyć trzeba proces dalszego doskonalenia mobilizacji gospodarczej i nadania w większym zakresie, aniżeli ma to miejsce obecnie, cech systemu. Koniecznym zwłaszcza jest uruchomienie prac legislacyjnych pozwalających na nakładanie na przedsiębiorstwa pełnego zakresu zadan obronnych realizowanych we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. W szczególności dotyczy to zadań związanych z zaopatrywaniem w środki materiałowe, usługowe i inwestycyjne.

3.2.3.3. Zabezpieczenie infrastrukturalne EPSOP

W świetle postanowień Konstytucji RP oraz obowiązujących aktów normatywnych dotyczących obronności można stwierdzić, iż kierowanie nią powinno być częścią składową systemu kierowania państwa i winno funkcjonować w niezmienionej strukturze zarówno w okresie pokoju, jak i w okresie zagrożenia (kryzysu) i wojny. Ta niepowtarzalna zasada systemu wynika z konieczności zachowania ciągłości kierowania, a także odpowiedzialności poszczególnych organów władzy i administracji za przygotowanie obronne państwa. Dlatego

[419] Podstawą jego uruchomienia jest znowelizowana ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadan na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorstwa oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (w; Dz.U 2004 nr 192, poz.1965).

też, w celu zapewnienia ciągłości kierowania państwem w okresie zagrożenia i wojny powinna zostać stworzona odpowiednia infrastruktura obronności państwa. Podstawowym jej elementem powinny stać się stanowiska kierowania: Prezydenta RP; Prezesa RM; Ministrów i Wojewodów; Kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne; oraz organów samorządu terytorialnego. Dla tych organów tworzy się główne i zapasowe stanowiska kierowania. Główne powinny być usytuowane w obiektach będących stałymi siedzibami organów kierowania, natomiast zapasowe poza miejscami stałej dyslokacji. Obiekty te winny być odpowiednio przygotowane, wyposażone i zabezpieczone, a także odpowiednio bronione i chronione. Winny dysponować odpowiednią siecią łączności i informatyki (zaplanowaną w czasie pokoju i uruchamianą w czasie narastania zagrożenia), gwarantującą terminowy i bezpieczny przepływ informacji, a także jej gromadzenie, opracowywanie i dystrybucję. Należy je również odpowiednio zabezpieczyć pod względem logistycznym.

Infrastruktura systemu kierowania obronnością państwa, przez którą należy rozumieć: urządzenia i instytucje warunkujące skuteczne działanie systemu obronnego[420] powinna charakteryzować się w pierwszej kolejności sprawnością. Ta zaś jest funkcją sprawności i jego składowych, z których najwyższą rangę przypisać należy sprawności kierowania systemem[421]. Wpływ na jej poziom ma jego sterowalność, zarówno podczas: pokoju – czyli stanów stabilnych (zrównoważonych), kryzysu – czyli stanów nasilenia turbulencji oraz wojny – czyli stanów ekstremalnych.

Dynamika zmian w sytuacjach przedkryzysowych, kryzysowych i wojennych powoduje ciągłą zmianę warunków otoczenia, charakteru zagrożeń, możliwości reagowania itp. Zachodzące zmiany wymagają więc permanentnego monitorowania sytuacji, modyfikacji planów i podejmowania decyzji. Jakość kierowania, gotowość kierowania zależy więc od infrastruktury obronności państwa. Ta zaś obok narodowych rozwiązań musi uwzględniać rozwiązania sojusznicze. Kształtowanie narodowej infrastruktury obronności państwa nie może odbywać się w oderwaniu od wielostronnych zobowiązań sojuszniczych. Stan bowiem infrastruktury obronnej naszego państwa w tym infrastruktury kierowania obronnością ma bowiem dla Sojuszu kapitalne znaczenie. Jej przygotowanie i utrzymanie należą do obowiązków państwa-gospodarza (HNS – Host Nation Support). Oznacza to, że kwestię infrastruktury kierowania obronnością państwa należy ściśle wiązać z pozycją, wizerunkiem i z sojuszniczą wiarygodnością Polski w Sojuszu. Trzeba mieć na uwadze, że

---

[420] Por. Słownik języka polskiego. PWN, 1978 t. I s. 789; Leksykon wiedzy wojskowej. MON, Warszawa 1987 s. 294.

[421] Por. P.Sienkiewicz, Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania. Bellona , Warszawa 1994, s. 267.

w NATO bardziej ceni się jakość systemów Sił Zbrojnych, aniżeli rozmiary czy liczebność sił zbrojnych. Oznacza to także, że kwestię infrastruktury obronności należy łączyć z naszym członkostwem w Unii Europejskiej. Aktywność Sojuszu bowiem daleko wykracza poza sferę wojskowości i poza przygotowanie do wojny obronnej.

Nowoczesna infrastruktura systemu obronności Polski – państwa członka NATO – wymaga uwzględnienia przy jego tworzeniu i budowie szeregu wymagań ogólnych oraz szczegółowych i brzegowych. Wszystkie one są ze sobą ściśle związane, wzajemnie uzupełniając się. Pierwszoplanowym wymogiem ogólnym musi być uwzględnienie zasad, kryteriów i standardów obowiązujących w NATO. Zbiór zaś szczegółowych i brzegowych wymagań - które musza być uwzględnione w procesie tworzenia i budowy oraz utrzymania infrastruktury obronności tworzy: ocena zagrożeń oraz formuła celów i zadań, które mają przyczynić się do ich osłabienia poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony; rozmiary obiektów będące funkcją liczby personelu który ma on pomieścić dla zapewnienia ciągłości kierowania obronnością państwa oraz warunki topograficzne, geograficzne i techniczne budowy.

Infrastruktura systemu obronności państwa którą tworzą siedziby instytucji – od centralnych po samorządowe - odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność powinna spełniać wymogi bezpieczeństwa zgodnie z przyjętą w NATO koncepcją bezpieczeństwa, która zakłada wyodrębnienie w rejonie rozmieszczenia instytucji stref (pomieszczeń) do których dostęp podlega kontroli i reglamentacji. W związku z tym, że zainstalowane zabezpieczenia techniczne muszą być nadzorowane przez straże (warty), w procesie projektowania powinny zostać przewidziane wzmocnione pomieszczenia przeznaczone na centra nadzoru elektronicznych systemów zabezpieczających oraz pomieszczenia dla strażników nadzorujących wejścia do poszczególnych stref bezpieczeństwa oraz wartownie dla patroli i oddziałów reagowania. Środki zabezpieczenia muszą być przystosowane do ochrony przed sabotażem lub terroryzmem. Ze względów bezpieczeństwa użytkownikiem „pomieszczenia" infrastruktury obronności mogą być osoby, które są upoważnione do dostępu do informacji niejawnej (nośników wiadomości i materiałów) NATO i zostały zapoznane z przepisami bezpieczeństwa dotyczącymi informacji niejawnej NATO oraz przeszkolone przez właściwą krajową władzę bezpieczeństwa.

Elementem strukturalnym jest infrastruktura systemu kierowania obronnością państwa. Najważniejszym jej elemenetem jest Centrum Kierowania Obronnością Państwa (CKOP). Jego siedziba powinna spełniać konkretne wymagania operacyjno-funkcjonalne. Obiekt powinien zostać zaprojektowany w sposób i według aktualnie obowiązujących

norm i standardów oraz w oparciu o doświadczenia zdobyte na przestrzeni minionych lat, jak również najnowszych osiągnięć w tej dziedzinie państw sprzymierzonych[422]. Mieścić powinien wszystkie komórki organizacyjne MON i stanowić jeden zwarty zespół budynków, spełniający wymogi kierowania (dowodzenia), dostępności i skuteczności ochrony, dogodności komunikacji oraz sprawnej ewakuacji. Powinien również zapewnić pewną i skuteczną osłonę kontrwywiadowczą, właściwą wymianie informacji i korespondencji pomiędzy instytucjami. Obiekt powinien być zlokalizowany tak, aby mógł funkcjonować zarówno w czasie pokoju jak i wojny oraz stanowił właściwą ochronę przed potencjalnym zagrożeniem dla personelu i zainstalowanych urządzeń (sprzętu), co pozwala uniknąć podwajania liczby bardzo drogich systemów.

Podstawą sprawnego funkcjonowania całej infrastruktury kierowania obronnością państwa – w tym także siedziby CKOP – musi stać się odpowiedni system łączności i informatyki przeznaczony do zabezpieczenia potrzeb naczelnych organów kierowania obroną państwa, dowództwa sił zbrojnych, kierownictwa jednostek układu pozamilitarnego oraz organów dowodzenia i kierowania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powinien zapewnić on także wymianę informacji środkami technicznymi jak również wymianę dokumentów z wykorzystaniem poczty polowej w kraju i zagranicą. Rozwiązania te regulują stosowne dokumenty normatywne[423].

Istotną kwestią jest alokacja infrastruktury systemu kierowania obronnością państwa. Doświadczenia państw członków NATO w odniesieniu do obiektów kierowania obronnością wskazuje na funkcjonowanie różnych rozwiązań w tym zakresie. Dominuje rozczłonkowanie komponentów kierowania obronnością państwa, o czym decydują przede wszystkim możliwości finansowe poszczególnych krajów. Dotyczy to także centrów kierowania obronnością. Obecnie jednak daje się zaobserwować pojawianie się koncepcji zmiany istniejącego stanu na rzecz ich skomasowania.

W odniesieniu do kształtu infrastruktury polskiego kierowania obronnością coraz więcej zwolenników zyskuje propozycja budowy CKOP w jednolitym kompleksie o odpowiedniej

---

[422] Według kryteriów i standardów NATO obiekt powinien być zaprojektowany tak, aby zamknięty (pozbawiony mediów zewnętrznych) mógł funkcjonować przy pełnej obsadzie etatowej w sposób ciągły przez minimum 7 dni. W przypadku zasypania („odcięcia od świata") w części podziemnej (umocnionej), wyposażonej w systemy podtrzymujące życie, powinien zapewnić ciągłość procesu kierowania (dowodzenia) przez minimum 36 godzin.

[423] Są nimi: Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 10 / MON z dnia 18 stycznia 1999 r. w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej zasad i przepisów regulujących problematykę bezpieczeństwa teleinformacyjnego w relacjach między sojuszniczych; Dyrektywa bezpieczeństwa - AD 70-1; Zasady instalacji urządzeń przeznaczonych do przetwarzania informacji klasyfikowanej - AMSG 719F; Metody określania stref bezpieczeństwa TEMPEST - AMSG 799B; Metod badań i kryteria oceny urządzeń chronionych infrastrukturalnie -AMSG 788A.

architekturze[424]. Mogłoby one jednocześnie pełnić rolę Centrum Kryzysowego Kierowania Obroną Państwa, czy też ewentualnie Centrum Operacji Połączonych. Kierowanie obronnością państwa z obiektu powinno być zapewnione przez wszystkie stany bezpieczeństwa państwa.

Infrastruktura kierowania obronnością Polski - państwa członka NATO, spełniać powinna także odpowiednie wymagania przestrzenno-funkcjonalne i bytowe, to znaczy, że obiekty ją stanowiące powinny być dostosowane nie tylko do bieżących, ale i również do przyszłych zadań funkcjonalnych. Projektując nową lub modernizując dotychczasową infrastrukturę systemu kierowania obronnością należałoby dostosować się do wymogów stosowanych powszechnie w NATO.

Bardzo ważną kwestią funkcjonowania infrastruktury systemu kierowania obronnością państwa jest konieczność spełnienia minimalnych wymogów w zakresie fizycznych zabezpieczeń stref bezpieczeństwa obejmujących bariery fizyczne[425], elektroniczny nadzór systemu wstępu, system wykrywania wtargnięcia oraz zapewnienie minimalnych wymogów zabezpieczeń fizycznych obszarów technicznie bezpiecznych (TSA) [426]. Dla suwerennego i demokratycznego państwa infrastruktura kierowania systemem obronności państwa powinna być wynikową charakteru, struktury i funkcji kierowania obronnością oraz współczesnego charakteru zagrożeń dla niego. Jako taka powinna ona spełniać następujące wymogi strategiczne: zespolić (skoncentrować) w zwartym kompleksie wszystkie (bądź zdecydowaną większość) elementów kierowania obronnością państwa – w tym dowodzenia Siłami Zbrojnymi; zapewnić bezpieczeństwo obiektów, personelu i informacji przed wszystkimi współczesnymi rodzajami zagrożenia dla infrastruktury kierowania obronnością; zapewnić włączenie w system kierowania obroną wspólną NATO i dowodzenie połączonymi Siłami Zbrojnymi; umożliwić korzystanie z transportu powietrznego; usytuowanie (dyslokacja) infrastruktury centrum kierowania obronnością na obrzeżu stolicy; zapewnić dogodne połączenia komunikacyjne z innymi kierowniczymi instytucjami państwa.

Budowa CKOP, która będąc w dyspozycji MON, zabezpieczać powinna potrzeby zarówno naczelnych władz państwa, jak i potrzeby infrastrukturalne MON dyktowane jego obecnym i perspektywicznym stanem etatowym – w tym SG WP i dowództw

---

[424] Por. Ekonomiczne i strategiczne...

[425] Szczegółowe parametry techniczne dla tych barier zawiera Aneks A do Rozdziału l,. Część U Dyrektywy AD 70-1

[426] Szczegółowe wymogi techniczne i proceduralne zabezpieczeń dla TSA określa Aneks C Rozdział I, Część II Dyrektywy AD 70-1.

RSZ[427]. Powinien on również zapewnić systemowi kierowania obronnością państwa bezpieczeństwo funkcjonalne zgodnie z krajowymi jaki NATO- skimi wymaganiami. Budowa nowoczesnej infrastruktury CKOP wymaga poniesienia znacznych kosztów na ich realizację. Ich wielkość zależy od przyjętej opcji budowy CKOP i cyklu jej realizacji. Inwestycja ta powinna być sfinansowana z dwóch źródeł: ze środków budżetowych oraz ze środków pozyskanych przez Agencję Mienia Wojskowego ze sprzedaży zaliczkowej użytkowanych obecnie przez instytucje wojskowe budynków. W oparciu o informacje zawarte w dokumentach MON[428], a dotyczących propozycji budowy CKOP i jego dyslokacji przeprowadzenie szacunku kosztów realizacji tej inwestycji nastręcza wiele problemów ze względu na wagę i istotność dostępnych informacji, w tym: różne wstępne szacunki kosztu realizacji proponowanej inwestycji; braku informacji o koszcie studium urbanistyczno-architektonicznego i źródle jego sfinansowania[429]; braku informacji o wielkości kosztu koncepcji docelowego usytuowania Urzędu MON[430].

Niezbędnym warunkiem przystąpienia do realizacji zamierzenia winno być uzyskanie gwarancji państwa, obejmujących określenie możliwości pozyskiwania środków finansowych. Mogłyby to być np. forma pożyczki, możliwość sprzedaży posiadanego obecnie w Warszawie zasobu nieruchomości z opóźnionym terminem ich rzeczywistego przekazania nabywcy itp. Ze względu na stopień, skomplikowania operacji finansowych, obsługę finansową zamierzenia celowym byłoby powierzyć wyspecjalizowanej firmie.

3.2.3.4. Wsparcie Państwa - Gospodarza

Ważnym elementem sfery realnej modelu gospodarczych podstaw obronności państwa są współtworzące go założenia wsparcia Państwa-Gospodarza. Są one pochodną zobowiązań

---

[427] Stan ten łącznie wynosił w 2002 roku około 3950 pracowników, w tym: stan etatowy MON (wraz z SG WP) wynosił 1454 stanowisk żołnierzy zawodowych i 648 stanowisk pracowników wojska (razem 2102 stanowiska); a stan etatowy dowództw RSZ wynosił: DWL - 555 żołnierzy i 203 pracowników, DGW - 300 żołnierzy i 149 pracowników, DWLOP - 450 żołnierzy i 190 pracowników. W przyszłości przewidywana liczebność ministerstwa Obrony Narodowej – wynosić będzie około 1500 żołnierzy zawodowych i pracowników wojska, w tym w DWLOP - około 300; w DWL - około 600; i w DGW około 200.

[428] „Koncepcja docelowego usytuowania Urzędu Ministra Obrony Narodowej" datowaną na kwiecień 1997 r., która była przygotowywana w formie informacji na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej; Ogólne wymagania NATO stosowane przy budowie obiektów kierowania obronnością (Strategicznych Dowództw NATO); Korespondencja Sekretarza Stanu -1 Zastępcy Ministra Obrony Narodowej (pisma Nr 881/DI/I z dn. 19.04.1999 r. oraz 257/DD/IV z dn. 02.02.2000 r.)

[429] Por. Pismo Nr 881/DI/l z dnia 19.04.1999 r. zawierające informację o „Studium urbanistyczno-architektonicznego i chłonności terenu" opracowanego dla kompleksu przy ul. Żwirki i Wigury 9/13 po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

[430] Przypuszczać należy, że z budżetu resortu obrony narodowej sfinansowano element „Koncepcji docelowego usytuowania Urzędu Ministra Obrony Narodowej" sfinansowana została z budżetu resortu. Jeśli tak to założenie o pozabudżetowym źródle finansowania już na etapie wstępnych prac jest nie respektowane.

ratyfikowanych przez państwo w dokumentach regulujących zadania HNS Muszą one uwzględniać rolę administracji publicznej w realizacji zobowiązań wynikających z obowiązków państwa goszczącego[431]. Na uwadze mieć przy tym trzeba, że równolegle z realizacją zadań HNS organy te będą realizowały w warunkach kryzysu lub wojny rozszerzone zadania z zakresu mobilizacji gospodarczej, wykorzystania zasobów narodowych, ochrony ludności, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zachowania ciągłości kierowania sferą cywilną.

Realizacja zadań wynikających z zobowiązań Państwa – Gospodarza wymaga ich przetransformowania na grunt prawa narodowego w formie precyzyjnie określonych celów i zadań, funkcji i kompetencji. Sprowadzić należy je do dwóch obszarów działań: pierwszego – permanentnego monitorowania możliwości i potrzeb własnego państwa w dziedzinie obronności; oraz drugiego – możliwości wsparcia siłami sojuszniczymi z zasobów stanowiących nadwyżkę w stosunku do własnych potrzeb. Oba te obszary działań w swej istocie wymuszają wyznaczenie pożądanych możliwości obronnych państwa i pożądanego poziomu udzielanego wsparcia siłom sojuszniczym przez państwo goszczące na własnym terytorium. Oznacza to, że pożądany poziom udzielonego wsparcia należy rozumieć jako niezbędne działania, których celem jest zapewnienie koniecznych zasobów osobowych, sprzętu, zaopatrzenia, usług oraz infrastruktury technicznej, dla zachowania zdolności bojowej sił sojuszniczych. Pożądany poziom wsparcia determinowany jest szerokim zbiorem czynników, takich jak: zapewnienie warunków na przyjęcie wsparcia; utrzymanie i wyposażenie w niezbędną infrastrukturę techniczną; zapewnienia sił wzmocnienia; zapewnienie sojuszniczym siłom swobody manewrowej; informowanie o zmianach odpowiednich władz NATO; zapewnienie dostępności pożądanego wsparcia; zapewnienie właściwej polityki informacyjnej; monitoring dostaw; zapewnienie interoperacyjności własnych sił; dokonywanie istniejących przeglądów planów i stanów uzgodnień oraz zapewnienie bezpieczeństwa sojuszniczym siłom wzmocnienia[432].

Oznacza to także, że podniesienie sprawności systemu obronności państwa musi również uwzględniać jego wzmocnienie w oparciu o wsparcie Państwa-Gospodarza (HNS). W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Polski jak i w sytuacji wojny wyrazić musi się ono wzmocnieniem wojskowej obecności Sojuszu w obszarze kryzysowym[433]. Liczyć należy się z przybyciem na terytorium kraju sił w składzie od jednej brygady do dwóch ciężkich

---

[431] Por. W. Pszenny, Warunki, potrzeby…op.cit., s.123-142.
[432] Ibidem, s.1124-127.
[433] Por. B.Balcerowicz, Sojusz a obrona narodowa. DW Bellona, Warszawa 1999, s.170-173.

dywizji NATO[434]. Rodzi to od strony polskiej nakaz wsparcia logistycznego i udostępnienia im części krajowego potencjału gospodarczego. Rozwiązanie to jest pochodną koncepcji użycia sił Sojuszu zakładającej korzystanie z infrastruktury państwa przyjmującego oraz pozyskanie wsparcia cywilnego w zakresie logistyki, komunikacji, opieki medycznej oraz poparcia społecznego[435]. Ideą wsparcia przez państwo przyjmujące jest więc uzupełnianie na miejscu potencjału i możliwości przybywających do Polski sił sojuszniczych. Sprowadzać się powinno ono do udostępnienia lokalnej infrastruktury, realizacji zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów w celu skrócenia czasu i zwiększenia wielkości dostaw. Obejmuje także: udzielenie pomocy (ułatwień) w czasie przyjęcia na granicy państwa (granicznej placówce kontrolnej); zapewnienia swobody przegrupowania do rejonu operacji, rozmieszczenia wojsk w terenie i działań oraz dostarczaniu materiałów usług i pomocy. Mimo iż dotyczy głównie wsparcia logistycznego, wykracza jednak poza obszary logistyki[436].

Dla realizacji zadań Państwa - Gospodarza konieczne będzie zbudowanie narodowego systemu HNS, który uwzględni warunki, potrzeby i możliwości naszego kraju. Powinny go tworzyć organy kierowania, organy wykonawcze, relacje (więzi służbowe, funkcjonalne, informacyjne i technologiczne) oraz komórki naukowo-badawcze i szkoleniowe[437], które ujęte w hierarchiczną strukturę organizacyjną (szczebla centralnego, operacyjnego i taktycznego) muszą – we współdziałaniu z innymi, właściwymi organami – podjąć problematykę dotyczącą: tworzenia formalno-prawnych podstaw do planowania, organizowania i wykonywania procesów związanych z pozyskiwaniem cywilnego wsparcia dla wojsk własnych i sojuszniczych; wdrażania naukowo uzasadnionych metod i sposobów cywilnego wsparcia dla wojsk; organizowania i koordynowania współpracy z sojusznikami i właściwymi organami cywilnymi RP w zakresie planowania potrzeb, pozyskiwania i tworzenia cywilnego potencjału wydzielanego na potrzeby HNS, jego rozmieszczenia, utrzymywania w stanie gotowości i eksploatacji po przybyciu wojsk sojuszniczych.

Wobec braku w wielu instytucjach wojskowych komórek wyspecjalizowanych w sprawach HNS, organizujących i koordynujących całokształt działalności w tej dziedzinie, koniecznym wydaje się uzupełnienie - już istniejącymi na różnych szczeblach dowodzenia Sił Zbrojnych komórek sztabowych zdolnych podjąć prace planistyczne i wdrożeniowe w konkretnych obszarach wsparcia -

---

[434] Por. Państwo z innej półki (Wywiad z ministrem J. Onyszkiewiczem), w: "Gazeta Wyborcza" 1996 nr 61, s.16

[435] Koncepcja Strategiczna Sojuszu z 23-24 kwietnia 1999r., p.59 i 60.

[436] MC 334/1, op.cit., p.8. HNS i wykorzystanie zasobów cywilnych (CEP) nie są typowymi funkcjami logistycznymi, choć wiążą się z nimi i wpływają na działania logistyczne. Zob.: W. Drążczyk, Nowe zasady i założenia logistyki NATO w aspekcie zabezpieczenia sił powietrznych. AON, Warszawa 1999, s.17.

[437] Por. S.E. Dworecki , Logistyka w wojsku. Warszawa 1996, s. 47.

kompetentnymi specjalistami, posługującymi się językiem angielskim, mającymi pewne przygotowanie prawne i ekonomiczne, rozumiejącymi rangę zagadnień z obszaru HNS oraz zdolnymi do prowadzenia negocjacji zarówno z sojusznikami, jak i przedstawicielami sfery cywilnej. Za takim rozwiązaniem przemawia złożoność zjawiska HNS i jego wieloaspektowość, a także potrzeba całościowego ujęcia działań i korelowania realizowanych przedsięwzięć na określonych poziomach zarządzania sferą cywilną i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a także w pionach funkcjonalnych.

Doświadczenia państw członkowskich NATO wskazują, że rolę administratora HNS powinien spełniać wyspecjalizowany personel rejonów logistycznych, wyodrębniony ze struktur wykonawczych. Takie rozwiązanie odpowiada cywilnym standardom zarządzania i jest zbieżne z rozwiązaniami przyjętymi w państwach NATO. Jego ważnym ogniwem powinno być Dowództwo Wsparcia, stanowiące wyspecjalizowany sztab, który towarzysząc sojuszniczym siłom wzmocnienia na obszarze kraju będzie organizować pozyskanie wsparcia w terenie, łącząc funkcje sztabowe z funkcją łącznikową, tłumaczeniem na język angielski oraz doradztwem we wskazywaniu dostawców oraz w sprawach prawnych i finansowych. Może go stanowić mobilna brygada logistyczna centralnego lub okręgowego podporządkowania, zapewniająca HNS we współpracy z właściwymi terytorialnie rejonami logistycznymi. Celowe wydaje się nie przekazywanie brygady (dowództwa wsparcia) pod rozkazy dowódcy kontyngentu NATO, lecz współdziałanie z sojusznikami w trybie „kontroli operacyjnej", dającej mu ograniczony wpływ na wykorzystanie pododdziałów wsparcia do ograniczonych zadań w określonym miejscu i czasie. Rozwiązanie to wydaje się szczególnie atrakcyjnym z uwagi na ekonomiczność przedsięwzięcia oraz możliwość zapewnienia dużej mobilności wsparcia, z koniecznością planowania HNS na terytorium Polski w trybach ogólnym i ad hoc w związku z trudnością wskazania rejonu operacyjnego przeznaczenia sojuszniczych sił wzmocnienia dla Polski[438].

