

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

# AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO – OBRONNY  
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI

GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA  
PAŃSTWA WOBEC WYZWAŃ ROZWOJOWYCH  
ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU

KRYPTONIM „GOSPODBEZ”

Część I

IDENTYFIKACJA GOSPODARCZYCH PODSTAW  
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA ORAZ WYZWAŃ ROZWOJOWYCH  
ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU

~~Biblioteka Główna  
Akademii Obrony Narodowej  
S/5285 cz. 1  
05-005285-003-0~~

Praca wykonana pod kierownictwem  
gen. dyw. prof. dr. hab. Bolesława BALCEROWICZA

WARSZAWA

65220

2002



**AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**

---

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY  
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI**

**GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA  
WOBEC WYZWAŃ ROZWOJOWYCH ŚWIATA  
NA POCZĄTKU XXI WIEKU**

**KRYPTONIM „GOSPODBEZ”**

**CZĘŚĆ I**

**IDENTYFIKACJA GOSPODARCZYCH PODSTAW  
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA ORAZ WYZWAŃ ROZWOJOWYCH  
ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU**



Praca wykonana pod kierownictwem

gen. dyw. prof. dr. hab. Bolesława BALCEROWICZA

---

**WARSZAWA**



**2002**

## ZESPÓŁ BADAWCZY:

✓ gen. dyw. prof. dr hab. Bolesław BALCEROWICZ (kierownik tematu badawczego, wstęp, rozdział 1, zakończenie)

ppłk mgr Stanisław KUREK (rozdział 2.2.; 3.3.)

por. mgr inż. Sylwester KUREK (rozdział 3.1.; 3.3.; maszynopisanie; korekta techniczna)

✓ płk dr Janusz OLSZEWSKI (rozdział 3.2.; korekta redakcyjna)

✓ płk dr hab. Janusz PŁACZEK (rozdział 2.3.; 3.2)

✓ płk dr hab. Zenon STACHOWIAK (sekretarz zespołu; wstęp; 2.1.; 3.1.; 3.3.; zakończenie)

Monika KOT (korekta redakcyjna)

## SPIS TREŚCI

WSTĘP .....	6
1. IDENTYFIKACJA WYZWAŃ ROZWOJOWYCH ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU .....	10
1.1. Wyzwania – megatrendy rozwojowe .....	11
1.1.1. Identyfikacja megatrendów rozwojowych .....	12
1.1.1.1. Globalizacja .....	13
1.1.1.1.1. Pojmowanie terminu .....	13
1.1.1.1.2. Skutki i wyzwania globalizacji .....	14
1.1.2. Rewolucja informacyjna i informatyczna .....	16
1.1.2.1. Istota rewolucji informacyjnej i informatycznej .....	16
1.1.2.2. Skutki rewolucji informacyjnej i informatycznej .....	16
1.1.3. Skokowy rozwój wiedzy w dziedzinie techniki i produkcji .....	19
1.1.4. Demografia .....	21
1.1.5. Środowisko naturalne i ekorozwój .....	23
1.1.6. Demokracja i kapitalizm .....	24
1.1.7. „Zderzenie” cywilizacji .....	25
1.2. Przemiany ładu międzynarodowego .....	27
1.2.1. Obecny ład europejski .....	28
1.2.2. Przyszły światowy ład międzynarodowy .....	28
1.2.3. Przyszły ład europejski .....	29
1.2.4. Zagrożenia dla ewolucyjnego kształtowania się nowego ładu .....	32
1.2.5. Obszary podwyższonego ryzyka .....	32
1.3. Kryzysy i wojny XXI wieku .....	36
2. IDENTYFIKACJA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA .....	42
2.1. Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	42
2.2. Istota, struktura i charakter sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	54
2.2.1. Gospodarka w systemie bezpieczeństwa państwa .....	54
2.2.2. Istota sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa	63

2.2.3.	Dylematy tworzenia i utrzymywania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	72
2.3.	Istota, cele, zadania i obszar funkcjonalny sfery regulacyjnej .....	77
2.3.1.	Identyfikacja sfery regulacyjnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	78
2.3.2.	Charakterystyka systemu kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa RP .....	80
2.3.3.	Możliwe instrumenty oddziaływania podmiotów sfery regulacji na system gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	94
2.3.4.	Współdziałanie i rola Sojuszu NATO oraz Unii Europejskiej w kształtowaniu sfery regulacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	97
3.	<b>GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA A WYZWANIA ROZWOJOWE WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA .....</b>	<b>103</b>
3.1.	Uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	103
3.1.1.	Uwarunkowania zewnętrzne .....	104
3.1.1.1.	Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe .....	104
3.1.1.2.	Uwarunkowania geograficzne .....	105
3.1.1.3.	Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej .....	105
3.1.1.3.1.	Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej .....	105
3.1.1.3.2.	Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej .....	106
3.1.1.3.3.	Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej .....	109
3.1.2.	Uwarunkowania wewnętrzne .....	119
3.1.2.1.	Uwarunkowania ustrojowo-systemowe .....	119
3.1.2.1.1.	Uwarunkowania legislacyjne .....	120
3.1.2.1.2.	Uwarunkowania instytucjonalne .....	123
3.1.2.2.	Uwarunkowania polityczne .....	124
3.1.2.3.	Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze .....	128
3.1.2.4.	Uwarunkowania gospodarcze .....	128
3.1.2.4.1.	Uwarunkowania materialne .....	128
3.1.2.4.2.	Uwarunkowania demograficzne .....	129
3.1.2.4.3.	Uwarunkowania społeczne .....	130
3.1.2.5.	Uwarunkowania planistyczno-programistyczne .....	130

3.2. Relacje, związki i zależności między rozwojem współczesnego świata a budowa i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa .....	134
3.2.1. Potrzeba wypracowania nowych relacji między aparatem państwowym a najważniejszymi ogniwami przemysłowego potencjału obronnego .....	134
3.2.2. Rola państwa w lepszym kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego kraju .....	143
3.3. Bariery i zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	157
3.3.1. Identyfikacja kategorii zagrożeń .....	157
3.3.2. Zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	162
3.3.3. Potencjał zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (wybrane przykłady) .....	170
3.3.4. Operacjonalizacja zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa .....	176
3.3.4.1. Procedury identyfikacji zagrożeń gospodarczych .....	176
3.3.4.2. Metodologiczne podstawy i założenia operacjonalizacji .....	179
ZAKOŃCZENIE .....	192
BIBLIOGRAFIA .....	204
WYKAZ MAP, SCHEMATÓW I TABEL .....	212

## WSTĘP

Opracowanie zatytułowane „**Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku**” stanowi część I tematu badawczego „**Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa wobec wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku**”. Podjęcie problematyki opisanej tytułem opracowania zostało podyktowane względami teoretycznymi i praktycznymi. Względy teoretyczne to brak pogłębionych uogólnień w kwestii istoty gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa postrzeganych z punktu widzenia wyzwań rozwojowych współczesnego świata. Względy zaś praktyczne to aktualność tych kwestii w polskiej rzeczywistości społecznej, gospodarczej i obronnej.

Głównym problemem badawczym podjętych dociekań jest danie odpowiedzi na pytanie: **jakie związki i relacje występują pomiędzy gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa a wyzwaniami rozwojowymi współczesnego świata?** Zabiegiem, który pomoże w sformułowaniu odpowiedzi na to pytanie, będzie wcześniejsze znalezienie odpowiedzi na zbiór pytań szczegółowych takich jak:

- jakie wyzwania rozwojowe współczesnego świata muszą być uwzględnione w budowie i utrzymaniu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?
- na czym polega istota gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?
- jaka jest filozofia postrzegania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa w nowych realiach gospodarczych, politycznych i militarnych?
- jaka jest istota, cele i zadania oraz charakter sfery realnej i regulacyjnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa w nowych uwarunkowaniach rozwojowych?
- jakie są uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa?
- jakich relacji, związków i zależności można się doszukać między rozwojem współczesnego świata a budową i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?

- jakie bariery i zagrożenia mogą wystąpić ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?

Podjęte w opracowaniu rozważania zostały skoncentrowane na osiągnięciu następujących celów:

- pierwszego, zidentyfikowaniu wyzwań rozwojowych współczesnego świata na początku XXI wieku;
- drugiego, dokonaniu identyfikacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa;
- trzeciego, rozpoznaniu uwarunkowań, relacji, związków i zależności między rozwojem współczesnego świata, a budową i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz barier i zagrożeń mogących wystąpić między nimi.

W rozwiązaniu podjętych w pracy problemów oraz osiągnięciu założonych celów pomocna będzie weryfikacja trzech hipotez roboczych.

1. Wyzwania rozwojowe współczesnego świata tworzy zbiór wyzwań o zróżnicowanym charakterze. Każde z nich, jakkolwiek w różnym zakresie, wpływa na koncepcje i realizację polityki gospodarczej państwa, w tym na tworzenie i umacnianie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.
2. W nowej, sojuszniczej rzeczywistości gospodarczo-obronnej Polski niezbędnym zabiegiem staje się zmiana filozofii postrzegania i identyfikacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Konieczne staje się odejście od narodowego punktu widzenia na rzecz sojuszniczego.
3. Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest procesem wymagającym odpowiednich uwarunkowań. Relacje i zależności ich z wyzwaniami rozwojowymi współczesnego świata mogą rodzić negatywne odczucia.

Zakres rozważań podjętych w opracowaniu został ograniczony podmiotem, przedmiotem, przestrzenią oraz czasem. **Podmiotem** rozważań jest z jednej strony państwo jako kreator i realizator budowy i utrzymania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, z drugiej strony ugrupowania militarne i gospodarcze mające również wpływ na ten proces. **Przedmiotem** są natomiast z jednej strony globalne

problemy rozwojowe współczesnego świata i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa, z drugiej strony zaś wpływ (to jest relacje, związki i zależności) sytuacji politycznej, militarnej i ekonomicznej świata na kształtowanie się narodowych i sojuszniczych gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. **Przestrzeń** rozważań w szerokim ujęciu obejmuje cały świat, natomiast w węższym ujęciu obszar Polski oraz obszar krajów przynależnych do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zakres zaś **czasowy** rozważań wyznacza cezura przełomu XX i XXI wieku, skonkretyzowana czasem przynależności naszego kraju do tego ugrupowania militarne.

Dociekania podjęte w opracowaniu umiejscowione zostały na dwóch płaszczyznach: **teoretycznej** – na której dokonano identyfikacji wyzwań rozwojowych współczesnego świata oraz gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju; **praktycznej** – na której dokonano wstępnej egzemplifikacji relacji i zależności między wyzwaniami rozwojowymi współczesnego świata, a gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa kraju.

Pomocnymi przy rozwiązywaniu podjętych problemów badawczych okazały się uniwersalne metody badawcze analiza i synteza oraz w ograniczonym zakresie analogia.

Bazę do przeprowadzenia dociekań stanowił liczny zbiór materiałów źródłowych, na który złożyły się pozycje zwarte (książki, opracowania naukowe, monografie), publikacje periodyczne oraz dokumenty i materiały statystyczne.

Opracowanie składa się ze wstępu kreślącego ideę rozwiązania problemów podjętych w pracy, trzyrozdziałowej części głównej, zakończenia, bibliografii oraz wykazu map, schematów i tabel (schemat 1).

Autorzy opracowania są przekonani, że przyjęta konstrukcja pracy umożliwi rozwiązanie podjętych problemów oraz osiągnięcie założonych celów.

**Idea rozwiązania problemu**  
**„Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku”**

**1. IDENTYFIKACJA WYZWAŃ ROZWOJOWYCH ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU**

**1.1. Wyzwania – megatrendy rozwojowe**

**1.3. Kryzysy i wojny XXI wieku**

**1.2. Przemiany ładu międzynarodowego**



**2. IDENTYFIKACJA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

**2.1. Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

**2.2. Istota, struktura i charakter sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

**2.3. Istota, cele, zadania i obszar funkcjonalny sfery regulacyjnej**



**3. GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA A WYZWANIA ROZWOJOWE WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA**

**3.1. Uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

**3.2. Relacje, związki i zależności między rozwojem współczesnego świata a budowa i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa**

**3.3. Bariery i zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

## 1. IDENTYFIKACJA WYZWAŃ ROZWOJOWYCH ŚWIATA NA POCZĄTKU XXI WIEKU

Termin „wyzwanie” używany jest obecnie często na gruncie nauki (ekonomii, politologii, nauki o stosunkach międzynarodowych, o organizacji i zarządzaniu ... itd.), jak też praktyki i jako taki posiada wiele znaczeń.

W teorii stosunków międzynarodowych „wyzwanie” oznacza - wg definicji pracowników Uniwersytetu Warszawskiego (m.in. J. Kukułki, R. Kuźniara, R. Zięby) – „**sytuację nową, jawiącą się w percepcji społecznej jako trudna, wymagająca odzewu i podjęcia stosownych działań**”<sup>1</sup>.

Komplementarne - pełniejsze pojęcie tego terminu oferuje teoria organizacji i zarządzania. W projektowaniu bowiem wszelkiej działalności (czym zajmuje się ta dziedzina), wypracowanie modelu postępowania poprzedzone być musi identyfikacją przyszłych stanów rzeczy, zjawisk, zdarzeń, procesów.

Wyzwania zatem określa się – jak to czyni C.Rutkowski - jako: tę część zbioru wszystkich możliwych zdarzeń, zjawisk, trendów, procesów, którą powinno się uwzględniać w toku obmyślenia danej działalności<sup>2</sup>.

Inaczej – wyzwaniem jest **wszystko to, z czym należy się liczyć, co należy brać pod uwagę przy obmyślaniu przyszłych postaw i działań**.

Każde **WYZWANIE**, jako sytuacja nowa i trudna, zawiera w sobie zarówno **SZANSE**, jak i **ZAGROŻENIE**. Kategorię „wyzwań” można zatem zdekomponować w sposób zupełny (choć nie zawsze ostry) na subkategorie „szans” i „zagrożeń”.

**Szansą** jest wszystko to, co może pomóc, ułatwić osiągnięcie pożądaných (zamierzonych) stanów.

**Zagrożeniem** - wszystko to, co może utrudnić, przeszkodzić, uniemożliwić osiągnięcie bądź utrzymanie pożądaných stanów.

Identyfikację wyzwań należy ściśle wiązać z przewidywaniem (projektowaniem) stanów przyszłych, z projektowaniem modeli działań.

<sup>1</sup> Zob. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Wyd. „Scholar”, Warszawa 1997.

<sup>2</sup> Por. C. Rutkowski, Bezpieczeństwo, obronność: strategie – doktryny – koncepcje (szkic o pojęciach), w: „Zeszyty Naukowe AON” 1995 nr 1, Warszawa 1995.

Wskazówek o tym, co można antycypować bazując na stanie obecnym należy upatrywać we właściwościach trendów (megatrendów) rozwojowych.

Konieczna zatem będzie w tym procesie również identyfikacja kierunków przemian ładu międzynarodowego - zarówno w ujęciu globalnym, jak i w skali naszego kontynentu.

Dla osiągnięcia pełniejszej identyfikacji wyzwań, użytecznymi też mogą się okazać prognozy dotyczące przyszłych kryzysów, konfliktów zbrojnych i wojen.

### 1.1. Wyzwania - megatrendy rozwojowe

„Trend” - zarówno w „Leksykonie PWN”, jak i w „Nowej Encyklopedii Powszechnej PWN” traktuje się jedynie jako termin przynależny ekonomii - oznaczający: tendencję rozwojową, ogólny kierunek zmian i zjawisk ekonomicznych w długim okresie; trendy bada się za pomocą metod statystycznych, eliminując zjawiska cykliczne, sezonowe, „nieregularne”<sup>3</sup>.

Zgodnie z powyższą definicją trendy powinny dać się parametryzować. W istocie kategoria powyższa znajduje obecnie daleko szersze zastosowania - szczególnie na gruncie nauk społecznych, w których do badania trendów nie stosuje się tak rygorystycznych jak statystyka narzędzi badawczych.

Rozpowszechnione w nauce i praktyce rozumienie terminu oddaje definicja zamieszczona w „The New Oxford Dictionary of English”, według której trend, to: „**generalny kierunek, w którym coś się rozwija lub zmienia**”<sup>4</sup>.

„Megatrend” - termin upowszechniony przez J. Naisbitta - stosowany jest dziś powszechnie w badaniach zmian cywilizacyjnych dla opisanie tendencji uniwersalnych<sup>5</sup>.

Megatrendy to ważne, powszechne tendencje rozwojowe utrzymujące się przez dłuższy okres czasu.

<sup>3</sup> Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1998; Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, PWN, Warszawa 1996.

<sup>4</sup> The New Oxford Dictionary of English, London 1998, s.1975.

<sup>5</sup> Por. J.Naisbitt, Megatrendy, Poznań 1997.

### 1.1.1. Identyfikacja megatrendów rozwojowych

Literatura przedmiotu przedstawia dość bogatą, dość zróżnicowaną ofertę. J. Naisbitt wymienia dziesięć megatrendów, dziesięć zjawisk, „dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie”, P. Kennedy - siedem<sup>6</sup>; H. Mc Rae - pięć<sup>7</sup>; M. Perczyński - cztery<sup>8</sup> itd. W Akademii Obrony Narodowej, w znanym opracowaniu „Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę w XXI wieku” („KAPPA”), wymienia się pięć megatrendów, przy czym za szczególne kryterium wyróżniające uznano ich związek (znaczenie) ze zmianami środowiska bezpieczeństwa (środowiska geostrategicznego), a także z już pojawiającymi się i mogącymi się pojawić zagrożeniami bezpieczeństwa<sup>9</sup>.

To podejście, ta klasyfikacja, mogą być szczególnie przydatne dla osiągnięcia zakładanych w niniejszej pracy celów badawczych. Wszak są one zorientowane na aspekty bezpieczeństwa.

Opierając się na klasyfikacji AON (zespołu „Kappa”), a także na jej rozwinięciu<sup>10</sup> uzasadnionym wydaje się przyjęcie, że rozważając ogólnie kwestie wyzwań rozwojowych należy łączyć je ściśle z właściwościami siedmiu megatrendów. Tymi megatrendami są:

1. Globalizacja.
2. Rewolucja informacyjna i informatyzacja.
3. Skokowy rozwój wiedzy w dziedzinie techniki i produkcji.
4. Demografia - eksplozja demograficzna, dysproporcje.
5. Środowisko naturalne, ekorozwój.
6. Demokracja i kapitalizm.
7. „Zderzenie” cywilizacji.

<sup>6</sup> Por. P. Kennedy, *U progu XXI wieku (Przymiarka do przyszłości)*, Londyn 1994.

<sup>7</sup> Por. H. Mc Rae, *Świat roku 2020*, Warszawa 1996.

<sup>8</sup> Por. M. Perczyński, *Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji ustrojowej*, Warszawa 1994.

<sup>9</sup> Por. B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój”*, Wyd. „Bellona”, Warszawa 2002.

<sup>10</sup> Por. *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę w XXI wieku („KAPPA”)*, AON, Warszawa 2000.

### 1.1.1.1. Globalizacja

#### 1.1.1.1.1. Pojmowanie terminu

**Globalizacja**, która w latach 90-tych stała się terminem wręcz modnym, nie znalazła się jeszcze ani w polskich słownikach, ani leksykonach, czy nawet nowych edycjach encyklopedii powszechnej. Podobnie rzecz się ma w analogicznych wydawnictwach anglojęzycznych<sup>11</sup>.

Globalizacja jest więc różnie rozumiana i różnie definiowana. W węższym, tj. ekonomicznym znaczeniu przez to pojęcie rozumie się procesy, które obejmują zjawiska lub działania w skali całej gospodarki światowej.

Globalizacja jednak nie ogranicza się do zjawisk gospodarczych. Wg B. Barbera jest ona procesem definiowalnym w kategoriach: formy i treści<sup>12</sup>.

Forma - to umiędzynarodowienie zjawisk ekonomicznych, politycznych, kulturowych i innych oraz pojawienie się instytucji międzynarodowych.

Treść dzisiejszej globalizacji - to kreowanie nowego modelu kultury światowej. Przez globalizację należy też - wg L. Zachera - rozumieć rozprzestrzenianie się zjawisk i przekraczanie przez nie granic państwowych<sup>13</sup>. Rozległość znaczeń i zastosowań tego terminu ilustruje on dwudziestodzieciopunktową ich listą<sup>14</sup>.

Najczęściej wymieniane w rozwiniętych definicjach globalizacji atrybuty, to:

1. Wielowymiarowość, która wynika z przebiegu procesów globalizacji w różnych dziedzinach (sferach).
2. Złożoność, gdyż oprócz procesów głównych zjawisko to kształtują interakcje drugoplanowe, istotne zwłaszcza w ocenie globalizacji jako systemu powiązań i zależności.
3. Wielowątkowość jako suma i wypadkowa zróżnicowania przedmiotowego zjawiska.
4. Wielostopniowość czyli etapowość zachodzącego procesu.

<sup>11</sup> W „The New Oxford Dictionary of English” można znaleźć jedynie termin „global” i „globalist” („globalny, globalista”).

<sup>12</sup> Por. B. Barber, Dżihad kontra Mc Świat, Warszawa 2000.

<sup>13</sup> Por. L. Zacher, Globalne problemy współczesności, Lublin 1992, s. 7-20

<sup>14</sup> Tamże, s. 18-19.

5. Progresywność uwidaczniająca się w silnym związku między rozwojem globalizacji, a postępem w dziedzinach: nauki, techniki, ekonomii etc.
6. Wzrost współzależności w skali międzypaństwowej i pozapaństwowej (międzynarodowej).

Wokół definicji globalizacji narodziło się i funkcjonuje szereg mitów, szereg groźnych w skutkach nieporozumień. Trzy spośród nich uważam za najbardziej wyraźne, a jednocześnie kontrowersyjne:

- pierwszy – to ideologizacja znaczenia tego terminu;
- drugi – „subiektywizacja” zjawiska globalizacji;
- trzeci – zawężenie jej do sfery gospodarki, handlu, finansów.

Globalizacja sama w sobie nie jest ideologią. Ma ona wprawdzie swoje ideologie i ideologów ale ma także swoje „kontrideologie” i „kontrideologów”.

Globalizacja jest zjawiskiem obiektywnym, na tyle, na ile obiektywnymi mogą być zjawiska społeczne. Jako taka przenika ona wiele, coraz więcej sfer i dziedzin życia społecznego.

#### 1.1.1.1.2. Skutki i wyzwania globalizacji

Za generalny skutek procesów globalizujących uważa się (za: Z. Baumanem) wielowymiarowe przekształcenia, którym podlegają wszelkie aspekty ludzkiej kondycji. Przekształcenia te polegają na „kurczeniu się czasu i przestrzeni”, czego skutkiem są **zmiany** obejmujące większość dziedzin życia społecznego<sup>15</sup>.

Rozległość skutków globalizacji znacznie utrudnia systemową uporządkowaną ich identyfikację.

W literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej:

- upowszechnienie cywilizacji Zachodu (systemu wartości, demokracji, gospodarki rynkowej);
- niebywały wzrost współzależności (szczególnie eksponuje się „gospodarkę światową”, „światowy rynek”);
- zmianę systemów finansowania (Friedmanowskie „elektroniczne stado”);

---

<sup>15</sup> Por. Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 5-6.

- nowe, odmienne środki dominacji (gospodarczej) i ich wpływ na politykę;
- zmniejszającą się rolę państw narodowych;
- nierówność korzystania z dobrodziejstw globalizacji - marginalizację krajów i społeczeństw słabych;
- zmianę warunków bezpieczeństwa;
- zwiększoną łatwość rozprzestrzeniania się plag lokalnych (globalizacji zagrożeń);
- rodzenie się zagrożeń, nowych zagrożeń i nowych lęków przed nimi;
- powstawanie niebezpieczeństw drugiego bieguna globalizacji, czyli antyglobalizacji - ideologii grup narodowych, narodowościowych, religijnych - grup agresywnie broniących swoich odrębności.

Uzasadnionym wydaje się poprzestać na tej "liście" skutków i na tym poziomie ogólności.

Skutki procesów globalizacji stanowią w istocie pakiet wyzwań zawierających w sobie zarówno zagrożenia (załączki zagrożeń), jak i szanse.

*W sporach toczonych wokół globalizacji wyłaniają się grupy jej zwolenników, jak i przeciwników. Ów podział odbierać należy jako nieporozumienie. Mamy bowiem do czynienia z procesem już obiektywnie istniejącym, trudno zatem (choć można) być zwolennikiem czy przeciwnikiem czegoś, co występuje niezależnie od naszej woli.*

*Racjonalny stosunek do tego zjawiska może wyrażać się jedynie w dążności do jego zrozumienia - zrozumienia mechanizmów nim rządzących; znalezienia w nim szans i możliwości, które ze sobą niesie.*

Nie ulega wątpliwości, że procesy globalizacyjne będą w bliższej i dalszej perspektywie coraz silniej oddziaływać na rozwój naszego kraju. Przynoszą one szereg nowych szans i możliwości rozwoju, związanych ze swobodą przepływu towarów i usług, otwarciem na nowe rynki eksportu, swobodą przepływu kapitału, napływem inwestycji, czy też dostępem do nowoczesnych technologii; przyniosą też i zagrożenia, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

## **1.1.2. Rewolucja informacyjna i informatyzacja**

### **1.1.2.1. Istota rewolucji informacyjnej i informatyzacji**

O tym, że nastąpiła już rewolucja informatyczna, świadczą nie tylko wskaźniki techniczne, (dane o liczbie i jakości komputerów, systemów telekomunikacyjnych, specjalnych urządzeń technicznych), lecz także ekonomiczne (np. analizy wzrostu społeczno-gospodarczego krajów rozwiniętych). Rozwój gospodarczy w dobie współczesnej jest całkowicie sprzężony (uzależniony) ze stopniem z informatyzowania społeczeństwa. Skala przepływu informacji wciąż wzrasta, czas ich przepływu (rozprzestrzeniania) staje się coraz krótszy. Sprawia to bezprecedensowo dynamiczny postęp techniczny, eksponujący się przez internet, telefony (też komórkowe), faksy, telewizję itd. Informatyzacja w skali powszechnej jest już procesem nieodwracalnym. Rozmiary zaś i dynamika tego procesu nadają mu znamiona rewolucji.

### **1.1.2.2. Skutki rewolucji informacyjnej**

Najdonioślejszym skutkiem rewolucji w sferze informacyjnej staje się coraz wyraźniejsze przekształcenie współczesnych społeczeństw - społeczeństw przemysłowych - w informacyjne. Dokonuje się wielka zmiana jakościowa. Obejmuje ona nie tylko sferę komunikowania się, ale też i sferę wytwórczości - tworzenia dochodu narodowego. Społeczeństwem informacyjnym nazywa się takie, które „nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania się, lecz w którym przetwarzanie informacji jest podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarcza źródła utrzymania większości jego obywateli”. Nowe społeczeństwo, żyjące w nowej erze cywilizacyjnej, znacznie różnić się będzie od poprzednich w wielu obszarach swego funkcjonowania. Będzie się różnić m.in. sposobem tworzenia bogactwa, produkcją, organizacją pracy, transportem, skalą działań itd. Cechy i trendy rozwojowe społeczeństwa informacyjnego, na tle agrarnego i przemysłowego, dobrze ilustruje wykonane przez T. Gobana-Klasa i P. Sienkiewicza zestawienie (tabela 1).

**Cechy i trendy rozwojowe społeczeństwa informacyjnego  
na tle społeczeństwa agrarnego i przemysłowego**

	<b>Spółeczeństwo agrarnie</b>	<b>Spółeczeństwo przemysłowe</b>	<b>Spółeczeństwo informacyjne</b>
Bogactwo	Ziemia	Kapitał	Wiedza
Produkt podstawowy	Żywność	Wyroby przemysłowe	Informacja, dane
Praca	Obok domu	Daleko do domu	W domu, telepraca
Transport	Rzeka, droga	Kolej, autostrada	Infostrada
Energia	Ludzka, zwierzęca	Węgiel, para, benzyna	Jądrowa, ze źródeł niekonwencjonalnych
Skala działania	Lokalna	Regionalna	Globalna
Rozrywka	Obrzędowa, ludowa	Masowa	Domowa, interakcyjna
Tajemnica	Religijna	Polityczna	Handlowa
Oświata	Mistrz	Szkoła	Komputer, telenauczanie

Opracowano na podstawie: T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania, Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999, s. 45.

Wśród konsekwencji rewolucji informacyjnej dla sprawy pokoju i bezpieczeństwa, ważną rolę odgrywa zwiększająca się stale możliwość szybkiego rozładowywania napięć, a to m.in. przez ułatwione poznanie (i zrozumienie) punktu widzenia drugiej strony.

Przede wszystkim jednak w erze informacyjnej - innego znaczenia nabiera problem celowości zastosowania przemocy wojskowej, celowości wywoływania konfliktów zbrojnych - konfliktów (wojen) w dotychczasowym ich rozumieniu. Dawniej jednym z najistotniejszych, najczęstszych celów wojen było zdobycie bogactwa, które stanowiła ziemia i jej zasoby. Obecnie źródłem bogactwa staje się informacja i wiedza. Wojna w tym układzie okazuje się nie za bardzo przydatną metodą do pozyskiwania tego rodzaju dóbr.

Informatyzacja sprawi jednak niewątpliwie, że wyłonią się też nowe pola konfliktów, nowe wyzwania i zagrożenia. I to już się dzieje.

Szybkie rozprzestrzenianie się informacji może wprawdzie zmniejszać ryzyko zaskoczenia, może jednak też przyczyniać się do groźby lawinowego narastania niedobrych nastrojów, czy wręcz psychozy. W nowym, informacyjnym społeczeństwie może - jak już wspomniałem - zwiększać się ryzyko (zagrożenie) manipulacji istotnymi informacjami, manipulacji opinią publiczną, nastrojami ludności.

Systemy informatyczne coraz gęściej oplatające współczesną rzeczywistość pozostają, i pozostaną zapewne, wrażliwymi na zakłócenia. Wprowadzenie do nich coraz złośliwszych wirusów może spowodować skutki wręcz katastrofalne, z chaosem świata finansów (i nie tylko) włącznie.

Otwiera się (a w istocie już się otworzyło) nowe pole konfliktów z wojną informacyjną (tzw. „infowar”) na czele.

Na fali rewolucji informacyjnej wyrasta społeczeństwo nowego typu – społeczeństwo informacyjne. Jego ogólne cechy, to traktowanie jako: bogactwa – wiedzy; produktu podstawowego – informacji; pracy – telepracy; transportu – infostrady; energii – jądrowej i ze źródeł niekonwencjonalnych; skali działania – globalnej; rozrywki – w domu i interakcyjne; tajemnicy – sprowadzonej do wymiaru handlowego; oświaty – sprowadzonej do komputerów i telenauczania (tabela 1).

Mimo jednak, że mamy do czynienia z rewolucyjną zmianą warunków życia i jego stylu, to nie zmieniają się podstawowe ludzkie potrzeby; nienaruszoną pozostanie (wg teorii A. Masłowa) hierarchia potrzeb, a bardziej obrazowo – „piramida potrzeb”, jej podstawą pozostaną: potrzeba egzystencji i potrzeba bezpieczeństwa. Na zaspokojenie tych potrzeb wciąż będzie stały, „przymusowy” popyt. Nowe lęki, nowe zagrożenia społeczeństwa informacyjnego przyniosą jedynie dodatkowe, specyficzne zapotrzebowania. Natomiast „popyt” na szeroko rozumiane bezpieczeństwo (środki bezpieczeństwa) będzie nadal istniał, a być może wzrastał.

### 1.1.3. Skokowy rozwój wiedzy w dziedzinie techniki i produkcji

Jak w przeszłości rewolucja przemysłowa, tak obecnie rewolucja technologiczna zmienia świat. W dziedzinie techniki, technologii liczba odkryć, wynalazków, ulepszeń z zakresu cybernetyki, mikrotechniki, automatyki (robotyzacji), biotechnologii, inżynierii genetycznej, nanologii, nadprzewodnictwa, nowych źródeł energii itd. - tworzy w sumie to, co jest zwane „trzecią” falą innowacyjną.

**Technologia informacyjna** już obecnie rewolucjonizuje nasze życie; będzie ona bez wątpienia powodować dalszy przełom we wszystkich obszarach nauki i techniki; we wszystkich technologiach.

Rewolucyjny skok dokonuje się w **biotechnologii; inżynierii genetycznej**. W efekcie postępu w tej dziedzinie może ulec korzystnej zmianie wiele aspektów życia ludzkiego, ze wzbogaceniem możliwości medycyny, zwiększeniem możliwości żywienia czy ochrony środowiska włącznie. Oczekiwaniom tego typu towarzyszą jednak i obawy - głównie natury etycznej - o uboczne skutki, o ryzyko zakłócenia równowagi w środowisku naturalnym, a też o niekontrolowany rozwój broni biologicznej.

Zmiany w zakresie **technologii materiałowej** prowadzą ku wytwarzaniu produktów, komponentów i systemów, które będą mniejsze, „inteligentniejsze”, bardziej wielofunkcyjne, kompatybilne, odporniejsze i dostępnejsze. Należy oczekiwać przekształceń w zakresie produkcji zmierzających ku coraz ściślejszemu sprzężeniu z technologią informatyczną, ku większej informatyzacji. Trzeba też się liczyć ze zwiększeniem udziału przemysłu wysokiej techniki, z efektywniejszym wykorzystaniem energii zdecydowanie mniej materiałochłonnych.

Technologia informacyjna będzie, tak jak obecnie, nadal napędzać procesy globalizacji.

Postęp w dziedzinie technologii wpłynie na zmianę stosunków między państwami. W sposób oczywisty zmodyfikuje charakter konkurencji gospodarczej, ponieważ sprawność gospodarcza w dziedzinie technologii stricte materiałowej oraz elektromechanicznej będzie o wiele mniej ceniona na rynku światowym niż sprawność w dziedzinie elektroniki. Podstawowego znaczenia nabierze więc zawartość

intelektualna, a nie część mechaniczna produktu. W związku z tym prawdziwymi zwycięzcami w konkurencji międzynarodowej okażą się kraje, które są dobre w tej pierwszej dziedzinie. Równocześnie elektronika otworzy nowe możliwości gospodarcze, tworząc nowy rynek handlu międzynarodowego w dziedzinie usług profesjonalnych.

Większego znaczenia w obliczu powyższych zmian nabiorą takie kwestie jak: przyszły regionalny porządek ekonomiczny (np. UE), międzynarodowe prawo własności intelektualnej, charakter korporacji wielonarodowych, rola i liczba ośrodków naukowo-badawczych, sojusze ekonomiczne itp.

Zmieni się struktura potrzeb energetycznych i wraz z wprowadzeniem technologii mało i bezodpadowych, zmniejszy się zapotrzebowanie na zasoby naturalne. Biorąc pod uwagę skokowy rozwój wiedzy w omawianych dziedzinach można przyjąć, że obawy o granice wzrostu (wyżywienie, wyczerpanie nieodnawialnych zasobów, dewastację środowiska naturalnego) formułowane przez uczonych „Klubu Rzymskiego” w latach 70-tych były nieco przesadzone<sup>16</sup>.

Oczywiste jest, że wszelkie innowacje techniczne (technologiczne) mają, bądź mogą mieć, zastosowanie w sferze bezpieczeństwa, w sferze obronności.

To one tworzą przesłanki do tzw. „rewolucji w sferze wojskowości” - zmiany (sterowanej) obejmującej wszystkie jej aspekty.

W najbliższych dziesięcioleciach oczekiwać należy dalszego rozwoju nasyconych elektroniką systemów rozpoznania, łączności, dowodzenia (zarządzania polem walki).

Szczególnie dynamiczny rozwój - implikować będzie donośne zmiany zapewne w systemach identyfikacji, lokalizacji obiektów własnych i przeciwnika zapewniających stałą kontrolę, stały monitoring określonych obszarów. Przełom w tym względzie może dokonać się przy szerokim zastosowaniu monoteknologii.

Spodziewać się należy coraz szerszego wprowadzania do wojsk broni (systemów) precyzyjnego rażenia, tzw. broni (amunicji) „inteligentnych”.

Wspomniana wyżej „rewolucja” dokonuje się jednak obecnie jedynie w Stanach Zjednoczonych i po części w niektórych najbardziej rozwiniętych krajach.

---

<sup>16</sup> Por. D. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W. Behrens III, Granice wzrostu, PWE, Warszawa 1973.

Nowe techniki, nowe technologie są kluczem zarówno do zmian w systemach produkcji, na potrzeby sił zbrojnych, jak i zmian w użyciu samych sił zbrojnych. Należy jednak mieć na względzie to, iż od wymyślania nowych technologii ważniejsze jest efektywne wykorzystanie technologii już istniejących, a też możliwości wdrożenia nowych.

Otwartą pozostaje kwestia, które z wynalezionych technologii znajdą zastosowanie. Od wynalazku bowiem do jego powszechnego zastosowania potrzebny odstęp czasowy wynosił (jak dotąd) 15-20 lat.

#### 1.1.4. Demografia

Wśród wyzwań - kryzysów, wobec których stanęła ludzkość pod koniec XX wieku, w kolejnych raportach „Klubu Rzymskiego” konsekwentnie wymienia się kryzys demograficzny. Polega on z jednej strony na niekontrolowanym (wręcz eksplozyjnym) przyroście ludności, z drugiej - na jego niepokojącym zaniku. W ostatnich dziesięcioleciach minionego wieku uczeni skłaniali się wyraźnie ku maltuzjańskiej wizji kryzysu demograficznego. Ich obawy potwierdziła potęgująca się dynamika wzrostu: w latach 50-tych wynosił ok. 47 mln rocznie, w latach 90-tych - 100 mln rocznie.

Obecnie trendy demograficzne wyznaczają dwa krańcowo różne zjawiska: z jednej strony, gwałtowny wzrost liczby ludności - **eksplozja demograficzna**; z drugiej strony - **stagnacja wzrostu**, bądź wręcz **regres demograficzny**. Zjawiska te występują jednocześnie, ale w różnych obszarach globu.

**Eksplozja demograficzna** obejmuje obszary Afryki, Ameryki Łacińskiej, Azji.

**Stagnacja** - obszary Europy nie tylko Zachodniej, ale też Środkowo-Wschodniej. Przyrost (eksplozja) - jak była mowa - postępuje bardzo nierównomiernie. Liczba ludności Afryki w ciągu 20-25 lat może się potroić. Obok demograficznych „miliarderów”: Chin i Indii, wyrastają kolejne potęgi: Nigeria, Indonezja, Bangladesz, Pakistan.

Stagnacja, a niekiedy spadek populacji - to proces charakterystyczny dla Europy. Obecność Europejczyków w składzie ludności świata spadnie z aktualnych 16% do mniej niż 5% w ciągu 2-3 pokoleń.

W krajach rozwiniętych, i w niemal całej Europie, obserwuje się proces starzenia się ludności.

Globalny, wielowymiarowy brak równowagi demograficznej między światem bogatych, a światem biednych, spowoduje zapewne zwiększenie dokonujących się migracji. Ich kierunek jest oczywisty. Jednym ze skutków będą zmiany w składzie etnicznym (a i kulturowym!) państw przyjmujących imigrantów.

Zmiana składu etnicznego, szczególnie zmiana gwałtowna i żywiołowa, może wydatnie zmienić warunki bezpieczeństwa, może być zarzewiem napięć i konfliktów.

Przemianom demograficznym, szczególnie wzrostowi demograficznemu, towarzyszy postępująca urbanizacja, która w krajach biednych, o najwyższym przyroście naturalnym przybiera charakter żywiołowy - masowej ucieczki do miast. Wzrasta liczba „megamiast” - miast liczących ponad 10 mln mieszkańców. Ich obecna liczba (ponad 20) może w ciągu 10-15 lat się podwoić.

Opisane tendencje pociągają za sobą zmiany w stylu życia, kulturze, systemie wartości, skutkujące m.in. wzrostem przemocy i przestępczości.

Lista zagrożeń i czynników ryzyka, które rodzą współczesne trendy demograficzne jest długa. Sumując można przyjąć, że bezpośrednimi skutkami eksplozji demograficznej są (i będą):

- problemy z wyżywieniem;
- problemy z zatrudnieniem;
- dewastacja środowiska naturalnego;
- urbanizacja;
- migracje ludności.

Skutki pośrednie to te, które rodzi urbanizacja i migracje. Urbanizacja, szczególnie ta żywiołowa, powoduje m.in.:

- zerwanie tradycyjnych więzi społecznych;
- zmianę (najczęściej degradację) systemu norm społecznych, systemu wartości;

- obniżenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego;
- wzrost przemocy i przestępczości.

Podobne skutki, choć w innych rozmiarach, mogą rodzić migracje ludności (zwłaszcza te nie kontrolowane).

W obecnych trendach demograficznych upatruje się zazwyczaj przede wszystkim czynników ryzyka oraz zagrożeń. Można w nich jednak dostrzegać też możliwości i szanse, traktując w kategorii wyzwań, ku czemu należałoby się skłaniać. Godnym odnotowania jest też fakt, że zarówno „eksplozywność” przyrostu jak i jego stagnacja mogą ulec pewnemu złagodzeniu, co ostatnio sygnalizują demografowie.

### 1.1.5. Środowisko naturalne i ekorozwój

Ekosystemowi świata wciąż grozi poważne niebezpieczeństwo. Ekologowie dość zgodnie rysują czarne scenariusze, przytaczają alarmistyczne dane.

Powszechnie zwraca się uwagę na najbardziej niebezpieczne zjawiska, takie jak:

- ⇒ zanieczyszczenie planety - powietrza, wody, gleby;
- ⇒ deficyt wody (i żywności);
- ⇒ zagładę lasów (tropikalnych) oraz wielu gatunków zwierząt i roślin;
- ⇒ oznaki tzw. "efektu cieplarnianego".

Wielostronne, wielowymiarowe zagrożenia środowiska naturalnego, widmo wyczerpywania się zasobów naturalnych od kilkadziesiątu już lat traktowane są w kategoriach istotnej bariery wzrostu gospodarczego. Ochrona środowiska naturalnego stała się już powszechnie uświadomioną koniecznością. W ogólnym pojęciu bezpieczeństwa poczesne miejsce zajmuje „**bezpieczeństwo ekologiczne**”. Coraz bardziej rozbudowują się systemy zapobiegania i reagowania na zagrożenie środowiska naturalnego.

**Ekorozwój** - rozwój zrównoważony - staje się nieodzownym warunkiem wszelkiego rozwoju, staje się normą - (zasadą).

Coraz powszechniejsze jest „wprzęganie” na rzecz ekorozwoju najnowszych technologii (w wydobywaniu, przetwarzaniu, odtwarzaniu, stosowaniu substytutów itd.).

Niekorzystne zmiany środowiska, które wciąż występują nie muszą być tendencją nie do powstrzymywania. Świadomość zagrożeń w tym względzie powoduje, że ochrona ekosystemu staje się istotnym międzynarodowym tematem politycznym. To problem w coraz większym stopniu globalny.

Zmiany zachodzące w środowisku naturalnym, związaną z nimi konieczność jego ochrony, konieczność stanowienia norm ekorozwoju traktować należy nie tylko w kategorii zagrożeń. Należy je traktować w kategorii wyzwań (mieszczących w sobie też określone szanse).