Doświadczenia Polski, a także innych państw NATO wskazują, że koniecznym byłoby podjęcie prac badawczych zmierzających do zbudowania narodowej koncepcji HNS w Polsce. Jej zakres powinien obejmować zarówno sferę materialną, jak i organizacyjną. Celowym i koniecznym wydaje się kształcenie wojskowych i cywilnych kadr dla potrzeb HNS, we współpracy z sojusznikami. Głównym obszarem zainteresowań oprócz właściwego rozumienia roli, funkcji i zadań stron – dostawców i użytkowników HNS i reguł korzystania z zasobów cywilnych, powinny stać się kwestie realizacji wsparcia, w tym przede wszystkim : planowanie i organizacja wsparcia; rola i zadania administracji rzadowej i samorządowej w zapewnieniu wsparcia dla jednostek sojuszniczych, rola narodowych, terytorialnych organów dowodzenia oraz potrzeba instytucjonalizacji współdziałania

---

[438] Por. S.Filipiak, 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 1999r.DW Bellona, Warszawa 1999, s.52-59.

administracji cywilnej sił zbrojnych[439].

Proponowany model systemu obronności państwa w odniesieniu do jego elementu jakim jest zabezpieczenie logistyczne sojuszników musi dostrzegać i uwzględniać jego szeroki zakres działań, a mianowicie: 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; oraz zabezpieczenie medyczne. Potrzeby sojusznicze we wskazanym zakresie powinny zostać zapewnione w pożądanych ilościach; we właściwym czasie; we wskazanym miejscu; oraz w należytej jakości (w stanie użyteczności).

Kolejnym założeniem modelu w odniesieniu do Wsparcia Państwa-Gospodarza (HNS) powinien być nakaz jego postrzegania jako specyficznej formy współpracy cywilno-wojskowej[440]. Zadania wykonywane bowiem przez organy państwa przyjmującego wykraczają poza ramy zabezpieczenia logistycznego (działań logistycznych), a zakres udzielanego wsparcia obejmuje w praktyce trzy obszary działań [441]: zabezpieczenie usługowe walki (combat service support) realizowane w ramach działań administracyjnych przez jednostki i urządzenia logistyki wojskowej gospodarza; wykorzystanie zasobów cywilnych (civil emergency planning) – czyli udostępnienie infrastruktury, dostaw i usług realizowane na wypadek zagrożenia przez organizacje i przedsiębiorstwa cywilne; oraz pomocnicze działania bojowe (operational assistance) prowadzone przez specjalistyczne jednostki wojskowe gospodarza (obrony terytorialnej lub wydzielone z wojsk operacyjnych), które towarzyszą (asystują) przybyłym wojskom sojusznika.

Do zakresu możliwych zadań i usług świadczonych przez państwo dostarczanych sojusznikom należałoby dodać: informacje wojskowe, gospodarcze i społeczne o rejonach działań; ochronę interesów państwa goszczącego i jego obywateli; dążenia do minimalizowania ewentualnych zniszczeń wojennych; tworzenie we współpracy z prasą, radiem i telewizją klimatu przychylności dla goszczonych wojsk.

Ważnym założeniem postulowanego modelu jest dostrzeganie funkcji Państwa-Gospodarza nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa militarnego, bowiem konieczność poniesienia nakładów na stworzenie odpowiedniej infrastruktury będzie się także przekładało na sferę gospodarczą, która w wielu dziedzinach będzie aktywnie uczestniczyć w jej

---

[439] Por. H.Szafran, Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Suport), AON, Warszawa 2000

[440] Por. W. Drążczyk, Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS). AON, Warszawa 1999, s.9

[441] Por. Szafran

tworzeniu. Oznacza to, możliwość korzystnego wpływu na rozwój szeregu regionów Polski, gdyż na cel tworzenia i utrzymania infrastruktury w ramach HNS są przeznaczane znaczne środki w ramach specjalnego funduszu NATO[442].

Idea funkcjonowania systemu obronności państwa w sytuacji pokoju, kryzysu i wojny w proponowanym modelu w odniesieniu do wsparcia Państwa-Gospodarza musi być dowiązana do praktyki NATO[443] wyróżniającej dwa okresy zakresu i przebiegu HNS: okresu „stanu niższego zagrożenia" oraz okresu „wyższego stanu zagrożenia". Pierwszy z okresów to „stan niższego zagrożenia" (lover level crisis – HLS), zwany także „stanem ograniczonego kryzysu" lub „czasem pokoju" (peace time). Dotyczy on przyjęcia wojsk NATO w sytuacjach kryzysowych poniżej progu wojny i jest bardziej prawdopodobny. Potrzebnym w związku z tym wydaje się skorygowanie istniejących rozwiązań prawnych[444]. Ze względu jednak na zwykle ograniczoną skalę kryzysu, nie wymagającego silnego wzmocnienia ze strony NATO, zapotrzebowanie na wsparcie będzie ograniczone. Drugi z okresów – to tzw. „wysoki stan zagrożenia" (hig level crisis), zwany też tradycyjnie „stanem wojny" (war time) zakłada pełne wykorzystanie potencjału cywilnego, gdyż wiąże się z przeprowadzeniem mobilizacji gospodarki oraz podjęciem obrony powszechnej (wg nomenklatury wielu krajów NATO obrony totalnej - total defence). Oznacza to potrzebę uwzględnienia w proponowanym systemie obrony państwa systemu wsparcia przez Państwo-Gospodarza zakładającego możliwość wystąpienia obu okresów[445].

Innym ważnym elementem proponowanych rozwiązań w postulowanym modelu jest legalizm podejmowanych działań oraz zagwarantowanie wsparcia przez zawarcie dobrze opracowanych umów, porozumień i kontraktów. Na wagę tej problematyki wskazują doświadczenia sojuszników[446].

Ważną kwestią postulowanego modelu jest konfrontowanie potrzeb z posiadanymi możliwościami zasobów i działań które on zakłada[447]. Oznacza to również, że podczas przygotowania i prowadzenia działań należy godzić cywilne i wojskowe interesy narodowe z sojuszniczymi, z czego trudno suwerennemu i demokratycznemu państwu zrezygnować.

---

[442] Zob. M. Juszczyk, Wsparcie działań przez państwo gospodarza. Podstawowe problemy teorii, AON, Warszawa 2003.
[443] Por. H.Szafran,
[444] Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. RP Nr 85 z 1993r. poz.397) rozróżnia tylko świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz świadczenia w czasie pokoju. Nie uwzględnia rozporządzenie kategorii „sytuacji kryzysowej". Przewiduje natomiast planowanie tzw. doraźnych świadczeń „w związku z ćwiczeniami wojskowymi" w cyklu rocznym, co może utrudnić udzielenie szybkiego wsparcia HNS.
[445] Por. pkt. 20 Strategii ... .
[446] K.P.Witzke, Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON. AON, Warszawa 1997, s.13.
[447] Prawo oceny i reagowania na zgłaszane potrzeby zapewnia odpowiedni zapis w MC 334/1, p.11a oraz 13e.

Temu celowi podporządkowane musi zostać planowanie HNS, które w konkretnej sytuacji musi także uwzględniać stany gotowości wojsk (liczebność), rejony działań i możliwe warianty ich użycia, które to nazywa się „planowaniem kontyngentowym"[448]. Wówczas to dla każdego z wariantów działania określa się przewidywane zapotrzebowanie na wsparcie i ustala górne i dolne granice potrzeb dostaw i usług. Nie zawsze jednak dokładne planowanie będzie możliwe, ma to miejsce w przypadku braku dokładnych danych. W takiej sytuacji opracować należy „plany ogólne", które mają zastosowanie, gdy nie zostały w pełni określone szczegółowe składy oraz rejony użycia i zakres wykorzystania sił sojuszniczych[449]. Trzecim z możliwych trybów planowania które stosowane jest doraźnie, odpowiednio do powstających, wcześniej nie planowanych sytuacji jest planowanie ad hoc. Ten rodzaj planów stanowi uzupełnienie, uaktualnienie albo rozwinięcie planów ogólnych i kontyngentowych i realizuje się je zwykle pod presją braku czasu, w natłoku innych, nie mniej ważnych pilnych zadań, w warunkach występowania różnych zakłóceń[450]. Planowanie HNS przez Polskę – wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń oraz trudności ze wskazaniem rejonów ich wystąpienia[451] – odbywać się będzie prawdopodobnie w trybie „ogólnym" lub „ad hoc".

Zadanie koordynacji działań organów władzy publicznej związanych z HNS - zgodnie z prawem polskim[452] - spoczywa na ministrze obrony. Będzie on je realizował za pośrednictwem podległych mu organów. Obejmuje ona informowanie innych, właściwych organów oraz uzgadnianie z nimi realizacji wspólnych przedsięwzięć, a także nadzorowanie regulacji zobowiązań finansowych za dostawy. Natomiast ewentualne roszczenia związane ze zwrotem kosztów dostaw i usług oraz - ewentualnych – szkód poniesionych przez dostawców minister obrony kieruje do specjalnej mieszanej komisji, w której skład wejdą m.in. przedstawiciele resortów i dostawców oraz państw wysyłających wojska do Polski.

W postulowanym modelu uwzględnić należy także działalność logistyczną w oparciu o „kontrakty lokalne", polegające na pozyskiwaniu cywilnych zasobów miejscowych od cywilnych dostawców, w których to należy postrzegać ważne źródło dostaw i usług. Korzystanie z tych zasobów pozwala kompensować siły i środki logistyki przybywającego do Polski kontyngentu NATO, redukować ilość zabieranego sprzętu i zapasów oraz zwiększyć możliwości realizacji zadań zabezpieczenia logistycznego.

---

[448] ATP-35(B), op.cit., p.0281 b.(2).
[449] Ibidem, p.0281 b.(1).
[450] Ibidem, p.0281 b.(3).
[451] Przewidywane współczesne zagrożenia Polski różnią się jakościowo od zagrożeń z okresu „zimnej wojny". Nie identyfikujemy współcześnie „przeciwnika lub przeciwników", na pierwszy plan wysunęły się zagrożenia o charakterze niemilitarnym –społecznym, ekonomicznym, cywilizacyjnym i ekologicznym Por..B.Balcerowicz, op.cit., s.167,169-182.
[452] Ustawa o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Inną ważną kwestią konieczną do uwzględnienia w proponowanym modelu jest racjonalizacja wykorzystania posiadanych sił i możliwości, które to regulują dokumenty: „Zasady i założenia logistyki NATO”[453] oraz „Zasady i założenia przygotowania HNS w NATO”[454]. Traktują one przestrzeganie tych zasad za jeden z warunków osiągnięcia celu prowadzonych działań HNS; zakładają, że korzystanie ze wsparcia Państwa-Gospodarza powinno wynikać z kalkulacji potrzeb i możliwości zabezpieczenia wojsk; podkreślają, że HNS ma żywotne znaczenie dla zapewnienia terminowości i ciągłości dostaw i usług. Oznacza to, że istotne znaczenie dla realizacji wsparcia Państwa–Gospodarza ma również efekt ekonomizacji: osiągnięcie i utrzymanie określonych możliwości przy zmniejszeniu kosztów i zachowaniu wymaganej jakości. Ten kierunek działań potwierdzają wieloletnie doświadczenia naszych sojuszników, które wykazały, że część zadań logistycznych może być skutecznie realizowana na obszarze działań przez specjalistyczne przedsiębiorstwa i organizacje cywilne, wykorzystujące miejscową siłę roboczą, stacjonarną infrastrukturę i występujące środki materiałowe.

Wymóg wykorzystywania zasobów miejscowych w realizacji wsparcia HNS wiąże się ściśle z sankcjonowaniem trzech założeń: pierwszego - potrzeby i możliwości zasobów wojskowych i cywilnych powinny być zbilansowane; drugiego - korzystanie z zasobów cywilnych musi być legalne, tzn. oparte na prawie państwa przyjmującego; trzeciego - zasoby cywilne i wojskowe wykorzystuje się łącznie. Oznacza to jednocześnie, że zakres korzystania przez wojska ze świadczeń cywilnych uzależniony będzie przede wszystkim gwarancją ich uzyskania. Do podstawowych świadczeń, które mogą być dostarczane przez cywilnych kontrahentów zalicza się: transport kolejowy i samochodowy (przewozy); prace za- i wyładunkowe w portach morskich, na lotniskach i stacjach kolejowych; tworzenie składów i magazynów; obsługę, ewakuację techniczną i remonty pojazdów samochodowych i niektórych urządzeń; udostępnianie obiektów infrastruktury cywilnej na rozmieszczenie wojsk i urządzeń oraz do parkowania pojazdów; udostępnienie urządzeń i linii telekomunikacyjnych oraz automatycznego przetwarzania danych; usługi socjalno-bytowe (żywienie, łaźnie, pralnie), komunalne (wywóz śmieci i oczyszczanie ścieków) oraz kulturalno-rekreacyjne; prace i usługi kwaterunkowo-budowlane; oraz zaopatrzenie w artykuły codziennego użytku (środki konsumpcyjne) – żywność, wodę, energię elektryczną, paliwo, materiały budowlane itp. Zakres wykorzystania przedstawionych dóbr i usług będzie zróżnicowany i uzależniony od warunków i rodzaju działań wspieranych wojsk, jak i możliwości pozyskania dostaw i usług w konkretnych rejonach.

---

[453] MC 319/1: „Principles and Policies for Logistics”.
[454] MC 334/1: „Principles and Policies for Host Nation Support (HNS) Planning”.

Ściśle związany z pozyskaniem konkretnych dóbr i usług w ramach wsparcia logistycznego jest system ich kontraktacji. Postulowany model w tym względzie odwołuje się do koncepcji kontraktowania u kontrahentów cywilnych usług zweryfikowanych w toku wieloletnich doświadczeń państw NATO z organizowania HNS na terytorium krajów członkowskich (szczególnie na terytorium RFN) oraz w czasie misji realizowanych na Bałkanach. Główne znaczenie ma jednakże dorobek praktyki kontraktowania dostaw i usług przez amerykańskie siły zbrojne. Za podstawowe rodzaje kontraktów uważa się: doraźne - uznawane za bardziej skuteczne, wydajne i oszczędne, a znajdujące zastosowanie, gdy znany jest zakres, wymagania i miejsce potrzebnych świadczeń; oraz planowe zawierane zawczasu stosowane w sytuacjach słabego rozeznania w przyszłych działaniach oraz zaledwie szacunkowego określenia potrzebnych świadczeń [455]. W praktyce NATO wypracowano kilka (najczęściej mówi się o trzech) możliwych modeli kontraktacji cywilnych dostaw i usług. W pierwszym rolę głównego kontraktora spełnia Agencja NATO ds. Zabezpieczenia Technicznego i Zaopatrzenia (NATO Maintenance & Supply Agency – **NAMSA)**, która jest organem wykonawczym Organizacji ds. Eksploatacji i Zaopatrzenia NATO (NAMSO)[456]. Rola Państwa-Gospodarza polega w tym wariancie na sprawowaniu nadzoru nad kondycją firm uczestniczących w kontraktach oraz ogólnym zarządzaniu zasobami cywilnymi, których część tylko można wydzielić na potrzeby NATO. Z kolei drugi model kontraktacji przewiduje organizowanie kontraktacji przez sztab szczebla MNC[457] specjalnego zespołu ekspertów ds. przygotowania kontraktów i nadzoru nad ich realizacją. Trzeci z modeli kontraktacji przewiduje powierzenie procesu kontraktacji dostaw i usług dla przybywających jednostek NATO władzom Państwa-Gospodarza.

Analiza sposobów kontraktowania cywilnych dostaw i usług przez NATO pozwala wysnuć szereg wniosków, a mianowicie: posiadane informacje o przewidywanych siłach wzmocnienia z NATO oraz prognozy scenariuszy możliwych zagrożeń pozwalają rozpocząć wstępne prace przygotowujące kontrakty dla HNS; wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń i trudności ustalenia dokładnych zadań i rejonów użycia na terenie Polski sił wzmocnienia wydzielanych z NATO racjonalnym wydaje się planowanie w Polsce kontraktów zawczasu; dopiero w dynamice działań możliwa będzie realizacja kontraktów (uzupełnienie dotychczasowych) w trybie doraźnym; dla dobra tworzonego systemu HNS

---

[455] Por. W.Drążczyk, Założenia i zakres kontaktów wojskowo-cywilnych w logistyce Sił Powietrznych NATO (Third party Logistic Support services), AON, Warszawa 1999, s.17.

[456] Tzw, Deklarację uprawnienia wydaje w Polsce Ministerstwo Gospodarki, zaświadczając, że firma jest przygotowana technicznie, finansowo i profesjonalnie do udziału w przetargach.

[457] Major NATO Commanders – naczelnego dowódcy wyższego związku operacyjnego NATO. W przypadku HNS przygotowywanego przez Polskę zespół wydzieli Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR).

potrzebne jest od początku rzetelne traktowanie kontrahentów i terminowe regulowanie należności; pierwszoplanowe znaczenie musi mieć opracowanie wykazu możliwych do wykorzystania dostawców i proponowanych przez nich artykułów.

3.2.3.5. Współpraca cywilno-wojskowa

Uzasadnionym w nowych warunkach rozwojowych Polski jest umieszczenie w obszarze polityki gospodarczo-obronnej Polski – w segmencie systemu kierowania gospodarczymi podstawami obronności - problematyki współpracy cywilno-wojskowej[458] (Civil Military Cooperation – CIMIC). Jest ona 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. Jej celem jest stworzenie takiego stanu kooperacji, który zapewniły stworzenie warunków zabezpieczających dowódcą materialną i militarną przewagę nad przeciwnikiem. Określa się, że CIMIC to zasady i przedsięwzięcia, które wspierają działania wojsk Sojuszu[459].

CIMIC jest ściśle powiązane z HNS, który to jest postrzegany jako forma wsparcia cywilno-wojskowego. Różnica pomiędzy współpracą cywilno-wojskową a wsparciem Państwa-Gospodarza jest trudna do określenia. Jeśli rolą CIMIC jest „zapewnienie" dostępu do cywilnych producentów (dostawców) i usługodawców oraz „pozyskanie" potrzebnych świadczeń, to rola państwa gospodarza (HNS) sprowadza się w praktyce do dostarczenia cywilnych źródeł zaopatrzenia i usług.

Jedną z takich usług jest skorzystanie z sił i środków cywilnej służby zdrowia w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny. Wymaga to wypracowania ogólnych zasad przygotowania i wykorzystania cywilnej służby zdrowia[460].

3.2.3. 6. Zapewnienie bezpieczeństwa EPSOP

Organy kierowania wszystkich instytucji są ich newralgicznym elementem, swego rodzaju „głową", której zakłócenie paraliżuje działania całości. Tam gdzie toczy się walka niezbrojna czy zbrojna – organy kierownicze są pierwszoplanowym, naczelnym obiektem ataku (uderzenia

---

[458] Por. W. Drążczyk, Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS). AON, Warszawa 1999, s.9

[459] Por.. AJP-1(A) Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił sojuszu, p.2103.

[460] Por. J.Swiecicki, Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny, WKO AON, Warszawa 2002

itp.)[461]. Ta prawidłowość dotyczy także ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, które to są szczególnie ważnymi obiektami działalności wywiadowczej i rozpoznawczej, a w sytuacji kryzysu i wojny – mogą stać się pierwszoplanowymi obiektami uderzeń. Zauważyć przy tym trzeba, iż postęp naukowo- techniczny, który dokonał się w ubiegłych kilkudziesięciu latach i dokonuje na naszych oczach stworzył olbrzymie zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonowania organów kierowania obronnością – nieporównywalnych co do skali i charakteru do zagrożeń znanych z przeszłości. Stąd też konieczność uwzględnienia obok tradycyjnych również nowych zagrożeń w tworzeniu nowoczesnej infrastruktury kierowania obronnością. Obecnie do najważniejszych zagrożeń można zaliczyć: środki rozpoznania (podsłuchu) elektronicznego, zagrożenie atakami terrorystycznymi, zagrożenie atakami sił specjalnych[462], zagrożenia „bombą logiczną"[463], zagrożenie atakiem lotniczo-rakietowym .

Bezpieczeństwo systemu obronności państwa wymaga identyfikacji wszelkich zagrożeń dla niego i w zależności od ich charakteru czyni pilną koniecznością zabezpieczenie infrastruktury obronności przed zniszczeniem, przeciekiem informacji oraz paraliżem funkcjonowania. Celowym w tej sytuacji wydaje się uwzględnienie wymagań bezpieczeństwa agend NATO w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego, osobowego i łączności systemu kierowania obronnością państwa[464]. W odniesieniu do jego gospodarczych podstaw, a zwłaszcza infrastruktury wymagania te dotyczą fizycznych zabezpieczeń stref bezpieczeństwa, obszarów technicznie bezpiecznych oraz pomieszczeń opancerzonych i wzmocnionych. Minimalne wymogi zabezpieczeń fizycznych w odniesieniu do wymienionych stref obejmują: bariery fizyczne, elektroniczny nadzór systemu wstępu oraz system wykrywania wtargnięcia.

Podjęcie decyzji o budowie CKOP wymaga wszechstronnej analizy tej koncepcji. W obszarze zainteresowań podejmowanych w tym względzie dostrzec trzeba kilka – a co najmniej cztery opcje jej realizacji. Opcja pierwsza – to pozostać przy infrastrukturze (dyslokacji) obecnej, poprzestając na jej doskonaleniu. Opcja druga – to budowa kompleksu centrum dla wszystkich instytucji MON łącznie ze Sztabem Generalnym oraz dowództwami Rodzajów Sił Zbrojnych[465]. Opcja trzecia – wybudować kompleks-centrum dla wszystkich instytucji MON ze Sztabem Generalnym. Opcja czwarta – wybudować kompleks dla instytucji MON pozostawiając jednak w dotychczasowym miejscu Sztab Generalny. Wydaje się ona najbardziej realną, i możliwą do przeprowadzenia. Jest ona opcją bardzo

---

[461] T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1995, s. 226: „Jedno z naczelnych wskazań techniki walki głosi, by starać się obezwładnić przede wszystkim człony uzależniające zwalczonych całości, a więc narządy kierownicze ustroju żywego (...), silniki maszyn, osobistości kierownicze zespołów i instytucji.

[462] Por. C. Weinberger, P.Schweizer, Następna wojna światowa,, Warszawa 1998, s. 246.

[463] Ibidem, s. 408-409.

[464] Dyrektywa AD Nr 70-1 z dnia 1.01.1997 r.

[465] Od utrzymywania samodzielnych dowództw rodzajów sił zbrojnych odstąpiła niedawno Szwecja.

umiarkowaną. Spośród wskazanych opcji, mając na uwadze wyzwania polityczne, obronne i cywilizacyjne na uwagę zasługują dwie opcje – trzecia i czwarta. Obie odwołują się do koncepcji zintegrowanej infrastruktury – jednego kompleksu kierowania obronnością.

Opowiedzenie się za koncepcją budowy jednolitego kompleksu CKOP wymaga w kolejnym kroku decyzyjnym podjęcie decyzji o jego lokalizacji. Ta zaś wymaga uwzględnienia ogólnych wymogów i zasad przy wyborze lokalizacji obiektów kierowania obronnością państwa, zwłaszcza zaś dotyczących: wykorzystania ochronnych właściwości terenu; odseparowania od obiektów telekomunikacyjnych w szczególności od stacji przekaźnikowych; usytuowania obiektu tak aby mógł funkcjonować w okresie pokoju i wojny; braku możliwości penetracji wzrokowej budynku z zabudowań w bezpośrednim sąsiedztwie.

3.3. Realność wdrożenia postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa

Budowa i umacnianie systemu obronności państwa jest uwarunkowane licznymi przesłankami o podłożu narodowym jak i sojuszniczym. W przypadku Polski – podobnie jak w odniesieniu do większości krajów świata jest nią narodowa racja stanu. Zgodnie z nią państwo, będące jednocześnie członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, swe działania w pierwszej kolejności musi ukierunkować na utrzymanie suwerenności i niezawisłości, umacnianie swego bezpieczeństwa, a także na sprzyjaniu gospodarczemu i cywilizacyjnemu rozwojowi narodu i społeczeństwa. Nie bez znaczenia jest również dyrektywa budowania pozycji i prestiżu Polski na scenie międzynarodowej, zwłaszcza w Europie i wśród sąsiadów[466].

Centralną kwestią polskiej racji stanu pozostać musi bezpieczeństwo rozumiane jako działanie państwa dla ochrony i obrony życia obywateli, wolności, środowiska przyrodniczego, poziomu życia oraz warunków rozwoju kulturalnego i materialnego przed obecnymi i możliwymi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi[467]. Jego istotą jest nie tylko przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także bezpieczeństwo rozwoju, które zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki i narodu[468]. Stanowią o tym wszystkie dokumenty normatywne kształtujące politykę i strategię bezpieczeństwa państwa[469].

W grupie środków wykorzystywanych przez państwo dla zapewnienia bezpieczeństwa

---

[466] Por. R. Kuźniar, Między polityką a strategią, Wyd. UW, Warszawa 1999, s. 175.
[467] Por. W.Zieliński, Strategia przeżycia to przyczynek do utrwalania pokoju pod względem ekonomiczno-wojskowym (maszynopis).
[468] Por. R. Kuźniar, Po pierwsze bezpieczeństwo, w: „Rzeczpospolita" 1996 nr 7.
[469] Por. Strategia bezpieczeństwa, Warszawa 8 września 2003; Strategia Bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007 [w:] www.bbn.pl

narodowego oraz sojuszniczego (obrony wspólnej NATO) system militarny (Siły Zbrojne) Polski stanowi argument ostateczny. Nie jest to jednak środek jedyny, a jako taki wymaga wsparcia pozostałych. Ich właściwym spożytkowaniem zajmuje się strategia obronna rozumiana jako działalność kierowniczych organów państwa w twórczym, jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych zasobów dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego – głównego celu strategicznego państwa.. Owe – posiadane zasoby to nie tylko ludzkie, uzbrojenie i wyposażenie a równie ważne: warunki terenowe, wybrane formy i sposoby walki zbrojnej, wsparcie społeczeństwa dla Sił Zbrojnych oraz obrona cywilna, sposób mobilizacji i rozwinięcia wojsk itp. Dla państwa dysponującego mniejszym potencjałem niż ewentualny przeciwnik dobra strategia zwielokrotnia zdolności obrony bądź ataku. Z tego tytułu jest ona żywotnie ważna również dla Polski.