#### **1.1.6. Demokracja i kapitalizm**

Te dwa trendy traktuje się z reguły łącznie. Ekspansje systemu pluralistycznego - demokracji oraz powiększanie się sfery gospodarki rynkowej są trendami na tyle już czytelnymi, że można darować sobie uzasadnienia tego zdania.

Rozprzestrzenianie się demokracji oznacza dla określonych państw i narodów transformację ustrojową. Transformacja obejmuje obecnie i obejmować będzie w przyszłości znaczne obszary Europy (Środkowej i Wschodniej) oraz Azji. Doświadczenia ostatniej dekady XX wieku dowodzą jednak, że przemiany społeczno-ustrojowe związane z rozwojem rynku niekoniecznie łączą się z rozwojem demokracji we właściwym rozumieniu tego terminu. Za pozorowaną demokratyzacją kryje się w pewnych obszarach tendencja wręcz przeciwna - dążność do umacniania elit i powstawania odnowionych systemów autorytarnych. Proces transformacji gospodarczej nie zawiera w sobie samoczynnej tendencji do umacniania się rzeczywistej demokracji. Transformacja, jakiej poddawane są społeczeństwa postsocjalistyczne, prowadzi do szybkiej ich polaryzacji, głębokiego rozwarstwienia. Towarzyszą jej różnorakie turbulencje, a efekt finalny w postaci pełnej demokratyzacji nie jest z góry przesądzony.

Transformacja ustrojowa, szczególnie zaś transformacja systemów sprawowania władzy, w trakcie jej „dziania się” może być więc obarczona czynnikami ryzyka. To ryzyko jednak w miarę umacniania się systemów demokratycznych może (i powinno) stopniowo zanikać. Wszak demokrację buduje się powoli.

Rozwój systemu rynkowego, odejście od gospodarek sterowanych i kontrolowanych administracyjnie, jest ponad wszelką wątpliwość procesem wszechogarniającym. Po klęsce realnego socjalizmu, w euroatlantyckim obszarze gospodarczym system rynkowy zapanował niepodzielnie.

System rynkowy, to nie tylko model gospodarek narodowych. Coraz dynamiczniej rozwija się rynek międzynarodowy. Podczas, gdy jeszcze kilkadziesiąt lat temu systemy finansowe różnych krajów były wyraźnie od siebie rozdzielone, to obecnie sektor finansowy tworzy coraz silniejszy rynek międzynarodowy. Zjawisko to jest oceniane różnie. Przeważa opinia, że dla ogólnego rozwoju jest ono korzystne. Nie brak oczywiście opinii, że rozwój systemu rynkowego prowadzi i prowadzić będzie do pojawiania się wielkich zagrożeń. Zagrożeń tych nie wolno lekceważyć. Jak pisze Z. Sadowski - system ów zawiera w sobie nierozwiązalną immanentną sprzeczność między dążeniem do efektywności i konkurencyjności, a społecznymi kosztami tego dążenia. Koszty wyrażają się w masowym bezrobociu, w pojawieniu się na wielką skalę wzrostu gospodarczego bez wzrostu zatrudnienia, w pogłębiającym się rozwarstwieniu dochodowym i majątkowym społeczeństw i świata jako całości. Wraz z wprowadzeniem reguł gospodarki rynkowej pojawiają się - jak pokazują też najnowsze doświadczenia - nowe wyzwania i problemy, a nawet konflikty<sup>17</sup>.

#### 1.1.7. „Zderzenie” cywilizacji

Pogląd S. Huningtona zakładający, że „w nadchodzącej epoce starcia cywilizacji mogą stanowić największe zagrożenie dla pokoju światowego, a oparty na cywilizacjach ład międzynarodowy jest najpewniejszą gwarancją zapobieżenia wojnie światowej”<sup>18</sup> - może wzbudzać i wzbudza kontrowersje. Jednak atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone (11.IX) ujawnił obecność nie tylko konfliktu politycznego, ale też i elementów realnego konfliktu („zderzenia”) cywilizacyjnego (kulturowego).

<sup>17</sup> Por. Z. Sadowski, W walce o racjonalność i humanizm, w: Megatrendy cywilizacyjne, J. Pajestka (red.), Warszawa 1994, s. 102.

<sup>18</sup> S. Hunington, Zderzenie cywilizacji, Warszawa 1998, s. 497.

W wyłaniającym się nowym porządku światowym coraz bardziej uwidacznia się wzrastająca świadomość przynależności cywilizacyjnej, narodowej, religijnej licznych ludów i narodów.

Cywilizacje - kręgi kulturowe tworzone przez megazbiory ludów i narodów - różnią się znacząco między sobą pod wieloma względami. Spajają je odmienne systemy wartości, religie, światopoglądy, obyczaje, stosunki społeczne.

Łączy je na ogół bliskość terytorialna, podobieństwo doświadczeń historycznych. Łączy je - może łączyć - wizerunek wroga (przeciwnika).

Na tle odmienności cywilizacyjnych (kulturowych) mogą rodzić się zjawiska niebezpieczne - destrukcyjne ideologie (też nacjonalizmy), hierarchizujące ludzi wg przynależności rasowej, narodowej, religijnej, aspirujące do narzucenia swojego stanowiska (swoich idei) poprzez przemoc i ekspansję.

Niebezpiecznymi dla pokoju - a ostatnio uważanymi za najbardziej niebezpieczne - jawią się sfanatyzowane ruchy o podłożu religijnym. Dziś wyrastają one w rozległym kręgu kultury Islamu. Tam bowiem zrodził się fundamentalizm muzułmański - ideologia groźna dla pokoju, której najbardziej wyraźnymi cechami są:

- ◆ manichejski obraz świata podzielonego wyłącznie na dobrych (swoich, czyli muzułmanów) i złych (nie muzułmanów), utożsamianych głównie z tzw. Zachodem, a więc prochrześcijańskim kręgiem kultury euroatlantyckiej;
- ◆ przekonanie o posiadaniu jedynej prawdy absolutnej;
- ◆ irracjonalizm i mity spiskowej teorii świata;
- ◆ ucieczka przed rzeczywistością w wizje rzekomo harmonijnej prawspólnoty;
- ◆ protest przeciwko sekularyzacji i pluralizacji nowoczesnego świata;
- ◆ mesjanizm i (już całkiem świecki) głód władzy.

Narodzinom świadomości narodowej (cywilizacyjnej) licznych ludów i narodów towarzyszy wzrost aspiracji narodowych, przeradzających się dość często w nacjonalizmy. Nacjonalizmy zaś, nie bez racji, traktuje się jako czynnik niebezpieczny dla pokoju międzynarodowego.

Biorąc pod uwagę wzmiankowane powyżej zjawiska, a także odczuwalne trudności we wzajemnym zrozumieniu się ludzi (narodów) różnych kultur, **zapobieganie „zderzeniu cywilizacji”** należałoby traktować w kategorii wyzwania.

## 1.2. Przemiany ładu międzynarodowego

Nowe wyzwania rodzi zmieniający się, będący wciąż w fazie formowania ład międzynarodowy. „Postzimnowojenny” ład, mimo upływu kilkunastu lat od demontażu poprzedniego, znajduje się - wg m.in. J. Kukułki - we wstępnej fazie swojej ewolucji. Posiada on ciągle wszelkie cechy „przejściowości” - ze zwiększonym czynnikiem ryzyka turbulencji<sup>19</sup>.

W interpretacjach dzisiejszego ładu przyjmuje się, że jest to rozwijający się „rozluźniony” świat monocentryczny ze Stanami Zjednoczonymi jako jedynym mocarstwem globalnym.

Różni się on od poprzedniego ładu - ładu jałtańskiego - następującymi cechami:

- jest bardziej pluralistyczny pod względem podmiotowym, bardziej policentryczny pod względem układu sił i bardziej złożony pod względem treści;
- wydaje się być bardziej funkcjonalny i twórczy, gdyż jego podstawową tendencją jest elastyczne równoważenie interesów oraz harmonizowanie i integrowanie różnych systemów wartości coraz większej liczby państw;
- staje się w znacznie wyższym stopniu zinstytucjonalizowany, co zapowiada większą jego stabilność, efektywność i przewidywalność.

Na ład współczesny, który można określić jako „rozluźniony” świat monocentryczny, składa się szereg elementów.

Elementami zasadniczymi tego ładu jawią się:

1. Stany Zjednoczone z ich ograniczonym przywództwem.
2. Grupy państw moderujących podsystemy lokalne: Rosja, Chiny, Świat Islamu, Unia Europejska (NATO).
3. Trzy centra gospodarcze: NAFTA, UE, Grupa Pacyfiku.
4. Luźna struktura organizacyjna systemu bezpieczeństwa.

---

<sup>19</sup> Por. J. Kukułka, Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego, w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, pod red. D. Bobrowa (i in.) Warszawa 1997, s. 352-360.

Za podstawowe słabości owego ładu uznać należy:

- wciąż malejący potencjał „przywództwa” USA oraz stały wzrost znaczenia niektórych mocarstw lokalnych, co będzie utrudniać rozwiązywanie problemów globalnych,
- możliwość wybuchu wielkiego konfliktu o przywództwo w świecie.

Trwałość tego modelu uzależniona jest przede wszystkim od możliwości sprawowania przywództwa światowego przez USA.

### 1.2.1. Obecny ład europejski

Obecny ład europejski to ład przejściowy, podlegający wyraźnej transformacji. Jakkolwiek trudno znaleźć właściwe cechy go definiujące - jedno jest pewne, że to odmiana ładu wielobiegunowego. Charakteryzuje go wielokrotna asymetria między Zachodem Europy, a jej resztą. Różnymi są standardy dobrobytu, bezpieczeństwa, stopnia integracji.

Charakterystyczną cechą strukturalną obecnego ładu jest to, że tworzą go nie tylko państwa, ale również liczne (też silne) instytucje międzynarodowe (co określa się niekiedy terminem „architektury bezpieczeństwa”).

Obecny ład europejski, z pokaźną liczbą międzynarodowych instytucji w znacznej mierze komplementarnych, sprawia, że nasz kontynent coraz bardziej się integruje. Integracja jest tym zjawiskiem, z którym łączone są (zasadnie!) nadzieje na bezpieczny rozwój narodów kontynentu. Można już dziś mówić o **Europie wielostronnie, ale niejednorodnie (wręcz asymetrycznie) zintegrowanej**.

Granice Europy wielostronnie zintegrowanej wyznacza dziś przede wszystkim przynależność do Unii Europejskiej; Europy zintegrowanej w sensie obronnym – przynależność do NATO.

### 1.2.2. Przyszły światowy ład międzynarodowy

Nie jest możliwe wyrokowanie z pewnością o przyszłym ładzie światowym. Wiele wskazuje na to, że moc przywódcza Stanów Zjednoczonych może (z różnych względów) wyczerpać się w ciągu ok. 20 lat. Na podstawie pewnych oznak można

przypuszczać, że owa moc przywódcza grawitować będzie ku Azji i obszarowi Pacyfiku.

Można zatem założyć (za zespołem naukowo-badawczym AON), że obecny ład światowy zmierza w kierunku przekształcenia się w:

- wielobiegunowy świat (wielu cywilizacji), bądź
- „koncert” mocarstw światowych (ośrodków mocarstwowych).

Obecny model ładu zastąpiony może być modelem „świata kolektywno-paternalistycznego”.

Element zasadniczy „świata kolektywno-paternalistycznego”, to „koncert mocarstw”: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Chin, Rosji, Indii oraz zintegrowanej Europy i Świata Islamu.

Podstawowymi słabościami takiego ładu mogą być:

- Rozbieżności w podziale zobowiązań strategicznych.
- Problem platformy uzgodnień międzymocarstwowych.

### **1.2.3. Przyszły ład europejski**

Przy konstruowaniu mniej lub bardziej teoretycznych modeli przyszłego ładu bierze się zazwyczaj za podstawę pięć czynników:

- obecność (stopień zaangażowania) USA w Europie;
- powodzenie (niepowodzenie) procesów integracyjnych;
- pozycję NATO (rządziej OBWE);
- siłę (słabość) Rosji;
- siłę Niemiec.

Spośród tych czynników największe znaczenie przypisuje się obecnie roli, jaką odgrywać będą Stany Zjednoczone - szczególnie zaś stopniowi zainteresowania tego mocarstwa sprawami Europy, stopniowi zaangażowania się (też militarnego) w rozwiązywanie problemów kontynentu.

Podstawowym wyzwaniem politycznym jest dla Europy problem integracji - jej stopnia, jej rozmiarów, jej tempa oraz sposobów jej osiągnięcia.

Zapoczątkowany prawie pół wieku temu proces integracji państw Europy Zachodniej, po jego wyraźnym zintensyfikowaniu, nadaje łaadowi międzynarodowemu kontynentu nową, a być może skokowo nową jakość. Logika przemiany historycznej – w szerszej perspektywie – sprzyja zwolennikom i animatorom integracji. Stopień integracji („jej głębokość”) oraz obszar Europy zintegrowanej (jego „rozległość”) stanowią główne kryteria większości prognoz średnio- i długoterminowych.

Dobrą podstawę do prognozowania przyszłego ładu Europy stanowi uchwycenie zmiany charakteru najważniejszych organizacji (instytucji) europejskich. Chodzi tu o NATO, UE, OBWE.

NATO - sojusz Europy Zachodniej (i po części środkowej) z Ameryką Północną, jest aliansem nierównym, niesymetrycznym. Ta asymetria, wobec nierównego tempa rozwoju gospodarczego, technologii i innowacyjności, a szczególnie wobec nierównego zaangażowania w modernizację sił zbrojnych („rewolucję w kwestiach wojskowości”), może się jeszcze bardziej pogłębić.

NATO – jeszcze dziesięć lat temu sojusz klasyczny, organizacja zbiorowej obrony – wyraźnie przekształca się w instytucję bezpieczeństwa zbiorowego. Przyszłość tej Organizacji nie jest pewna i należy ją postrzegać alternatywnie. Znaczenie przekształcającego się Paktu może jeszcze bardziej wzrosnąć, ale nie należy też wykluczać jego uwiądnięcia przy wzroście znaczenia wielostronnie zintegrowanej Europy Zachodniej, czy (co jest mniej prawdopodobne) wzroście znaczenia OBWE.

Przyszłość Unii Europejskiej - jej kształt, z możliwą liczbą członków włącznie - wciąż pozostaje nie tylko kwestią otwartą ale wręcz dyskusyjną.

Unia Europejska, stanowiąca już dziś liczącą się w świecie siłę gospodarczą, wciąż jeszcze w sensie politycznym nie stała się rzeczywistością.

Przyszła Unia - organizacja z własną tożsamością polityczną i militarną może w oparciu o swój potencjał aspirować do roli mocarstwa światowego, ale raczej w odległej perspektywie.

Trudno przesądzać dziś o tempie integracji politycznej w ramach UE, proces ten jednak postępuje. Kluczowe - moim zdaniem - znaczenie może w nim mieć powodzenie autentycznej (nie tylko z nazwy) Europejskiej tożsamości w dziedzinie

bezpieczeństwa (ESDI). Wspólna siła militarna, której tworzenie zostało już zapoczątkowane, może odegrać rolę wręcz „państwowotwórczą”.

Bez względu na swoje problemy, Unia Europejska jest obecnie i pozostanie zapewne organizacją rozwijającą się i umacniającą. Zarówno dla swoich członków, jak i dla państw z otoczenia będzie biegunem przyciągania.

Nie należy wykluczać, że rozszerzona i wzmocniona Unia może stać się dla Sojuszu Północnoatlantyckiego (i nie tylko) organizacją komplementarną, a nawet alternatywną.

Znaczenie OBWE w porównaniu z wymienionymi powyżej dwoma organizacjami jest wyraźnie mniejsze. Małe prawdopodobieństwo ma raczej ukształtowanie się nowego ładu z centralną rolą OBWE, choć zainteresowanie takim właśnie modelem wyraźnie przejawia Rosja.

Kształtowanie się nowego ładu europejskiego zdeterminowane będzie przede wszystkim powodzeniem bądź niepowodzeniem procesów integracyjnych - procesów rozszerzania oraz umacniania tożsamości Unii Europejskiej.

Dalszemu znacznemu rozszerzaniu Unii może towarzyszyć rozwarstwienie jej państw-członków na kilka klas, różniących się stopniem współpracy, stopniem integracji.

Zacieśnianie współpracy wewnątrz UE, pogłębianie integracji, musiałyby oznaczać wyjście daleko poza jednolitą sferę gospodarki rynkowej, przede wszystkim musiałyby objąć politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa (politykę obronną). I jakkolwiek na przełomie wieków podjęto szereg inicjatyw w tych dwóch obszarach, to przyszłość integracji politycznej, integracji wiodącej ku sfederalizowaniu państw Unii czy ku konfederacji jest wciąż niepewna. Możliwe jest też, że stopień intensywności powiązań (integracji) będzie fluktuował.

Trudno więc orzekać o ostatecznej formie ustrojowej Unii Europejskiej, a co za tym idzie - o ładzie europejskim roku 2010-2015.

Europa mimo integrowania się, może pozostać mozaiką, której skomplikowanie specjalnie się nie zmniejszy.

W przyszłości możliwe jest ukształtowanie się ładu odpowiadającego jednemu z następujących trzech modeli:

- pierwszy, „rozluźniony układ monocentryczny”: centrum UE (NATO) ze szczególną rolą partnerstwa Rosji;
- drugi, układ bipolarny: UE (NATO) – Rosja (WNP);
- trzeci, odmiana „koncertu mocarstw” – względna równowaga sił: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Rosja i ewentualnie Włochy.

Spośród wymienionych opcji najbardziej pożądaną, dającą najwięcej szans na bezpieczny rozwój, jest opcja pierwsza. Jest ona dostatecznie atrakcyjna dla niemal wszystkich aktorów sceny europejskiej. Mniej bezpiecznym, acz prawdopodobnym, jest wykształcenie się układu bipolarnego: Unia Europejska - Rosja. Za najmniej prawdopodobne uznać należy odrodzenie się (po 200 latach) „koncertu mocarstw europejskich”. Ta wizja raczej nie przystaje do megatrendów rozwojowych, do redefinicji roli i suwerenności państw dzisiejszych i państw nadchodzących czasów.

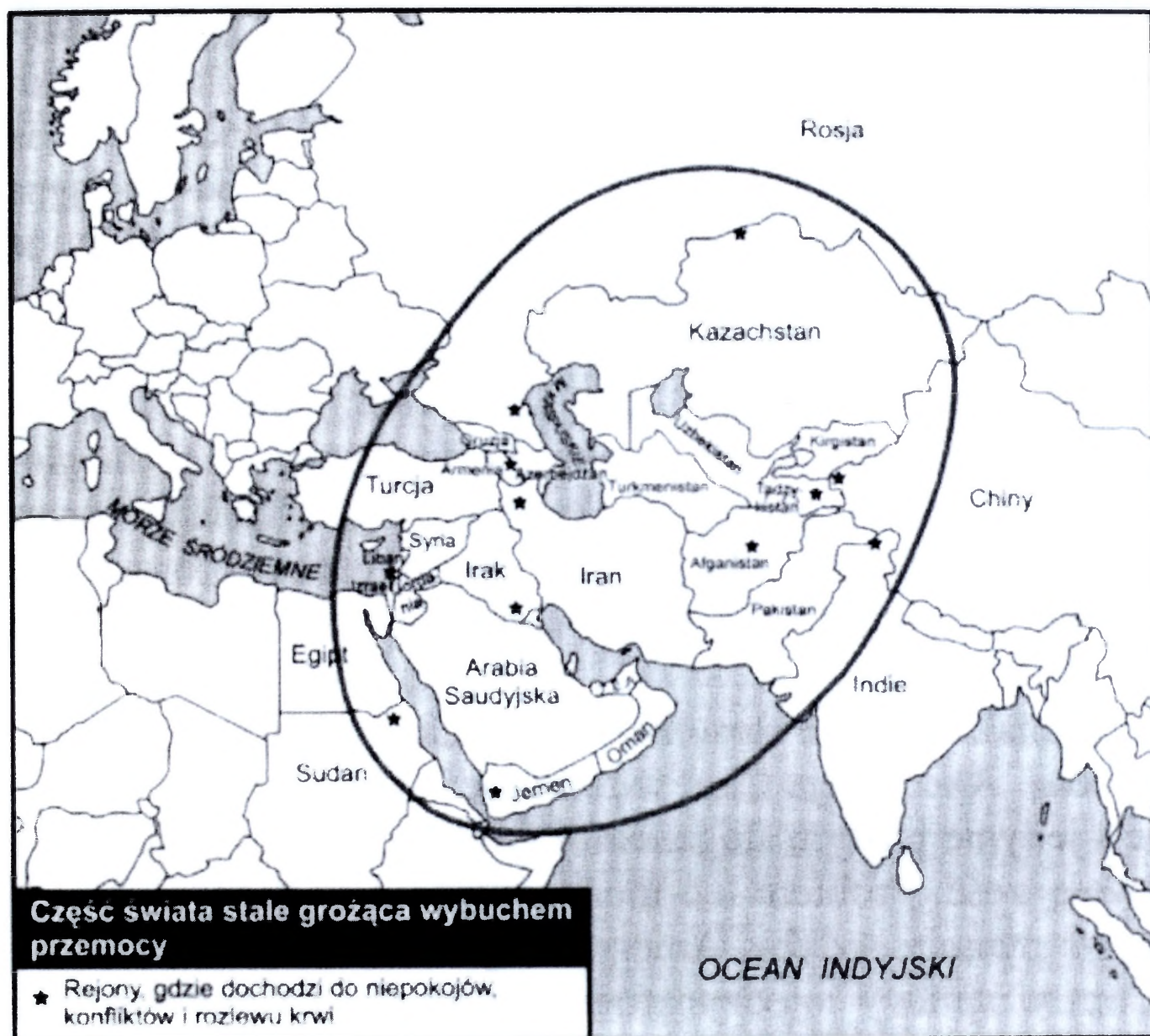
#### **1.2.4. Zagrożenia dla ewolucyjnego kształtowania się nowego ładu**

Prześciowość obecnego ładu zawiera w sobie naturalne ryzyko określonych turbulencji. Owo ryzyko rozkłada się w skali świata nierównomiernie. Generalnie lokuje się go w obszarach Azji, Afryki i na obrzeżach Europy.

#### **1.2.5. Obszary podwyższonego ryzyka**

Poruszając kwestię identyfikacji potencjalnych obszarów podwyższonego ryzyka, w których w najbliższej przyszłości mogą wystąpić zawirowania o poziomie mogącym wpłynąć na kształt ładu międzynarodowego należy stwierdzić, że w analizach i opracowaniach liczących się ośrodków studiów strategicznych znajdujemy niewiele różniące się mapy stref możliwej eksplozji. Do najczęściej wymienianych obszarów newralgicznych należą: Obszar Środkowej Eurazji (mapa 1), Euroazjatyckie Bałkany (mapa 2) oraz geostrategiczny łuk (bezpośrednich) zagrożeń dla Europy, który rozciąga się na Afrykę Północną (mapa 3).

## Część świata stale grożąca wybuchem przemocy

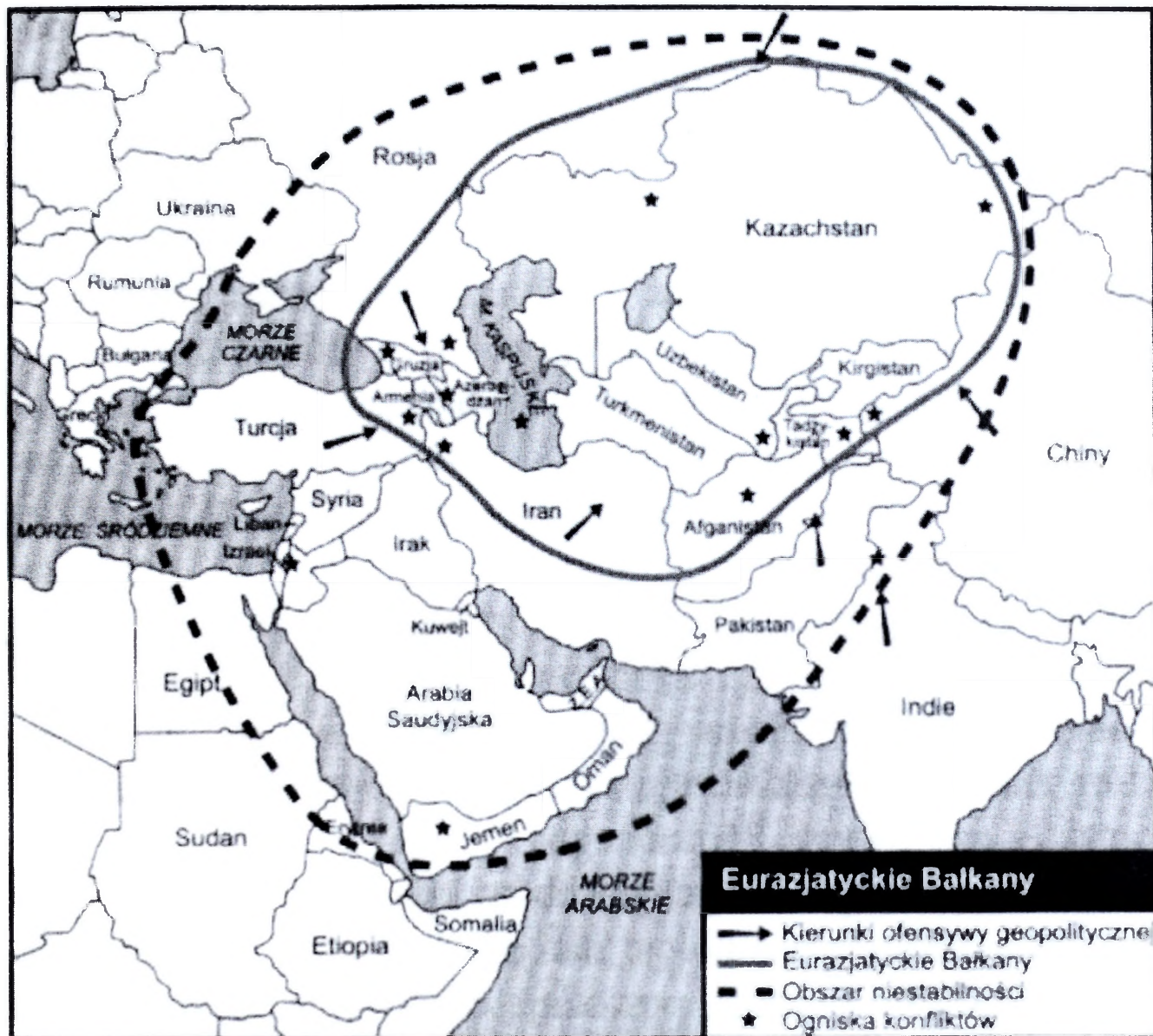


Źródło: Z. Brzeziński, Wielka szachownica, Wyd. Bertelsmann Media, Warszawa 1998, s. 65.

W kategorii obszaru podwyższonego ryzyka traktuje się też Rosję (choć nie upatruje się z jej strony zagrożenia militarnego w sensie konwencjonalnym).

W dynamice oczekujących świat geostrategicznych przemian bierze się pod uwagę szereg scenariuszy. Wśród nich wymienia się zwiększenie liczby państw - bankrutów, lokalną przemoc, przestępczość zorganizowaną, wyłonienie się nowych państw „łotrowskich” dysponujących bronią masowego rażenia itp. Nie wymienia się jednak konfliktów w Rosji i Chinach.

## Euroazjatyckie Balkany



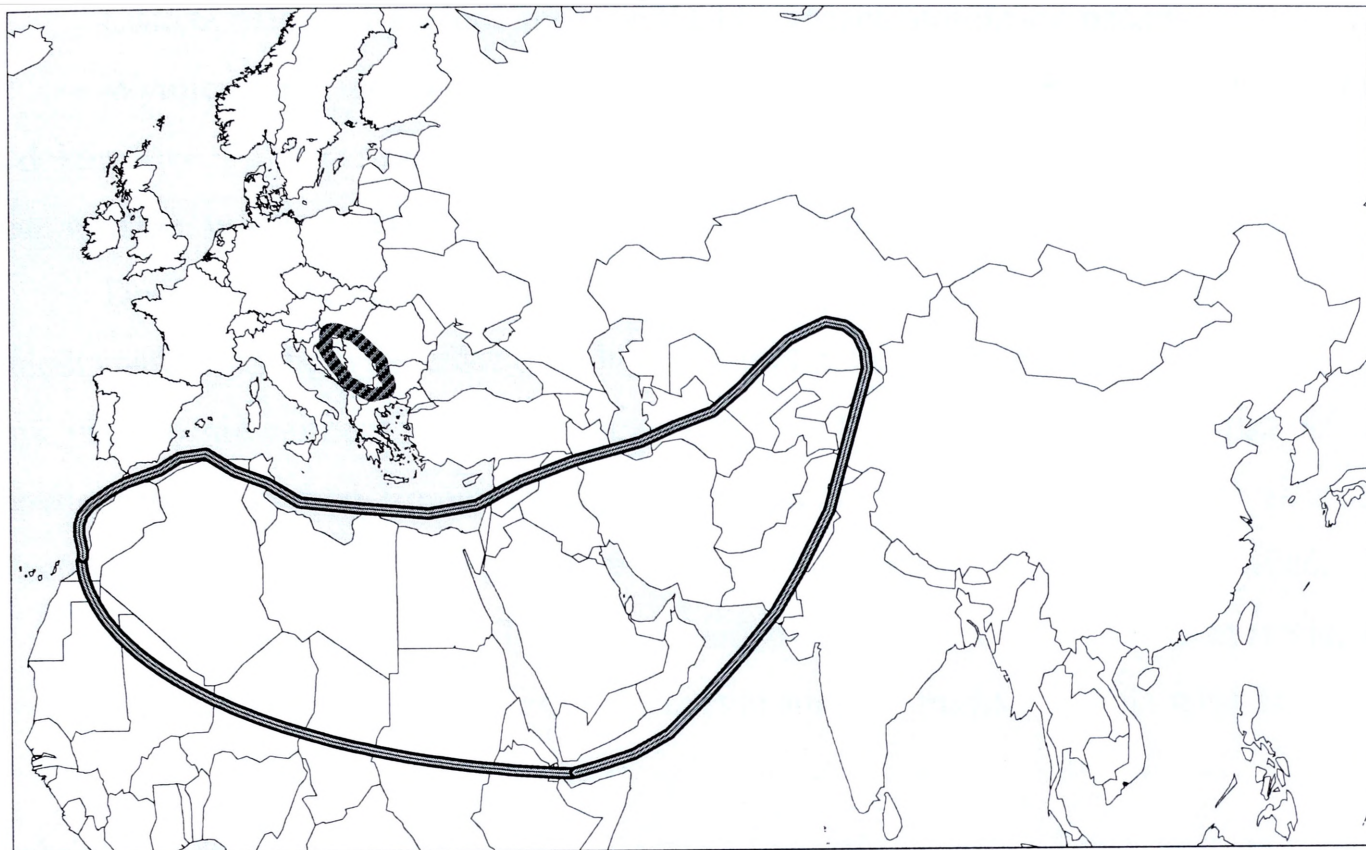
Źródło: Z. Brzeziński, Wielka szachownica, Wyd. Bertelsmann Media, Warszawa 1998, s. 154.

Za dobrą podstawę do rekapitulacji wszelkich zagrożeń i czynników ryzyka dla **pokojoywej ewolucji ładu międzynarodowego** można przyjąć 10-punktową listę sporządzoną przez amerykański Institute for National Security Studies (INSS).

Pierwszą zasadniczą grupę stanowiąc wg niej mogą:

1. Dezintegracja Zachodu i odrodzenie się nacjonalizmów.
2. Rządy autorytarne w Rosji lub innym dużym państwie w połączeniu z militarystką i imperializmem.

### Geostrategiczny łuk bezpośrednich zagrożeń dla Europy



Opracowanie własne.

3. Globalny kryzys ekonomiczny bądź konflikt o zasoby naturalne, powodujący rozszerzającą się frustrację i niechęć do kooperacji politycznej.
4. Wyłonienie się nowego reżimu typu państwa „łotrowskiego” i agresja ze strony takiego państwa.

Nieco inną wagę przykładać należy do zagrożeń ładu światowego, (na które szczególnie wyczuleni są Amerykanie).

5. Rozwój w dziedzinie wojskowości podważający przewagę USA („zachęcający do agresji na skalę regionalną”).
6. Ostra rywalizacja geopolityczna Stanów Zjednoczonych z Rosją i (lub) Chinami.
7. Powstanie silnej koalicji państw Islamu, zagrażającej interesom państw Zachodu.

Do osobnej grupy zaliczyć trzeba kolejne (trzy wymieniane przez INSS) zagrożenia i ryzyka. A są nimi:

8. Potęgujące się starcia na tle etnicznym i wzrost przemocy w państwach - bankrutach.

9. Wzrastająca niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia.

10. Rozprzestrzenianie się terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Listę tą należałoby uzupełnić o punkt 11 - groźbę atomizacji państw.

Wymienione na końcu zjawiska są obecnie szczególnie odczuwalne i dokuczliwe. Są to już realne, a nie tylko potencjalne wyzwania. Z tego to względu one właśnie w koncepcjach strategicznych traktowane są dziś pierwszoplanowo.

Dość powszechne w latach dziewięćdziesiątych przekonanie, że przyszły ład międzynarodowy będą określać przodujące demokracje - państwa Zachodu - nie musi być już obecnie całkiem zgodne z rzeczywistością. Bliższa prawdzie może okazać się bowiem teza o szybko zmniejszającym się znaczeniu Zachodu, czy wręcz o niemocy Zachodu. Zachód nie całkiem już jest w stanie dyktować jak świat ma się rozwijać.

Wzrastająca wyraźnie siła (potęga) państw (mocarstw) azjatyckich sprawia, że współautorem nowego ładu w coraz większym stopniu może być Azja właśnie.

### **1.3. Kryzysy i wojny XXI wieku**

Identyfikacja wyzwań związanych z zagrożeniem pokojowego przekształcenia ładu międzynarodowego, zagrożeniami bezpieczeństwa, jest zabiegiem nieodzownym, ale dalece nie wystarczającym na użytek koncepcji strategicznych, czy też koncepcji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o możliwe skutki określonych zagrożeń, o przyszłe (niepożądane) stany - **o modele grożących nam kryzysów i wojen.**

Największym bowiem wyzwaniem jest uzyskanie i utrzymanie określonej gotowości do zapobiegania tym zjawiskom i do reagowania na nie.

Systemy bezpieczeństwa, systemy obronne i wojskowe zorientowane są współcześnie na dwojaki rodzaj zagrożenia:

⇒ kryzysowe;

⇒ wojenne.

Zagrożenia kryzysowe mogą przerodzić się w różnego rodzaju kryzysy. Odmian kryzysów, uwzględniając tylko ich różne podłoże i skalę, jest wiele, wiele też jest podejść do ich klasyfikowania.

Na użytek m.in. tego studium, najwięcej uwagi należałoby skupiać na kryzysach polityczno-militarnych i (oczywiście!) kryzysach ekonomicznych.

Istotą możliwych kryzysów polityczno-militarnych będzie przemoc zorganizowana, występująca jako sposób realizacji celów, przemoc zastosowana w odpowiedniej skali - w formie agresji lub jej groźby.

Można przyjąć sześć typów kryzysów polityczno-militarnych:

- rozruchy społeczne;
- rozruchy zbrojne;
- pucze wojskowe;
- operacje antyterrorystyczne;
- operacje przeciwko mafii;
- interwencje zbrojne.

Wiele jest modeli grożących nam konfliktów i wojen. Określa się je zarówno w oparciu o pewne teorie, jak i analizy środowiska bezpieczeństwa. Za podstawę przewidywań bierze się zazwyczaj:

- rozwój cywilizacyjny;
- charakter ładu międzynarodowego;
- siłę, aktywność, charakter danej ideologii;
- możliwości krachu wewnątrzpaństwowego;
- ostrą konkurencję ekonomiczną z włączeniem przemocy militarnej.

Przekonywającym zdaje się być stanowisko F. Heisbourga<sup>20</sup>. Przewiduje on, że w najbliższym czasie najbardziej prawdopodobnymi są cztery kategorie wojen.

1. **Wojny podejmowane przez złośliwe antyzachodnie dyktatury** mające dostęp do broni masowego rażenia.

*(Ten typ wojen może pojawić się w obszarze rozciągającym się od Północnej Afryki po Korę Południową).*

2. **Wojny sukcesyjne (a i też secesyjne)** prowadzone w obrębie rozpadających się państw (*Ryzyko ich występowania to głównie*): Bałkany, obszary byłego Związku Radzieckiego. Afryki subsaharyjskiej i subkontynentu Indii).

---

<sup>20</sup> Por. F. Heisbourg, *Wojny*, Warszawa 1998, s. 23-28.

3. **Wojny „rozrywające”**, w których zaatakowane zostaną uporządkowane podstawy funkcjonowania państw (społeczeństw) za pomocą tak różnych środków, jak: terror, destrukcja systemów informatycznych, destrukcja systemów finansowych i innych. *(Ten rodzaj wojen grozi przede wszystkim państwom najbardziej rozwiniętym).*
4. **Wojny klasyczne**, w których klasyczne cele osiągnęte będą środkami XXI wieku. *(Tego typu wojny mogą wystąpić przede wszystkim w obszarze Azji).*

Wszystkie wymienione rodzaje wojen charakteryzować się będą (choć nie zostało to wyeksponowane) wielokrotną asymetrią; asymetrią sił, środków, metod, a także ... kultur i systemów wartości.

Dla polskiej tradycji i kultury strategicznej uczestnictwo w tego typu konfliktach to zjawisko nowe - to wyzwanie.

Za podstawę budowy możliwych scenariuszy kryzysowych i wojennych, budowy strategii w Polsce (Europie Środkowej) przyjmuje się dwa typy wojen:

- wojnę na dużą skalę (wojnę powszechną);
- wojnę - konflikt lokalny;
- oraz sytuację kryzysową.

Takie pragmatyczne podejście nie stoi w sprzeczności z wymienianymi powyżej teoriami i wizjami, a wręcz na nich się opiera.

O wojnie powszechnej generalnie rzecz można, że:

- jej wybuch jest bardzo mało prawdopodobny;
- wybuchu jej w przyszłości całkowicie wykluczyć się nie da;
- jest on możliwy za lat kilkanaście;
- o ile wojna taka wybuchnie, to będzie na pewno inna od dotychczas znanych. „Inność” oznaczać będzie rewolucyjną zmianę w zakresie środków, sposobów prowadzenia oraz paradygmatu zwycięstwa;
- kraj nasz uczestniczyć w niej będzie w składzie sojuszu (koalicji).

Na podstawie tych zsyntetyzowanych stwierdzeń można pokusić się o sformułowanie kilku wniosków dotyczących jednego z głównych wyzwań współczesnego bezpieczeństwa - przebudowy sił zbrojnych.

1. Ponieważ wojny powszechnej całkowicie wykluczyć się nie da - należy w toku owej przebudowy mieć powyższe na względzie, tzn. stale zachowywać odpowiednią zdolność sił zbrojnych do ich rozwinięcia, a przede wszystkim zdolność do reagowania na narastanie zagrożenia tego typu wojną.
2. Ze względu jednak na odległy czas możliwości jej wybuchu - przebudowie tej można wyznaczyć odpowiednio długi dystans - przygotowywać ją spokojnie i z rozwagą.
3. W przebudowie SZ generalnie orientować się na wymogi wojen przyszłości, kierując się filozofią „rewolucji w dziedzinie wojskowości”.
4. W żadnym też wypadku nie można odbiegać od trendów, tendencji, a szczególnie standardów Sojuszu (NATO).

O wojnach - konfliktach lokalnych można powiedzieć, co następuje:

- będą one bardziej prawdopodobne, ale niekoniecznie muszą wystąpić w pobliżu granic Polski;
- te najbardziej nawet prawdopodobne, też niekoniecznie muszą wystąpić w pobliżu granic Polski;
- najwyższe prawdopodobieństwo należy przypisać wojnom (konfliktom), które będą występować w wielu różnych (co do skali, intensywności, stosowanych środków itd.) postaciach, również w postaci agresji raketowo-lotniczej;
- stopień zaangażowania w nie sił zbrojnych będzie zróżnicowany, ale ograniczony;
- trzeba przyjąć za pewne, że w tego typu wojnach nasze uczestnictwo będzie koalicyjne (sojusznicze).

Wskazane przesłanki prowadzą do następujących wniosków:

1. Ze względu na relatywnie wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia wojen - konfliktów lokalnych, przygotowaniom do nich sił zbrojnych należy nadać większą wagę - m.in. przyjmując odpowiednie, zróżnicowane reżimy gotowości dla części wojsk.
2. Szczególnie - na zasadzie priorytetu - należy traktować przygotowanie obrony przeciwlotniczej i przeciwraketowej.
3. Do udziału w konfliktach lokalnych nie muszą być gotowe całe (rozwinęte) siły zbrojne.

4. Ze względu na zróżnicowany charakter konfliktu oraz potrzeb - w zakresie ilości (i jakości) wydzielonych kontyngentów - siły zbrojne muszą być odpowiednio elastycznie zorganizowane.
5. Część sił zbrojnych musi być utrzymywana w wysokiej gotowości do udziału w operacjach wojennych poza terytorium kraju (z dala od jego granic).
6. Przygotowanie naszych sił zbrojnych musi dobrze „współgrać” z przygotowaniem czynionymi przez sojuszników.

Rozważania, analizy, prognozy dotyczące ewentualnych kryzysów prowadzą do następujących konkluzji.

- prawdopodobieństwo ich zaistnienia jest wysokie, szczególnie w określonych rejonach świata i Europy;
- najgroźniejszy byłby kryzys-destabilizacja w pobliżu granic Polski;
- większość obszarów kryzysogennych lokuje się relatywnie daleko od granic Polski;
- kryzysy będą bardzo zróżnicowane co do swojego charakteru (10 typów wg klasyfikacji NATO); zróżnicowana też będzie rola sił zbrojnych w ich rozwiązywaniu;
- w rozwiązywaniu kryzysów zaangażowana będzie szeroko społeczność międzynarodowa.

W oparciu o tak sformułowane przesłanki można sformułować kilka wniosków:

1. Poziom prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych powoduje konieczność posiadania sił gotowych do szybkiego reagowania kryzysowego.
2. Ze względu na możliwe skutki, szczególnie ważnym jest ubezpieczenie się od kryzysu, który może zaistnieć w pobliżu granic Polski.
3. Siły reagowania kryzysowego (a przynajmniej znaczna ich część) muszą być zdolne do działań (długotrwałych) z dala od granic Polski.
4. Organizacja, wyposażenie i przygotowanie jednostek przeznaczonych do reagowania kryzysowego musi odpowiadać każdorazowo innemu charakterowi kryzysu.

5. Jednostki szybkiego reagowania muszą być zdolne do działań w składzie zgrupowań wielonarodowych (zarówno w ramach Sojuszu, jak i doraźnie stworzonej, poszerzonej o państwa spoza Sojuszu koalicji.).
6. Jednostki wojskowe muszą być zdolne do działań zarówno w operacjach wojennych, jak też w operacjach innych niż wojenne.