Działalność strategiczna nie sprowadza się jednak tylko do sporządzenia koncepcji strategicznej obrony (doktryny), ale również jej wykonywalności. Ten zaś aspekt wymaga dostrzeżenia jej strony organizacyjnej, realnej i funkcjonalnej[470] pod kątem zapewnienia jej skuteczności. Tą zaś powinna zapewnić skrytość i niedostępność działalności strategicznej dla przeciwnika. Stąd też, równie ważnym jak samo tworzenie sił zbrojnych i ich bojowe wykorzystanie jest działalność strategiczna organów kierowania państwa w zdobyciu planów wroga, założeń jego strategii oraz w ukryciu i uczynieniu niedostępnymi dla przeciwnika własnych planów, założeń własnej strategii lub wprowadzenia go w błąd. Wszystko to niweczy plany przeciwnika, zwycięża jego strategię, umożliwiając skuteczne zastosowanie własnych środków do zniszczenia przeciwnika i sparaliżowania jego działań. Ukrycie zaś własnych planów strategicznych przed przeciwnikiem zawsze zwielokrotnia dla niego czynnik niepewności, stanowiąc istotny element odstraszania.

Przywołane argumenty wskazują, iż kierowanie obronnością narodową Polski jest nie tylko wymogiem strategii, ale również wykładnią dla państwa w procesie przekształcenia zasobów ludzkich, intelektualnych i moralnych, materialnych oraz terytorialnych w siłę obronną dla tworzenia trwałego bezpieczeństwa Polski i obrony wspólnej NATO. Odnosi się to do wszystkich stanów bezpieczeństwa państwa, wymuszając również dla każdego z tych stanów pożądane systemy zarządzania, zarówno sytuacji zagrożeń militarnych jak i niemilitarnych[471]. Kwestie te dotyczą zarówno przygotowania kadr cywilnych odpowiedzialnych za obronność na wszystkich poziomach administracji państwa[472], jak również określenia zasad użycia sił zbrojnych w zagrożeniach kryzysowych o charakterze niemilitarnym[473].

---

[471] Por. R. Kuźniar, Między ..., op.cit., s. 187.

[471] Por. E.Nowak, W.Kitler, A.Skrobacz, K.Gąsiorek, Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, AON, Warszawa 2007.

[472] Por. J.S.Kardas, Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych, WKO AON, Warszawa 2002.

[473] Por. A.Szymonik, Z.Piątek, Zasady użycia sił zbrojnych w zagrożeniach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, w: Realizacja, s.251-265.

3.3.1. Realia i perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego

Realność wdrożenia postulatywnego modelu EPSOP zależy w dużej mierze od rozwoju społeczno - gospodarczego kraju, który to zaś jest pochodną przyjętej polityki, rozumianej jako całokształt działalności państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą, zmierzającej do osiągnięcia celu strategicznego jakim jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Z kolei polityka gospodarczo - obronna sprowadza się do utrzymania odpowiedniej gotowości obronnej kraju, przygotowania infrastruktury obronno-gospodarczej, powszechności wysiłku gospodarczo-obronnego oraz dążenia do myślenia kategoriami interesu państwa i jego obronności. Ponieważ polityka gospodarczo-obronna jest częścią polityki państwa związaną z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczego zgodnie z doktryną obronną, zatem o możliwości kształtowania potencjału obronnego decydować będzie kondycja gospodarki narodowej. Dlatego coraz bardziej uzasadnione jest wiązanie polityki gospodarczo-obronnej państwa z jego polityką bezpieczeństwa, przy traktowaniu pierwszej jako części składowej drugiej. Poprawne i pożądane w tej sytuacji jest traktowanie polityki gospodarczo-obronnej jako całokształtu działań politycznych, społecznych, gospodarczych i obronnych zapewniających bezpieczeństwo państwa i bezpieczny byt narodu. Przy czym dwa pierwsze decydują bezpośrednio o zdolności obronnej, a trzeci tworzy materialne podstawy obronności, zależne od możliwości ekonomicznych państwa. Tego typu przemyślenia formułują opiniotwórcze gremia pozarządowe, na czele z Polskim Lobby Przemysłowym im. Eugeniusza Kwiatkowskiego[474].

Perspektywiczny poziom kondycji gospodarczo - obronnej Polski w najbliższych latach zależny będzie od przyszłego stanu gospodarki narodowej naszego państwa a ściślej rzecz ujmując od stanu tej jej części, która bezpośrednio zaspokaja potrzeby systemu obronności kraju odpowiednio do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa narodowego czyli od stanu gospodarki obronnej. Jej rozwój uwarunkowany jest splotem szeregu czynników. Do najważniejszych z nich należą uwarunkowania polityczne, gospodarcze i militarne postrzegane zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Przy czym występuje tu bardzo duża niepewność w kształcie każdego z tych uwarunkowań. Istnieć mogą bowiem zarówno warianty optymistyczne, neutralne jak i pesymistyczne dotyczące przyszłego ich kształtu, co w sposób znaczący komplikuje nakreślenie trafnej prognozy poziomu kondycji gospodarczo-obronnej Polski choćby w krótkim okresie. Toteż zastrzec należy, iż niniejszą projekcję przyszłego jej kształtu

---

[474] Por. Polska racja stanu. Elementy alternatywnego programu gospodarczego. Stanowisko opracowane przez grupę ekspertów polskiego Lobby Przemysłowego, PLB, Warszawa 2000.

należy traktować jako bardzo ogólną i obarczoną dużą skalą niepewności.

Kondycję gospodarczo - obronną naszego kraju postrzeganą jako ogólną sytuację (formę), w jakiej znajduje się gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia potrzeb obronnych, wyrażającą się poprzez sprawność funkcjonalną oraz wytrzymałość i odporność na oddziaływanie wszelkich negatywnych czynników (zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych)[475] należy wiązać bezpośrednio z kształtem polskiej polityki i strategii gospodarczo-obronnej. Z uwagi z kolei na ich ścisłe konotacje z zasadniczymi obszarami kształtowania polityki i strategii gospodarczej naszego państwa, do których zaliczamy[476]: wybór dróg rozwoju gospodarczego, transformację ustrojową kraju, międzynarodowe stosunki gospodarcze, procesy transformacji ustrojowej, rynek oraz techniczno-organizacyjny i technologiczny stan polskiej gospodarki - można postawić tezę, iż poziom kondycji gospodarczo - obronnej Polski determinowany będzie w głównej mierze stanem rozwoju gospodarczego naszego kraju. Stąd też najtrafniejszym spojrzeniem na perspektywy jej kształtu, w dowiązaniu do tła ogólnogospodarczego rozwoju, jawi się być projekcja przyszłego poziomu kondycji gospodarczo-obronnej naszego państwa poprzez pryzmat przewidywanych wartości podstawowych wskaźników makroekonomicznych charakteryzujących stan polskiej gospodarki w najbliższych latach.

Długookresową prognozę rozwoju gospodarki narodowej Polski przedstawia rządowy dokument pt. „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010"[477]. Zawiera on 3 możliwe drogi rozwoju polskiej gospodarki zależne od wyboru wariantu polityki gospodarczej (tabela 3.1). Wszystkie one opierają się na założeniu, iż na przyszły stan polskiej gospodarki narodowej mają w decydującym stopniu wpływ decyzje dotyczące szybkości prywatyzacji i restrukturyzacji oraz tempa zmian stanu finansów publicznych.

Przewidując kierunek zmian kondycji gospodarczo-obronnej Polski w najbliższym okresie w oparciu o prognozy koniunktury gospodarczej przedstawionej przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową realnymi wydają się dwa możliwe scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej Polski w najbliższej przyszłości.

---

[475] Por. S.Kurek, Pojęcie kondycji gospodarczo-obronnej, w: Kondycja gospodarczo-obronna Polski...op.cit., s.14.

[476] Por. Gospodarka obronna Polski, Stan i perspektywy, praca zbiorowa pod red. M.Sułka, AON, Warszawa 1994

[477] „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010", MF Rada Ministrów RP, Warszawa czerwiec 1999 (materiał dostępny m.in. w internecie na stronach Ministerstwa Finansów RP - http://www.mf.gov.pl).

Tabela 3.1. Główne warianty polityki gospodarczej Polski do 2010 roku.

WARIANT	Udział w PKB w %				Tempo wzrostu PKB, w%
	wydatków publicznych	Oszczędności Krajowych	Płatności Zagranicznych	Sektora prywatnego	
1. Aktywny, prorozwojowy	stopniowo maleje do 34-36	rosną do 27-28	rośnie do 6-7	Rośnie do 90% w 2005 r.	rośnie do 7-8
2. Pasywny	43-45 (bez zmiany)	20-21 (bez zmiany)	4-5 (bez zmiany)	Rośnie stopniowo z 65% do 75% w 2005 r. Oraz 90% w 2010	maleje do 4-5
3. Ostrzegawczy	stopniowo rośnie do 48-50	maleje do ok. 16-17	Spada do 3-4	Rośnie stopniowo do 75% w 2005 r. Oraz 90%w2010r.	Maleje do 3-4

Źródło: Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1999, s. 26.

Pierwszy ze scenariuszy (tzw. podstawowy) zakłada budowanie silniejszych podstaw pod rozwój w następnych latach, w oparciu o: ograniczenie deficytu budżetowego (do 4,5 % PKB) poprzez znaczące ograniczenie wydatków, a także zaostrzenie polityki podatkowej; obniżenie stóp bazowych. W tym przypadku przewiduje się stabilizację deficytu na rachunku obrotów bieżących; bardzo umiarkowany wzrost importu, stosunkowo niski wzrost PKB, niską presją popytową na import oraz powolne odbudowywanie inwestycji prywatnych. Natomiast drugi scenariusz (tzw. pasywny) zakłada dwa równoległe zjawiska: zmniejszenie (znaczne) realnych stóp procentowych i umiarkowane podejście do problemu deficytu budżetowego. Ten scenariusz powinien przełożyć się na pobudzenie popytu przez wpompowanie dodatkowych pieniędzy w gospodarkę pod presją społeczną; odbudowanie presji inflacyjnej, pogorszenie deficytu na rachunku obrotów bieżących, zwiększenie ryzyka korekty na rynkach finansowych, oraz ewentualną podwyżkę stóp procentowych

Informacje dotyczące prognoz rozwoju gospodarczego Polski w najbliższych latach postrzegane przez pryzmat ich wpływu na kondycję gospodarczo-obronną naszego kraju pozwalają na sformułowania następujących wniosków:

- stan obecny gospodarki Polskiej jak również prognozy dotyczące najbliższych lat pozwalają z punktu widzenia kształtowania kondycji gospodarczo - obronnej naszego państwa do patrzenia w przyszłość z umiarkowanym optymizmem;
- zachowanie obecnego poziomu kondycji gospodarczo-obronnej biorąc pod uwagę stan budżetu

państwa, który jest przecież podstawowym źródłem środków finansowych dla sfery obronności, może powodować pewne problemy;

- jeśli negatywne tendencje występujące obecnie w gospodarce narodowej nie zostaną na przestrzeni najbliższych lat zahamowane, poziom kondycji gospodarczo - obronnej Polski może ulec obniżeniu;
- przyszłość zmian ilościowych jak i jakościowych w polskiej armii, związanych zarówno z jej wewnętrzną restrukturyzacją jak wymogami uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim powinna być jak najszybciej określona jednoznacznie;
- wysokość finansów resortu ON w najbliższych latach będzie determinowała możliwości związane z techniczną modernizacją polskiej armii, a co za tym idzie wpłynie w sposób bezpośredni na stan polskiego przemysłu obronnego. Obecna sytuacja tego ważnego z punktu widzenia kondycji gospodarczo - obronnej, sektora może ulec pogorszeniu w przypadku niskich nakładów na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, co znajdzie reperkusje nie tylko w sferze obronności ale także w kwestiach społeczno-gospodarczych (np. wzrost bezrobocia);
- nie do końca określona perspektywa w kwestii kształtu kondycji gospodarczo-obronnej naszego kraju może mieć nie tylko wpływ na stan systemu obronnego państwa lecz również na obraz Polski w świecie.

Stan polskiej gospodarki do 2008 roku mimo pozytywnych symptomów, jakim jest systematyczny wzrost gospodarczy poczynając od 2005 roku, jest jednak trudny do określenia w najbliższych latach. Podstawowe sektory gospodarki znajdują się ciągle w okresie restrukturyzacji. Prognozując wszelkie zmiany wydatków na obronność musimy pamiętać, że aspekt ekonomiczny ma złożone znaczenie dla pojawienia się zagrożeń militarnych. Względna siła gospodarcza państwa i jego wpływy wojskowe, nie rosną i nie maleją równolegle. Wszelkie zmiany krzywej względnej siły gospodarczej państwa wyprzedzają zmiany krzywej wpływów wojskowych i terytorialnych. W świecie odbywa się nieustające balansowanie, rozwoju i osłabienia gospodarczego poszczególnych państw.

Stąd też poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki należy upatrywać przede wszystkim, jak wynika z NPR na lata 2007 – 2013, w szansach, które otwierają nowe perspektywy rozwoju. One to bowiem powinny zminimalizować skutki barier i zagrożeń, a w konsekwencji skutecznie umacniać międzynarodową pozycję i konkurencyjność gospodarki. Szansą dla naszej gospodarki są inwestycje, zwłaszcza zaś w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz napływ kapitału zagranicznego w innych formach. By zapewnić ich wzrost należy jednak jeszcze wiele poprawić, chociażby w zakresie rozbudowy infrastruktury, lepszej promocji kraju za granicą oraz poprawy kompleksowej obsługi zagranicznych inwestycji. Przesłanką do poprawy konkurencyjności

jest członkowstwo naszego kraju w Unii Europejskiej. Dało ono nowe spojrzenie na problem pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki. Przejawem tego jest także fakt, iż od momentu wstąpienia do UE cała nasza gospodarka – podobnie, jak każdego z pozostałych krajów członkowskich - weryfikowana jest pod względem sprawności działania oraz konkurencyjności. Należy oczekiwać wyraźnej poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki w wyniku efektywnego wdrożenia programu „Innowacyjna gospodarka" w ramach którego przy zaangażowaniu wkładu krajowego (1,45 mld euro) istnieje w latach 2007-2013 możliwość pozyskania z Unii Europejskiej i wykorzystania 8,2 mld euro. Zakres tego programu obejmuje osiem priorytetów o zróżnicowanej skali finansowania i zróżnicowanym zakresie przedsięwzięć. Obejmuje on 95 projektów kluczowych o wartości 2,1 mld euro, które będą uruchamiane bez konkursów[478].

Perspektywy rozwoju Polski kreśli także dokument „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju" opracowany przy współpracy Ministra Środowiska[479].

3.3.2. Realia i prognozy gospodarczo-obronne

Transformacja systemowa która dokonała się na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku, spowodowała, iż Polska znalazła się w nowej sytuacji geopolitycznej, militarnej i ekonomicznej. Odzyskaliśmy swobodę w decydowaniu o swoim bezpieczeństwie, przyjmując jednocześnie odpowiedzialność za jej kształtowanie. Suwerenność nałożyła także obowiązek samodzielnego kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa. Została ona przy tym ściśle związana - zarówno w sferze jej kształtowania jak i realizacji - z systemem gospodarczym, który zaczął być budowany. Uwaga ta dotyczy również ocen realności wdrożenia postulatywnego modelu EPSOP.

Realizacja przynależnych polityce gospodarczo-obronnej zadań zależna będzie – tak jak ma to miejsce obecnie - od uwarunkowań bezpieczeństwa naszego państwa, zwłaszcza w aspekcie politycznym, militarnym, gospodarczym, jak również ekologicznym, społecznym i etnicznym, a także prawno-legislacyjnym – postrzeganych zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym.

W wymiarze zewnętrznym wpływ na politykę gospodarczo-obronną miały zarówno globalne jak i regionalne tendencje rozwojowe współczesnego świata, a także konkretne

---

[478] Por. L.Baj, ‚7 miliarda euro na innowacje, w: „Gazeta Wyborcza" 2007 nr 82, s.29.
[479] Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, MŚ, Warszawa czerwiec 2000.

interesy poszczególnych państw, regionów i ugrupowań. Natomiast w wymiarze wewnętrznym uwarunkowania rozwojowe naszego kraju przyniosły obok znaczących efektów również konkretne bariery i zagrożenia.

W Polsce, praktycznie w całym okresie transformacji systemowej, ujawnił się dylemat zaspokojenia coraz większych potrzeb obronnych państwa w stosunku do ograniczonych zasobów finansowych. Jego rozwiązanie sprowadza się do wypracowania kompromisu polityczno-społecznego. Jest on ściśle związany ze złym stanem finansów publicznych państwa a tym samym na ograniczaniu finansowania potrzeb obronności, czego wyrazem jest realny spadek wydatków budżetowych MON w Produkcie Krajowym Brutto (tabela 3.2).

Tabela 3.2. Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-2006
(w PLN wg cen bieżących)

Wyszczególnienie Lata	Poziom wydatków Budżetowych MON	% udziału w PKB	% udziału w budżecie państwa
1990	1591,9	2,47	10,00
1991	2042,9	2,26	8,50
1992	2932,1	2,34	7,61
1993	3846,5	2,27	7,66
1994	5117,0	2,23	7,43
1995	6594,4	1,96	7,23
1996	8313,2	1,97	7,65
1997	10076,7	1,96	8,02
1998	11686,9	1,94	8,36
1999	12242,3	1,84	8,85
2000	13139,4	1,76	8,76
2001	14032,2	1,80	8,11
2002	14585,5	1,81	7,92
2003	15323,3	1,82	8,18
2004	16198,5	1,76	8,19
2005	17578,1	1,80	8,20
2006	18251,4	1,76	8,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Finansów MON i Departamentu Polityki Budżetowej i Departamentu Budżetowego MON z lat 1990-2007.

Obniżenie wielkości budżetu MON Polski i jego udziału w PKB i BP które nastąpiło już w 1987 r. uległo dalszemu pogłębieniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych. Patrząc przez pryzmat udziału wielkości budżetu MON w PKB w całym analizowanym okresie w praktyce mieliśmy do czynienia z tendencja spadkową. Pewne symptomy nawrotu tendencji wzrostowych chociaż miały miejsce w latach 1992 i 1993 i latach 2001-2003 były tylko krótkotrwałymi. Planowany udział budżetu MON w PKB na lata 2006-2007 nie wskazuje na pozytywne odwrócenie długookresowej tendencji. Podobnie ma się rzecz z udziałem budżetu MON w budżecie państwa. Po wyraźnym jego obniżeniu w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych i wzroście w drugiej, lata pierwszej połowy pierwszej dekady XXI wieku przyniosły obniżenie do poprzedniego okresu i pewną względną jego stabilizację. Utrzymywanie tych tendencji nie jest dobrą przesłanką do urealnienia postulatywnego modelu EPSOP.

Porównanie wysiłku obronnego Polski z innymi krajami w oparciu o wielkość wydatków obronnych poszczególnych państw jest pełniejszą i bardziej poprawną jeśli odwoła się do kategorii wydatków obronnych przeliczonych na jednego mieszkańca. Pomimo znacznego wysiłku jaki Polska włożyła w ostatnich latach w wydatki obronne naszego kraju są one nadal pięciokrotnie niższe od średnich NATO oraz trzykrotnie niższe od średnich na jednego mieszkańca europejskich krajów NATO i UE (tabela 3.3.).Podobnie jest w przypadku przeliczenia wydatków obronnych Polski na jednego żołnierza. W tym porównaniu wydatki obronne naszego kraju wypadają nieco lepiej, ale nadal są one ponad trzykrotnie niższe od średniej NATO oraz ponad dwukrotnie niższe od średnich w europejskich krajach NATO i UE. Biorąc pod uwagę globalną wielkość budżetu wojskowego, Polska aktualnie zajmuje 13 miejsce w Europie pod względem jego udziału w PKB. Natomiast 14 miejsce w przeliczeniu na jednego żołnierza (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 Polska znajduje się w końcówce państw europejskich pod względem ponoszonego wysiłku obronnego.

Równolegle z redukcją wielkości wydatków budżetowych resortu MON podlegały redukcji stany osobowe armii (tabela 3.4.) Jeśli w końcu 1987 r. stan osobowy armii liczył 347 tys. to w końcu 2007 r. osiągnął wielkość 156,5 tys.. Ich redukcja okazała się większa niż wynikałoby to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych oraz szybsza niż w większości krajów europejskich. Oprócz redukcji stanów osobowych żołnierzy wyraźnemu obniżeniu uległa liczba pracowników cywilnych bo z 139 309 w końcu 1990 roku do 54 tys. w końcu 2005 roku.

Tabela 3.3. Wydatki obronne na tle innych państw NATO w 2006r.

Wyszczególnienie	W przeliczeniu na:	
	mieszkańca w USD	żołnierza w tys. USD
Polska (2006 r.)	154	40,6
Polska (2007 r.)	188	49,6
USA i Kanada	1464	338,2
Kraje UE w NATO	414	95,4
Europejskie kraje NATO	469	130,8
Razem NATO	848	190,8

Źródło: Budżet 2007, [w] http://www.mon.gov.pl/strona47

Tabela 3.4. Średnioroczne stany osobowe w resorcie ON w latach 1990-2007

Lata Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Żołnierze zawodowi (w tym nadterminowi i szeregowcy zawodowi)	122058	94828	91411	77874	84215	89552
Żołnierze zasadniczej służby wojskowej	187875	120006	85006	57371	61155	57000
RAZEM	309933	214834	176417	135245	145 370	146522

Źródło: opracowanie własne na podstawie : T.Baszczyński, Prognozowanie wydatków budżetowych resortu Obrony Narodowej, AON, Warszawa 2007, s.82.

Procesy redukcji stanów osobowych wojska dokonywały się również w poszczególnych jego rodzajach. I tak, w 2006 roku liczebność żołnierzy wg rozdziałów działu 752 – Obrona narodowa zakładała w Wojskach Lądowych stan 79 453 żołnierzy (to jest 55,6% ogółu), w MW stan 10 406 (to jest 7,3% ogółu), w Siłach Powietrznych stan 25 417 żołnierzy (to jest 17,8 % ogółu) i stan 27 537 żołnierzy (to jest 19,3%) w pozostałych rozdziałach tego działu.

Ponieważ utrzymanie stanów osobowych resortu obrony narodowej stanowi główna pozycje wydatków budżetowych tego resortu, ważną kwestią jest usankcjonowanie idei charakteru armii – czy ma to być armia z poboru, czy też armia z zawodowa (tabela 3.5). Obecnie, co jest istotne z punktu widzenia realizacji postulatywnego modelu EPSOP , wydaje się wariant armii zawodowej. Wskazują na to wypowiedzi przedstawicieli administracji państwowej w tym wojskowej[480].

[480] Wypowiedź prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, [w:] http://www.wp.mil.pl

Tabela. 3.5. Planowane stany osobowe resortu obrony narodowej w latach 2007-2012 w ujęciu wariantowym

L.p.	LATA WYSZCZEGÓLNIENIE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.	**Żołnierze zawodowi**						
	a. armia z poboru	81706	85509	90409	93909	97409	100409
	b. armia zawodowa	81706	84597	86607	87357	87359	87356
1.1.	**Oficerowie**						
	a. armia z poboru	24994	25720	25720	25720	25720	25720
	b. armia zawodowa	24994	24607	24607	24607	24607	24607
1.2.	**Podoficerowie**						
	a. armia z poboru	44753	44799	46449	46449	46499	46499
	b. armia zawodowa	44753	44758	45043	45043	44295	43295
1.3.	**Szeregowi zawodowi**						
	a. armia z poboru	11959	14900	18240	21740	25240	28240
	b. armia zawodowa	11959	15232	16957	17707	18457	19454
2.	**Nadterminowi/służba ochotnicza**						
	a. armia z poboru	5015	6254	9293	12470	15470	18470
	b. armia zawodowa	5015	8970	14970	17707	18457	19454
3.	**Zasadnicza służba wojskowa**						
	a. armia z poboru	52225	50893	45665	38697	31947	25422
	b. armia zawodowa	52225	46830	38580	-	-	-
4.	**Kandydaci, pchor.**						
	a. armia z poboru	1595	1620	1620	1620	1620	1620
	b. armia zawodowa	950	950	950	950	950	950
5.	**Razem żołnierze w służbie czynnej**						
	a. armia z poboru	140541	144276	146926	146696	146446	145921
	b. armia zawodowa	139896	141347	141107	116307	116309	116306
6.	**Przeszkolenie rezerwy**						
	a. armia z poboru	1396	1347	1347	1347	1347	1347
	b. armia zawodowa	1396	1347	1347	2947	2947	2947
7.	**Przeszkolenie studentów**						
	a. armia z poboru	645	720	720	720	720	720
	b. armia zawodowa	645	720	720	-	-	-
8.	**Ochotnicza służba w rezerwie**						
	a. armia z poboru	-	-	-	-	-	-
	b. armia zawodowa	-	-	-	30000	30000	30000
9	**Pracownicy wojska**						
	a. armia z poboru	52753	52753	52753	52753	52753	52753
	b. armia zawodowa	52753	52753	52753	52753	52753	52753

Źródło: opracowano na podstawie: T.Baszczyński, Prognozowanie wydatków budżetowych resortu Obrony Narodowej, AON, Warszawa 2007, s.177-170; Prognoza możliwości finansowania przygotowań obronnych w resorcie obrony narodowej w latach 2007-2012, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2006; Warunki finansowania Sił Zbrojnych RP, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2006.

Zmianę charakteru armii z armii typu poboru na armię zawodową wiąże się również ze zmianą struktury wydatków budżetowych MON na utrzymanie stanów osobowych armii. W latach 2006-2007 (wg rodzajów wydatków) przedstawiała się następująco: wydatki osobowe wynosiły odpowiednio 28,2% i 26,7%, a wydatki na emerytury 24% i 22%; wobec pozostałych wydatków wynoszących odpowiednio 27,8% i 28%.

Oprócz kwestii stanów osobowych wojska istotnym z punktu widzenia możliwości realizacyjnych postulowanego modelu EPSOP jest modernizacja techniczna armii. Analiza struktury podmiotowej wydatków obronnych MON wskazuje, że w dekadzie lat dziewięćdziesiątych była ona daleka od pożądanego kierunku rozwiązania tej kwestii (tabela 3.5). Wydatki na zakup uzbrojenia i wyposażenia technicznego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych wyraźnie się obniżyły, bo z 23% udziału wydatków budżetowych do 10%. Dopiero począwszy od 2001 roku następuje systematyczny wzrost udziału wydatków majątkowych w budżecie resortu obrony narodowej, który w 2006 roku osiągnął poziom 20,0%, a 2007 roku osiągnął on już poziom 23,3%. Oznacza to przekroczenie 20% wskaźnika zalecanego w NATO. W ramach tych wydatków finansowane są programy związane m.in. z pozyskaniem kołowych transporterów opancerzonych oraz przeciwpancernych pocisków kierowanych. Ponadto możliwości modernizacyjne zwiększane są środkami pochodzącymi z „programu samolotowego". W ostatnich trzech latach nastąpiła intensyfikacja wykorzystania środków rezerwy celowej będących w dyspozycji MON. Wiązało się to przede wszystkim z przygotowaniem infrastruktury lotniskowej, do przyjęcia pierwszych samolotów F-16 w listopadzie 2006 r.

Oczekiwanym kierunkiem zmian jest zwiększenie udziału wydatków majątkowych (zakupy inwestycyjne oraz inwestycje budowlane), czyli tych które decydują o rozwoju SZ RP. Powinny być one większe od 20%. Ta wielkość wskaźnika jest zalecana w strukturach sojuszu NATO. Jednocześnie udział wydatków bieżących powinien ulec dalszemu zmniejszeniu, co ściśle powiązane jest także ze zmniejszeniem wydatków przeznaczonych na utrzymanie stanów osobowych. Podejście to znalazło wyraźne odzwierciedlenie w założeniach wydatków budżetowych na 2007 rok. Określono, że w tym roku głównymi kierunkami wydatków będą: a) realizacja zobowiązań wynikających z Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych, Praskich Zobowiązań na rzecz Zdolności Obronnych (PCC), zabezpieczenie działalności Sił Odpowiedzi NATO (SON) oraz Grup Bojowych Unii Europejskiej (GB UE; b) modernizacja jednostek zaliczanych do Sił Wysokiej Gotowości Zdolnych do Przerzutu HRF(D); c)zabezpieczenie udziału jednostek wojskowych uczestniczących w operacjach pokojowych poza granicami kraju; d) dalsze

zwiększanie stopnia profesjonalizacji SZ RP oraz e) poprawa warunków socjalno-bytowych żołnierzy.

Zaplanowane na 2007 rok wydatki zostały skierowane na: realizację Celów SZ NATO i Wymagań Długoterminowych dla RP oraz Praskich Zobowiązań na rzecz Zdolności Obronnych (PCC); utrzymanie gotowości sił wydzielonych do udziału w operacjach NATO, ONZ i koalicyjnych; utrzymanie sił przeznaczonych do zwalczania terroryzmu, zapewnienie pełnego przygotowania jednostek wydzielanych do udziału w operacji ISAF w Afganistanie; zapewnienie płynnego wdrożenia do eksploatacji nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego; uczestnictwo w budowie sojuszniczego systemu rozpoznania obiektów naziemnych (AGS) oraz w systemie wczesnego ostrzegania i naprowadzania NAPMO. Rok 2007 był kolejnym, w którym finansowanie wydatków obronnych Polski zostanie wsparte znaczącymi funduszami pochodzącymi z NATO (przeznaczonymi na realizację inwestycji wynikających z Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w dziedzinie Bezpieczeństwa), a także z pomocy zagranicznej rządu Stanów Zjednoczonych.

W perspektywie czasowej do 2012 roku sfinansowanie 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 jak również 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. Również tendencję spadkową będą miały te wydatki w przewidywanym budżecie państwa do ok. 5,2 % w 2012 r.[481] (tabela3.6). Prognozy te w części są weryfikowane i uwzględnione w prognozie kształtowania się wydatków obronnych Polski oraz wydatków budżetowych MON w latach 2007 – 2012 (tabela 3.7).

Odzwierciedleniem oczekiwań co do zmiany struktury budżetu MON jest prognoza wielkości budżetu modernizacji technicznej armii na lata 2007-2012 (tabela 3.8.). W procesie tym dostrzeżono potrzebę uczestnictwa oprócz przedsiębiorstw zbrojeniowych także przedsiębiorstw cywilnych (tabela 3.9).

---

[481] Por. Program Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998-2012, Sztab Generalny, Warszawa 1998

Tabela 3.6. Prognoza wydatków działu obrona narodowa w latach 2000-2012
(w PLN wg. cen stałych)

Lata	Wydatki działu obrona narodowa mln zł	Dynamika wzrostu, rok poprzedni = 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, Warszawa 1998.

Tabela 3.7. Prognoza kształtowania się wydatków obronnych Polski oraz wydatków budżetowych MON w latach 2007 – 2012 (wg cen bieżących)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Razem 2007-2012	
							Kwota	Średnie tempo wzrostu
Produkt krajowy brutto – mld zł – w cenach bieżących	1091,7	1168,8	1248,0	1332,8	1423,4	1512,5	7777,3	6,7%
Wskaźnik realnego Wzrostu PKB	1,046	1,050	1,045	1,045	1,045	1,040	x	x
Deflator	1,014	1,020	1,022	1,022	1,022	1,022	x	X
Wskaźnik cen tow. i usług konsumpcyjnych	1,019	1,025	1,025	1,025	1,025	x	x	x
Wydatki obronne kształtowane stosownie do ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP								
Udział wyd. obronnych w PKB roku poprzedniego	1,95%	1,95%	1,95%	1,95%	1,95%	1,95%	x	x
Wydatki obronne Polski – mln zł – ceny 2006 r.	20067,5	21288,2	22791,1	24336,2	25990,6	27756,9	142230,4	7,8%
Wydatki obronne Polski – mln zł – ceny 2007 r.	20067,5	20768,9	21598,6	22598,6	23546,2	24533,1	133207,1	5,4%
	1,090	1,035	1,044	1,042	1,042	1,042		
Wydatki innych resortów w dziale Obrona narodowa	44,7	45,4	46,1	46,8	47,5	48,20	278,7	4,8%
Wydatki budżetowe MON	20022,7	20723,5	21646,8	22551,8	23498,7	24484,9	132928,4	5,4%

Wydatki obronne kształtowane stosownie do ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie SZ RP w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji oraz stosownie do wytycznych Rady Ministrów								
Wydatki na realizację „programu samolotowego" w mln zł – ceny 2006r., w tym:	**535,7**	**559,5**	**582,9**	**607,3**	**632,8**	**656,0**	**3574,1**	**7,0%**
1. Wydatki Min. Finansów	479,4	555,2	581,2	606,2	632,8	657,3	3512,2	24,4%
2. Wydatki budżetowe MON	53,7	2,2	1,6	1,1	-0,1	-1,4	57,2	X
Ogółem wydatki budżetowe MON								
Ogółem wydatki Budżetowe MON	**20076,4**	**20725,7**	**21648,5**	**22552,9**	**23498,6**	**24483,5**	**132985,6**	**5,0%**
Dynamika	108,0%	103,2%	104,5%	104,2%	104,2%	104,2%	x	X

Źródło: Warunki finansowania SZ RP na lata 2007-2012, DB MON.

Tabela 3.8. Prognoza wielkości budżetu modernizacji technicznej na lata 2007-2012 (w mln. zł.)

Rok	**2007**		**2008**		**2009**		**2010**		**2011**		**2012**		**Razem**	
Wartości planu	333		4848		5354		5959		6614		7342		34450	
Dostawy	3768	87 %	4215	87 %	4733	88 %	5250	88 %	5820	88 %	6461	88 %	30247	88 %
Usługi	565	13 %	633	13 %	621	12 %	709	12 %	794	12 %	881	12 %	4203	12 %

Źródło: Warunki finansowania SZ RP na lata 2007-2012, DB MON, Warszawa, lipiec 2006 r.

Tabela 3.9. Planowany udział przedsiębiorstw cywilnych w modernizacji technicznej S.Z. R.P. w latach 2007-2012 (w mln. zł.)

ROK	**2007**		**2008**		**2009**		**2010**		**2011**		**2012**		**Razem**	
Wartość Planu	**4333**		**4848**		**5354**		**5959**		**6614**		**7342**		**34450**	
Łącznie	**3082**	**71%**	**3852**	**79%**	**4272**	**80%**	**4896**	**82%**	**5225**	**79%**	**5800**	**79%**	**27127**	**79%**
Dostawy	**27724**	**63%**	**3394**	**70%**	**3804**	**71%**	**4309**	**72%**	**4762**	**72%**	**5286**	**72%**	**24279**	**70%**
Usługi	**359**	**8%**	**458**	**9%**	**468**	**9%**	**587**	**9%**	**661**	**10%**	**734**	**10%**	**3267**	**9%**

Źródło: Warunki finansowania SZ RP na lata 2007-2012, DB MON, Warszawa, lipiec 2006 r.

Polska na wykonanie zadań związanych z obronnością kraju przeznacza środki zaplanowane w części 29 Obrona narodowa, a w dziale 752 Obrona narodowa w pozostałych częściach budżetu państwa na realizację Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych. Muszą być one kształtowane zgodnie z formułą zawartą w ustawie z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP. Oznacza to, iż wydatki obronne w każdym następnym roku muszą osiągnąć poziom nie niższy niż 1,95% produktu krajowego brutto roku poprzedniego. Dodatkowe zaś środki na zwiększone wysiłku obronnego (np. na zabezpieczenie realizacji Programu wyposażania Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe) ujęte muszą być w innych częściach budżetu państwa (Ministra Finansów oraz w rezerwach celowych). Niezależnie od środków budżetowych, na finansowanie zadań obronnych wykorzystane są także środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych (krajowych i zagranicznych). Dodatkowymi Krajowymi źródłami finansowania obronności mogą być środki z: Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych; prywatyzacji przemysłu obronnego; badań obronnych w Ministerstwie Edukacji i Nauki. Natomiast zagranicznymi środki z: Programu Inwestycji NATO (NSIP); Programu Pomocy Wojskowej USA (FMF); Międzynarodowego Program Nauczania i Szkolenia (IMET); czy też Programu Walki z Terroryzmem (CTFP).

Wszystkie prognozy budżetowe powinny stanowić punkt wyjścia do rzeczywistych działań w obszarze programowania i podejmowania racjonalnych decyzji, to jest takich, które w faktycznych działaniach pozwolą maksymalizować efekty podejmowanych zadań.

Dotychczasowy przebieg transformacji ustrojowej – pomimo problemów i trudności pozwala mieć pewność, że jako Państwo zmierzamy we własnym kierunku. Dotyczy to także sporów i problemów ekonomicznych, logistycznych i wszelkich innych związanych z obronnościa państwa.

ZAKOŃCZENIE

Podjęte i przeprowadzone w rozprawie analizy upoważniają do sformułowania szeregu wniosków.

Pierwszy. Sytuacja polityczno-militarna, w której znalazła się Europa po 1989 roku, w tym także Polska, powodują konieczność weryfikacji poglądów na temat zagadnień bezpieczeństwa narodowego i obronności kraju. Wymóg ten potwierdzają także lata pierwszej dekady XXI wieku. Dokonujące się przemiany w Europie i na świecie oraz złożoność problematyki bezpieczeństwa, a także jego zależność od stanu gospodarki narodowej sprawiają, że w tej dziedzinie należy dokonywać istotnych zmian jakościowych. Wymaga to stworzenia sprawnego systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanego na różne formy konfliktów, z których większość, rozgrywająca się obecnie w warunkach pokojowych, skutecznie destabilizuje rozwój państwa osłabiając tym samym jego system obronności. Stąd też system ten powinien być ukierunkowany na rozwiązywanie wszelkich konfliktów, zapobieganie im, obronę przed nimi i ich następstwami. Obecnie skuteczne kształtowanie systemu obronności Polski – jak i każdego kraju należącego do NATO - wymaga innego spojrzenia na bezpieczeństwo i obronność państwa, bowiem musi ono godzić interes narodowy i suwerenność danego kraju z interesem sojuszniczym. Ponad to ważną kwestią jest rozumienie istoty pojęć bezpieczeństwo i obronność oraz relacji między nimi. Są to kategorie społeczno-polityczne bardzo zbliżone do siebie, ale nie tożsame. Obronność jest pojęciem węższym i zawiera się w treści pojęcia bezpieczeństwa. Jest ona jednym z atrybutów bezpieczeństwa państwa, głównie w aspekcie jego tworzenia i utrzymania, a system obronności kraju jest ściśle związany z systemem bezpieczeństwa narodowego i odwrotnie. Oba zaś te pojęcia są podporządkowane interesowi narodowo-państwowemu i narodowej racji stanu (niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe oraz ochronę środowiska).

Drugi. System obronności państwa (SOP) jest tym pojęciem, które uznać należy za synonimicznie zbliżone do systemu obrony państwa, ale nietrafne w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa państwa. W odniesieniu do podjętych rozważań postrzegany będzie on jako zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz utrzymania bezpieczeństwa państwa. Tworzyć go będzie skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów potencjału obronnego własnego i możliwości sojuszniczego wsparcia, działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. Jako taki jest systemem zorganizowanego działania potencjału obronnego

i odpowiednio przygotowaną administracją, gospodarką narodową i całym społeczeństwem zapewniającym zachowanie (w kontekście możliwości i zagrożeń militarnych) suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa, bezpieczeństwa i swobody działania instytucji państwowych oraz pokojowych warunków życia i rozwoju społeczeństwa, we wszystkich stanach funkcjonalnych państwa.

Trzeci. Funkcjonowanie SOP jest funkcją rodzajów zagrożeń, które to generują konkretne stany obronności państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia; klęski żywiołowej) i wojny. Realizacja zaś zadań przypisanych każdemu stanowi jest pochodną sytuacji ekonomicznej państwa. SOP funkcjonuje w określonych strukturach państwowych i konkretnych dziedzinach ich działalności (polityczno-społecznej; administracyjno-gospodarczej; militarnej; ochrony państwa i obrony cywilnej). Sprawność i użyteczność tego systemu zależy od jego ekonomicznych podstaw. Te zaś współtworzą podłoże do decyzji dotyczących kształtu: strategicznych i średniookresowych planów gospodarczo-obronnych, założeń polityki bezpieczeństwa narodowego i obronności kraju, planów rozwoju sił zbrojnych, zobowiązań sojuszniczych w ramach uczestnictwa w koalicyjnym sojuszu obronnym, planów przygotowań obronnych w gospodarce narodowej, wielkości środków finansowych na zadania z zakresu bezpieczeństwa.

Czwarty. Polski interes narodowy determinuje konieczność utrzymywania i systematycznej modernizacji systemu obronności RP. Musi on zachować gotowość do rozwinięcia i skutecznego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w stanie kryzysu lub wojny. Oprócz wzajemnego powiązania podsystemów go stanowiących (kierowania obronnością, militarnego i pozamilitarnego) sprzężony musi być również z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa. Takie powiązanie sprawia, że stworzone są warunki polityczne uruchamiające skuteczne wykonanie gwarancji bezpieczeństwa. Zagrożenie bezpieczeństwa, integralności terytorialnej, czy też suwerenności naszego kraju lub państw sojuszniczych, oznacza w przypadku Polski (a dotyczy to także innych krajów członkowskich) odpieranie agresji w ramach wspólnej obrony sojuszniczej.

Piąty. W kształtowaniu rzeczywistości gospodarczo-obronnej w obszarze obronności i bezpieczeństwa, istotną rolę odgrywa państwo, tak w wymiarze realnym jak i funkcjonalnym. Pełni ono w tej kwestii szereg funkcji (poznawczą, kreatywną i aplikacyjną) pozostających między sobą w ścisłych związkach i zależnościach. Źródłem generowania tych funkcji jest organizacja podsystemu kierowania obronnością. Tworzą go organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, które to wraz ze swoim aparatem

wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, spełniają funkcje dążące do przygotowania systemu obronności kraju do stosownego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego) i wojny. Wśród szeregu organów władzy państwowej odpowiedzialnych za kształt polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności odpowiedzialność ponoszą: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów RP, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Minister Obrony Narodowej, Sztab Generalny WP, a w przeszłości także Komitet Spraw Obronnych RM.

Szósty. Istotnym czynnikiem oddziaływującym pośrednio i bezpośrednio na stan bezpieczeństwa naszego kraju, na jego obronność jest ład międzynarodowy, obejmujący zewnętrzne bliższe i dalsze otoczenie RP. We współczesnym świecie oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego, na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach, wpływa wiele złożonych czynników, lokujących się w obszarze aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań geopolitycznych, polityczno-wojskowych (polityczno-militarnych), geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych (zwłaszcza obronno-ekonomicznych) a przede wszystkim ekonomicznych (tak wewnętrznych jak i zewnętrznych). Wszystkie one, chociaż w różnym zakresie, współtworzą uwarunkowania – tak dla sfery regulacyjnej, jak i realnej oraz funkcjonalnej – ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa, który to postrzegać trzeba jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urządzeń, środków) działających na rzecz zapewnienia obronności (bezpieczeństwa) państwa. Pełni on w stosunku do ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa funkcje organizatorskie, planistyczne, pobudzające i kontrolne. Składa się on z: organizacji systemu obronności; dostosowania potrzeb bezpieczeństwa kraju do możliwości gospodarki narodowej; mobilizacji gospodarki; militaryzacji gospodarki oraz zbrojeń.

Siódmy. Ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa muszą być identyfikowane w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Wpływ na funkcjonowanie ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa mają: parlament (Sejm RP i Senat RP), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi ministrami (Radą Ministrów) – zwłaszcza resortów gospodarczych i organami na kolejnych, niższych szczeblach administracji publicznej - wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) oraz, w sposób pośredni. Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Komitet Rady Ministrów i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju.

Ósmy. Tworzenie, utrzymywanie i rozwój ekonomicznych podstaw systemu kierowania obronnością (bezpieczeństwa) państwa rodzi wiele dylematów wyboru skali powiązań gospodarki obronności i bezpieczeństwa państwa oraz obciążeń gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa. Na polskim gruncie treści tych powiązań sprowadzają się do: finansowania obronności, utrzymywania bazy produkcyjno-usługowej oraz bezpieczeństwa ekonomicznego. Wszystko to sprawia, że ekonomiczne podstawy systemu obronności (bezpieczeństwa) państwa są obszarem trudnym do sprawnego zarządzania i koordynowania poczynań. W praktyce, zmiany i przeobrażenia systemowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne. Wyrazem tego jest ograniczona percepcja zasad funkcjonowania wielu agend rządowych, a także administracji cywilnej i wojskowej oraz występujące ułomności prawne. Sytuacja taka jest wysoce niekorzystna i nie sprzyja dążeniom do efektywnego rozwiązywania wielu problemów z zakresu obronności (bezpieczeństwa) państwa. Zapominany jest przy tym podstawowy wymóg nakazujący rozwiązywanie tych problemów przy uwzględnieniu realiów gospodarki rynkowej.

Dziewiąty. Korzeni politycznych uwarunkowań funkcjonowania gospodarczych podstaw systemu obronności kraju, należy się doszukiwać w przemianach końca lat 80-tych i początku lat 90-tych XX wieku. Zmierzch systemu socjalistycznego zapoczątkował przemiany w skali globalnej w sferze politycznej, gospodarczej oraz militarnej. Wraz z nadejściem lat 90-tych nastąpił proces obumierania i rozpadu bloku militarnego, jakim był Układ Warszawski (UW) i układu gospodarczego jakim była Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Polska znalazła się bez sojuszników w sferze militarnej i partnerów w sferze gospodarczej. Wymusiło to konieczność poszukiwań nowej orientacji dla naszego kraju. Z perspektywy tych kilkunastu lat widać, iż dążenie do przynależności nie tylko geograficznej, bo także politycznej, ekonomicznej i militarnej do Europy, a także przynależność Polski do najbardziej znaczących organizacji międzynarodowych była słusznym kierunkiem i z pewnością będzie to determinowało w dalszym ciągu sytuację polityczną, gospodarczą i obronną Polski.

Dziesiąty. Istotny wpływ na uwarunkowania kształtowania i funkcjonowania ekonomicznych podstaw SOP, ma położenie geograficzne danego kraju, a ściślej wynikające z niego uwarunkowania geofizyczne i geostrategiczne. W ostatniej dekadzie XX wieku Polska radykalnie zmieniła swoje położenie geostrategiczne. Jeśli do roku 1989 była położona w „otulinie" krajów socjalistycznych i sąsiadowała jedynie z trzema państwami, to w wyniku przemian lat dziewięćdziesiątych obecnie graniczy ona bezpośrednio z 7 państwami. Wśród krajów tych występuje znaczne zróżnicowanie pod wieloma względami.

Jedenasty. Znaczący wpływ na kształtowanie ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa miały uwarunkowania ekonomiczne. W procesie transformacji systemowej zmiany w ich obszarze dokonywały się etapowo. Z reguły miały pozytywny oddźwięk, chociaż niejednokrotnie wiązały się z wdrożeniem bolesnych i kosztownych procesów. Często posunięcia reformatorskie natrafiały na liczne przeszkody. Wiązały się one ze skutkami jakie przyniosła działalność państwa (rządu) w sferze kreacji i realizacji polityki społecznej.

Dwunasty. Potencjał militarny Polski, tak w wymiarze czasowym, jak też przestrzennym – porównawczo odniesiony do państw sąsiedzkich, podlegał nieustannym zmianom. Wielkości sił zbrojnych poddana została ogólnej tendencji do ich zmniejszania, przy dość głębokim charakterze ich redukcji utrzymywała się na poziomie niższym od państw liczniejszych i obszarowo większych. Znaczące zmiany dokonały się również w zakresie wyposażenia sił zbrojnych. Były one podobnie jak stany osobowy poszczególnych armii, regulowane poprzez międzynarodowe porozumienia i traktaty, które narzucają określone limity w omawianym zakresie. Przez długi okres, podobnie jak inne kraje sąsiedzkie – poza Niemcami – Polska dysponowała sprzętem przestarzałym, który powinien być jak najszybciej wymieniony bądź zmodernizowany. Redukcji liczebności i wyposażenia towarzyszyły zmiany jakościowe w strukturach organizacyjnych Sił Zbrojnych, przygotowywanych do udziału w konfliktach lokalnych, misjach pokojowych czy operacjach humanitarnych. Jednocześnie dało się zaobserwować intensywny postęp techniczny w dziedzinie środków walki, nowoczesna technika i organizacja zaczęła być traktowana jako substytut dla liczebności.

Trzynasty. Tendencje zmian dokonujących się w Siłach Zbrojnych RP znalazły odzwierciedlenie w kształtowaniu się wydatków wojskowych w naszym kraju. Porównanie ich z wielkością państw sąsiedzkich uwidoczniło bardzo duże zróżnicowanie. Pod względem wysiłku militarnego Polska lokuje się w środku państw sąsiedzkich. Daje się zauważyć jego stopniową redukcję, co jest logicznym następstwem ogólnie panujących tendencji w tym obszarze na świecie. W rozmiarach bezwzględnych Polska wydaje nieporównywalnie mniej środków niż potęgi europejskie (Rosja, Niemcy) dysponujące wielkim potencjałem ekonomiczno-obronnym, mające inne interesy, tradycje i ambicje globalne. Ponieważ główną pozycję wydatków budżetowych resortu obrony narodowej stanowi utrzymanie stanów osobowych, ważną kwestią jest usankcjonowanie idei charakteru armii – czy ma to być armia z poboru, czy tez armia zawodowa. Zmiany te jednak wymuszą potrzebę nowej filozofii budowy systemu obronności państwa i kształcenia kadr dla nich. Potrzebna wydaje się zmiana

mentalności kadry zawodowej wobec zawodowych żołnierzy. Oprócz kwestii stanów osobowych wojska istotnym z punktu widzenia możliwości realizacyjnych postulowanego modelu EPSOP jest modernizacja techniczna armii. Oczekiwanym kierunkiem zmian jest zwiększenie udziału wydatków majątkowych (zakupy inwestycyjne oraz inwestycje budowlane), czyli tych które decydują o rozwoju SZ RP. Rodzi to także potrzebę działań legislacyjnych sprowadzających się do przeredagowania lub przyjęcia nowych ustaw.

Czternasty. Znaczący wpływ na kształtowanie ekonomicznych podstaw SOP mają uwarunkowania legislacyjne (prawno-legislacyjne). Znajdują one swoje „namacalne" odzwierciedlenie w prawie wszystkich wcześniej poruszonych obszarach uwarunkowań tzn.: politycznych, ekonomicznych, społecznych i militarnych. Wyrazem ich kształtowania są natomiast oficjalne państwowe dokumenty doktrynalne, planistyczne i programowe o charakterze strategicznym. Ich tworzenie zdeterminowało wiele uwarunkowań wewnętrznych jak i zewnętrznych. Analiza tego typu aktów pozwala stwierdzić, iż rządowe koncepcje i programy kształtowania bezpieczeństwa i obronności kraju, oprócz wymagań nakreślonych procesami transformacji ustrojowej, z początkiem lat 90-tych zostały podporządkowane działaniom dostosowawczym do ustaleń wiedeńskich.