Zmieniony rozkład prawdopodobieństwa zaistnienia określonych typów kryzysów i wojen, zmienione (w znacznej mierze nowe) wymagania w stosunku do sił zbrojnych zmuszają państwa do ich gruntownej przebudowy.

Nowe warunki bezpieczeństwa, charakteryzujące się relatywnym odprężeniem, pozwalają bardziej aniżeli poprzednio na dokonanie systemowych, zorientowanych na dalszą przyszłość zmian - reform w siłach zbrojnych.

Możliwość rozłożenia wysiłków reformowania w czasie wyznaczają potrzeby.

1. Potrzeba „**na dziś**”, to: bycie w stałej gotowości do stawienia czoła konfliktowi (kryzysowi), który może zaistnieć w każdej chwili. Bycie w gotowości do stałego monitoringu (jako konsekwencja stałej potrzeby ubezpieczenia).
2. Potrzeba „**na jutro**” oznacza: bycie w gotowości do działania po niezbyt długotrwałych przygotowaniach (mobilizacji) w relatywnie nieodległym czasie (jako konsekwencja prawdopodobieństwa zaistnienia wojen - konfliktów lokalnych).
3. Potrzeba „**na pojutrze**” przewiduje: przygotowanie się do działania na większą skalę w czasie relatywnie odległym, przy uwzględnieniu znacznej zmiany warunków, środków walki, strategii (jako konsekwencja liczenia się z możliwością wybuchu wojny powszechnej).

Potrzeba **krótkoterminowa** wyraża się w zachowaniu stałej **zdolności do działań**.

Potrzebą **średnioterminową** jawi się zdolność do sprostania nowym warunkom strategicznym - jest to potrzeba **adaptacji**.

Potrzebą **długoterminową** jest niewątpliwie mądra **transformacja**.

## 2. IDENTYFIKACJA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

### 2.1. Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Filozofia postrzegania i identyfikowania **gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (GPB)** zasadza się na zbiorze założeń wyznaczających ich zakres i obszar. Wskazanie tych założeń wymaga przywołania zbioru kryteriów umożliwiających ich wyróżnienie i opis. Za wystarczające uznać należy kryteria:

- a) definicyjne;
- b) identyfikacyjne;
- c) treści zachodzących procesów;
- d) strukturalne;
- e) pełnionych funkcji;
- f) organizacyjne.

Z punktu widzenia podjętych rozważań, w ślad za wskazanymi kryteriami, sformułować można założenia pozwalające przybliżyć istotę gospodarczych podstaw bezpieczeństwa.

Odwołując się do **kryterium definicyjnego** GPB wskazać trzeba, że tworzy ją ta część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego bezpieczeństwa. Stanowi ją obszar gospodarki narodowej służącej wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa 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 gospodarke służącą zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa. Obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa 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”<sup>21</sup> (schemat 2).

---

<sup>21</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON WS-O, Warszawa 2002, s.39-40.

Podkreślić przy tym trzeba, że **materialną bazę dla wszystkich segmentów** tworzących bezpieczeństwo stanowi gospodarka narodowa. Oznacza to jednocześnie, że rolę komponentu gospodarczego w systemie bezpieczeństwa państwa określa teoria ekonomii. Zgodnie z jej twierdzeniami, to właśnie gospodarka musi dostarczyć środki niezbędne poszczególnym segmentom bezpieczeństwa ogólnego, przeznaczając na ten cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych<sup>22</sup>. Przykładowo: dla sfery bezpieczeństwa militarnego gospodarka musi dostarczyć specyficzne narzędzia (uzbrojenie i sprzęt) oraz utrzymać nośnik tego bezpieczeństwa, którym jest armia (lub szerzej system obrony państwa).

Z kolei patrząc na GPB z punktu widzenia **kryterium podejścia identyfikacyjnego** da się wyróżnić dwa radykalnie odmienne ich rodzaje, a mianowicie narodowe i sojuszniczo-integracyjne .

Podjęcie narodowe wyraża się tym, że GPB tworzone są w oparciu o krajowy potencjał gospodarczo-obronny, który jest tożsamy z gospodarką obronną państwa. W swej istocie podjęcie narodowe odzwierciedla istotą GPB rozumiana według kryterium definicyjnego (schemat 2). W obu ujęciach dostrzegalna jest kwestia określenia możliwości gospodarki w zaspokajaniu potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Podpowiedzi w tym zakresie dostarcza dorobek badawczy ekonomiki obrony (czy szerzej nawet ekonomiki bezpieczeństwa) – zwłaszcza jej programy badawcze. W oparciu o te programy gospodarka rozpatrywana jest pod kątem zdolności do zaspokajania różnorodnych potrzeb.

Sprawą oczywistą jest, że nie wszystkie elementy tworzące gospodarkę mają jednakową wagę dla interesującej nas tutaj problematyki bezpieczeństwa. Jedne zasoby lepiej nadają się do zaspokajania pewnych specyficznych potrzeb, inne dopiero pośrednio. Przykładowo: do zaspokajania potrzeb rozwojowych nadają się dobra inwestycyjne, a do zaspokajania potrzeb obronnych - uzbrojenie.

Ekonomia rozpatruje gospodarkę przez pryzmat możliwości zaspokajania różnorodnych i konkurujących ze sobą potrzeb społecznych. Natomiast ekonomika

---

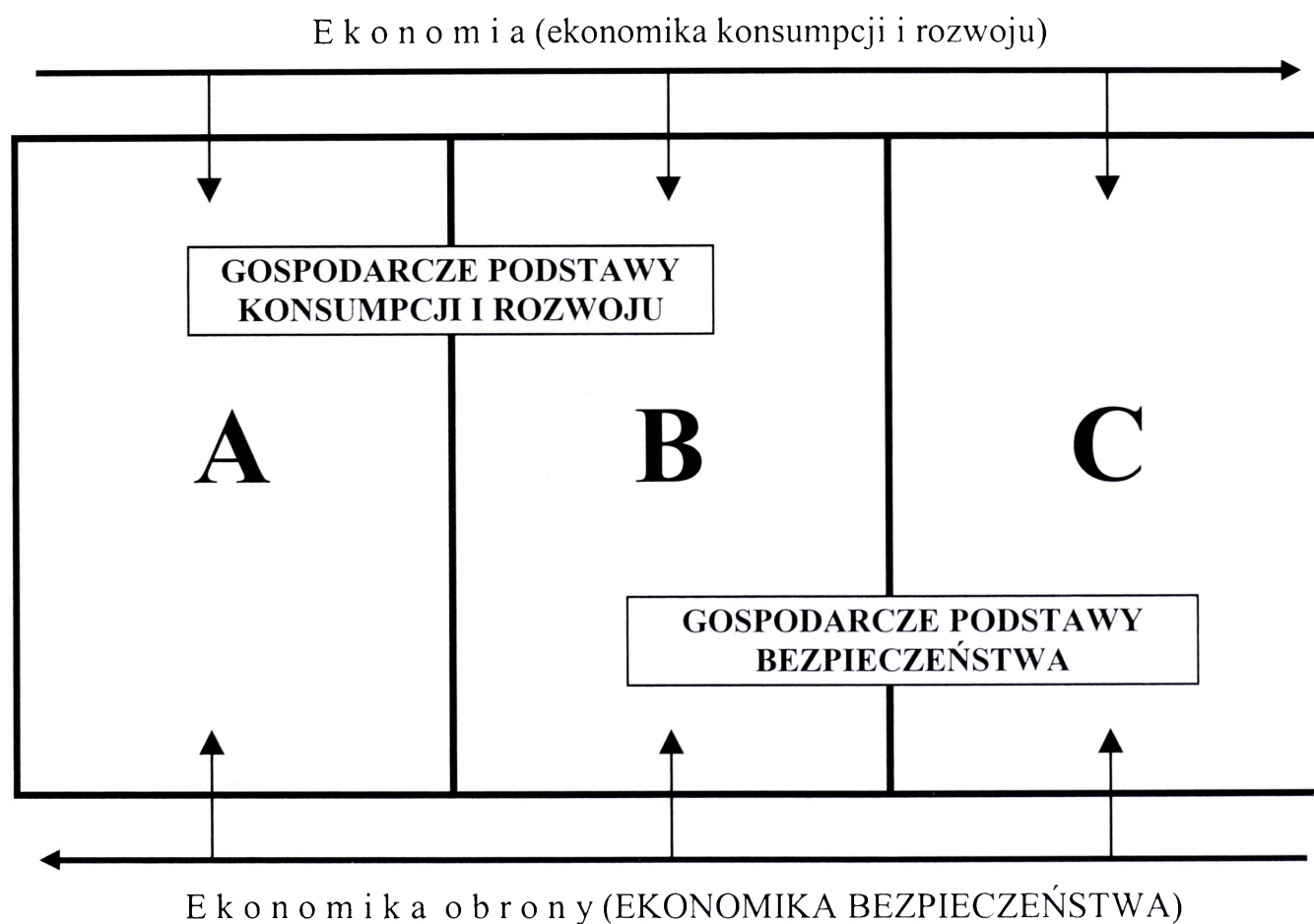
<sup>22</sup> Por: S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, (w:) *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka.*; Warszawa-Brno 2000.

obrony rozpatruje tę samą gospodarkę z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa.

Zastosowanie tych programów badawczych do oceny gospodarki przez pryzmat bezpieczeństwa może być zabiegiem użytecznym ponieważ, ekonomia może określić, które z posiadanych zasobów i w jakiej części może przeznaczyć na potrzeby bezpieczeństwa państwa, a z kolei ekonomia obrony może określić przydatność zasobów gospodarki narodowej do zaspokajania tych potrzeb.

Schemat 2

### Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu narodowym



Źródło: S. Kurek, *Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa*, w: *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju*, Praca zbiorowa pod kier. Z. Stachowiaka, AON, Warszawa 2001, s. 196.

**Interpretacja treści wydzielonych obszarów obszary gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb**

<b>OBSZAR</b>	<b>EKONOMIA</b>	<b>EKONOMIKA OBRONY</b>
<b>A</b>	Obszar służący zaspokajaniu potrzeb podstawowych	Obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem
<b>B</b>	Obszar zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych wyższego rzędu i rozwojowych. Obszar racjonalnej transformacji	Obszar „podwójnego zastosowania”
<b>C</b>	Koszt alternatywny bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb	Obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu
<b>A + B</b>	Gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju	
<b>B + C</b>		<b>GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA</b>

**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 bezpieczeństwem (np. przemysł zbrojeniowy, rezerwy i zapasy ponad normy techniczno - produkcyjne, utrzymywanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia);
- B+C - gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa;
- A+B - gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju.

Źródło: S. Kurek, *Identyfikacja ...*, op. cit., s. 196.

Spojrzenie na gospodarkę z tych dwu różnych perspektyw<sup>23</sup> wskazuje na zróżnicowaną zdolność poszczególnych segmentów zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem państwa. Nałożenie na siebie otrzymanych w ten sposób obrazów, prowadzi do **wydzielenia trzech specyficznych obszarów funkcjonalnych, w których mieści się całość zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) państwa.** Strzałki obrazują zasięg przydatności uporządkowanych w ten sposób zasobów gospodarczych do zaspokajania obu rodzajów potrzeb (schemat 2; tabela 2).

Z punktu widzenia „naturalnych” zadań gospodarki, jakimi są zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych - bez uwzględnienia potrzeb związanych z bezpieczeństwem - (strzałka górna), zasoby gospodarcze umiejscowione w obszarze „C” stanowią „obciążenie”. Rozmiary tego obszaru obrazują skalę **obciążenia gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa.** Ponieważ rozpatrywana jest nie abstrakcyjna lecz „normalna” poddawana zagrożeniom gospodarka, wydzielone w obszarze „C” zasoby są **kosztem alternatywnym bezpieczeństwa** w stosunku do innych potrzeb<sup>24</sup> (schemat 2; tabela 2).

Wydzielenie obszaru „A” podyktowane zostało koniecznością uwzględnienia pewnego minimum zasobów, które nie będą mogły być przeznaczone na potrzeby 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.

Z kolei rozpatrywanie gospodarki z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem (strzałka dolna), wskazuje na **granice wykorzystania zasobów gospodarczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa.** Przekroczenie tych granic, nawet w warunkach wojny, doprowadza państwa do załamania pomimo utrzymania frontów (doświadczeń w tym względzie dostarcza I wojna światowa).

<sup>23</sup> Oglądu i opisu tego samego obiektu można dokonać z różnych punktów widzenia. Inny opis tego samego przedmiotu przedstawi np. artysta, a inny inżynier.

<sup>24</sup> Występuje tu uproszczenie polegające na pomijaniu np. „efektów zewnętrznych” dla gospodarki wynikających z „wytwarzania” i zaistnienia bezpieczeństwa.

W warunkach pokoju nadmierne wykorzystanie zasobów na potrzeby związane z bezpieczeństwem - kosztem potrzeb rozwojowych i konsumpcyjnych – doprowadza do ograniczenia materialnej bazy bezpieczeństwa, a w rezultacie do redukcji poziomu bezpieczeństwa. Taka sytuacja była jedną z przyczyn rozpadu ZSRR.

Warto także zwrócić uwagę na możliwość przesuwania się granicy pomiędzy obszarem „B” i „C” w zależności od aktualnych priorytetów. Oznacza to, że 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 (jak np. zdolność sił zbrojnych do obrony integralności terytorialnej kraju, zdolność gospodarki do wykonania zadań mobilizacyjnych). Ponadto ważną 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.

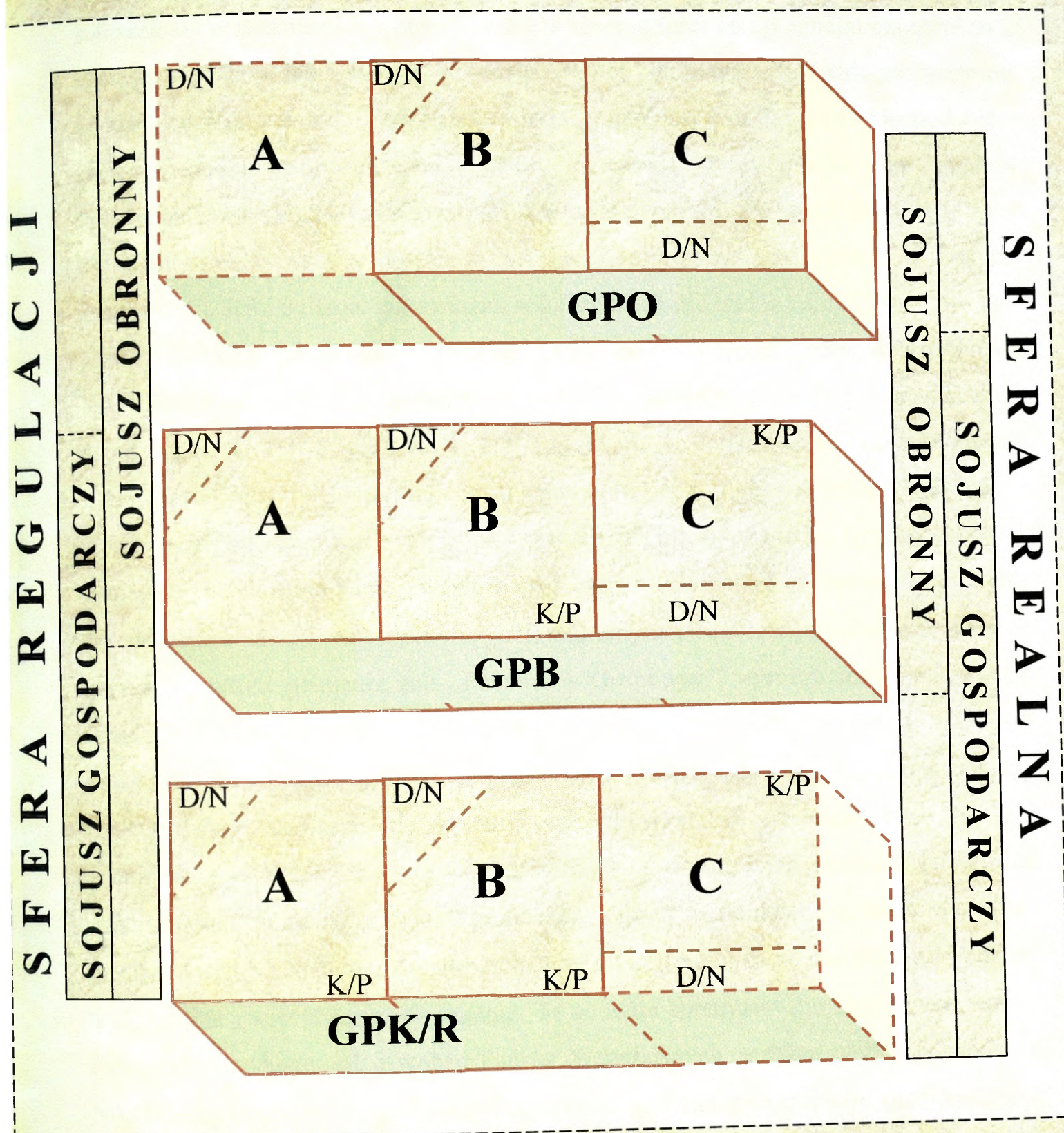
Rozmiary zasobów umiejscowionych w poszczególnych wydzielonych tu segmentach mogą podlegać zmianom nie tylko w skutek przesuwania granic pomiędzy nimi, ale także w wyniku procesów rozwojowych lub dostępu do zasobów zagranicznych. Można stąd wysnuć wniosek o konieczności utrzymywania w dłuższym okresie równowagi pomiędzy nakładami na poszczególne cele, których realizację zabezpiecza gospodarka.

Podjęcie zaś sojuszniczo-integracyjne (schemat 3) wynika z jednej strony z faktu członkostwa Polski w NATO, z drugiej strony zaś z procesów akcesyjnych wyznaczających drogę Polski do integracji z Unią Europejską. Patrząc z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania GPO, wymaga to ich postrzegania i wiązania z relacją: bezpieczeństwo narodowe, a bezpieczeństwo sojusznicze. W pierwszym rzędzie trzeba określić rangę i charakter relacji strategia narodowa, a strategia sojusznicza.

Strategia sojusznicza nie może zwolnić nas z obowiązku dbałości o zasadnicze zagadnienia dotyczących bezpieczeństwa. Potrzebna, czy wręcz konieczna staje się adekwatna do nowych realiów strategia narodowa. NATO w swej politycznej i strategicznej istocie, daje priorytet i nadrzędność podstawowych interesów, celów strategicznych, ustrojowych zasad budowy i funkcjonowania systemów bezpieczeństwa narodowego, które muszą być traktowane jako nadrzędne w stosunku do strategii sojuszniczej. Oznacza to, że nie mamy tutaj do czynienia z jednokierunkowymi relacjami nadrzędności i podrzędności, ale z dwustronnym oddziaływaniem na siebie. Z jednej strony 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.

Postrzegając strategię obronną jako teorię i praktykę działania państwa ukierunkowaną na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie obronności, to jest na tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego, nie sposób nie podkreślić, iż jej obecne rozumienie zależy od właściwego postrzegania istoty sojuszu. Jeśli będziemy go traktować jako instrument polityki bezpieczeństwa danego państwa, a także państw będących jego członkami, to wyraźnie widocznym staje się, że 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. Oznacza to, że wyważenie relacji strategia obronna – narodowa a sojusznicza, nie może być postrzegana jako podporządkowanie się pierwszej – drugiej, lecz jako wyraz dwutorowej i zrównoważonej podrzędności. 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.

## Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym

**Legenda:**

- GPB** - GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA
- GPO** - GOSPODARCZE PODSTAWY OBRONNOŚCI
- GPK/R** - GOSPODARCZE PODSTAWY KONSUMPCJI I ROZWOJU
- K/P** - KREATYWNY/PRZYDATNY
- D/N** - DESTRUKTYWNY/NIEPRZYDATNY

W obu sytuacjach nadrzędności i podrzędności strategii narodowej wobec sojuszniczej podstawami ich kreacji, a także skuteczności jest potencjał ekonomiczny każdego z państw, jak i sojuszu w całości. Na tej płaszczyźnie ujawnia się 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. Jeśli dylemat zobowiązań sojuszniczych nie budzi żadnych kontrowersji, bowiem są one ściśle określone w dokumentach Sojuszu NATO<sup>25</sup> oraz dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach zawartych pomiędzy Państwem-Gospodarzem, organizacją NATO i państwem lub państwami członkowskimi korzystającymi z terytorium Państwa-Gospodarza, to dylemat korzyści z tytułu pełnienia roli Państwa-Gospodarza ma charakter pytania 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. Podjęcie kwestii korzyści z tytułu pełnienia roli „Państwo - Gospodarz” wymaga przybliżenia jego istoty. Jest nią 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. Te ostatnie sprecyzowane są zarówno wobec Państwa-Gospodarza, jak i wobec Państw Wysyłających, a także wobec Dowódców NATO. Wsparcie przez Państwo-Gospodarza podlega procedurom planistycznym realizowanym w kilku – konkretnie pięciu – fazach, a mianowicie: rozpoznania potrzeb, zawarcia porozumienia ogólnego lub memorandum porozumienia, porozumienia technicznego, opracowania planu wspólnego wsparcia przez Państwo-Gospodarza oraz jego wdrożenia.

---

<sup>25</sup> Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP – 35 (B); HNS

Ze względu na **treść procesów** zachodzących w GPB wyróżnić należy ich sferę regulacyjną i sferę realną. Taki podział jest pochodną postrzegania i rozpatrywania **gospodarki narodowej jako systemu**, w którym dają się wyróżnić dwa podsystemy: podsystem realny (sferę realną) i podsystem regulacji (sferę regulacji).