Piętnasty. Stan i kondycja ekonomicznych podstaw SOP w okresie transformacji systemowej była dalece zróżnicowana w poszczególnych latach Gospodarka narodowa każdego państwa, na co już wskazano w dotychczasowych rozważaniach, realizuje określone zadania obronne. W ich osiąganiu uczestniczy tylko część jej obszarów o różnym stopniu przydatności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa. Udział tych obszarów zmienia się w zależności od intensywności zagrożenia konfliktem i ich charakteru. Z punktu widzenia podjętych dociekań w sferę zainteresowań systemu obronności państwa wchodzą obszary służące wyłącznie zapewnieniu obronności (bezpieczeństwa) - odpowiadające w istocie gospodarce obronnej państwa oraz obszarowi podwójnego zastosowania, w którym trzeba widzieć swoistą rezerwę gospodarki obronnej, ponieważ stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowany do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych. W sumie oba te obszary tworzą ekonomiczne podstawy obronności kraju. Jego rozmiary i struktura powinny odpowiadać przewidywanym zagrożeniom.

Szesnasty. Zapewnienie obronności państwa ze strony gospodarki obronnej jest zależne w bardzo dużym stopniu od sprawności i mobilności systemu kierowania gospodarką obronną. Podmiotowo stanowi go zbiór centralnych organów władzy i administracji państwowej (ustawodawczych i wykonawczych) oraz urzędy wojewódzkie, gminne i podmioty gospodarcze. Istotą tego zbioru jest to, że zadania dla gospodarki obronnej są

ustalone przez naczelne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a ich realizacją zajmują się wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej. W ujęciu przedmiotowym jest on pochodną założeń polityki bezpieczeństwa narodowego, strategicznych i średniookresowych programów obrony kraju; planów rozwoju Sił Zbrojnych; planów przygotowań obronnych w gospodarce; ustawy budżetowej oraz budżetu państwa i budżetów gmin.

Siedemnasty. Głównym elementem ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa jest gospodarka obronna. Istnieje ona w każdym państwie, bowiem jej powinnością jest realizacja zadań obronnych i angażowanie w tym celu części gospodarki narodowej. Stanowi ona odzwierciedlenie zaspokajanych potrzeb systemu obronności państwa stosownie do stanów zagrożenia militarnego bezpieczeństwa narodowego i jest ona nierozłączną częścią systemu obronności państwa. Jej udział w życiu gospodarczym społeczeństwa jest zróżnicowany i zależny od stanów funkcjonowania państwa oraz pełnionych funkcji obronnych państwa. W systemie obronności państwa umiejscowiona jest ona w obrębie układu pozamilitarnego. Stoi przed nią także szereg zadań do realizacji na potrzeby Sił Zbrojnych.

Osiemnasty. Polski przemysł zbrojeniowy znajduje się w nie najlepszej kondycji. Konkurencyjność polskich wyrobów zbrojeniowych jest dalece ograniczona, mimo, że zaliczana jest do czołowych eksporterów broni konwencjonalnej na świecie. W grupie państw sąsiedzkich lokuje się jednak w końcówce. Jego kondycja wiąże się z dokonującymi się, poczynając od całej dekady lat 90-tych, procesami daleko idącej restrukturyzacji. Jest ona także pochodną zmian które dokonały się w świecie. Wewnątrz kraju przyczyny tej sytuacji upatrywać należy w fakcie utracenia przez przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego większości z dotychczasowych przywilejów, oraz uzyskania pełnej samodzielności finansowej. Większość z nich nie potrafiła się jednak przystosować się do nowej sytuacji, co spowodowało narastanie trudności rozwojowych. Pogłębiało je także rosnące zadłużenie z tytułu nieuregulowania znacznych należności za dostarczany sprzęt kontrahentom zagranicznym zgodnie z wcześniejszymi umowami. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu były dalece nieskuteczne. Równocześnie daleko idącemu przewartościowaniu uległy pełnione przez niego funkcje. Oceny formułowane z perspektywy dnia dzisiejszego wskazują i dowodzą, iż rozwój przemysłu obronnego w ostatniej dekadzie XX wieku, a także w pierwszych latach XXI wieku był daleki od zadawalającego, bowiem zdolności tego przemysłu do wytwarzania określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami stanu bezpieczeństwa państwa uległy znacznemu ograniczeniu, a w niektórych

asortymentach nawet eliminacji. Obecnie oferta polskiego przemysłu zbrojeniowego staje się coraz bardziej interesująca na światowych rynkach, nie tylko ze względu na cenę ale i jakość sprzętu, eksploatowanego często przez użytkowników o nie najwyższych kwalifikacjach, w ekstremalnych warunkach klimatycznych. Jego zaś perspektywy rozwojowe odwołują się do strategii konsolidacji, poprawy efektywności i wspierania rozwoju przez państwo.

Dziewiętnasty. Jednym z podstawowych czynników kształtowania systemu obronności państwa jest jego infrastruktura obronna, którą tworzą urządzenia i instytucje warunkujące skuteczność działania systemu obronności państwa. W jej obszarze wyróżnia się infrastrukturę wojskową i infrastrukturę obrony cywilnej oraz coraz częściej także infrastrukturę społeczną i techniczno-ekonomiczną. Jest ona elementem infrastruktury państwa, obejmującym obiekty i urządzenia stałe oraz instytucje niezbędne do funkcjonowania systemu obronności państwa. Tworzona jest głównie w czasie pokoju, ale rozwijana również w okresie zagrożenia i wojny. Oceniając jej stan w ostatnich latach należy stwierdzić, iż realizacja zadań w tym zakresie, ze względu w głównej mierze na brak środków, okazuje się dalece niewystarczająca. Dotyczy to także w znacznej mierze infrastruktury kierowania systemem obronności państwa. Infrastruktura ta w Polsce charakteryzuje się cechami nie spełniającymi w znacznym zakresie wymagań dyktowanych wyzwaniami cywilizacyjnymi oraz wymaganiami wynikającymi z członkostwa Polski w NATO. Jest ona bardzo rozproszona. Stan ten ujawnia wiele zagrożeń, a w konsekwencji ujawnia także wiele obszarów wymagających zmian. Są nimi alokacja infrastruktury, dekapitalizacja substancji materialnej, duża awaryjność a w konsekwencji kosztowność eksploatacji, nieopłacalność remontów oraz niski poziom bezpieczeństwa pracy. Sytuacja ta jest zaprzeczeniem tendencji panujących w państwach NATO, polegających na dążności do tworzenia zwartych instytucji ministerialnych w odniesieniu do ich zmian i przestrzennego usytuowania. Pomiędzy poszczególnymi instytucjami występuje intensywna wymiana korespondencji w postaci pism co nie sprzyja sprawnemu funkcjonowaniu ministerstwa, lecz dodatkowo obciąża ciągle niski jego budżet. Najbardziej rzucającą się cechą infrastruktury kierowania obronnością w Polsce jest znaczne rozproszenie dyslokacji ogniw (instytucji) tworzących (mających tworzyć) ośrodek centralny. Stan ten powoduje szereg niedogodności w codziennym funkcjonowaniu Ministerstwa Obrony Narodowej. Obecna infrastruktura kierowania obronnością nie zapewnia wystarczających warunków do sprawnego funkcjonowania, jak również nie zapewnia koniecznego bezpieczeństwa informacji i osób oraz nie daje szans na jej modernizację do wymogów NATO, a w konsekwencji stwarza niekorzystny wizerunek Polski - państwa członka NATO.

Dwudziesty. Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiednich rezerw gospodarczych, tworzących bazę surowcowo-energetyczną dla zapewnienia ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Rodzi to konkretne potrzeby rezerw gospodarczych dla systemu obronności państwa.

Dwudziesty pierwszy. Niezwykle ważnym elementem kształtowania systemu obronności państwa jest postęp naukowo-techniczny. Decyduje on o jakości uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wywiera także wpływ na postęp w obszarze niemilitarnym. W sytuacji dużej różnorodności sprzętu i wyposażenia będących współcześnie na stanie Sił Zbrojnych jest niemożliwym, aby państwo wielkości Polski i przy jego poziomie rozwoju ekonomicznego mogło samodzielnie zaspakajać całość potrzeb w tym obszarze. Państwa będące na znacznie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego odchodzą od samodzielnego opracowania skomplikowanych i drogich systemów uzbrojenia. Następuje w obszarach wymagających dużych nakładów finansowych i intelektualnych współpraca i specjalizacja. Z tych powodów wydaje się, że Polska także powinna poddać się specjalizacji w wybranych dziedzinach produkcji zbrojeniowej w oparciu o rodzimą myśl techniczną oraz w oparciu o międzynarodową współpracę naukową. Zachodzące przekształcenia w naszym kraju, a także głęboki kryzys w obszarze potencjału naukowo-badawczego (wyrażający się deprecjacją wyposażenia i silnym odpływem kwalifikowanych pracowników), wyraźnie ograniczył wkład nauki w kształtowanie ekonomicznych podstaw systemu obronności kraju. Wyraźnemu osłabieniu uległy przy tym więzi nauki cywilnej z obroną narodową.

Dwudziesty drugi. Niewydolność polskiego systemu gospodarczego, aby w pełni zaspokajać potrzeby zgłaszane przez Siły Zbrojne, wymusza nawiązywanie coraz szerzej międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej. W dziedzinie obronności i bezpieczeństwa odznacza się ona słabą dynamiką, koncentrując się na jedynie wybranych zagadnieniach i nie uwzględniając szeregu ważkich aspektów. Dotyczy to zwłaszcza sfery gospodarczo-obronnej, w której współpraca ta ma zdecydowanie mniejszy zakres, aniżeli w sferze wojskowej i sferze politycznej. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać trzeba w braku instytucji koordynującej rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa we wszystkich jej aspektach.

Dwudziesty trzeci. Zaspokojenie ekonomicznych potrzeb systemu obronności państwa, powinno znaleźć swój wyraz w założeniach i realizacji polityki gospodarczo-obronnej. Sytuacja gospodarcza kraju pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych wymusiła na

państwie określone zachowania w obszarze zaspokojenia potrzeb na rzecz kształtowania obronności kraju. Znalazły one wyraz w malejącej wielkości wydatków obronnych, a te skutkowały konkretnym poziomem zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych i Obrony Cywilnej kraju. Stan ten już po wstępnej analizie należy określić jako dalece niezadowalający i mogący rodzić zagrożenia. Budowa przyszłościowego, a podjętego obecnie systemu obrony państwa stanowiącego jednocześnie element koalicyjnego systemu obronnego wymaga zaspokojenia jego potrzeb we wszystkich jego elementach funkcjonalnych.

Dwudziesty czwarty. Generalną zasadą polityki bezpieczeństwa państwa jest obciążenie kosztami związanymi z utrzymaniem niezawisłości i bezpieczeństwa państwa wszystkich obywateli naszego kraju. Odnoszona jest ona zarówno do czasu pokoju, jak i zagrożenia oraz wojny. Żaden system obronny, bez względu na poziom rozwoju gospodarczego, technologicznego, czy też cywilizacyjnego danego kraju nie jest w stanie pokryć w pełni własnego zapotrzebowania na środki, materiały, pracę itp. Poziom samozaspokojenia zależy od poziomu zagrożenia jakiemu ma się przeciwstawić system obronny, im wyższy, większego będzie wymagał świadczenia. Świadczenia na rzecz obronności mogą obejmować następujące elementy: świadczenia osobiste, świadczenia rzeczowe oraz świadczenia szczególne. W poruszonej materii sytuacja zmieniała się w Polsce przez cały okres transformacji w wyniku dostosowywania się do rozwijającej się dynamicznie gospodarki rynkowej, a co najważniejsze do dnia dzisiejszego nie udało się wypracować spójnego programy w zakresie realizacji wszystkich rodzajów świadczeń tj.: osobistych, rzeczowych i szczególnych.

Dwudziesty piąty. Podsystem wsparcia logistycznego sojuszniczych wojsk NATO na obszarze Polski (HNS) jest stosunkowo nowym elementem systemu logistyki obronnej. Uzupełnia on na miejscu potencjał i możliwości przybywających do Polski sił sojuszniczych. Realizowanie go z wykorzystaniem zasobów wojskowych i środków cywilnych okazało się celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo. Sięganie do cywilnych źródeł zasilania pozwala z jednej strony utrzymywać nienaruszone zasoby własne wojska i obniżać koszty podejmowanych działań, z drugiej zaś korzystnie wpływać na rozwój szeregu regionów Polski.

Dwudziesty szósty. Zaspokojenie potrzeb bezpieczeństwa kraju wiąże się ściśle z możliwościami gospodarki narodowej. Ona to bowiem tworzy materialną bazę dla wszystkich segmentów tworzących bezpieczeństwo. Realizacja potrzeb bezpieczeństwa państwa zależy przede wszystkim od możliwości finansowych państwa, a te są kompromisem polityczno-społecznym wynikającym z różnorodnych uwarunkowań.

Dwudziesty siódmy. Jednym z elementów określających sprawność systemu obronności państwa jest mobilizacja gospodarcza. Jest ona procesem zmierzającym do przekształcenia możliwości tkwiących w potencjale ekonomicznym państwa w realną siłę militarną. Staje się ona 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. Realizowana była w oparciu o odpowiednie dokumenty planistyczne (Plan Roku Obliczeniowego (RO); Centralny Program Mobilizacji Gospodarki) .

Dwudziesty ósmy. W krytycznych stanach funkcjonowania państwa system obronności państwa zakłada możliwość militaryzacji gospodarki, to jest przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowych do działów i jednostek organizacyjnych administracji państwowej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Następuje ona w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, a także wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego. Przejawia się ona w działaniach państwa na rzecz zapewnienia nadrzędności zadań militarnych w gospodarce nad zadaniami pokojowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Militaryzacja gospodarki ściśle wiąże się ze zbrojeniami, to jest z tą dziedziną działań obronnych która obejmuje przedsięwzięcia i wydatki, mające na celu wyposażenie sił zbrojnych w broń, sprzęt wojskowy i inne środki niezbędne do zaspokojenia potrzeb obronnych państwa. Zbrojenia są formą interwencjonizmu państwa w proces zaangażowania potencjału wytwórczego państwa w rozbudowę przemysłu zbrojeniowego - zwłaszcza w odniesieniu do podejmowanych w jego obrębie inwestycji oraz prac badawczo-rozwojowych. Ujawnia on zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla gospodarki.

Dwudziesty dziewiąty. Oceniając ekonomiczne podstawy SOP z punktu widzenia kondycji gospodarczo-obronnej Polski, w oparciu o kategorię syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej (W $_{KG-O}$), bazującego na zbiorze barometrów (ogólnogospodarczym, politycznym, militarno-obronnym, żywnościowym), należy stwierdzić, iż obecna sytuacja Polski, pomimo ogólnie pozytywnych zmian w latach transformacji nie jest zbyt dobra, co oznacza, iż nie powinno utrzymać się status quo, lecz przeciwnie należy uczynić wszystko, aby w ciągu najbliższych kilku lat ekonomiczne

podstawy obronności Polski uległy poprawie, gdyż leży to w żywotnym interesie naszego kraju i będzie miało z pewnością pozytywny wpływ zarówno na bezpieczeństwo Polski i jej obraz w świecie. Aby to jednak osiągnąć niezbędne wydaje się podjęcie bardziej aktywnej polityki w tym obszarze, z takim jej ukierunkowaniem, ażeby działania w sferze gospodarczo-obronnej były skorelowane ze sferą społeczno-gospodarczą naszego kraju.

Trzydziesty. Kształtowanie ekonomicznych podstaw SOP natrafia na liczne bariery i zagrożenia dla kształtowania pożądanego stanu systemu gospodarki Polski na obszarach uwarunkowań jej tworzenia i utrzymania. Obejmują one wszystkie podstawowe grupy czynników, takich jak: ekonomiczne, polityczne, militarno-obronne, socjalno-bytowe i kulturalno-oświatowe, przyrodniczo-klimatyczne, ekologiczne oraz infrastrukturalne. Mają one oprócz dodatniego lub obojętnego charakteru także ujemne oddziaływanie, które rodzi zagrożenia i bariery dla kształtowania i utrzymania pożądanego kształtu gospodarczych podstaw SOP. Zagrożenia te ujawniają zarówno wymiar wewnętrzny jak i wymiar zewnętrzny. Najpełniejsze konsekwencje w obu tych wymiarach mają uwarunkowania ekonomiczne. Przy czym jeśli bariery i zagrożenia wewnętrzne wiążą się bezpośrednio ze stanem i kondycją gospodarki narodowej, to zewnętrzne bariery i zagrożenia kształtowania ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa ulokowane są w dużej mierze w obszarze bezpośredniego otoczenia naszego kraju. W mniejszym zaś zakresie generuje je sytuacja we współczesnym świecie.

Trzydziesty pierwszy. Stan polskiej gospodarki jak również prognozy dotyczące najbliższych lat nie skłaniają z punktu widzenia kształtowania ekonomicznych podstaw obronności naszego państwa do patrzenia w przyszłość w sposób zbyt optymistyczny. Biorąc pod uwagę stan budżetu państwa, zachowanie obecnego poziomu gospodarczych podstaw obronności będzie bardzo trudne. Przyszłość zmian ilościowych jak i jakościowych w polskiej armii, związanych zarówno z jej wewnętrzną restrukturyzacją, jak i wymogami uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim jest dalece niepewna. Słaba kondycja finansów resortu ON w najbliższych latach będzie determinowała możliwości związane z techniczną modernizacją polskiej armii, a co za tym idzie wpłynie w sposób bezpośredni na stan polskiego przemysłu obronnego. Bieżąca polityka obronności w okresie transformacji systemowej ukierunkowana była na restrukturyzację potencjału gospodarczo - obronnego, modernizację armii oraz stabilizację przygotowań organizacyjno - mobilizacyjnych państwa.

Trzydziesty drugi. Funkcjonowanie gospodarczych podstaw systemu obronności państwa w dotychczasowej formule charakteryzuje nieprzystosowanie do nowej sytuacji określonej wyzwaniami początku XXI. Taka sytuacja wymusza jednocześnie

zaproponowanie rozwiązań które by im odpowiadały w postaci postulatywnego modelu gospodarczych podstaw systemu obronności państwa. Traktować go należy jako teoretyczną alternatywę do funkcjonującego obrazu rzeczywistości, której podstawą konstrukcji jest rozpoznanie, analiza i synteza wyników badań w postulowanej formie ogólnych i szczegółowych założeń. Mieć będzie ona przy tym charakter sposobu myślenia generującego pewną konstrukcję teoretyczną która pozwoli wskazać co należy ulepszyć i jak ukierunkować proponowane rozwiązania w przyszłości. Jest on jednocześnie modelem alternatywnym wobec funkcjonujących modeli empirycznych, to jest tych które zostały zbudowane na podstawie obserwacji rzeczywistości.

Trzydziesty trzeci. Realność wdrożenia postulatywnego modelu EPSOP zależy w dużej mierze od rozwoju społeczno - gospodarczego kraju, który to zaś jest pochodną przyjętej polityki, rozumianej jako całokształt działalności państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą, zmierzającą do osiągnięcia celu strategicznego jakim jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Ponieważ polityka gospodarczo-obronna jest częścią polityki państwa związaną z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczego zgodnie z doktryną obronną, zatem o możliwości kształtowania potencjału obronnego decydować będzie kondycja gospodarki narodowej. Dlatego coraz bardziej uzasadnione wydaje się wiązanie polityki gospodarczo-obronnej państwa z jego polityką bezpieczeństwa, przy traktowaniu pierwszej jako części składowej drugiej.

Trzydziesty czwarty. Informacje dotyczące prognoz rozwoju gospodarczego Polski w najbliższych latach postrzegane przez pryzmat ich wpływu na kondycję gospodarczo-obronną naszego kraju skłaniają do sformułowania następujących wniosków: stan obecny gospodarki Polskiej jak również prognozy dotyczące najbliższych lat skłaniają z punktu widzenia kształtowania kondycji gospodarczo - obronnej naszego państwa do patrzenia w przyszłość w sposób optymistyczny. Zachowanie obecnego poziomu kondycji gospodarczo-obronnej biorąc pod uwagę stan budżetu państwa, który jest przecież podstawowym źródłem środków finansowych dla sfery obronności, będzie jednak bardzo trudne; jeśli negatywne tendencje występujące obecnie w gospodarce narodowej nie zostaną na przestrzeni najbliższych lat zahamowane, poziom kondycji gospodarczo - obronnej Polski może ulec znacznemu obniżeniu; przyszłość zmian ilościowych jak i jakościowych w polskiej armii, związanych zarówno z jej wewnętrzną restrukturyzacją jak wymogami uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim jest dalece niepewna, co rodzi uzasadnione niepokoje w kwestii kształtowania militarnych podstaw kondycji gospodarczo - obronnej; słaba kondycja finansów resortu ON w najbliższych latach będzie determinowała możliwości związane z techniczną modernizacją polskiej armii, a co za tym idzie wpłynie w sposób bezpośredni na stan polskiego przemysłu obronnego. Stan

polskiej gospodarki w 2008 roku mimo pozytywnych symptomów jakim jest systematyczny wzrost gospodarczy poczynając od 2005 roku jest jednak trudny do określenia w horyzoncie najbliższych lat. Podstawowe sektory gospodarki znajdują się ciągle w okresie restrukturyzacji. Prognozując wszelkie zmiany wydatków na obronność musimy pamiętać, że aspekt ekonomiczny ma złożone znaczenie dla pojawienia się zagrożeń militarnych. Względna siła gospodarcza państwa i jego wpływy wojskowe, nie rosną i nie maleją równolegle. Wszelkie zmiany względnej siły gospodarczej państwa wyprzedzają zmiany wpływów wojskowych i terytorialnych. W świecie odbywa się nieustające balansowanie, rozwoju i osłabienia gospodarczego poszczególnych państw.

W ślad za przedstawioną formułą wniosków celowym i pożądanym staje się zgłoszenie szeregu postulatów.

1. Konstrukcja postulatywnego modelu systemu obronności państwa – patrząc z metodologicznego punktu widzenia – zasadzać musi się na zbiorze założeń ogólnych i szczegółowych. Zbiór założeń ogólnych sprowadzać się musi do poprawnego określenia i rozumienia pojęcia gospodarcze podstawy systemu obronności państwa oraz rozpoznania istoty jego elementów strukturalnych. Natomiast zbiór założeń szczegółowych sprowadzać musi się do wskazania obszarów systemu obronności państwa i ich funkcjonowania w poszczególnych stanach funkcjonalnych państwa. Ideą formuły postulowanych założeń jest idea jednoznacznego określenia odpowiedzialność za bezpieczeństwo i obronność państwa, co musi znaleźć także odzwierciedlenie w stosownych dokumentach tworzonych na szczeblu rządowym (MON i inne ministerstwa realizujące kwestie obronności) z udziałem ekspertów oraz konsultowanych z późniejszymi wykonawcami. Powinny być one także wyrazem konsensusu politycznego, tak aby po przejęciu władzy przez inne ugrupowanie polityczne nie dochodziło do radykalnych zmian.
2. Istotę ekonomicznych **podstaw** systemu obronności państwa dla potrzeb podjętych rozważań rozumieć należy jako zasoby i działania gospodarcze oraz sposób ich zorganizowania dla osiągnięcia w oparciu o nie pożądanego celu. Ogólne założenia konstrukcji postulatywnego modelu ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa zasadzać muszą się na zbiorze założeń wskazujących, że odnoszą się one do: kierowania obronnością, wspierania (układu pozamilitarnego) i wykonawczego (układu militarnego). Odnoszą się zarówno do całego społeczeństwa, całej administracji rządowej i samorządowej, całej gospodarki narodowej – a w każdym z tych obszarów do tych ich elementów, które wiążą się z obronnością i bezpieczeństwem; są postrzegane w trzech ściśle związanych ze

sobą sferach: normatywno-regulacyjnej, realnej i funkcjonalnej; tworzą bazę realizacji celów i zadań polityki bezpieczeństwa państwa – w tym obok polityki gospodarczej także polityki gospodarczo-obronnej i polityki obronności; muszą być dostosowane i uwzględniać specyfikę poszczególnych stanów funkcjonowania, to jest stan pokoju, kryzysu i wojny.

3. Szczegółowe założenia konstrukcji modelu EPSOP zasadzają się na ścisłej zależności przyczynowo-skutkowej trzech sfer systemu obronności państwa: normatywno-regulacyjnej; realnej i funkcjonalnej. Przy czym jeśli sfera normatywno-regulacyjna ma odzwierciedlać kwestie normatywne mające wymiar prawno-legislacyjny i organizacyjny oraz regulacyjny mający wymiar informacyjno-decyzyjny; to prawno-legislacyjny wymiar musi znaleźć swoje odbicie w zbiorze narodowych i sojuszniczych dokumentów normatywnych, o zróżnicowanym poziomie wagi. Natomiast wymiar organizacyjny znaleźć powinien swoje odbicie w strukturze podmiotowej i instytucjonalnej systemu. Z kolei wymiar informacyjno-decyzyjny musi znaleźć swoje odbicie w strukturze przedmiotowej. Jej identyfikacja wyraża hierarchiczne podporządkowanie celom i zadaniom polityki bezpieczeństwa państwa i polityki gospodarczo-obronnej, doktryny i strategii obronnej oraz doktryny i strategii bezpieczeństwa. Natomiast sfera realna musi być postrzegana przez pryzmat komponentów układu niemilitarnego bezpieczeństwa państwa – gospodarkę obronną (przemysł obronny, infrastruktura gospodarczo-obronna, rezerwy gospodarczo-obronne, postęp naukowo-techniczny oraz międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna) i logistyka obronna (zaspokajaniem potrzeb obronnych państwa, świadczeniami na rzecz obronności oraz realizacją zobowiązań sojuszników Państwa-Gospodarza), które to mają dalece złożoną strukturę.
4. Problematyka EP SOP powinna być umiejscawiana na poziomie polityki bezpieczeństwa i strategii jej realizacji, to jest tworzenia i wykorzystywanie potencjału gospodarczego dla potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa. Oznacza to, że EPSOP muszą w każdym z układów sytuacyjnych być efektem równowagi pomiędzy potrzebami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa, o których stanowić będą w praktyce te same organy: parlament, prezydent, prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów. Wybór zaś pożądanej formuły modelu EP SOP będzie zależny od jego układu informacyjno-decyzyjnego. Oznacza to, że przychylić trzeba się do utrzymania obecnie funkcjonującego rozwiązania, a mianowicie dwóch zasadniczych szczebli SOP (pierwszego - tworzą centralne organy władzy i administracji publicznej; drugiego - tworzą terenowe organy administracji rządowej i samorządowej), przy sugestiach pewnych ich modyfikacji co do ich struktury i spoczywających na nich uprawnień, zadań i odpowiedzialności.