Pierwsza ze sfer – realna, obejmuje procesy materialne. Charakteryzują ją procesy wytwarzania dóbr i świadczenia usług pożądaných z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Stanowi ją materialna baza produkcyjna gospodarki narodowej, wraz z zasobami naturalnymi i wytworzonymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi oraz ludność i zmiany w jej strukturze. Na sferę realną składają się różnego rodzaju procesy materialne (fizyczne), których rezultatem są dobra materialne i usługi charakteryzujące się określoną użytecznością. Do procesów realnych zalicza się działalność produkcyjną, inwestycyjną, transportową, usługową, itd. Jest ona zorganizowana stosownie do pełnionych funkcji. Jej struktura odzwierciedla procesy realne zachodzące w niej.

Sfera zaś regulacyjna, obejmuje procesy informacyjno-decyzyjne. Charakteryzują ją procesy regulacyjne, czyli oddziaływanie na podmioty gospodarcze w celu wywołania określonego procesu w gospodarce lub osiągnięcia określonego stanu gospodarki. Posiada ona strukturę organizacyjną odpowiednią do pełnionych funkcji. Tworzą ją oddziaływania ludzi w roli producentów, przedstawicieli władzy, zasady podziału, zmiany konsumpcji, reguły prawne i normy społeczne wiążące procesy gospodarcze. Sfera regulacji składa się z układu więzi wchodzących w skład mechanizmu regulacji rynkowej i bezpośredniej.

W sferze regulacji przebiegają procesy informacyjno – decyzyjne, które 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.

Składniki systemu gospodarczego - zarówno podsystem realny jak i regulacji - podlegają 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. Są one 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.

Gospodarka narodowa postrzegana przez pryzmat sfery realnej i regulacyjnej musi również zadbać o własne bezpieczeństwo, utrzymując w tym celu **nadmiarowe** elementy we własnej sferze realnej i sferze regulacji. Oznacza to w konsekwencji, że zadania gospodarki obejmują obok głównych wartości ekonomicznych, dodatkowo także sformułowane zadania sfery gospodarczej w stosunku do innych obszarów bezpieczeństwa państwa, w zakresie koniecznym do ich realizacji.

Natomiast dokonując identyfikacji GPB z punktu widzenia **kryterium strukturalnego** wskazać trzeba z jednej strony podobieństwo podziału strukturalnego na ogólnym poziomie rozkładu GPB, z drugiej strony zaś elementy różnicujące na poziomie uszczegółowienia. Zarówno w ujęciu narodowym jak i sojuszniczym (schemat 2 i 3) – tak w odniesieniu do sfery realnej jak regulacyjnej dają się wyróżnić obszary niedostępne lub nieprzydatne do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem (A); obszar podwójnego zastosowania (B) i obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa (C).

W ujęciu narodowym gospodarcze 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:

- gospodarczych podstaw obronności (GPO) składających się z obszaru służącego wyłącznie zapewnieniu obronności i obszaru podwójnego zastosowania, które tylko 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;
- gospodarcze podstawy bezpieczeństwa (CPB) 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;
- gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju (GPK/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.

Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa ze względu na **kryterium pełnionych funkcji** pozwala na wyróżnienie – tak w sferze realnej, jak i regulacji – trzech funkcji, a mianowicie: obronnej, konsumpcji i rozwoju oraz bezpieczeństwa. Istotą funkcji obronnej GPO jest takie ukształtowanie ich podstaw, które zapewniłyby 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.

Według kryterium organizacyjnego GPB charakteryzuje zróżnicowane podejście do tego problemu. Wyraża się ono w odniesieniu do ujęcia narodowego

konkretną organizacją instytucjonalną; z drugiej strony zaś konkretnymi zadaniami tych organizacji.

## **2.2. Istota, struktura i charakter sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Rozpoznanie istoty oraz zakresu sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa wymaga zidentyfikowania oraz uporządkowania związanych z nią głównych kwestii stanowiących o jej istocie. Koniecznym i celowym wydaje się określenie miejsca i roli gospodarki w systemie bezpieczeństwa państwa, istoty sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz dylematy tworzenia i utrzymania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.

### **2.2.1. Gospodarka w systemie bezpieczeństwa państwa**

Celem gospodarowania jest zaspokajanie różnorodnych **konkurujących** ze sobą potrzeb w sposób możliwie najpełniejszy. Dotyczy to także potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Dlatego też mając na względzie przedmiot rozważań, to jest ogół potrzeb społeczeństwa zorganizowanego w państwo, które ma zaspokoić gospodarka można umownie podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- potrzeby konsumpcyjne i rozwojowe społeczeństwa;
- potrzeby związane z bezpieczeństwem.

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

W oparciu o rozróżnienie w rzeczywistości gospodarczej zasobów i procesów - opis gospodarki narodowej przedstawia się albo w ujęciu zasobowym albo procesualnym, używając odpowiednich pojęć, tj.:

- **gospodarstwa społecznego** (narodowego) obejmującego różne elementy odpowiednio uporządkowane i pozostające w odpowiednich relacjach względem siebie;
- **gospodarki narodowej** (w znaczeniu procesu gospodarowania).

W podręcznikach ekonomii najczęściej mówi się o typach gospodarek, takich jak nakazowa (planowa), wolnokonkurencyjna (jako model), i funkcjonujących w rzeczywistości gospodarkach mieszanych. Na tej podstawie można przypuszczać, że autorzy mówiąc o gospodarce mają na myśli najczęściej jej sposób organizacji produkcji i podziału (mechanizm funkcjonowania).

Spotyka się także dość często odmienne rozumienie, które obok sposobu organizacji kładzie nacisk lub uwzględnia jej aspekt zasobowy. W tym ujęciu gospodarka narodowa to przykładowo: „... *całością powiązanych ze sobą w obrębie państwa działów i gałęzi produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji*”<sup>26</sup>.

Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w tej pracy, najbardziej użytecznym podejściem wydaje się ujmowanie gospodarki narodowej dwojako<sup>27</sup>:

- z jednej strony, jako względnie odosobniony makrosystem (lub podsystem) społeczny;
- z drugiej strony, jako całością zasobów i działalności prowadzonej w danym kraju w celu zaspokajania potrzeb.

Każde z tych podejść pozwala dostrzec inną stronę jej istoty, struktury oraz funkcjonowania. W obu ujęciach jest ona przy tym dostrzegana w skali makroekonomicznej.

**Gospodarka narodowa**, jako system względnie odosobniony - a więc w pierwszym rozumieniu - jest jednocześnie częścią większego systemu, jakim jest społeczeństwo i państwo. Stanowi ona wyodrębniony i specyficzny element, chociaż

<sup>26</sup> Encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 1984, t. 2, s. 90. Dwa sposoby ujęcia podają słowniki. W pierwszym, to „organizacja produkcji, sposobów produkcji”, w drugim znaczeniu to „ogół zakładów wytwórczych danego kraju...”, Słownik języka polskiego, red. nauk. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 683.

<sup>27</sup> Por: Z. Stachowiak, *Ekonomia*, cz. I, Prolegomena, AON, Warszawa 1996, s. 96.

wielostronnie powiązany z innymi częściami tego systemu. Składa się ona z określonych elementów, wzajemnie od siebie zależnych. Charakteryzuje się jednocześnie sprzężeniami zwrotnymi związków i zależności między elementami ją tworzącymi. Jako taka, jest ona zbiorem elementów powiązanych ze sobą łańcuchem oddziaływań przyczynowo-skutkowych.

Z kolei **gospodarka narodowa** rozpatrywana - w drugim rozumieniu - jako całość zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, podziału, obiegu (wymiany) i konsumpcji w danym kraju, widziana jest przede wszystkim, jako podstawa służąca zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Patrząc zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki, dostrzegać trzeba w niej podstawowy zakres działalności gospodarczej. Jako taka, określa ona jednocześnie nieregionalny i nieodcinkowy charakter działalności gospodarczej lub wielkości ekonomicznych. Dostrzegać trzeba w niej równocześnie odrębność i suwerenność gospodarki danego kraju wobec powiązań z ugrupowaniami integracyjnymi i z gospodarką światową.

Prezentowane w literaturze pojęcie gospodarowania jest dość spójne, pomimo pewnych różnic w akcentach i sposobie sformułowania. Część tych definicji akcentuje:

- problem rzadkości,
- inne akcentują sam proces gospodarowania.

W pierwszym ujęciu gospodarowanie definiowane jest jako konieczność dokonywania wyborów ekonomicznych, czyli decydowania na co przeznaczyć stosunkowo rzadkie zasoby, którymi dysponuje określony podmiot, i jakie potrzeby za ich pomocą zaspokoić<sup>28</sup>. Jednocześnie podkreśla się, że decyzje gospodarcze pociągają za sobą określone korzyści i koszty, co nakazuje dokonywanie optymalizacji efektów tych decyzji<sup>29</sup>.

Drugie - bardziej rozbudowane definicje podają, że gospodarowanie to świadoma i celowa działalność jednostek i zbiorowości ludzkich polegająca na realizacji faz gospodarowania (produkcji, podziale, wymianie lub obiegu, a także konsumpcji dóbr i usług)<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Por. M. Rekowski, Wprowadzenie do mikroekonomii. Część I, Poznań 1991, s. 6.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>30</sup> Por. O. Lange, Ekonomia polityczna. tom I i II, PWN Warszawa 1978, s. 20. Ten autor wymienia tylko dwie pierwsze fazy gospodarowania, tj. produkcję i podział.

Jedno i drugie podejście spaja świadomość i celowość ludzkiej działalności w tworzeniu i alokacji dóbr i usług. Niektórzy autorzy syntezują oba podejścia definiując przedmiot ekonomii<sup>31</sup>.

Status każdej gospodarki narodowej i przebieg procesu gospodarowania zależy od wielu czynników. Najbardziej wpływowymi są następujące<sup>32</sup>:

- geograficzny - czynnik geograficzny wyznacza położenie i obszar danego państwa.
- demograficzny - czynnik demograficzny (inaczej 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 - czynnik materialny charakteryzuje bogactwo narodowe danego kraju, wielkość jego majątku narodowego oraz dochodu narodowego.
- ustrojowy - czynnik ustrojowy wskazuje na charakter organizacji i funkcjonowania gospodarki.

System gospodarczy 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;
- zarządzaniem odpowiednim do systemu;
- celowością działania;

Zorganizowanie systemu gospodarczego składa się z czterech układów, do których należą<sup>33</sup>:

- układ instytucjonalno-organizacyjny (typu blokowego),
- układ informatyczny,
- układ norm etycznych (postępowania),

<sup>31</sup> Por. M. Nasilowski, System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Key Tex Warszawa 1992. s. 11.

<sup>32</sup> Por. Z. Stachowiak, Ekonomia ..., op. cit., s. 96.

<sup>33</sup> Por. R. Zieliński, Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym, Studium teoretyczne, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1997, s.27-28.

- układ kategorii więzi między blokowymi elementami systemu.

Układ instytucjonalno-organizacyjny tworzą:

- a) osoby fizyczne (pojedynczy ludzie),
- b) organizacje działalności gospodarczej (firmy) oraz,
- c) instytucje gospodarcze, polityczne i społeczne, a w ich zestawie instytucja o szczególnym znaczeniu, jaką jest państwo.

Organizacje gospodarcze i instytucje są subsystemami, czyli 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. W instytucjach gospodarczych, politycznych i społecznych ma miejsce jedynie przetwarzanie informacji<sup>34</sup>.

Układ informacyjny należy określić jako otwarty zbiór sygnałów opisujących stany przekształcenia środowiska wewnętrznego systemu gospodarczego i jego otoczenia przyrodniczego (zewnętrznego). Do zbioru informacji wchodzi obok sygnałów na bieżąco pobieranych przez organizacje i instytucje również informacje będące zbiorami wiedzy o środowisku gospodarczym i przyrodniczym.

Układ etycznych norm postępowania jest zbiorem sygnałów regulacji zachowań ludzi względem siebie i środowiska przyrodniczego, na które składają się normy obyczajowe i prawne. Wśród norm etycznych postępowania wyróżnia się normy szczególne, stanowiące wartości podstawowe typu egzystencjalnego, których przestrzeganie określa postawy ludzi wobec siebie i środowiska przyrodniczego.

Układ kategorii obsługi więzi tworzą normy regulacji procesu gospodarczego, które są normami wyboru decyzji ekonomicznych. Wyróżnia się normy wyboru typu

---

<sup>34</sup> Organizacje gospodarcze i instytucje gospodarcze wyróżnia również J. Kornai w pracach: *Anti - Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych*, Warszawa 1977; *Niedobór w gospodarce*, Warszawa 1985, s. 38.

ekonomicznego i bezpośredniego<sup>35</sup>. Ekonomicznymi normami regulacji są kategorie towarowo - pieniężne, wykształcone w historycznym rozwoju stosunków towarowych. Obsługują one układy poziomych więzi ekonomicznych między samymi organizacjami i instytucjami działalności gospodarczej. Normy bezpośrednie są kategoriami obsługi więzi między państwem i organizacjami i instytucjami gospodarczymi, które są więziami pionowymi.

Identyfikując relacje pomiędzy gospodarką i bezpieczeństwem państwa zauważyć trzeba poglądy twórców nowoczesnej ekonomiki obrony stwierdzające, że problem **bezpieczeństwa kraju** w teorii może być uznany za jeden **wielki problem ekonomiczny**<sup>36</sup> - co wynika bezpośrednio z rzadkości zasobów.

Zasoby posiadane przez każdy kraj obecnie oraz przypuszczalne, dostępne w przyszłości, są w sposób konwencjonalny klasyfikowane przez ekonomistów, jako różnego rodzaju zasoby ziemi, pracy i kapitału. Mogą być one wykorzystane dla zaspokojenia wielu potrzeb kraju oraz jego obywateli, tj. dla bezpieczeństwa narodowego, podniesienia stopy życiowej, na ubezpieczenia społeczne, przyspieszenie stopy wzrostu gospodarczego itd. Są to oczywiście konkurujące ze sobą cele. Ogólnie biorąc, im więcej zasobów poświęca się na bezpieczeństwo narodowe, tym mniej ich pozostaje np. na ubezpieczenia społeczne i na odwrót. Jest to więc problem alokacji zasobów kraju pomiędzy różne przedsięwzięcia odpowiadające odmiennym celom.

Te kwestie są niezwykle istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia podstawowych problemów ekonomicznych. Wiąże się to z przeniesieniem potrzeb z fazy postulacyjnej do fazy realizacyjnej. Sprowadzają się one do odpowiedzi na pytania:

- **co wytwarzać, (produkować), jakie dobra i usługi?;**
- **w jaki sposób je wytwarzać?;**
- **dla kogo produkować, kto je otrzyma?;**

W tym kontekście ważne jest rozpatrzenie relacji pomiędzy poziomem bezpieczeństwa państwa, a gospodarką. Podstawowe znaczenie mają współzależności

<sup>35</sup> Układy tych więzi i normy ich obsługi są szeroko omawiane w pracy R. Zielińskiego, Wybór systemu kierowania w gospodarowaniu socjalistycznym. Zarys projektu reformy gospodarczej, Łódź 1987, s. 105-177.

<sup>36</sup> Po. C. J. Hitch, R. N. McKean, Ekonomika obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 26.

między płaszczyznami bezpieczeństwa ekonomicznego (ogólnoekonomiczną i gospodarczo – obronną). Na tej podstawie można mówić o rozwoju potencjału ekonomicznego gospodarki w ogóle czy jej poszczególnych ogniw, ale równocześnie trzeba wskazać na ich znaczenie obronno – ekonomiczne (w tym wpływ na tworzenie i rozwój potencjału gospodarczo – obronnego)<sup>37</sup>. W ramach tych współzależności pokojowy rozwój gospodarki gwarantuje wzrost możliwości obronnych państwa i odwrotnie, wzrost możliwości obronnych gwarantuje dalszy pokojowy rozwój. Kwestię tą ujmuje Z. Kołodziejak stwierdzając, że ta zależność wynika ze ścisłego związku pomiędzy rozwojem sił wytwórczych i mocy ekonomicznej państwa (zespołu państw), a przygotowaniem do odparcia ewentualnej agresji<sup>38</sup>. Zależność ta wskazuje niezbicie, że zarówno dla teorii obronno - ekonomicznej jak i praktyki nie może być sprawą obojętną problem bezpieczeństwa ekonomicznego<sup>39</sup>.

W czasach dawniejszych, a nawet u progu XX wieku, kiedy to bezpieczeństwo państwa pojmowano głównie w kategoriach polityczno – militarnych, złożoność tej problematyki była o wiele mniejsza. Poszczególne systemy gospodarcze były dość luźno ze sobą powiązane. W rozwoju gospodarczym wielu krajów przeważały zjawiska autarkiczne. Stopień współzależności ekonomicznej był niewielki. Nie istniała więc potrzeba podejmowania szerszych przedsięwzięć (w takim zakresie jak obecnie) chroniących gospodarkę i jej segment ekonomiczno - obronny przed negatywnymi następstwami współzależności. Ponadto pomiędzy pokojowym okresem a wojną występował dość wyraźny rozdział. Oczywiście rozwiązywano wiele spraw związanych z przygotowaniem do wojny w czasie pokoju, ale główne działania przypadały na okres mobilizacji gospodarczej i samej wojny.

Procesy rozwojowe - 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

---

<sup>37</sup> Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 11.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 11. 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.

gospodarczego w rozwiązywaniu wielu zadań o charakterze mobilizacyjnym<sup>40</sup>. Sprawiają to takie zjawiska jak:

- a) rewolucja w sferze uzbrojenia i zdolność rażenia nowoczesnej broni, które są związane rozwojem technologii (sił wytwórczych);
- b) możliwość wystąpienia gwałtownej eskalacji napięć polityczno-militarnych i łącząca się z tym groźba, że nie będzie czasu na mobilizację gospodarczą, powoduje konieczność gromadzenia znacznie większych rezerw o asortymencie wykraczającym poza uzbrojenie i wyposażenie sił zbrojnych.

Wagę tych kwestii podkreślają utrzymujące się w różnych regionach świata stany napięć, sprzeczności interesów, konflikty polityczne i regionalne konflikty zbrojne. W tej sytuacji naruszenie bezpieczeństwa ekonomicznego godzi bezpośrednio w system obronny.

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. Doceniano w pełni możliwość osiągnięcia tych celów poprzez wpływ na gospodarkę<sup>41</sup>. W swej fundamentalnej pracy *Koniunkturlehre*, E. Wageman pisał: „*Wykorzystanie własnej siły ekonomicznej lub wykorzystanie słabości ekonomicznej strony trzeciej jest bardzo skutecznym środkiem osiągnięcia celów w polityce zagranicznej w czasie pokoju. Stanowisko polityczne i wojskowe, układy, traktaty przyjaźni są uzupełniane i wzmacniane układami specjalnymi i przywilejami w dziedzinie polityki ekonomicznej, handlowej i kredytowej*”<sup>42</sup>.

Rola i znaczenie tego typu działań rosły w miarę postępującego wzrostu współzależności i zależności ekonomicznej oraz uzależniania się zjawisk wojennych od czynnika ekonomicznego. Poczynania te, zaliczane do wojny gospodarczej, szczególnie szeroko wykorzystywane są po II wojnie światowej, zwłaszcza w okresie „zimnej wojny” i tzw. „embarga strategicznego”, wobec byłych krajów socjalistycznych przez USA i inne państwa NATO. Było ono jednym z najbardziej **drastycznych i powtarzalnych objawów wykorzystywania narzędzi**

<sup>40</sup> Ibidem, s.12.

<sup>41</sup> Ibidem, s.13.

<sup>42</sup> E. Wageman, *Koniunkturlehre*, Berlin 1926

**ekonomicznych w celach polityczno-militarnych.** Zmianie ulegają tylko ich formy w zależności od stanu stosunków międzynarodowych.

Ocena skutków tych działań skierowanych na wspomniane kraje nie nastęca trudności. Przez wiele lat wywoływały one wiele trudności gospodarczych<sup>43</sup> - bowiem:

- wymuszały tendencje autarkiczne,
- powodowały niekorzystne zmiany strukturalne w gospodarkach,
- pogłębiały ekstensywne formy rozwoju,
- utrudniały wykorzystanie możliwości, jakie niosła z sobą rewolucja naukowo-techniczna i powodowały inne następstwa.

W ostateczności działania te wraz a zespołem innych poczynań spowodowały upadek systemu socjalistycznego na kontynencie europejskim. Jest rzeczą oczywistą, że system ten sam w sobie był niesprawny. Mógł jednak jeszcze trwać. To działalność Zachodu w tym m.in. wymienione formy przyspieszyły ten proces.

Skuteczności środków wojny gospodarczej poświęcono już poważne publikacje. Jedną z nich to praca Petera Schweitzera pt. *Victory*<sup>44</sup>. W pracy zamieszczony jest zwięzły wykaz środków wojny gospodarczej, zastosowanych przez administrację Reagana. P.Schweitzer wysoko ocenia skuteczność instrumentów gospodarczych w stosunkach z blokiem radzieckim, przypisując tym samym dużą rolę „tajnej strategii”. W epilogu stwierdza: *„komunizm sowiecki nie był organizmem skazanym na samozagładę w żadnej sytuacji międzynarodowej. Polityka amerykańska mogła zmienić i zmieniła bieg historii”*<sup>45</sup>. Ta teza może być uznana za zbyt radykalną<sup>46</sup>, ale takie działania niewątpliwie przyspieszyły upadek ZSRR.

Współcześnie kwestie gospodarcze w ogólnej strukturze bezpieczeństwa państwa nabierają jeszcze większego znaczenia. W ostatnich latach uznanie dla

<sup>43</sup> Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo...*op. cit., s.13.