5. Problemy związane z kompetencjami i zadaniami przewidzianymi dla organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa dotyczyć muszą w głównej mierze kierowania, koordynowania, planowania, przygotowania propozycji stosownych rozwiązań legislacyjnych oraz przygotowania projektów decyzji, co wymaga jednak wyraźnego wskazania: kto jest odpowiedzialny za realizację wskazanych przedsięwzięć - czyli podmiot; oraz czego przytoczone przedsięwzięcia dotyczą - czyli przedmiotu (obiektu) oddziaływania.
6. Budowa modelu EPSOP musi uwzględnić konkretne ograniczenia, którymi są konkretne zasoby obronne (pieniądze, rzeczy (obiekty, zapasy i sprzęt) oraz siły osobowe, które mogą być wykorzystane do stworzenia zdolności obronnych). Z punktu widzenia konstrukcji modelu muszą być one postrzegane zarówno przez pryzmat planowania jak i wykorzystania. Drugim z istotnych ograniczeń muszą być konsekwencje historycznych zmian, jakie dokonały się w latach transformacji systemowej w Polsce oraz w jej międzynarodowym otoczeniu, a które spowodowały jednocześnie konieczność przewartościowania podejścia do zagadnień obronności kraju. Ograniczeniem konstrukcyjnym modelu jest także potrzeba uwzględnienia dyrektyw płynących z „Koncepcji Strategicznej Sojuszu" nakazujących dowiązanie procesów zasilania rzeczowego i osobowego do zasad i obszarów planowania obronnego NATO, obejmującego pięć dziedzin, a mianowicie planowanie: systemowe, zasobów, sił, uzbrojenia oraz logistyki. Oznacza to jednocześnie konieczność uwzględnienia w procesie planowania obronnego stosownych dokumentów: wytycznych ministerialnych, propozycji sił zbrojnych – celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych (zwanych planowaniem sił zbrojnych); rocznym przeglądzie obronnym; oraz konsultacjach poza cyklem planowania.
7. Regulacyjne oddziaływanie instytucji państwa na obronność kraju rozpatrywać trzeba przez pryzmat wyznaczników, celów, zadań oraz instrumentów (metod, środków) polityki bezpieczeństwa państwa, szczególnie zaś polityki obronnej, gospodarczo-obronnej oraz gospodarczej. Głównymi (naczelnymi) organami systemu kierowania obronnością są i muszą pozostać: Parlament, Prezydent i Rząd RP. Celowym wydaje się jednak wprowadzenie pewnych modyfikacji. W pierwszej kolejności koniecznością staje się określenie roli i zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego w kierowaniu obronnością państwa. Jej skład powinien być jednoznacznie określony co do roli, zadań i funkcji. Ewentualny skład to premier, ministrowie MSZ, MON, MSWiA, szef BBN, a także ministrowie odpowiedzialni za gospodarkę, finanse i majątek narodowy. Uzasadnienie tej

propozycji wynika także z faktu, iż obecny skład ani prerogatywy nie prowadzą do niczego. Należy sprecyzować także rolę, kompetencje i zadania Rady Gabinetowej jako konstytucyjnego organu decydowania przez Prezydenta i Premiera o bezpieczeństwie i obronności państwa. Konieczne wydaje się włączenie w skład Rady Gabinetowej obradującej nad sprawami bezpieczeństwa i obronności marszałków Sejmu i Senatu. Powinni oni bowiem być także gotowi do objęcia urzędu prezydenta, gdyby ten nie mógł przejściowo sprawować swojej funkcji. Może to mieć miejsce w krytycznych warunkach kryzysu lub wojny, a więc powinni być zawczasu przygotowani do pełnienia tej funkcji. Przemyślenia wymaga także kwestia wyznaczania Naczelnego Dowódcy SZ na czas wojny. Osoba która mogła by pełnić te funkcję powinna się zawczasu do niej przygotowywać, znać plany operacyjne i przygotowywać się do ich realizacji (np. kierując ćwiczeniami).

8. W czasie pokoju, celem systemu obronności państwa powinno być przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego oraz zapewnienie jego sprawnego rozwinięcia do koniecznego wymiaru w okresie zagrożenia i wojny. W tym okresie należy rozbudować i utrzymać odpowiednią infrastrukturę zapewniającą organom państwowym możliwość sprawnego kierowania ekonomicznymi podstawami systemu obronności państwa. Pomocnym w tym względzie powinien stać się Departament Strategii i Planowania Obronnego wyposażony w odpowiednie kompetencje w zakresie kształtowania bezpieczeństwa i obronności. Celowym wydaje się dokonanie zmiany jego dotychczasowych kompetencji na kompetencje analityczno-doradcze w sprawach bezpieczeństwa i obronności.
9. Funkcjonowanie systemu obronności państwa w warunkach zagrożenia (kryzysu) i wojny, dla realizacji zadań obronnych je stanowiących wymaga wcześniejszego przygotowania warunków do kierowania państwem. Składać muszą się na nie czynności związane z przygotowaniem aparatu wykonawczego, przygotowaniem możliwie bezpiecznych warunków pracy (stanowisk kierowania i dowodzenia) oraz systemu łączności, a także sił i środków do przemieszczenia, odtworzenia łączności oraz wszechstronnego zabezpieczenia funkcjonowania organów. Muszą one przy tym uwzględniać kompatybilność narodowego systemu kierowania obronnością z systemem sojuszniczym. Warunkiem właściwej realizacji zadań wspólnych – osiągnięcia wymaganego poziomu interoperacyjności jest uzyskanie porównywalności odpowiedzialności struktur elementów sojuszu i elementów narodowych.
10. Istotną stroną konstrukcji modelu EPSOP musi stać się legislacyjny aspekt budowy

i funkcjonowania EPSOP. Koniecznym i celowym wydaje się przywołanie w tym zakresie obok istniejących doświadczeń, sformułowanie w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa i obronności potrzeby ich okresowej weryfikacji. Celowym i koniecznym wydaje się zwłaszcza wypracowanie nowej filozofii funkcjonowania systemu kierowania ekonomicznymi podstawami systemu obronności państwa w różnych stanach jego funkcjonowania. Przy pozostawieniu jako obowiązujących głównych zadań kształtowania bezpieczeństwa zewnętrznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, zmienione i dostosowane do wymagań współczesnego świata powinny zostać regulacje prawne oraz instytucjonalne. Konieczność taka wynika zwłaszcza z faktu występowania coraz silniejszych ograniczeń w zakresie dostępu do publicznych źródeł finansowania systemu obronności państwa.

11. Wobec ograniczeń natury ekonomiczno-finansowej istnieje konieczność poszukiwania nowych rozwiązań systemowych w wymiarze legislacyjnym, które to powinny zostać skoncentrowane na przyspieszenie zmian systemowych w zakresie regulacyjnego oddziaływania instytucji państwa na sferę militarną i pozamilitarną. W związku z tym koniecznym wydaje się przede wszystkim: pilne uchwalenie ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych; przygotowanie ustawy o kompetencjach naczelnych organów państwowych w dziedzinie obronności (m.in. uszczegółowienie uprawnień Prezydenta RP i Rady Ministrów); określenie organizacji władz państwa na czas stanu wojennego i skutków prawnych jego wprowadzenia; określenie mechanizmów osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa (głównie w układzie pozamilitarnym), określenie ogólnych zasad finansowania przygotowań organizacyjno - mobilizacyjnych oraz mechanizmów i podstaw decyzyjnych w zakresie koordynacji mobilizacji gospodarczej, cywilnej i wojskowej; zapewnienie bieżącej koordynacji polityki gospodarczo-obronnej i organizacyjno-mobilizacyjnej w ramach polityki społeczno-gospodarczej; wprowadzenie mechanizmu podziału właściwości i odpowiedzialności organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych i gotowości obronnej państwa; dostosowanie mechanizmu specjalnych zamówień publicznych do specyfiki rynku uzbrojenia; dostosowaniu rozwiązań w zakresie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych sektora pozamilitarnego do wymagań wynikających z zapewnienia warunków skutecznej mobilizacji gospodarki oraz gotowości obronnej gospodarki; wprowadzenie mechanizmów koncentracji środków finansowych do systemu nauki polskiej i jej podsystemu wdrożeniowego oraz określenie sposobu dofinansowania badań naukowych o znaczeniu strategiczno - obronnym ze środków publicznych metodami pośrednimi; określenie i wprowadzenie państwowego mechanizmu międzynarodowej koordynacji współpracy gospodarczo-obronnej, zarówno

na poziomie państwa, jak i podmiotów tworzących potencjał gospodarczo-obronny; dostosowanie zasad nawiązywania i koordynacji współpracy polityczno-militarnej, gospodarczo-obronnej i organizacyjno-mobilizacyjnej do wymagań NATO; określenie mechanizmu dostosowywania zamierzeń o charakterze infrastrukturalnym z wymaganiami o charakterze obronnym; oraz dostosowanie systemu obrony cywilnej kraju do wymagań NATO, w tym przygotowanie ustawy o obronie cywilnej.

12. Ważną kwestią, wiążącą się z integracją ze strukturami euroatlantyckimi, jest potrzeba uregulowania problematyki gotowości obronnej państwa, w tym podjęcia problemów interoperacyjności sił zbrojnych i sprawności systemu logistyki. Ważnym kierunkiem zmian struktury i kierunków rozwoju tego potencjału powinno stać się dostosowywanie systemu logistycznego do wymagań w zakresie szeroko rozumianej gotowości obronnej i standardów NATO. Celowym wydaje się również wypracowanie szczególnych regulacji w zakresie restrukturyzacji central handlowych, posiadających koncesje na obrót specjalny i dostęp do rynków. Nowy wymiar gospodarki światowej narzuca bowiem potrzebę weryfikacji dotychczasowych przepisów o obrocie z zagranicą towarami, technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Inaczej powinny zostać uregulowane kwestie negocjacji dotyczące kontraktów strategicznych z ewentualnymi dostawcami wyposażenia i sprzętu wojskowego dla naszej armii. Doprecyzowane i kategorycznie stosowane w procedurach przetargowych musza być zapisy wynikające z ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, które to powinny zapewnić tym samym ochronę interesów naszego kraju.
13. Koniecznym i celowym wydaje się prowadzenie szkoleń mające dokonanie głębokich przemian w świadomości decydentów i wykonawców mających wpływ na regulacyjne oddziaływanie instytucji państwa na sferę militarną i pozamilitarną. Również celowym wydaje się przebudowanie programów tych szkoleń pod kątem szerszego podjęcia problematyki gospodarczo-obronnej w tym gospodarczych podstaw systemu obronności państwa. Potrzeby te dyktuje potrzeba cywilizowanego interwencjonizmu w sferę niemilitarną systemu obronności państwa. W tej sferze jest on nie tylko wskazany ale także pożądany, aby lepiej i szybciej dostosować nasz system obronności państwa do rozwiązań mających miejsce w sojuszu NATO.
14. Ważnym obszarem postulowanych zmian w EPSOP musi stać się jego sfera realna obejmująca tę część gospodarki narodowej którą jest gospodarka obronna oraz logistyka obronna. W odniesieniu do gospodarki obronnej muszą one dotyczyć działań prowadzących do

zmian w potencjale przemysłu zbrojeniowego i jego kondycji. Pożądanym wydaje się więc przy jego funkcjonowaniu w warunkach gospodarki rynkowej, bazowanie na mechanizmach rynkowych i konkurencyjności. Zapewnić efektywnoś jego działania powinny procesy restrukturyzacyjne i podniesienie konkurencyjności na rynku wewnętrznym i międzynarodowym. Z kolei oczekiwania wobec logistyki obronnej dotyczą przede wszystkim zaspokojenia materialnych potrzeb obronności państwa, a także innych ogniw obronności państwa. Celowym staje się określenie oczekiwań w tym zakresie, pamiętając przy tym, iż tworzenie EPSOP wpisywać się musi jednocześnie w koalicyjny system obronności. Oznacza to, że realizacja materialnych potrzeb obronności państwa w pierwszej kolejności powinna być realizowana z nagromadzonych narodowych rezerw i zapasów, a dopiero w drugiej kolejności z dostaw zewnętrznych wynikających z sojuszniczych powiązań gospodarczo-obronnych.

15. Wszystkie podejmowane działania muszą uwzględniać finansowe konsekwencje wysiłku obronnego państwa, czyli wydatków budżetowych państwa na obronność. Oznacza to jednocześnie konieczność wskazania ich źródeł finansowania. W związku z tym założyć trzeba, że generalną zasadą polityki bezpieczeństwa (w tym obronności) państwa musi stać się obciążenie kosztami związanymi z utrzymaniem bezpieczeństwa państwa wszystkich obywateli naszego kraju. Odnoszona powinna ona być zarówno do czasu pokoju, jak i zagrożenia oraz wojny. Świadczenia z ich strony mieć muszą przy tym zarówno charakter osobistych, rzeczowych jak i szczególnych.
16. Postulaty dotyczące zaś sfery funkcjonalnej EPSOP sprowadzają się do poprawy efektywności gospodarowania zasobami obronnymi w wymiarze narodowym i sojuszniczym. Koniecznością w związku z tym musi stać się odwołanie do: normowania budżetowego czyli określenia norm budżetowych i wskaźników kosztów; ewidencji ilościowo-wartościowej czyli systemu obserwacji, gromadzenia i porządkowania informacji o przebiegu procesów gospodarczych; zarządzania zasobami obronnymi w celu wspomagania procesów decyzyjnych na szczeblu centralnym resortu obrony narodowej w zakresie planowania działalności sił zbrojnych przez dostarczenie informacji o efektywności projektowanych zmian w stanie sił zbrojnych. Procedury PPBS powinny w pełnym zakresie znaleźć również zastosowanie w procesie planowania i wykorzystania zasobów osobowych postrzeganych jako personel wojskowy i cywilny resortu obrony narodowej. Bardzo ważnym elementem sfery funkcjonalnej co do której trzeba sformułować postulatywne założenia jest kwestia mobilizacji gospodarczej. Jako taka wymaga ona weryfikacji pod kątem potrzeb wynikających z systemu gospodarowania

jakim jest gospodarka rynkowa, a następnie wprowadzenia w życie regulacji prawnych i planistycznych ją określających oraz reguł praktycznej realizacji zadań ją stanowiących. Proces ten powinien być przy tym traktowany jako działania na rzecz stworzenia takiego systemu gospodarowania, który zapewnił by w nowych warunkach realizację przedsięwzięć obronnych odpowiadających potrzebom konkretnych stanów zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w przypadku ich wystąpienia. Postrzegać go przy tym trzeba jako proces wiążący się z prawnym, organizacyjnym i praktycznym przygotowaniem struktur państwa, organów władzy i administracji oraz poszczególnych resortów gospodarki do funkcjonowania w okresie kryzysu lub wojny.

17. Wobec dynamiki zmian w sytuacjach przedkryzysowych, kryzysowych i wojennych, powodujących ciągłą zmianę warunków otoczenia, charakteru zagrożeń, możliwości reagowania celowym i pożądanym staje się permanentne monitorowanie sytuacji, modyfikacji planów i podejmowania decyzji. Wymaga to jednocześnie dysponowania odpowiednią infrastrukturą kierowania obronnością państwa. Ta zaś obok narodowych rozwiązań musi uwzględniać także rozwiązania sojusznicze. Kwestię infrastruktury kierowania obronnością państwa należy ściśle wiązać z pozycją, wizerunkiem i z sojuszniczą wiarygodnością Polski w Sojuszu. Nowoczesna infrastruktura systemu kierowania obronnością Polski wymaga uwzględnienia przy jego tworzeniu i budowie szeregu wymagań ogólnych oraz szczegółowych i brzegowych. Wszystkie one są ze sobą ściśle związane, wzajemnie uzupełniając się. Pierwszoplanowym wymogiem ogólnym musi być uwzględnienie zasad, kryteriów i standardów obowiązujących w NATO. Zbiór zaś szczegółowych i brzegowych wymagań - które musza być uwzględnione w procesie tworzenia i budowy oraz utrzymania infrastruktury kierowania obronnością tworzy: ocena zagrożeń oraz formuła celów i zadań, które mają przyczynić się do ich osłabienia poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony; rozmiary obiektów będące funkcją liczby personelu który ma on pomieścić dla zapewnienia ciągłości kierowania obronnością państwa oraz warunki topograficzne, geograficzne i techniczne budowy.
18. Infrastruktura kierowania systemem obronności państwa, którą tworzą siedziby instytucji – od centralnych po samorządowe - odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność powinna spełniać wymogi bezpieczeństwa zgodnie z przyjętą w NATO koncepcją bezpieczeństwa. Najważniejszym jej elementem strukturalnym powinno być Centrum Kierowania Obronnością Państwa (CKOP). Jego siedziba musi spełniać konkretne wymagania operacyjno-funkcjonalne. Obiekt powinien zostać zaprojektowany w sposób i według aktualnie obowiązujących norm i standardów oraz w oparciu

o doświadczenia zdobyte na przestrzeni minionych lat, jak również najnowszych osiągnięć w tej dziedzinie państw sprzymierzonych. Mieścić powinien wszystkie komórki organizacyjne MON i stanowić jeden zwarty zespół budynków, spełniający wymogi kierowania (dowodzenia), dostępności i skuteczności ochrony, dogodności komunikacji oraz sprawnej ewakuacji. Powinien również zapewnić pewną i skuteczną osłonę kontrwywiadowczą, właściwą wymianę informacji i korespondencji pomiędzy instytucjami. Obiekt powinien być zlokalizowany tak, aby mógł funkcjonować zarówno w czasie pokoju jak i wojny oraz stanowił właściwą ochronę przed potencjalnym zagrożeniem dla personelu i zainstalowanych urządzeń (sprzętu), co pozwala uniknąć podwajania liczby bardzo drogich systemów. Podstawą sprawnego funkcjonowania całej infrastruktury kierowania obronnością państwa – w tym także siedziby CKOP – musi stać się odpowiedni system łączności i informatyki przeznaczony do zabezpieczenia potrzeb naczelnych organów kierowania obroną państwa, dowództwa sił zbrojnych, kierownictwa jednostek układu pozamilitarnego oraz organów dowodzenia i kierowania Sojuszu Północnoatlantyckiego.

19. Ważny element postulatywnego modelu EPSOP stanowi problem wsparcia logistycznego wojsk sojuszniczych Państwa-Gospodarza (HNS - Host Nation Support) będącym wyrazem realizacji zobowiązań sojuszniczych. Jego istotą jest zapewnienie świadczenia cywilnej i wojskowej pomocy w czasie pokoju, kryzysu i wojny przez dane państwo siłom zbrojnym Sojuszu i organizacjom NATO, które rozmieszczone są na jego terytorium lub się przez to terytorium przemieszczają. Wsparcie to wymaga przestrzegania zbioru licznych zasad, takich jak: odpowiedzialność, uprawnienia, współpraca, dostawy, refundowanie, ekonomiczność, przejrzystość. W stosunku do wsparcia przez Państwo-Gospodarza formułowane są także ogólne i specyficzne wymagania. Celowym i pożądanym staje się aby pełnienie przez Polskę roli Państwa-Gospodarza obejmowało nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (czyli zabezpieczenie logistyczne), ale także dostarczenie sojusznikom innych „produktów", jakimi są informacje, swoboda działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne. Musi być ono przy tym podporządkowane określonym wymaganiom oraz uwarunkowaniom realizacji HNS oraz uwzględniać wymagania operacyjne związane z ukompletowaniem oraz dynamiką i sposobami działania wojsk, jak również przyjętą koncepcję działalności logistycznej, stanowiącą zasadniczą treść udzielanej pomocy.
20. Ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa, podobnie jak cały system obronności powinien zostać objęty stosowną ochroną. Tworzące go obiekty są bowiem

narażone na działalność wywiadowczą i rozpoznawczą, a w sytuacji kryzysu i wojny – mogą stać się pierwszoplanowymi obiektami uderzeń. W sytuacji potęgowania wobec nich zagrożeń ze strony postępu naukowo- technicznego, koniecznością stało się uwzględnienie obok tradycyjnych również nowych zagrożeń (podsłuch elektroniczny, ataki terrorystyczne, ataki sił specjalnych, zagrożenia „bombą logiczną", atakiem lotniczo-rakietowym). Celowym w tej sytuacji wydaje się uwzględnienie wymagań bezpieczeństwa agend NATO w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego, osobowego i łączności systemu kierowania obronnością państwa. W odniesieniu do jego gospodarczych podstaw, a zwłaszcza infrastruktury wymagania te dotyczą fizycznych zabezpieczeń stref bezpieczeństwa, obszarów technicznie bezpiecznych oraz pomieszczeń opancerzonych i wzmocnionych.

21. Budowa i umacnianie systemu obronności państwa jest uwarunkowane licznymi przesłankami o podłożu narodowym jak i sojuszniczym. W przypadku Polski – podobnie jak w odniesieniu do większości krajów świata jest nią narodowa racja stanu. Zgodnie z nią państwo, będące jednocześnie członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, swe działania w pierwszej kolejności musi ukierunkować na utrzymanie suwerenności i niezawisłości, umacnianie swego bezpieczeństwa, a także na sprzyjaniu gospodarczemu i cywilizacyjnemu rozwojowi narodu i społeczeństwa, jak również budowaniu pozycji i prestiżu Polski na scenie międzynarodowej, zwłaszcza w Europie i wśród sąsiadów. Centralną kwestią polskiej racji stanu pozostać musi bezpieczeństwo rozumiane jako działanie państwa dla ochrony i obrony życia obywateli, wolności, środowiska przyrodniczego, poziomu życia oraz warunków rozwoju kulturalnego i materialnego przed obecnymi i możliwymi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi. Jego istotą jest nie tylko przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także bezpieczeństwo rozwoju, które zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki i narodu.

BIBLIOGRAFIA

A POZYCJE KSIĄŻKOWE

1. Almanach wiedzy powszechnej 1998, Wydawnictwo „Skrzydła", Warszawa 1998
2. Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989 - 1997), praca zbiorowa pod red. M. Daniluk, UW, Warszawa 1999
3. Aspekty konkurencyjności gospodarki. Materiał przygotowany na konferencję w ramach prac nad NPR na lata 2007 – 2013, [w:] http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/5396F3CE-D93F-45D8-BE83-086D867367DB/0/asp10wrzes2aspektykonkurencyjnoscigospodarki.doc
4. Balcerowicz B., Obrona narodowa i zobowiązania sojusznicze, AON, Warszawa 1997
5. Balcerowicz B., Obronność państwa średniego, Warszawa 1997
6. Balcerowicz B., Sojusz a obrona narodowa, Bellona, Warszawa 1999
7. Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, AON, Warszawa 1996
8. Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, AON, Warszawa 1999, 2000
9. Barbag J., Geografia polityczna ogólna, Warszawa 1987
10. Bariery i szanse rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce, redaktor R. Orłowski, UMC-S, Lublin 1999
11. Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002
12. Bolkowska Z., Skowronek Cz., Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997
13. Bożyk P., Misala J., Puławski M., Międzynarodowe stosunki ekonomiczne, PWE, Warszawa 1999
14. Charting the Progress of Populations, United Nations, New York 2000
15. Chęciński M., Rolnictwo i wyżywienie w wojnie współczesnej. Zarys problemów, MON, Warszawa 1967
16. Chojnacki M., Fornal M., Infrastruktura NATO. Charakterystyka programu Inwestycji NATO na rzecz Bezpieczeństwa (NSIP), AON, Warszawa 2000
17. Chojnacki M., Fornal M., Procedury przygotowania i realizacji wsparcia przez państwo gospodarza, AON, Warszawa 2002
18. Chyłkowski H., Wieczorek P., Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990 - 1997 na tle zmian w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO, AON, Warszawa 1998
19. Chyżyński R., Uwarunkowania ekonomiczne sytuacji socjalno-bytowej żołnierzy zawodowych (praca doktorska), AON, Warszawa 2003
20. Ciupiński A, Zając M., Wybrane problemy z terroryzmem międzynarodowym, AON, Warszawa 2003
21. Ciupiński A., Kaczmarek J., Polska w europejskim systemie bezpieczeństwa, w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie, Bellona, Warszawa 2006
22. Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku, praca zbiorowa pod redakcja A. Kojdera, BSiE KS, Warszawa 2002
23. Dorosz K., Kalinowski R., Wojskowa administracja niezespolona w systemie obronności, Warszawa 2001
24. Drążczyk W., Nowe zasady i założenia logistyki NATO w aspekcie zabezpieczenia sił powietrznych. AON, Warszawa 1999
25. Drążczyk W., Założenia i zakres kontaktów wojskowo-cywilnych w logistyce sił powietrznych NATO (Third party Logistic Support services), AON, Warszawa 1999

26. Drążczyk W., Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS). AON, Warszawa 1999
27. Dworecki S. E., Logistyka w wojsku, Warszawa 1996
28. Ekonomia, praca zbiorowa pod red. W. Cabana, Wyd. I, Absolwent, Łódź 1998
29. Ekonomika obrony, Praca zbiorowa pod redakcją W. Stankiewicza. AON, Warszawa 1994
30. Europejska ekonomika bezpieczeństwa. Kryptonim „Euro", red. nauk. Z. Stachowiaka AON, Warszawa 1999
31. Fałkowski A., Pecunia nevus belli – kształtowanie budżetu obronnego Polski, Warszawa 1998
32. Flis J. Strategiczne uwarunkowania wsparcia i zabezpieczenia Sił Zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa Polski w NATO, AON, Warszawa 2003
33. Freitag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Wyd. Politechniki Radomskiej im. K. Pułaskiego, Radom 1996
34. Giermakowski L, Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju, AON WS-O, Warszawa 1994
35. Glikman P., Kabaj P., Muszkiet T., Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2001 - 2010, Key Tex, Warszawa 1997
36. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa wobec wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, Część I - Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 2002
37. Gospodarcze podstawy polityki i strategii bezpieczeństwa („Quasimodo") cz. I, AON, Warszawa 1996
38. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szansę i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001
39. Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 - 1992), praca zespołowa pod redakcją T. Kamińskiego, AON, Warszawa 1993
40. Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1994
41. Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej, Materiały z konferencji (24 luty 1993 r.), CUP, Warszawa 1993
42. Gospodarka Polski wobec globalnych wyzwań rozwoju, praca zbiorowa pod red. W. Kowalczewskiego, Wyd. Akademickie DIALOG, Warszawa 2000
43. Grabowski T., Ekonomia polityczna kapitalizmu, PWE Warszawa 1978
44. Gwiazda A., Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998
45. Herer W., Sadowski W., Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990-1993 na surowcowo-energetyczną. barierę wzrostu gospodarczego w Polsce, Prace ZBS-E, nr 219, ZBS-E GSU i PAN, Warszawa 1994
46. Hitach C. J., McKean R. N., Ekonomika obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965
47. Huntington S. P., Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego, Warszawa 2000
48. Jakubczak R., Marczak J., Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku, Bellona, Warszawa 1998
49. Juszczyk M., Wsparcie działań przez państwo gospodarza. Podstawowe problemy teorii, AON, Warszawa 2003

50. Kaczmarek J., Skowroński A., NATO, Europa, Polska, Wyd. Alta 2, Wrocław 1998
51. Kaczmarek J., Słowiński A., Bezpieczeństwo, Świat - Europa - Polska, Warszawa 1998
52. Kalinowski R., Administracja wojskowa w realizacji zadań obronnych, AON, Warszawa 2002
53. Kardas J. S, Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych, WKO AON, Warszawa 2002
54. Kennedy P., Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1994
55. Kierunki przebudowy systemu wojskowego RP w świetle wymagań i potrzeb sojuszniczych (materiały konferencyjne), AON, Warszawa 2001
56. Kociuk K., Kondycja gospodarczo-obronna Białorusi na przełomie wieku. Pomiar, diagnoza, perspektywy, AON, Warszawa 2005
57. Kołodko G. W., Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, Poltext, Warszawa 1999
58. Koncepcja wykorzystania przez MON oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa-Gospodarza w zakresie wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS), MON, Warszawa 2000
59. Kondycja gospodarczo-obronna Polski i krajów sąsiedzkich. Kryptonim „Kongos", Część I Identyfikacja problemu, praca zbiorowa pod kier. Z. Stachowiaka, AON, Warszawa 2000
60. Konstytucja a obronność, MON, Warszawa 1996
61. Kornai J., Niedobór w gospodarce, PWE, Warszawa 1985
62. Kornai J., Anti-Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych, PWN, Warszawa 1977
63. Kościelecki L., Rekonwersja kadr w okresie przemian strukturalno-organizacyjnych Sił Zbrojnych RP (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 2004
64. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1995
65. Kotowicz P., Kondycja gospodarczo-obronna Rosji na przełomie XX i XXI wieku. Pomiar, diagnoza i perspektywy (praca doktorska), AON, Warszawa 2006
66. Koziej S., Miedzy piekłem a rajem, Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006
67. Koziej S., Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego, WKO AON, Warszawa 2006
68. Koziej S., Wołkowicz F., Podstawowe założenia obronności RP, AON, Warszawa 1996
69. Koziej S., Wołkowicz F., Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, DSO MON, Warszawa 1998
70. Koziej S., Wołkowicz F., Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, DSO MON, Warszawa 1998
71. Księżopolski K. M., Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania, WD UW, Warszawa 2004
72. Kulczycki R., Metoda diagnozowania i prognozowania stanu pokoju i zagrożenia militarnego państwa, AON, Warszawa 1995
73. Kurek S., Stan i możliwości rozwoju wybranych elementów infrastruktury techniczno-ekonomicznej. Aspekty ekonomiczno-obronne, AON, Warszawa 2000
74. Kurek S., Model oceny kondycji gospodarczo- obronnej państwa, (rozprawa doktorska), AON, Warszawa 2003
75. Kuźma T., Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, WKO AON, Warszawa 2002
76. Kuźma T., Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001, 2002
77. Kuźniar R., Między polityką a strategią, Wyd. UW, Warszawa 1999

78. Lach Z., Wojskowo-geograficzna charakterystyka Białorusi, AON, Warszawa 1995
79. Leksykon naukowo-techniczny, Wydawnictwo Naukowo Techniczne, Warszawa 2001
80. Leksykon wiedzy wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979
81. Ludwiczak J., Wilczkowiak S., Nadzwyczajne zagrożenia środowiska, WKO AON, Warszawa 2002
82. Łepkowski W., Podstawy strategii wojskowej, AON, Warszawa 2007
83. Majchrzak F., Problemy ekonomiki wojennej, MON, Warszawa 1984
84. Malak K., Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Rosji, BPiI MON, Warszawa 1996
85. Malak K., System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, w: Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, AON, Warszawa 2004
86. Malak K., Bezpieczeństwo i obronność państwa, MON, Warszawa 1998
87. Marczak J., Jakubczak R., Gąsiorek K., Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP, WKO AON, Warszawa 2002
88. Marczak J., Pawłowski J., O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku, Bellona, Warszawa 1995
89. Marczak J., Uwarunkowania polityczno-militarne, AON, Warszawa 2000
90. Masiowski T., Kondycja gospodarczo-obronna Ukrainy na przełomie XX i XXI wieku. Pomiar, Diagnoza, perspektywy, AON, Warszawa 2004
91. Molek W., Kompetencje i zadania naczelnych organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych), AON, Warszawa 1996
92. Mroczek W., Zagraniczna polityka gospodarcza i handel zagraniczny Polski 1999–2000, GUS, Warszawa 2001
93. Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej, AON WS-O IEO, Warszawa 30 listopad 1994
94. Narodowa strategia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, AON, Warszawa 1992
95. NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania, AON, Warszawa 2004
96. Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne, pod redakcją S. Rudolfa, WSEiA, Kielce 2005
97. Nowak E., Kitler W., Skrobacz W., Gąsiorek K., Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, AON, Warszawa 2007
98. Nowak E., Logistyka w sytuacjach kryzysowych, AON, Warszawa 2005
99. Nożko K., Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP, Bellona, Warszawa 1994
100. Ogólna koncepcja opracowania i wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu "Planowanie, Programowanie, Budżetowanie", Materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON, Warszawa 1999
101. Operacje reagowania kryzysowego, praca zbiorowa pod red. R. Wróblewskiego, AON, Warszawa 2002
102. Otok S., Geografia polityczna, PWN, Warszawa 1996
103. Pawłowski J., Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, AON, Warszawa 1995
104. Pieńkowska N., Badania i rozwój a innowacje w latach 1995-2003, MSN Working Papers nr 1, INE PAN, Warszawa 2005
105. Planowanie strategiczne, Praca zbiorowa pod redakcją A. Klasika, PWE, Warszawa 1993
106. Płaczek J., Wpływ wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy, AON, Warszawa 1992
107. Płaczek J., Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON, Warszawa 1995
108. Pokruszyński W., System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1994

109. Pokruszyński W., System bezpieczeństwa publicznego Polski, AON, Warszawa 1996
110. Polak R., Aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 2002
111. Polarczyk K., NATO w świecie, Polska w NATO, Kancelaria Sejmu, Raport nr 159, Warszawa 1999
112. Polityka ekonomiczna, Pod redakcją B. Winiarskiego, AE, Wrocław 1992
113. Polityka ekonomiczna, red. B. Winiarski, Wyd. AE, Wrocław 1996
114. Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, RCSS, Warszawa czerwiec 2000
115. Polska i Ukraina w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Aspekty militarne i pozamilitarne, Redakcja naukowa: J. Buczyński, H. Binkowski
116. Polska racja stanu. Elementy alternywnego programu gospodarczego. Stanowisko opracowane przez grupę ekspertów polskiego Lobby Przemysłowego, PLB, Warszawa marzec 2000
117. Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi, Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1 - 5 lutego 1999 r., Warszawa 1999
118. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r., „KAPPA". Kierowanie obroną państwa i reagowanie kryzysowe „Crisis menagement", AON, Warszawa 1999
119. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronne przez Polskę po 2000 roku. Kryptonim „Kappa", AON, Warszawa 1996
120. Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny, redakcja naukowa W. Kitler, Z. Piatek, Sandomierz 2006
121. Reykowski M., Wprowadzenie do mikroekonomii. Część I, Wyd. Polsoft, Poznań 1991
122. Rola CEFTA w integrującej się Europie, praca zbiorowa pod red. Nauk. P. Bożyka, SGH – IGŚ, Warszawa 1999
123. Rozwój powiązań gospodarczych na rynku międzynarodowym, Prace i Materiały IHZUG, Sopot 1998
124. Sabak Z., Królikowski J., Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 2002
125. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., Ekonomia, cz. l, PWN, Warszawa 1999
126. Sawicki L., Przygotowanie obronne w układzie pozamilitarnym, AON i DSO MON, Warszawa 2002
127. Sawicki L., Przygotowanie organizacyjno-mobilizacyjne układu pozamilitarnego systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1998
128. Shor B., Nations in Transit 1997 - Civil Society, Democracy and Markets in Eastem Europę and Newly Independent States, Freedom House, New York 1997 a
129. Shor B., Nations in Transit 1997. Freedom House Rankings, „Transition", No 7.(3), July, The World Bank, Washington DC 1997 b
130. Sienkiewicz P., Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania. Bellona, Warszawa 1994
131. Sienkiewicz P., Teoria efektywności systemów kierowania, tom 2, Problemy efektywności działania, (rozprawa habilitacyjna), ASG, Warszawa 1979
132. Skrzyp J., Administracyjny podział państw europejskich, WM, Olecko 2006
133. Skrzyp J., Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1999
134. Skrzyp J., Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 2000
135. Skrzyp J., Środkowoeuropejski region strategiczny jako element przestrzeni euroatlantyckiej, AON, Warszawa 2002
136. Skrzyp J., Wojskowo-geograficzna charakterystyka państw Europy Środkowej, AON, Warszawa 1994

137. Skrzyp J., Wojskowo-geograficzna charakterystyka Federacji Rosyjskiej, AON, Warszawa 1997
138. Skrzyp J., Wojskowo-geograficzna charakterystyka państw Europy Środkowej, AON, Warszawa 1994
139. Słowik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996
140. Słownik języka polskiego PWN, t. I, Warszawa 1978
141. Słownik Języka Polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981
142. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002
143. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa, Warszawa 2002 nr 11 – 12
144. Sokołowska B., Obciążenie polskiej gospodarki zadłużeniem zagranicznym. Efekty negocjacji z Klubem Paryskim i Londyńskim, INĘ PAN, Warszawa 1995, PBZ, z. 2
145. Soroka P., Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego polski. Ujęcie normatywne. TWO, Warszawa 2005
146. Stachowiak Z., Bezpieczeństwo żywnościowe Polski na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny, AON, Warszawa 1995
147. Stachowiak Z., Ekonomia. Zarys podstawowych problemów, WSISiZ, Warszawa 2000
148. Stachowiak Z., Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych, AON, Warszawa 2001
149. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996
150. Stankiewicz W., Ekonomika wojenna, MON, Warszawa 1981
151. Stańczuk S., Słowacja: charakterystyka wojskowo-geograficzna, AON, Warszawa 1996
152. Stępak J., Potencjały militarne wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza, AON, Warszawa 2000
153. Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii/operacji, AON, Warszawa 2003
154. Szafran W., Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Suport), AON, Warszawa 2000
155. Szanse i zagrożenia procesu transformacji gospodarki polskiej, pod red. W. Grzybowskiego, UMC-S, Lublin 1998
156. Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych, redakcja naukowa Z. Piatek, AON, Warszawa 2006
157. Święcicki J., Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny, WKO AON, Warszawa 2002
158. Świniarski J., O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych, ULMAK, Warszawa-Pruszków 1997
159. Terroryzm we współczesnym świecie, redakcja naukowa J. Pawłowski, Wojsko i wychowanie, Warszawa 2001
160. The European Security and Defense Identity (ESDI) and American Interests, F. S. Larrabee, RAND AAUP, London 2000
161. The European Security and Defense Policy: NATO's Companion - or Competitor?, R. E. Hunter, RAND AAUP, London 2002
162. Toffler A. i M., Wojna i antywojna, Wyd. MUZA S.A, Warszawa 1997
163. Toffler A. i M., Budowa nowej cywilizacji – Polityka trzeciej fali, Poznań 1995
164. Toffler A., Zmiana władzy – władza, bogactwo i przemoc na progu XX stulecia, Poznań 2003
165. Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce, RCSS, Warszawa 2002
166. Transition in Central and Eastern Europe, red. Ź. Sevic. Glendal Wright, Belgrade 1997
167. Trends in Europę and North America, United Nations, New Yourk and Geneva 2001

168. Tynel A., Międzynarodowy Arbitraż Handlowy w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw, SGH, Warszawa 1998
169. Vademecum celów sił zbrojnych, Materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa styczeń 2000
170. Weinberger C., Schweitzer P., Następna wojna światowa, Warszawa 1998
171. Wesołowska E. A., kształtowanie świadomości globalnej wobec wyzwań XXI wieku, Warszawa 2001
172. Wieczorek P., Polski przemysł obronny w kontekście nowego modelu sił zbrojnych, PISM, Warszawa 1993
173. Witkowska J., Determinanants of Foreign Direct Investment in Poland. Empirical Research Results, Congress of Political Economists, The Proceeding of the Eighth Annual Convention, Łódź 1997
174. Witzke K. P., Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON. AON, Warszawa 1997
175. Wojnarowski J., Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2000
176. Wojnarowski J., Lewandowski G., zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełnienia Sił Zbrojnych RP, WKO AON, Warszawa 2002
177. Wojnarowski J., Mobilizacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Bellona, Warszawa 2000
178. Wojnarowski J., Przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1998
179. Wojnarowski J., System obronności państwa, AON, Warszawa 2005
180. Wojnarowski J., Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych, WSO AON, Warszawa 2002
181. Wołpiuk J., Siły Zbrojne w regulacjach konstytucji RP, Warszawa 1998
182. Wróblewski R., Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA", Część I, AON, Warszawa 1998
183. Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, red. E. Dworecki, AON, Warszawa 1999
184. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, Redakcja naukowa: K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSzA, Bielsko-Biała 2007
185. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, Redakcja naukowa: K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSzA, Bielsko-Biała 2007
186. 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
187. Wszeborowski K., Funkcjonowanie systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, AON WS-O, Warszawa 1995
188. Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, red. nauk. Z. Stachowiak i J. Płaczek, AON, Warszawa 2002
189. Zieliński Z., Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym. Studium teoretyczne, Wyd. UL, Łódź 1997
190. Zubek J., Zadania, skład i struktura SZ RP – stan obecny i perspektywy rozwoju, WKO AON, Warszawa 2004

B ARTYKUŁY

1. Adamski J., Metody działania współczesnych organizacji terrorystycznych – próba systematyki, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
2. Analiza historyczno-prawna regulacji konstytucyjnych dotyczących bezpieczeństwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
3. Baj L., 7 miliarda euro na innowacje, w: „Gazeta Wyborcza" 2007 nr 82
4. Balcerowicz B., Strategiczne koncepcje systemu obrony, w: „Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
5. Balcerowicz B., Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w świetle członkostwa w NATO, w: "Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
6. Bączyk N., Za lekki powiew Bryzy, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 50
7. Białoskórski R., Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K.Malaka, AON, Warszawa 2002
8. Bieniek M., Stabilizacja II – osiągnięcia i porażki, w: Irak 2004 – ku normalności, redakcja naukowa J.Gotowała, AON, Warszawa 2004
9. Bieńkowski H., Polityka bezpieczeństwa i obrony Republiki Czeskiej, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002
10. Binkowski H., Polityka bezpieczeństwa i obrony Republiki Słowacji, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002
11. Blajer P., Zieliński W., Szary cień coraz dłuższy, w: „Rzeczypospolita" 2003 nr 58, s. B 1
12. Bojarski W., Filipowicz J., Kolenda Z., Siemek J., Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski, w: „Rzeczpospolita" 1996, nr 27
13. Bożek M., Charakterystyka przesłanek stosowania instytucji stanu wyjątkowego i stanu wojennego w świetle obowiązującego ustawodawstwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
14. Bratkiewicz J., Stosunki z Rosją, Ukraina i Białorusią, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej", Warszawa 1998
15. Chojnacki W., Zmiany paradygmatów kulturowych czy zderzenie cywilizacji, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
16. Chyrzyński R., Ograniczenia budżetowe i ich skutki dla gospodarki wojska, w: Konferencja ...op. cit.
17. Ciborowski L., Potencjalne zagrożenia – identyfikacja i charakterystyka, w: „Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
18. Czaja J., Polityka bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002
19. Daniluk M., Problem konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990 - 1994, „Myśl Wojskowa" 1994, nr 4
20. Daniluk M., Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990 - 1994, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr l
21. Daniluk M., Wojsko na rynku wyrobów i usług, w: „Myśl Wojskowa" 1994 nr 4
22. Dęga Cz., Europa i zmiany bezpieczeństwa. Styk transatlantycki, w: „Myśl Wojskowa" 2004 nr 6
23. Domisiewicz R., Euroarmia na horyzoncie, „Polska Zbrojna", nr 50, grudzień 2000

24. 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 1999r.DW Bellona, Warszawa 1999
25. Firlej, Infrastruktura gospodarczo-obronna a integracja z NATO, w: „Myśl Wojskowa" 1997 nr 4
26. Flis J., Przesłanki tworzenia systemu wsparcia narodowego (terytorialnego),w: „Myśl Wojskowa" 2001 nr 3
27. Flis J., Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w: Bezpieczeństwo narodowe …op. cit, s. 97-116
28. Gardawski J., Poglądy społeczeństwa polskiego na przemiany społeczno-ekonomiczne w dziesiątym roku transformacji, w: Szkoła Główna Handlowa i dziesięć lat transformacji w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1999
29. Getka H., Charakterystyka procesu planowania mobilizacyjnego, w: „Zeszyty Naukowe AON" 1994 nr 3
30. Glapiak E., Mniejszy deficyt budżetu, w: „Rzeczpospolita" z 4 stycznia 2007 r.
31. Góralski W., Japonia: działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa, w: „Sprawy Międzynarodowe" 1992 nr 2
32. Górski P., Kitler W., Regulacje prawne w dziedzinie niemilitarnych przygotowań obronnych – część I, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
33. Górski P., Kitler W., Regulacje prawne w dziedzinie niemilitarnych przygotowań obronnych, cz.2, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 4
34. Górski P., System obronny państwa, w: "Myśl Wojskowa" 1999 nr 1
35. Grabowski G., Charakterystyka działania wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych w Polsce i możliwości ich rozwoju, w: Gospodarka obronna ..., op. cit., s. 96 - 117
36. Hołdanowicz G., CV90120T, w: „Raport", 2007 nr 11
37. Hołdanowicz G., Głuszec przed wdrożeniem, w: „Raport" 2007 nr 9
38. Hypki T., Centralizacja przemysłu, [w:] „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność" 2001 nr l
39. Hypki T., Program zwolnień i wyprzedaży, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność" 1999, nr 3
40. Hypki T., Z polskiego punktu widzenia, w: „Raport" 2007 nr 9
41. Jakubczak B., System obrony terytorialnej Polski – państwa członkowskiego NATO, w: "Myśl Wojskowa" 2001 nr 3
42. Jakubczak R., Wybrane problemy bezpieczeństwa militarnego Polski, w: Patriotyzm …op. cit.
43. Janas J. Restrukturyzacja i konwersja przemysłu zbrojeniowego, w: "Myśl Wojskowa" 1999 nr 6
44. Jemioło T., Bezpieczeństwo globalne w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K.Malaka, AON, Warszawa 2002
45. Jemioło T., Globalny i międzynarodowy terroryzm, w: Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod redakcją T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002
46. Jemioło T., Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski, w: Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, Redakcja naukowa: K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSzA, Bielsko-Biała 2007
47. Kaczmarek J., „Stare" i „nowe" wojny, w: „Myśl Wojskowa" 2005 nr 2
48. Kaczmarek J., Bezpieczeństwo Unii Europejskiej, w: „Myśl Wojskowa" 2004 nr 6

49. Kaczmarek J., Globalna strategia bezpieczeństwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
50. Kasprzeski A. System obronny państwa – mit i rzeczywistość, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2001 nr 2
51. Kiński A., Pokaz Malaja, w: „Nowa Technika Wojskowa" 2007 nr 11
52. Kitler W., Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia, w: „Myśl Wojskowa" 1997 nr 4
53. Kitler W., Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, w: Realizacja…op. cit.
54. Kitler W., Prawno-organizacyjne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego RP, w: Współczesne … op. cit.
55. Kitler W., Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, w: "Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
56. Komorowski B., Balcerowicz B., Kostrzewa-Zorbas G., Czaputowicz J., Bezpieczeństwo Europy a „nowe" NATO, w: „Polska w Europie" 2002 nr 3
57. Konopka L., Operacja Iraki Freedom – próba podsumowania, w: „Myśl Wojskowa" 2003, Dodatek specjalny „Iracka wolność", MON, Warszawa 2003
58. Korycki S., Regulacje konstytucyjne w zakresie bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej polskiej, w: Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo, praca zbiorowa pod redakcja naukową E. A. Wesołowskiej, SzW w Płocku, AON, Warszawa 2002
59. Korzeniowski R., Globalizacja a zagrozenia asymetryczne, w: „Wiedza Obronna" 2005 nr 2
60. Kostkowski J., Rola i zadania układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr l
61. Kowalski M., Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat, w: Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze - Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998
62. Kowalski M., Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat, w: Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej, Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze - Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998
63. Koziej S., Bezpieczeństwo i obronność Unii Europejskiej, w: „Myśl Wojskowa" 2005 nr 1
64. Koziej S., Doktryna przesilenia strategicznego, „Polska Zbrojna" 2001 nr 32
65. Koziej S., Irak: prognozy i rekomendacje polityczno-militarne, w: Irak 2004 … op. cit.
66. Koziej S., Koncepcja działań prewencyjnych w globalnej strategii bezpieczeństwa, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2004 nr 4
67. Kozub M., Świat XXI wieku – konflikty zbrojne, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 3
68. Krč M., Efektywnośc a outsourcing w siłach zbrojnych w ramach regionu, w: Logistyka … op. cit.
69. Krzak M., Sąsiadom niespieszno do strefy euro, w: „Rzeczpospolita" z 26 lipca 200 r
70. Krzymowski A., Wpływ inicjatyw państw Unii Europejskiej na transformację wewnętrzną Sojuszu Północnoatlantyckiego w latach 1997-2000, w: „Zeszyty Naukowe AON", Warszawa 2005 nr 3
71. Kucharski K., zagospodarowanie przestrzenne a potrzeby obronności państwa, w: „Wiedza Obronna" 2000 nr 1

72. Kurasiński Z., Wybrane aspekty rozwoju logistyki w XXI wieku, w: Logistyka a przedsiębiorczość i innowacyjność i przedsiębiorczość w warunkach „nowej gospodarki", Redakcja naukowa Zenon Stachowiak, WSFiZ, Siedlce 2007
73. Kurek S., Istota sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa
74. Kurek S., Istota, struktura i charakter sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa
75. Kurek S., Szeląg K., Stan infrastruktury technicznej wspierającej gospodarkę obronną kraju i jej perspektywy rozwoju na najbliższe lata, [w:] Gospodarka obronna ..., op. cit., roz. 5
76. Kuriata J., 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
77. Kuźniar R., Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki, w: „Polska w Europie" 2002 nr 3
78. Kuźniar R., Po pierwsze bezpieczeństwo, w: „Rzeczpospolita" 1996 nr 7
79. Legucka A., „Pomarańczowa rewolucja' – wybór strategiczny w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy, w: „Zeszyty Naukowe AON" 2006 nr 2
80. Legucka A., Instytucjonalizacja współpracy polsko-ukraińskiej w sferze bezpieczeństwa, w: „Myśl Wojskowa" 2007 nr 1
81. Lewandowski L., Zasady planowania i prowadzenia rezerw środków materiałowych na potrzeby obronne, w: „Przegląd Kwatermistrzowski" 1992 nr 1
82. Lubbe A., Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, w: „Sprawy Międzynarodowe" 1997 nr 4
83. Łuczak M., Mobilizacyjne przygotowanie gospodarki narodowej do zadań logistycznych, w; „Zeszyty Naukowe AON" 1992 nr 4, Warszawa 1992
84. 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
85. Łuczak W., Gawron nabiera kształtów, w: „Raport" 2007 nr 9
86. Łukaszuk L., Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr 1
87. Łukaszuk L., Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr 1.
88. Malak K., Polityka bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, w: Bezpieczeństwo…op. cit.
89. Marcinkowski Cz., Rola i miejsce Polski w militarnych aspektach funkcjonowania OBWE i UE, w: „Zeszyt Problemowy TWO" 2005 nr 2
90. Masiowski T., Outsourcing w logistyce polskich sił zbrojnych, w; Logistyka…op. cit.
91. Nowak-Jeziorański J., Słoń i jeż, w: „Wprost" 1998 nr 33
92. Pach J., Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a bezpieczeństwo ekonomiczne Polski w: Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Z doświadczeń Polski i Czech, AON, Warszawa-Brno 2000
93. Pagórek L., Polityka i strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w: Współczesne…op. cit.
94. Państwo z innej półki (Wywiad z ministrem J. Onyszkiewiczem), w: "Gazeta Wyborcza" 1996 nr 61