<sup>44</sup> Por. P. Schweitzer, *Victory*, czyli zwycięstwo, Polska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1994. (Oryginalny tytuł brzmi: *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*). Pełny oryginalny tytuł został w polskim wydaniu pominięty.

<sup>45</sup> Por. P. Schweitzer, *Victory ...*, op. cit., s. 284.

<sup>46</sup> Odmienną tezę zamieścił w swej obszernej pracy Raymond Garthoff. Według niego, to raczej śmiałe działania podejmowane na Kremlu doprowadziły do upadku systemu radzieckiego. Garthoff broni tezy, że śmierć systemu radzieckiego nastąpiła z przyczyn jak najbardziej naturalnych, gdyby natomiast chcieć szukać jakiegoś pojedynczego najważniejszego czynnika to był nim Michaił Gorbaczow.(Por. R. Garthoff, *The Great Transition: American - Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington 1994, s.834 . Krótkie omówienie tej pracy zawiera: T. M. Nichols, *Refighting and Rewriting the Cold War*, „Strategic Review”, Washington, Spring 1995, s. 67-69.)

gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (czy też ekonomicznego wymiaru 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 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).

Punktem wyjścia do określenia miejsca i roli gospodarki w systemie bezpieczeństwa państwa, powinny stać się możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego (rozpatrywanych w kontekście zdolności systemu gospodarczego do dostarczenia odpowiednich środków na te różnorodne zadania). Do nich należy także bezpieczeństwo. 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.

### **2.2.2. Istota sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Gospodarka, jak każdy system ma swoją specyficzną strukturę. Strukturą gospodarki narodowej jest więc 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 gospodarka narodowa opisywana jest często poprzez charakterystykę jej **części składowych wyróżnionych na podstawie różnych**

**kryteriów** (nazywane także subelementami). Do najważniejszych spośród nich zaliczyć trzeba<sup>47</sup>:

- strukturę podmiotową;
- strukturę własnościową;
- strukturę prawno-organizacyjną;
- funkcjonalno-instytucjonalną (funkcjonalno-organizacyjną);
- strukturę produkcyjną (rzeczową) gospodarki (działową, gałęziową, branżową, asortymentową i jakościową);
- strukturę zatrudnienia i kwalifikacji;
- strukturę stosowanych technologii.

Możliwości sfery realnej gospodarki można oceniać z dwóch stron:

- **z pierwszej**, od strony możliwości realizacji zadań gospodarczych (w tym politycznych i militarnych);
- **z drugiej**, od strony podatności na naciski zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne.

Te dwie strony - jak słusznie zauważa A. Lubbe - nie muszą być względem siebie ani substytucyjne ani komplementarne<sup>48</sup>. Gospodarka umożliwiająca osiągnięcie celów politycznych może być wrażliwa na wpływy otoczenia.

Za podstawowy warunek osiągnięcia celów społeczno - ekonomicznych często uważa się posiadanie odpowiedniego potencjału gospodarczego<sup>49</sup>, czyli zasobów tworzących sferę realną. Z punktu widzenia nauk politycznych (kładących nacisk na pozaekonomiczne kwestie bezpieczeństwa państwa) ekonomiczny filar bezpieczeństwa państwa jest oceniany najczęściej poprzez pryzmat możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego<sup>50</sup>. Jednak określenie co oznacza „odpowiedni potencjał gospodarczy zapewniający bezpieczeństwo ekonomiczne i polityczne”, nastrocza także trudności.

Odpowiedni potencjał gospodarczy może wyrażać się wysokim poziomem ilościowym zasobów produkcyjnych (czynników produkcji). Rozmiary tak pojętego

<sup>47</sup> Por. Z. Stachowiak, *Ekonomia ...*, op. cit.

<sup>48</sup> Por. A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne ...*, op. cit., s.64.

<sup>49</sup> Potencjał najczęściej rozumiany jest jako zasób możliwości.

<sup>50</sup> Por. A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne ...*, op. cit., s. 63.

potencjału gospodarczego mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ tworzy możliwości osiągnięcia wysokiego poziomu zaspokojenia materialnych potrzeb bezpieczeństwa. Duży potencjał oznacza także możliwość oddziaływania na otoczenie i mniejszą podatność na wpływy zewnętrzne. Między innymi tymi względami (łączeniem potencjałów) kierują się kraje dążące do integracji z Unią Europejską.

Jednak samo ich posiadanie nie określa „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 ma jednak struktura i konkurencyjność gospodarki. W tym ujęciu duży potencjał oznacza wysoką sprawność i wydajność gospodarki. O możliwości kształtowania otoczenia współcześnie decyduje udział i struktura uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy oraz zależności i współzależności partnerów gospodarczych. To kraje mające dużą przewagę mogą „dyktować warunki” uzależnionemu od siebie gospodarczo partnerowi. Gospodarka sprawna i efektywna tworzy także warunki do pełniejszego zaspokajania różnorodnych aspiracji własnego społeczeństwa.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego istotne znaczenie ma zdolność gospodarki do trwania i rozwoju w zmieniającym się otoczeniu – czyli adaptacyjność potencjału gospodarczego. Z pośród współczesnych gospodarek sukces osiągnęły tylko te, które nadały 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 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. Takimi były kraje

Europy Środkowo – Wschodniej i największe kraje Ameryki Południowej, chociaż każda z tych grup z innych względów.

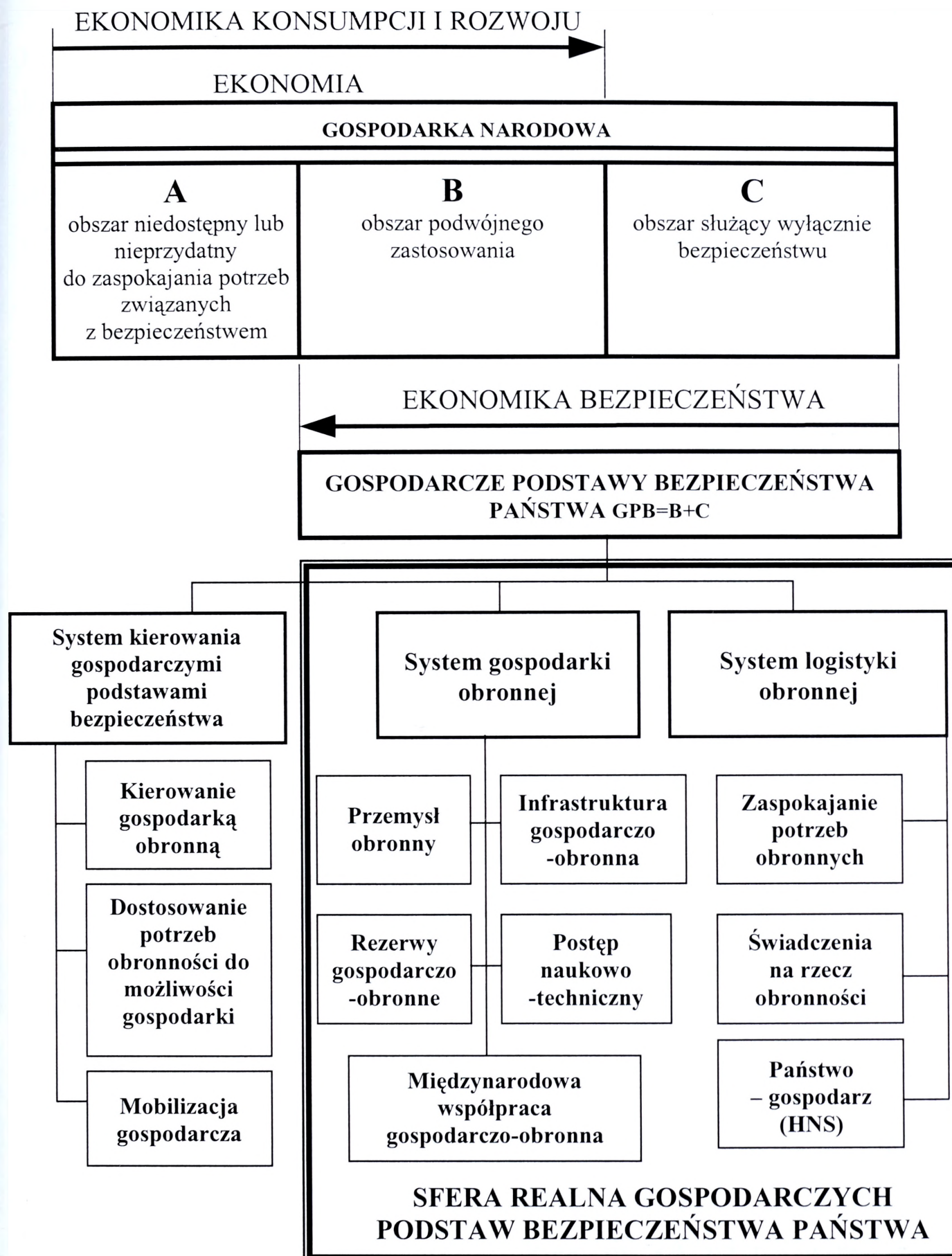
Ponieważ występują problemy z określeniem zdolności potencjału gospodarczego, dlatego należy znaleźć odpowiednie narzędzia, które pozwolą go zidentyfikować i ocenić jego możliwości wykonania zadań wynikających z bezpieczeństwa ekonomicznego.

Wyniki dotychczasowych rozważań dają podstawę do podjęcia próby określenia istoty **sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**. Tworzą ją dostępne gospodarcze i gospodarczo - obronne zasoby i procesy materialne (fizyczne), przydatne do kształtowania bezpieczeństwa państwa w jego różnych wymiarach, niezależnie od ich bieżącego wykorzystania. Jej uporządkowany obraz pozwala na wyraźne dostrzeżenie struktury sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (schemat 4).

Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa występować będzie 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 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 bezpieczeństwa państwa zawarta jest jej immanentna wewnętrzna sprzeczność. Wynika to z faktu, że na gruncie gospodarki typowa sprzeczność występuje pomiędzy warunkami i potrzebami bezpieczeństwa ogólnoeconomicznego a bezpieczeństwa polityczno – militarne (co wynika ze zróżnicowania ich charakteru).

## Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa i ich struktura



Opracował: S. Kurek i Z. Stachowiak.

Bezpieczeństwo ekonomiczne nie może być porównywane z bezpieczeństwem polityczno – militarnym. Wynika to z faktu, że gospodarka w pełni bezpieczna musi być stagnacyjna, a więc niebezpieczna!. Natomiast dla sfery polityczno – militarnej konieczna jest stabilizacja i pewność. Stąd też środki konieczne dla tej sfery bezpieczeństwa państwa muszą być pewne, przygotowane. Nie mogą więc podlegać bezpośrednio regułom rynkowym. Nie mają tu zastosowania wprost reguły ekonomicznej efektywności. Cele tego bezpieczeństwa, wartości i racja stanu nie mają bowiem wymiaru ekonomicznego. Reguły efektywności w tej sferze wyznaczone są bowiem pewnym poziomem wystarczalności, a efektywność ekonomiczna będzie odnoszona do takich wariantów użycia środków, które minimalizować będą nakłady na osiągnięcie danego celu politycznego lub militarnego. Zastosowanie w odniesieniu do czystych dóbr publicznych mają kryteria polityczne a nie ekonomiczne. (Pewność tego co gospodarka ma dostarczyć na potrzeby bezpieczeństwa polityczno – militarnego). Poddanie regułom rynkowym (tj. konkurencji i niestabilności) sektorów gospodarki służących bezpieczeństwu może pozbawić je zdolności do dostarczania koniecznych środków a nawet doprowadzić do likwidacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa segmentów, np. wytwarzających i dostarczających narzędzia bezpieczeństwa polityczno – militarnego.

Sprzeczność pomiędzy bezpieczeństwem polityczno – militarnym a ekonomicznym polega nie tylko na różnych sposobach ich realizacji (relacje: stabilność  $\leftrightarrow$  konkurencja). Sprzeczność ta ma swoje źródła także w problemie rzadkości. Odpowiednie środki na maksymalizowanie bezpieczeństwa militarnego czy politycznego zabierają środki na konsumpcję lub (i) na rozwój (inwestycje). I odwrotnie: np. maksymalizowanie konsumpcji dóbr prywatnych może ograniczyć lub nawet uniemożliwić dostarczanie dóbr publicznych, w tym bezpieczeństwa narodowego.

Kolejnym i klasycznym już przykładem jest sprzeczność 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 ekonomiczne poprzez ograniczenie swojej wymiany gospodarczej z zagranicą lub z partnerami, od których mogą płynąć zagrożenia (a w rezultacie zmniejszenie uzależnienia od wymiany zagranicznej). Wzrost bezpieczeństwa ekonomicznego 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<sup>51</sup>.

Przy tej okazji nasuwa się istotna uwaga, dotycząca krytycznego poziomu dostarczanych środków do określonych organizacji i instytucji niezbędnych do wypełniania przypisanych im zadań i funkcji. Aby organizacja mogła wypełniać pewne zadania, musi mieć w swej strukturze odpowiednie ogniwa. Ich powołanie i utrzymanie pochłania potrzebne środki. Jeżeli środki na ten cel będą zbyt małe, nie powstaną potrzebne ogniwa lub okrojone, nie będą w stanie sprostać stawianym zadaniom. Jeżeli przyjąć, że istnieje odpowiednia struktura, to do funkcjonowania i wykonania zadań konieczne są kolejne określone nakłady. Jednak nie wszyscy decydujący o przyznaniu środków zdają sobie sprawę z tych zależności. W praktyce 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). Jest to oczywiste 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.

Fakt istnienia zasobów nie oznacza jednak, że przeciwdziałania zadziałają automatycznie (zagrożenia zostaną samoczynnie zneutralizowane). Po to, aby gospodarka aktywnie przeciwstawiła się zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, konieczne jest istnienie mechanizmu, który przekształci te zasoby w strumienie przeciwdziałań.

---

<sup>51</sup> Por. A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, op.cit., s. 68.

Mechanizm uruchomienia przeciwdziałań (**Mp**) należy do sfery regulacji **Gpb**. Jest on także własnością jego struktury podmiotowej. Zadaniem **Mp** jest prowadzenie adekwatnych działań w odpowiedzi na zaistniałe zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub destrukcyjne oddziaływania.

$$\mathbf{Gpb} = f(\mathbf{Po}, \mathbf{Mp})$$

Skuteczność przeciwdziałań zagrożeniom zależy - obok wielkości i struktury **Gpb** - od wielu innych czynników, takich jak:

- adekwatność i usytuowanie **Mp** w strukturach sfery regulacji bezpieczeństwa państwa;
- sprawność mechanizmu, rozumiana jako współdziałanie jego elementów;
- jakość samych elementów, oraz trafność przypisanych ról w systemie **Mp** i wyposażenie w środki działania;
- zdolność do właściwego postrzegania zagrożeń, a także doboru odpowiednich strategii przeciwdziałań.

W zależności od tych warunków **Mp** może uruchomić zasoby sfery realnej **GPB** w całości, w części, lub też zaniechać takich działań. Informację o skali (stopniu) wykorzystania **GPB**, proponuję nazwać *wskaźnikiem uruchomienia* - „**WU**”. Jako stosunkowi części użytej w przeciwdziałaniach do całości **Po**, jego wartość będzie zawierała się w przedziale  $\langle 0,1 \rangle$ .

$$WU = \frac{Poz}{Po}$$

Objaśnienia:

- WU - wskaźnik uruchomienia;
- Poz - gospodarczy potencjał obronny zaangażowany;
- Po - całość gospodarczego potencjału obronnego państwa.

W praktyce (także innych dziedzin, np. militarnej) znaczenie mają tylko te zasoby, które w określonej perspektywie (np. czasu spodziewanego konfliktu) dadzą się wykorzystać, czyli uruchomić<sup>52</sup>.

Kształtowanie i utrzymanie bezpieczeństwa państwa wymaga od gospodarki narodowej, a konkretnie od gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, nadania

<sup>52</sup> Można tu wykorzystać używane pojęcia „zasobów bliższych” i „zasobów dalszych”.

jej cech, które by sprzyjały urzeczywistnieniu tego stanu. Sprowadzają się one do pozyskania przez GPB cech określanych jako „odporność” i „żywotność”<sup>53</sup>.

O odporności i żywotności gospodarczych 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. Ze względu na pożądane cechy gospodarki narodowej, musi się ona orientować nie na autarkię gospodarczą tj. nie na zamykanie się we własnych granicach i skazywanie się na wytwarzanie wszystkiego lub niezbędnego w danych warunkach – często jakościowo gorszego niż gdzie indziej, ale na kompromis gospodarczy polegający na wyznaczeniu pewnego stanu samowystarczalności, uznanego za wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Istotny wpływ na żywotność GPB 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. Oceny w tym względzie zawsze są i będą wypadkową poziomu gospodarczego danego kraju i krajów stanowiących zagrożenie dla niego.

Rozwiązanie problemu odporności i żywotności GPB jest kosztowne i długotrwałe. Polega ono na:

- **z jednej strony** na ogólnym przygotowaniu gospodarki do rozwoju poprzez:
  - dywersyfikację gospodarki narodowej;
  - podjęcie działań zmierzających do ukształtowania bezpiecznych międzynarodowych stosunków ekonomicznych,
- **z drugiej zaś strony** na przygotowaniu gospodarki do:
  - przetrwania i przezwyciężenia destruktywnych działań przeciwnika;
  - odtworzenia naruszonych podstaw działania gospodarki.

<sup>53</sup> 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.

Cechą charakterystyczną odporności i żywotności GPB, 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.

### 2.2.3. Dylematy tworzenia i utrzymywania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Kwestie problemów tworzenia i utrzymywania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa można zbadać – przynajmniej w zarysie – na bazie dylematów wyboru skali powiązań gospodarki i bezpieczeństwa państwa (i obciążeń gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa).

Te powiązania są różnie przedstawiane, a nawet można dostrzec pewną ewolucję poglądów w tej kwestii. Twórcy współczesnej ekonomiki obrony podkreślali, że bezpieczeństwo kraju z punktu widzenia ekonomisty zależy od trzech czynników<sup>54</sup>:

- **pierwszego**, ilości dostępnych zasobów, obecnie i w przyszłości;
- **drugiego**, udziału zasobów (z całości gospodarki narodowej) przydzielonych na cele bezpieczeństwa kraju;
- **trzeciego**, efektywności wykorzystania tej części zasobów.

Istnieją także inne interpretacje relacji jakie zachodzą między gospodarką narodową, a jej wkładem do bezpieczeństwa państwa. Jako przykładowe można przytoczyć, oparte na wąskim ujmowaniu bezpieczeństwa państwa, współczesne poglądy z obszaru anglo – amerykańskiego.

Niezbyt rozbudowaną, ale ciekawą i inspirującą systematykę rozważanych zagadnień przedstawili oddzielnie dwaj autorzy brytyjscy: Robert Cooper oraz Ron Smith.

---

<sup>54</sup> Por. C.J. Hitch, R. N. McKean, *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 24.

R. Cooper, krytykując przy okazji nadmierny rozrost wymiarów bezpieczeństwa, widzi trzy rodzaje powiązań gospodarki i bezpieczeństwa<sup>55</sup>:

- pierwszy jest czymś, co można nazwać **bezpieczeństwem ekonomicznym**;
- drugi, to **finansowanie obrony**;
- trzeci, to **wpływ stosunków gospodarczych na poziom bezpieczeństwa**.

R. Smith relacje między gospodarką, a bezpieczeństwem ujmuje na trzech poziomach<sup>56</sup>:

- **systematycznym** od strony wpływu wydatków wojskowych na wzrost i upadek wielkich mocarstw;
- **międzynarodowym** od strony możliwości użycia środków ekonomicznych w celach bezpieczeństwa;
- **krajowym** od strony stopnia zabezpieczenia obrony narodowej przez bazę przemysłu obronnego, będącą pod silnym wpływem czynników militarnych.

Przykładowe reinterpretacje tego stanowiska na polskim gruncie nadają treści tych powiązań nieco odmienną treść i wyróżniają<sup>57</sup>:

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

Podsumowując te różne stanowiska można je ująć w następujące grupy powiązań gospodarki i bezpieczeństwa.

**Pierwszym węzłem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę są finanse.** Mówiąc inaczej, obrona musi być opłacana. Niewątpliwie łatwiej bronić się bogatemu i skłonnemu do dużych wydatków obronnych. Jednak państwa przegrywają wojny nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania, co przekonująco wykazał P. Kennedy<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 39-40.

<sup>56</sup> Por. R. Smith, *Economics and Security: The Disciplines and Reality*, (w:) *New Perspectives on Security*, ed. by M. Clarke, London - New York 1993, s. 71-79.

<sup>57</sup> Por: M. Sułek, *Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa*, (w:) *Ekonomika bezpieczeństwa ...*, op. cit.

<sup>58</sup> Por. P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek*, KiW, Warszawa 1994.

Wielkość wydatków obronnych determinuje bezpośrednio siłę militarną państwa, ucieleśnioną w rozmiarach, wyposażeniu, wyszkoleniu i zabezpieczeniu logistycznym sił zbrojnych. Wysilek 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. Wydatkowanie określonych sum na obronę jest rodzajem polityki ubezpieczeniowej, w której jednak niezwykle trudne do oszacowania jest ryzyko. Warto też dodać, że - z punktu widzenia gospodarki narodowej - niezwykle trudno jest oszacować rzeczywiste koszty obrony, i to nie tylko w krajach o nierozwiniętej gospodarce rynkowej, ale również w rozwiniętych krajach zachodnich. Niedoceniony jest zwłaszcza, faktyczny koszt poboru, trudne do oceny są też koszty funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego.