95. Pawłowski J., Strategiczne dylematy początku XXI wieku, w: Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, Redakcja naukowa: K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSzA, Bielsko-Biała 2007
96. Piątkowski K., Przyszłość obrony europejskiej, w: „Polska w Europie" 2002 nr 4 (42)
97. Płaczek J., Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, w: Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, red. nauk. M. Sułek, AON, Warszawa 1996
98. Płaczek J., Identyfikacja gospodarki obronnej Polski w: Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szansę i zagrożenia, AON, Warszawa 2001
99. Płaczek J., Istota, cele, zadania i obszar funkcjonalny sfery regulacyjnej
100. Polarczyk K., NATO w świecie Polska w NATO, Kancelaria Sejmu, Raport nr 159, Warszawa 1999
101. Porębski C., O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, w: „Znak" 1998 nr 7
102. Produkcja dobrze ukryta, w: „Rzeczypospolita" 2003 nr 146
103. Pszenny W., Warunki, potrzeby i możliwości przygotowania i realizacji zadań HNS przez polska administracje publiczną, w „Zeszyty Naukowe AON" 2005 nr 4
104. Rochowicz R., Bumar dla armii irackiej, w: „Nowa Technika Wojskowa" 2005 nr 1
105. Rochowicz R., Czekając na zmiany, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 52 - 53
106. Rutkowski C., Nowa cywilizacja, stare organizacje, w: „Myśl wojskowa" 2005 nr 2 (dodatek specjalny)
107. Rutkowski C., Strategiczne koncepcje przeciwdziałania zagrożeniom – zadania Sił Zbrojnych, w: „Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
108. Rutkowski C., Terroryzm na zimno, w: „Myśl wojskowa" lipiec 2004 (dodatek specjalny)
109. Rząd ma wydawać mniej, w: „Rzeczpospolita" z 18 stycznia 2007 r.
110. Sienkiewicz P, Górny P., Analiza systemowa sytuacji kryzysowych, w: "Zeszyty Naukowe 2001 nr 4
111. Sienkiewicz P., Płaczek J., Swieboda H., Analiza systemowa bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, w: „Zeszyty naukowe AON" 2006 nr 4
112. Sienkiewicz P., Teoria i inżynieria bezpieczeństwa systemów, w; „Zeszyty Naukowe AON"2007 nr 1
113. Skrabacz A., Bezpieczeństwo, obrona narodowa i obronność, w: Współczesne …op. cit.
114. Stachowiak Z., Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w: Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa wobec wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, Część I - Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku, red. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 2002
115. Stachowiak Z., Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa jako obiekt badawczy ekonomiki bezpieczeństwa
116. Stachowiak Z., Konkurencyjność polskiej gospodarki wyzwaniem dla rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości, w: Innowacje a konkurencyjność gospodarki, Redakcja naukowa M. Cisek, Wydawnictwo AP, Siedlce 2007
117. Stachowiak Z., Outsourcing jako koncepcja obniżenia wydatków na obronność kraju, w: Logistyka
118. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny
119. Stachowiak Z., Terroryzm gospodarczy jako czynnik osłabiania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, w: Współczesny wymiar terroryzmu, redakcja naukowa Z. Piątek, AON, Warszawa 2006
120. Stankiewicz W., Polityka obronno-gospodarcza w latach 1989-1992, w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), AON, Warszawa 1993

121. Stankiewicz W., Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, w: „Materiały i Studia" nr 1/1991, AON WS-O
122. Stańczyk K, .Płaczek J., Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001-2004, w: „Zeszyty Naukowe AON", 2005 nr 3
123. Sułek M., Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa, w: Ekonomika...
124. Sułek M., Płaczek J., Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej, w: „Zeszyty Naukowe AON" 1994 nr 3
125. Sułek M., Podejmowanie decyzji i perspektywy, red. nauk. M. Sułek, AON, Warszawa 1995
126. Sułek M., Syntetyczna ocena jakości instytucjonalnej krajów, w: Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne, pod redakcją S.Rudolfa, WSEiA, Kielce 2005
127. Suska M., Kontrola handlu uzbrojeniem konwencjonalnym, w: „Wiedza Obronna" 2005 nr 2
128. Szafran H., Relacje cywilno-wojskowe wynikające z obowiązków państwa gospodarza, w; "Wiedza Obronna" 2001 nr 3
129. Szymonik A., Doświadczenia z wykorzystania outsourcingu w siłach zbrojnych szansa poprawy zarządzania przedsiębiorstwem, w: Logistyka
130. Szymonik A., Piątek Z., Zasady użycia sił zbrojnych w zagrożeniach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, w: Realizacja
131. Śladowski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego RP, w: Współczesne
132. Ślemp W., Infrastruktura państwa a wymogi obrony, w; „Myśl Wojskowa" 2001 nr 2
133. Świątnicki W., Globalne bezpieczeństwo i zagrożenia, w: „Myśl Wojskowa" 2005 nr 2
134. Targowski A., Polska w procesie cywilizacji, w: Bezpieczeństwo…op. cit.
135. Tobolewski F., Światowy ranking konkurencyjności 2007 wg IMD, [w:] htt://www.psz.pl/kontent/
136. Urbański L., Płaczek J., Zadania, cechy i pomiar gospodarki obronnej RP w: System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne, AON
137. Wasylko M., Logistyka jako system racjonalizacji produktów regionalnych, w: Logistyka, s. 26 - 32
138. Weber T., Commission targets undeclared work w: www.eiro.eurofund.ie/ 1998/Teature/EU9804197F.html
139. Wróbel T., Gorący rok, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 52 - 53
140. Wróbel T., Lekarstwo na zbrojeniówkę, w: „Polska Zbrojna" 2007 nr 38
141. Wróblewski w. System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, w: „Myśl Wojskowa" 2000 nr 4
142. Wypowiedź prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, w: http://www.wp.mil.pl
143. Zalewski S., Czynniki korupcjogenne w funkcjonowaniu administracji samorządowej, w: Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny, Redakcja naukowa W. Kitler, Z. Piatek, RWO, AON, Warszawa 2006
144. Zborowski A., Dwa giganty i Polska, „Polska Zbrojna" 2000, nr 35
145. Zieliński W., Dylematy wdrażania outsourcingu w oddziałach gospodarczych Wojska Polskiego w latach transformacji systemowej, w: Logistyka … op. cit.
146. Zieliński W., Strategia przeżycia to przyczynek do utrwalania pokoju pod względem ekonomiczno-wojskowym (maszynopis)
147. Zieliński W., w: „Sicherheit und Ökonomie" 2007 nr 1
148. Zieliński W., Wzajemne relacje w mobilizacji Sił Zbrojnych i gospodarki, w: "Myśl Wojskowa" 2002 nr 4

149. Zimny M., Udział kobiet we współczesnych terrorystycznych zamachach samobójczych, w: „Zeszyty naukowe AON" 2005 nr 3
150. Zwierzyńska A., Stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej w projektach ustaw Prezydenta RP z 1997 roku, w: „Myśl Wojskowa" 2002 nr 1.

C MATERIAŁY STATYSTYCZNE

1. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w 2006 roku według NBP, w: www.haga.polemb
2. 2001 World Development Indicators database, World Bank, 07 July 2001; World Bank (Internet - http://www.worldbank.org/data/)
3. Demographic Yearbook 1998, United Nations/Nations Unieś, New York 2000
4. Energy Statistics Yearbook 1995 (1997), United Nations, New York 1997 (2000)
5. FAO Yearbook. Production, 1996 (1998, 1999), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 1997 (1999, 2000)
6. Grabowski M., Strzała K., Stan gospodarki Polski w okresie styczeń-wrzesień 2001 roku, prognoza do końca 2001 r. i na rok 2002, IBnGR, Gdańsk 25.10.2001
7. International Financial Statistics Yearbook 1999 (2000, 2001) International Monetary Fund, Washington 1999 (2000, 2001)
8. International Trade Statistics Yearbook 1998, United Nations, New York 1999
9. Konkurencyjność sektora MŚP, PKPP, Warszawa luty 2003 r.
10. Mały Rocznik Statystyczny 1999 (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007) GUS, Warszawa 1999 (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007)
11. Military Balance 2007, 2006, 2006/2005, ..., 1991/1990, The International Institut for Strategic Studies, Oxford University Press, London 2007, ..., 1991
12. Nauka i technika w 2004 roku, pod red. D. Piecha, Informacja sygnalna GUS, Warszawa 2004
13. OECD Economic Outlook, OECD, No. 67, May 2000
14. Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych, GUS, Warszawa 2003
15. Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2000 (2001), GUS, Warszawa 2000 (2001)
16. Rocznik Statystyczny 1996 (2001, 2006, 2007), GUS, Warszawa 1996 (2001, 2006, 2007)
17. SIPRI Yearbook 1997 (1998, 1999, 2000) Oxford University Press, New York 1997 (1998, 1999, 2000)
18. Statistical Yearbook Forty-fourth issue, United Nations/Nations Unieś, New York 1999 (2000)
19. The Military Balance 1997/1998 (1998/1999, 1999/2000, 2000/2001) The International Institute for Strategies Studies, Oxford University Press, London 1997, 1998, 1999, 2000
20. The SIPRI Military Expenditure Database [online], Stockholm International Peace Research Institute, 2007 [dostęp: 13.02.2008]
21. The World Development Indicators (WDI) Online [online], The World Bank Group, 2008, http://publications.worldbank.org/WDI/ [dostęp: 20.02.2008]
22. World Investment Report 1999 (2000), United Nations, New York & Geneva 1999 (2000)

D DOKUMENTY

1. AJP-1(A) Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił sojuszu
2. ALP-12: Poradnik planowania i przygotowania umów/porozumień w sprawie wsparcia ze strony kraju-gospodarza (HNSA)
3. ALP-9(B), Doktryna logistyczna sił lądowych (Stanag 2406), p. 204a i 1001 c
4. Analiza strategicznych programów rozwoju potencjału obronnego (i gospodarczo-obronnego). Ocena założeń tych programów oraz wnioski dotyczące programowania rozwoju potencjału obronnego, opracowanie rządowego centrum Studiów Strategicznych przyjęte przez Komitet Spraw Obronnych rady ministrów w dniu 10 grudnia 1998 r. Protokół ustaleń nr 18/98
5. ATP-35(B): Doktryna taktyczna sił lądowych, p.0280; ALP-12, p.104
6. Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 10 / MON z dnia 18 stycznia 1999 r. w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej zasad i przepisów regulujących problematykę bezpieczeństwa teleinformacyjnego w relacjach między sojuszniczych
7. Decyzja Ministra Obrony narodowej nr 196/Mon z dnia 15 października 1999 roku w sprawie przygotowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej zintegrowanego systemu planowania, programowania i budżetowania
8. Decyzja nr 260/MON Ministra Obrony narodowej z dnia 25 października 2001r. W sprawie wdrażania w resorcie Obrony narodowej koncepcji realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (HNS)
9. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Polska 2025, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000
10. Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP-35 (B); HNS
11. Dokument C-M(55)15(Final)
12. Dokument Ramowy, w: Wojsko Polskie. Informator 95, Bellona, Warszawa 1995
13. Dyrektywa ACE numer AD 70-l
14. Dyrektywa AD Nr 70-1 z dnia 1.01.1997 r.
15. Dyrektywa bezpieczeństwa - AD 70-1; Zasady instalacji urządzeń przeznaczonych do przetwarzania informacji klasyfikowanej - AMSG 719F
16. Koncepcja docelowego usytuowania Urzędu Ministra Obrony Narodowej, Departament Infrastruktury, Warszawa kwiecień 1997 r. (Informacja na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej)
17. Koncepcja przeprowadzenia analizy usytuowania Instytucji Urzędu Ministra Obrony Narodowej w Warszawie
18. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, w: „Dz. U." 1997 nr 78, poz. 483
19. Mała Konstytucja z 17 października 1989 r., w: „Dz. U." 1992 nr 84, poz.426, z póź. zm.
20. MC 319/1: „Principles and Policies for Logistics"
21. MC 334/1 :Zasady i polityka NATO odnośnie państwa goszczącego - gospodarza), p. 6
22. MC 334/1: „Principles and Policies for Host Nation Support (HNS) Planning"
23. Metody badań i kryteria oceny urządzeń chronionych infrastrukturalnie - AMSG 788A
24. Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie, Rządowe centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000
25. NATO AAP(U) – Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski), MON BWSN 1998

26. Ogólne wymogi przy budowie obiektów kierowania obronnością (Strategicznych Dowództw) w NATO
27. Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP w kontekście planowania obronnego NATO, generalny Zarząd Planowania Strategicznego sztabu generalnego, Warszawa maj 2003
28. Polityczno-startegiczna dyrektywa obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 25 lutego 2001r.
29. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, KOK, Warszawa 2.11.1992 r.
30. Polityka obronna i bezpieczeństwa, [w:] http://www.poland.gov. pl/start.php?page=1040102000 122
31. Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, RzCSS, MŚ, Warszawa czerwiec 2000
32. Program integracji z Organizacją traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012 przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu15 października 1998 r.
33. Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 28 września 2001r.
34. Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, Rada Ministrów, luty 1999 rok
35. Rozporządzanie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, w: „Dz. U." 2004, nr 203, poz.2081
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, w: „Dz. U." 2004 nr 264, poz. 2627
37. Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 roku w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych
38. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1996 roku w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego
39. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych, w: „Dz. U." 2004 nr 285, poz. 2847
40. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych, w: „Dz. U." 1998 nr 5, poz. 15
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, w: „Dz. U. RP" 1993 nr 85 poz.397
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, w: „Dz. U." 2004, nr 16, poz.152
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 roku w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań obronnych wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, w: „Dz. U." 2004 nr 152, poz.1599
44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 roku w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo rozwojowych, prowadzących działalność gospodarcza na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w: „Dz. U." 1999 nr 95, poz. 1102
45. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005r. w sprawie wynagradzania osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, w: „Dz. U." 2005, nr 17, poz.143

46. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz odpłatności za wykonanie tych zadań i przeprowadzanie kontroli ich realizacji, w: „Dz. U" 1993 nr 69, poz. 331, 2
47. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzenia kontroli ich realizacji, w: „Dz. U." 1993 nr 69, poz.331
48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, w: „ Dz.U"1997 nr 143, poz. 953. .Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, w: „Dz. U." 2002 nr 78, poz. 707
49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju, w: „Dz. U." 2004, nr 181, poz.1872
50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju, w: „Dz. U." 2004 nr 229, poz.2307
51. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1999 roku w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny, w: „Dz. U." 1999 nr 91, póz. 1027
52. STANAG No 2234 Edition 2 – Allied Joint Host Nation Suport Doctrine & Procedures AJP-$,5(5) – Ratification Draft, s. 1-3-1-5
53. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezydent RP, Warszawa 11 września 2003 roku
54. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Warszawa 22 lipca 2003 r. ; Prezydenta RP; Warszawa 8 września 2003 r.
55. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007 w: WWW.bbn.pl
56. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, (dokument przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2000 r.
57. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Warszawa 4 stycznia 2000r.
58. Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010, MF, Rada Ministrów RP, Warszawa 22 czerwiec 1999 (materiał dostępny w internecie na stronach Ministerstwa Finansów RP), w: http://www.mf.gov.pl).
59. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Warszawa 23 maja 2000 r.
60. Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej"
61. Uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji gospodarki na lata 1996 - 2000 (nie publikowana)
62. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. W sprawie podstawowych problemów obronności państwa, w: „MP" 1995 nr 8, poz.8
63. Ustawa nowelizująca Konstytucję z 1952 r., w: „Dz. U." 1989 nr 19, poz.101
64. Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, w: „Dz. U." 1995 nr 34, poz.163, z późniejszymi zmianami
65. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, w: „Dz. U." 1999 nr 110, poz. 1255 z późniejszymi zmianami
66. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 , w: "Dz. U." 2001 nr 85, poz. 925

67. Ustawa z 29 sierpnia 2002r, o stanie wyjątkowym oraz o kompetencjach naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, w: „Dz. U." 2002 nr 156, poz.1301
68. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz. U" 2001 nr 129, poz. 1442
69. Ustawa z 8 sierpnia 1996 o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, w: „Dz. U." 1996 nr 106, poz. 495
70. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w: „Dz. U." 1999 nr 80, poz. 903 z póz. zm.
71. Ustawa z dnia 10 września 1999 roku o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w: „Dz. U." 1999 nr 80, póz. 903
72. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w: „Dz. U." 1996 nr 10, poz.56 (tekst jednolity z późniejszymi zmianami)
73. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w: „Dz. U." 1991 nr 106, poz. 457
74. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, w; „Dz. U." 2002 nr 62, poz. 558
75. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, w: „Dz. U." 2002 nr 113 poz. 985
76. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w: „Dz. U." 1976 nr 44, poz. 220 (z późniejszymi zmianami); „Dz. U." 1992 nr 4, poz. 16 (tekst jednolity z późniejszymi zmianami) ; 2004, nr 241, poz. 2416 i nr 277, poz. 2742
77. Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, w: „Dz. U." 1996 nr 5 poz. 34
78. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, w: „Dz. U." 1999 nr 11, poz. 95 (z późniejszymi zmianami)
79. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w: „Dz. U." 2001 nr 122, poz. 1320
80. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2003 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w: „Dz.U."2001 nr 122, poz.1320; „Dz. U" 2002 nr 188, poz.1571
81. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach przemieszczania się przez terytorium, w: „Dz. U." 1999 nr 93, poz.1063
82. Ustawa z dnia 25 maja 2001 o przebudowie i modernizacji, technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, w: „Dz. U." 2001 Nr 96, póz. 804
83. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, w: „Dz. U." 1991nr 18, poz. z późn. zm.)
84. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw, w: „Dz. U" 2000 nr 119. poz. 1250
85. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz. U." 1996 nr 90, poz. 404
86. Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych
87. Ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej, w: „Dz. U." 1999 nr 82, poz. 928
88. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „Dz. U." 2001 nr 129, 1442

89. Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 roku o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego..., op. cit.
90. Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w: „Dz..U."1999 nr 83, poz. 932
91. Ustawa z dnia 7 października o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, w: Dz. U. 1999 nr 83, póz. 932
92. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, w; „Dz. U.„ 1996 nr 102
93. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. 1996 r. o Radzie Ministrów, w: "Dz.U." 1999 nr 82, poz. 929 (tekst jednolity z późniejszymi zmianami)
94. Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, w: „Dz. U." z dnia 20 marca 2002 roku
95. Ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, w: „Dz. U." 1981 nr 24, póz. 122 (z późniejszymi zmianami)
96. Vademecum celów Sił Zbrojnych, Departament do Spraw traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa styczeń 2000
97. Wytyczne Komitetu Wojskowego do Planowania Obronnego Military Committee Guidance for Defence Planning, MC299/3)
98. Wytyczne ministerialne 1998, część C. Wytyczne w zakresie zasobów obronnych, Komitet Planowania Obronnego NATO, Bruksela 1998
99. Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku, http://www.kbn.gov.pl /analizy
100. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, (dokument), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 02.11,1992 r.
101. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, KOK, Warszawa 2 listopada 1992 r.
102. Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej nr Z-34/MON z dnia 14 lipca 1999 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej
103. Zarządzenie nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej
104. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, w: „MP" 2001 nr 38, póz. 623
105. Zasady instalacji urządzeń przeznaczonych do przetwarzania informacji klasyfikowanej - AMSG 719F
106. Zbiór wybranych przepisów prawa, opracował P. Górski, B. Wiśniewski, AON, DPO MON, BINiSO MSWiA, Warszawa 2007.

WYKAZ SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW

A. SCHEMATY

		Strona
1	Istota rozwiązania problemów podjętych w rozprawie doktorskiej na temat: „Ekonomiczne podstawy systemu obronności państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny”	12
1.1	Istota systemu obronności państwa	15
1.2	Stany obronności państwa	20
1.3	Struktura systemu obronności państwa	24
1.4	Relacje, związki i zależności pomiędzy obronnością a bezpieczeństwem	31
1.5	Ekonomiczne podstawy obronności państwa w ujęciu narodowym	65
1.6	Ekonomiczne podstawy obronności i bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym	69
2.1	System kierowania obronnością państwa	151
3.1	Postulatywny model ekonomicznych podstaw systemu obronności państwa	225
3.2	wnanie organów i komórki sztabowe NATO właściwych dla sytuacji kryzysowych i ich odpowiedniki w Polsce	231

B. TABELE

1.1	Interpretacja treści wydzielonych obszarów obszary gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb	66
2.1	Wielkości terytoriów Polski i jej bezpośrednich sąsiadów	107
2.2	Długości granic Polski	108
2.3	Hipsometria Polski i jej sąsiadów (wysokości w % powierzchni ogólnej państwa)	109
2.4	Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce w latach 1993–2006 (ceny bieżące)	118
2.5	Wielkość i struktura długu publicznego Polski w latach 1990-2006 (w PLN)	123
2.6	Ranking konkurencyjności Polski i krajów sąsiedzkich według indeksu wzrostu konkurencyjności (GCI) w 2006 roku	125
2.7	Ranking konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski według indeksu innowacyjności i prac badawczo-rozwojowych oraz przedsiębiorczości w 2006 roku	126
2.8	Ranking konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski w 2006 roku według indeksu społeczeństwa informacyjnego, informatyzacji przemysłu i obsługi finansowej	127
2.9	Konkurencyjność krajów sąsiedzkich Polski według indeksu IMD	127
2.10	Liczebność sił zbrojnych Polski i państw sąsiedzkich w latach 1990-2006 (tys. żołnierzy służby czynnej)	133
2.11	Wyposażenie Sił Zbrojnych RP i państw sąsiedzkich (stan na dzień 31 grudnia a)1998 r.; b) 2007r.)	135
2.12	Wielkość wydatków wojskowych w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 2000-2006 (mln dolarów USA; według cen z 2005r.)	138
2.13	Wielkość wydatków wojskowych w Polsce i krajach sąsiedzkich w % PKB w latach 1990-2006	138

2.14 Miejsce Polski i państw sąsiedzkich w świecie pod względem wartości exportu broni konwencjonalnych w latach 1995-2005 (ceny stałe z 1990 r., mln dolarów USA) 141
2.15 Miejsce Polski i państw sąsiedzkich w świecie pod względem wartości importu broni konwencjonalnych w latach 1995-2005 (ceny stałe z 1990 r., mln dolarów USA) 142
2.16 Charakterystyka organizacyjno-techniczna polskiego przemysłu obronnego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych 157
2.17 Charakterystyka ekonomiczno-finansowa polskiego przemysłu obronnego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych 158
2.18 Ogólny ranking efektów demokratyzacji w Polsce i krajach sąsiedzkich w okresie 1990-2006 200
2.19 Szczegółowy ranking efektów demokratyzacji w Polsce i krajach sąsiedzkich w 2006 201
2.20 Ranking krajów sąsiedzkich Polski według kryterium wskaźnika percepcji korupcji 217
3.1 Główne warianty polityki gospodarczej Polski do 2010 roku 275
3.2 Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-2006 (w PLN wg ceny bieżące) 278
3.3 Wydatki obronne na tle innych państw NATO w 2006r. 280
3.4 Średnioroczne stany osobowe w resorcie ON w latach 1990-2007 280
3.5 Planowane stany osobowe resortu obrony narodowej w latach 2007-2012 w ujęciu wariantowym 281
3.6 Prognoza wydatków działu obrona narodowa w latach 2000-2012 (w PLN wg ceny stałe)..... 284
3.7 Prognoza kształtowania się wydatków obronnych Polski oraz wydatków budżetowych MON w latach 2007 – 2012 (wg cen bieżących) 284
3.8 Prognoza wielkości budżetu modernizacji technicznej na lata 2007-2012 (w mln. zł.) 285
3.9 Planowany udział przedsiębiorstw cywilnych w modernizacji technicznej SZ RP w latach 2007-2012 (w mln. zł.) 285

C. WYKRESY

2.1 Produkt Krajowy Brutto Polski w latach 1990-2006 (mln USD, ceny stałe z 2000 r.) 114
2.2 Kształtowanie się PKB per capita w Polsce w latach 1990-2006 (USD, ceny stałe z 2000 r.) 115
2.3 Poziom inflacji w Polsce w latach 1990-2006 (w %) 117
2.4 Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1990-2006 (mln USD, ceny bieżące) 117
2.5 Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990-2006 (%) 120
2.6 Polski handel zagraniczny towarami i usługami w latach 1990-2006 (mln USD, ceny stałe z 2000 r.) 121
2.7 Bilans handlu zagranicznego Polski w latach 1990-2006 (mln USD, ceny bieżące) 122
2.8 Wielkość długu zagranicznego Polski w latach 1990-2005 (mln USD, ceny bieżące) 124

2.9	Liczba żołnierzy przypadająca na 1000 mieszkańców w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 1990-2006	134
2.10	Wysokość wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza w Polsce i krajach sąsiedzkich w latach 2000-2006 (w USD)	139
2.11	Polski handel uzbrojeniem w latach 1990-2005 (mln USD, ceny stałe z 1990 r.)	140
2.12	Kształtowanie się W_{KG-O} Polski w latach 1990 – 2000	202
2.13	Zmiany struktury W_{KG-O} Polski w latach 1990 – 2000	203
2.14	Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiedzkich w roku 2000 ..	204

S/7176
Rozprawa doktorska