Jeśli chodzi o wydatki obronne, państwu grożą dwa niebezpieczeństwa: za małe wydatki w stosunku do rzeczywistych potrzeb mogą prowadzić do nadmiernego osłabienia militarnego państwa; z kolei za duże (za duże nie tyle ze względu na potrzeby obronne, co ze względu na możliwości rozwojowe gospodarki) prowadzą do nadmiernej militaryzacji nie tylko życia gospodarczego, ale całego życia państwowego, podkopując w efekcie gospodarcze podstawy bezpieczeństwa - to z kolei wcześniej czy później doprowadzi do osłabienia militarnego.

Poza tym jeśli państwo wydaje mało i ulega pokusie zaspokajania przede wszystkim innych potrzeb (jak to jest np. w przypadku Polski), może doprowadzić do zaniedbania przygotowań obronnych. Jeśli decyduje się wydawać dużo, może doprowadzić do wyniszczającego wyścigu zbrojeń, który w dodatku może wymknąć się spod kontroli.

**Drugim ogniwem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę jest baza produkcyjno - usługowa (baza mobilizacyjna).** Odgrywa ona ciągle ogromną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Warto tu podkreślić, że wysoki udział wydatków obronnych w produkcie krajowym brutto nie musi iść w parze z rozbudowaną własną bazą gospodarczą reprezentowaną przede wszystkim przez przemysł zbrojeniowy i zaplecze naukowo - badawcze. Na przykład tzw. kraje naftowe i wiele państw Trzeciego Świata utrzymywały wysoki poziom wydatków wojskowych w oderwaniu od własnej bazy przemysłowej. Siła militarna oparta na

własnej bazie gospodarczej jest potencjalnie znacznie bardziej skuteczna niż siła militarna samoistna.

Utrzymywanie własnej bazy produkcyjno - usługowej systemu obronnego 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 różną „temperaturę” (gotowość), dlatego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa 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 gospodarkę jest bezpieczeństwo ekonomiczne.** W tej interpretacji, rozumiane jako niezagrożone (od zewnątrz) funkcjonowanie gospodarki, osiąga się dwiema podstawowymi drogami:

- pierwszą, poprzez autarkię (samowystarczalność);
- drugą, poprzez szeroką współpracę międzynarodową.

Pierwszy sposób stosowany na dłuższą metę - wskutek utraty korzyści ze współpracy międzynarodowej - jest nie do przyjęcia. Zbyt daleko posunięta samowystarczalność podkopuje podstawy rozwoju gospodarczego i w konsekwencji - podstawy bezpieczeństwa państwa<sup>59</sup>. Silna gospodarka, która jest podstawą solidnej obrony, może pozostawać w sprzeczności z zasadą samowystarczalności. Zasada samowystarczalności może mieć jednak ograniczone zastosowanie w wybranych dziedzinach, np. w niektórych sferach produkcji obronnej czy bazy żywnościowej.

Dobrymi przykładami rozwiązania problemu bezpieczeństwa ekonomicznego w oparciu o międzynarodową współpracę (międzynarodowe stosunki ekonomiczne) są: Plan Marshalla oraz Wspólnota Europejska<sup>60</sup>.

U podstaw Planu Marshalla tkwiło założenie, że bez wzrostu gospodarczego nie będzie stabilności politycznej, a bez stabilności politycznej nie będzie bezpieczeństwa. Drugą cechą pomocy dla Europy w ramach Planu Marshalla była jej warunkowość

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 40-41.

<sup>60</sup> Por. R. Cooper, *The Economic Dimensions of Security*, (w:) *Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s*, ed. by E. Grove, Brassey's (UK) 1991, s. 42 - 48.

- kraje uczestniczące w tym planie musiały rozwiązać struktury wojenne i przyjąć liberalny model gospodarczy. W szczególności musiały wzajemnie otworzyć swoje gospodarki. Wymaganie to zostało urzeczywistnione w stopniu daleko większym, niż można było tego oczekiwać.

Drugi z przykładów opiera się na procesach integracji gospodarczej. Pozwoliły one na przezwycięzenie słabości wynikających z problemów kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego przez pojedyncze gospodarki. Polegają one głównie na łączeniu potencjałów gospodarczych w jeden wspólny organizm, wykorzystujący w interesie uczestników komplementarność gospodarek i umożliwiającą przezwycięzenie ograniczoności zasobów poszczególnych krajów, a także pozwalającą na korzystanie z pozycji ugrupowania w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Ponadto gospodarka otwarta wymaga zaufania i buduje je.

Z tych powodów trudno uznać za zasadne twierdzenie, że zasady rządzące funkcjonowaniem Unii Europejskiej - otwartość gospodarek i zasady wolnego rynku (dla krajów UE) są sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa<sup>61</sup>. Tym bardziej nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że są one niezgodne z ideą bezpieczeństwa ekonomicznego.

Także teza, iż absolutyzowanie bezpieczeństwa ekonomicznego nosi w sobie zarodki agresji, wydaje się wątpliwa. Ma to wynikać z sytuacji, kiedy brak potrzebnych zasobów rodzi pokusę rozszerzenia terytorium w celu zapewnienia sobie ich dostępności. Ten problem może właśnie rozwiązać nie agresja lecz integracja.

Zgodzić się można natomiast z poglądem, że kurs na samowystarczalność może wiązać się z zastraszaniem innych, gdyż łatwiej wtedy działać na ich niekorzyść. Stąd też zarówno na polu ekonomii jak i strategii mamy do czynienia ze swoistymi paradoksami: jeśli pewien kraj usiłuje stać się tak silny, aby nie odczuwał strachu przed innymi, czyli osiągnąć bezpieczeństwo absolutne, wywołuje tym samym wrogie reakcje i faktyczne bezpieczeństwo może się zmniejszyć. Podobnie jest w sytuacji, gdy państwo dąży do bezpieczeństwa absolutnego poprzez samowystarczalność, która osłabia gospodarkę i pozbawia zalety w zakresie bezpieczeństwa, wynikającej ze współzależności.

---

<sup>61</sup> Por. M. Sułek, *Metodologiczne ...*, op. cit., s. 50.

Warto także zauważyć, że 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. Istnieje więc możliwość, że na obrzeżach takich sojuszy mogą wyrastać „państwa-pasożyty” („free riders”), wywołując wewnętrzne problemy w sojuszu. Toczy się dyskusja, czy pasożytami są Europa Zachodnia i Japonia, które korzystają z amerykańskiego wysiłku obronnego.

Z taką tezą trudno się zgodzić, ponieważ powyższe rozumowanie opiera się na założeniu, że stosunek wydatków na obronę do dochodu narodowego równa się udziałowi państw w ponoszeniu ciężarów funkcjonowania NATO<sup>62</sup>. Jest to założenie znacznie upraszczające, bowiem wydatki są w rzeczywistości ponoszone na całe siły zbrojne, które mogą być użyte także poza obszarem Sojuszu. Amerykańskie wydatki obejmowały także pozycje, które wynikały z globalnych, pozaeuropejskich zobowiązań Stanów Zjednoczonych. Ich wysokość jest również spowodowana czynnikami pozawojkowymi, np. troską o poziom zatrudnienia. Należy wyciągnąć stąd wniosek, że oprócz teorii równowagi sił oraz teorii dóbr publicznych również teoria reżimów, która kładzie nacisk na utrzymywanie ustanowionych wzorów zachowań, wyjaśnia paradygmat podziału ciężarów wewnątrz NATO. Imperium kosztuje.

### **2.3. Istota, cele, zadania i obszar funkcjonalny sfery regulacyjnej**

Ważną częścią gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest jej sfera regulacyjna. Jej rozpoznanie wymaga przywołania podstawowych 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.

---

<sup>62</sup> Por. I.R. Oneal, *The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO*, (w:) „International Organization”. vol 44, no 3, Summer 1990, s.390.

### 2.3.1. Identyfikacja sfery regulacyjnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Identyfikację istoty sfery regulacyjnej rozpocząć trzeba od zdefiniowania kategorii - regulacja. Przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że regulacja to ujmowanie czegoś w pewne przepisy, normy, porządkowanie, normowanie<sup>63</sup>. Wynika z tego, że termin ten dotyczy kluczowej sprawy jaką jest sposób działania, czy też model funkcjonowania (zarządzania). W kontekście tego opracowania odnosi się to do sfery polityki państwa, czyli mechanizmów i systemów pobudzania zorientowanych na gospodarkę obronną. W szerokim ujęciu chodzi tu o system kierowania tymi procesami.

Starając się rozpatrzyć gospodarcze podstawy bezpieczeństwa pod względem treści zachodzących procesów, wyróżnić można – podobnie jak to ma miejsce w całej gospodarce – sferę regulacji i sferę realną. Obejmują one odpowiednio procesy informacyjno-decyzyjne i materialne. Każda z tych sfer posiada własną strukturę organizacyjną, na którą składa się system podmiotowy i system powiązań między tymi podmiotami. Pierwsza z tych sfer prowadzi działalność regulacyjną, czyli oddziałuje na podmioty różnego typu narzędziami w celu wywołania pożądanego stanu lub procesu w gospodarce. Natomiast druga – co wskazano we wcześniejszych rozważaniach – prowadzi działalność głównie w sferze realnej, dostarczając dóbr i usług przydatnych do użycia i tworzących gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa. Istotą systemu regulacji gospodarczych podstaw 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.

Skupiając się na sferze regulacji tych procesów należy zwrócić uwagę na ich zhierarchizowane struktury, przy występowaniu silnych i wzajemnych powiązań. Ogólnie da się wydzielić trzy główne organy państwa, które realizują różnorodne funkcje, są to:

---

<sup>63</sup> Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 35.

- **organy centralne**, które podejmują decyzje, określają cele i dokonują strategicznych wyborów;
- **organy sztabowe**, które przetwarzają informacje i dokonują projekcji zjawiska;
- **organy obserwacyjno-kontrolne**, które gromadzą i porządkują informacje oraz dokonują audytu zgodnie z zaleceniami odpowiednich organów ustawodawczych.

Zgodnie z tak ujętymi funkcjami, najwyższym i najważniejszym szczeblem w sprawach bezpieczeństwa narodowego, a w tym jego podstaw gospodarczych, są instytucje tworzące supercentrum. Ten szczebel w Polsce tworzy:

- **władza ustawodawcza**, urząd prezydenta sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i ponoszący główną odpowiedzialność za jego stan;
- **urząd premiera i rząd** odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa wraz z terenowymi organami administracji państwowej.

Do kompetencji tych organów należy określanie celów w zakresie bezpieczeństwa państwa a w tym ich gospodarczych podstaw wraz z wyborem sposobów ich osiagania w ramach posiadanych kompetencji. Ponadto posiadają uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej jak również odpowiednie narzędzia rynkowe i administracyjne, które stymulują podległe podmioty w pożądanym obszarze i kierunku. Oznacza to, że tworzą one określoną politykę państwa. Obszarem kompetencji regulacyjnych tych ogniw jest całość państwa i jego stosunków z otoczeniem zewnętrznym, chociaż różnie rozkładają się akcenty w zakresie kształtowania bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że stosowanie narzędzi regulacji powoduje odpowiednie zmiany, zarówno w sferze realnej jak i w sferze regulacji. Te skutki powinny być zauważone przez organy obserwacyjne dające początek nowemu cyklowi sprawnego kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa.

Na szczeblu centralnym, oprócz tego istnieją instytucje i urzędy wykonujące funkcje sztabowe, na podstawie których podejmowane są decyzje stanowiące w sprawach bezpieczeństwa. Do ich kompetencji należy: analiza i ocena gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa; przygotowanie wariantów

skutecznego przeciwdziałania destrukcyjnemu oddziaływaniu na potencjał gospodarczy; przewidywanie skutków dla bezpieczeństwa państwa różnego rodzaju decyzji społeczno-gospodarczych. Takim typowym organem sztabowym administracji w odniesieniu do gospodarki narodowej jest Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Mając na uwadze organy obserwacyjno-kontrolne należy wymienić przede wszystkim takie instytucje działające w naszym kraju jak: Główny Urząd Statystyczny; Najwyższą Izbę Kontroli; agencje wywiadu, kontrwywiadu wojskowego i cywilnego oraz dyplomację. Organy te zgodnie z przypisaną im rolą zbierają informacje o wszystkich elementach wywierających wpływ na stan bezpieczeństwa kraju, toczących się w nich procesach i relacjach. Zebrane informacje są odpowiednio porządkowane, agregowane oraz przedkładane odpowiednim organom centralnym i sztabowym. Gromadzone i przetwarzane dane są podstawą wykonywania funkcji kontrolnych w sensie porównania stanu rzeczywistego ze stanem pożądanym czy też określonym. Dzięki temu można wartościować przebieg procesów kształtowania się relacji, a także oceniać skutki działań z punktu widzenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.

### **2.3.2. Charakterystyka systemu kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa RP**

Przez system kierowania gospodarką obronną rozumie się 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. System ten działa w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny<sup>64</sup>. Zadania kierowania gospodarką obronną uwzględniać jednak powinny właściwości jej funkcjonowania w dwóch innych stanach gotowości obronnej państwa: okresu pokoju i podwyższonej gotowości

---

<sup>64</sup> <http://www.wp.mil.pl/syssbez.html>.

obronnej. Ze względu na rozproszony charakter gospodarki obronnej, podległej pod szereg instytucji administracji państwowej, jej kierowanie w sposób synchroniczny już w gospodarce pokojowej jest utrudnione. Kierowanie gospodarką obronną państwa w czasie pokoju wydaje się być problematyką wysoce złożoną. Złożoność ta wynika 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 gospodarką obronną, bez umiejętnego skoordynowania i współdziałania mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że system kierowania jest elementem scalającym gospodarkę obronną.

System kierowania gospodarką obronną 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 gospodarką obronną 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 zarówno w sferze regulacji jak i w sferze realnej. W tej pierwszej mamy do czynienia głównie z przepływami informacji, natomiast w drugiej 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 zawsze przygotowane do działania w warunkach zagrożenia, czy konfliktu zbrojnego.

Przyjęcie szerokiej opcji kierowania gospodarką obronną (kierowanie + koordynacja) umiejscawia tę problematykę na poziomie polityki, przy czym przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej 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<sup>65</sup>. Sytuację powyższą ułatwia nieco fakt, iż polityki te realizują w praktyce te same organy: Parlament, Prezydent, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów.

W czasie pokoju, w procesie kierowania gospodarką obronną uczestniczą wszystkie organy administracji publicznej, niezależnie od szczebla kierowania. Mają swój udział w podejmowaniu istotnych decyzji, wypracowaniu kierunków polityki gospodarczo-obronnej, koordynowaniu działań zmierzających do utrzymania wysokiej żywotności i kondycji gospodarki obronnej, jak również zapewnieniu warunków do sprawnego wykorzystania potencjału gospodarczo-obronnego w podwyższonych stanach gotowości obronnej. Aktywność podmiotów uczestniczących w procesie kierowania, w głównej mierze, ukierunkowana jest na następujące zadania:

1. 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.
2. Przygotowanie wybranych elementów infrastruktury do funkcjonowania w warunkach zwiększonego zagrożenia.
3. 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.
4. Przygotowanie i aktualizowanie planów mobilizacji gospodarczej.
5. Tworzenie warunków do zapewnienia przetrwania ludności w sytuacjach wzrastających zagrożeń.
6. Organizowanie i tworzenie systemów ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach oraz usuwania ich skutków.

---

<sup>65</sup> Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996.

## 7. Budowanie i modernizowanie stanowisk kierowania.

Obowiązującą regułą systemu kierowania gospodarką obronną jest równomierne przygotowanie wszystkich regionów kraju do prewencji antyterrorystycznej, ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych i innych nie militarnych zagrożeń cywilizacyjnych. Zasadą jest też także łączenie bieżących funkcji rozwoju społeczno-gospodarczego z funkcjami obronnymi<sup>66</sup>.

Gospodarką obronną kierują szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie, którzy dysponują odpowiednimi siłami i środkami. W ich to bowiem gestii znajdują się m.in.:

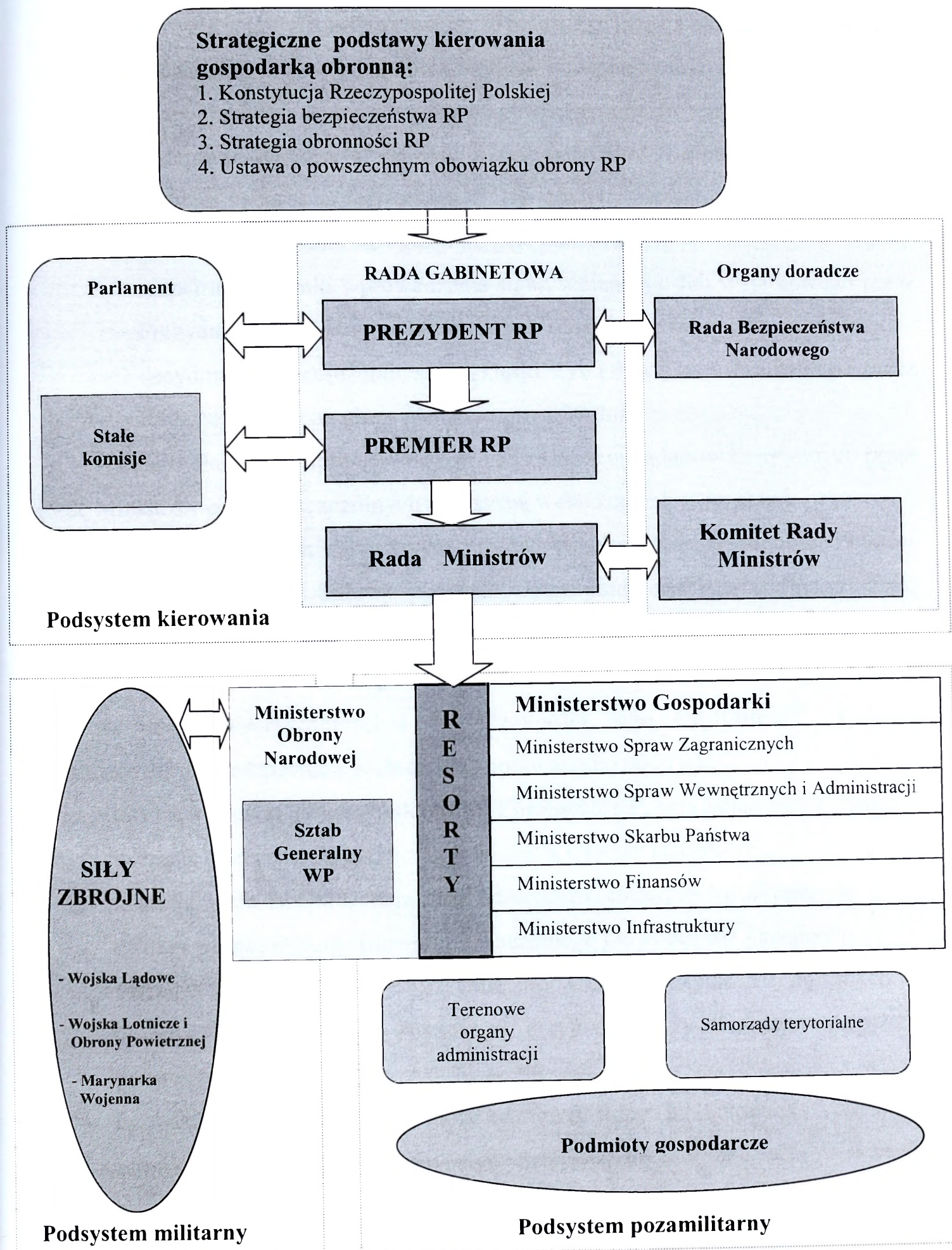
- przedsiębiorstwa (zakłady) przemysłu zbrojeniowego będące spółkami skarbu państwa,
- magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego gromadzące rezerwy żywnościowe, a będące spółkami skarbu państwa,
- bazy i zakłady paliwowo-energetyczne w których państwo ma przeważający udział,
- pojazdy mechaniczne i maszyny inżynieryjne podmiotów gospodarczych będących spółką skarbu państwa, a przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych,
- terenowe organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego administrujące rezerwami.

Najistotniejsze funkcje w systemie kierowania gospodarką obronną realizują: parlament (Sejm RP i Senat RP), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi ministrami (Radą Ministrów) 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 (schemat 5).

---

<sup>66</sup> Por. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna*, w: *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, praca zespołowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1995, s. 67.

Podsystem kierowania gospodarką obronną w systemie obronnym RP



Opracowanie własne.

Parlament, jako organ ustawodawczy, decyduje o sposobie realizacji zasadniczych przedsięwzięć w sferze gospodarki obronnej, a w szczególności:

- uchwała ustawy, a zatem również te mające związek z obronnością państwa,
- uchwalając ustawę budżetową wpływa na wysokość środków finansowych przewidzianych na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa,
- podejmuje decyzje w imieniu Rzeczypospolitej o stanie wojny w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdyby zaistniały określone warunki, do przeciwstawiania się agresji na inne państwa,
- rozpatruje warunki wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego przez Prezydenta,
- decyduje o przedłużeniu stanu klęski żywiołowej wprowadzonego przez Radę Ministrów na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Ponadto Parlament sprawuje nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów wchodzących w jej skład.

Prezydent RP - jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Z racji pełnionej funkcji „głowy państwa”, Konstytucja nakłada na niego szereg szczególnych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa państwa - „Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”<sup>67</sup>. Ponadto, w ramach swych kompetencji posiada inne uprawnienia, takie jak:

- jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, sprawując zwierzchnictwo w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej;
- mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych;
- na czas wojny, mianuje (odwołuje) Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;
- zarządza częściową lub powszechną mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku bezpośredniego zagrożenia państwa;
- w sprawach szczególnej wagi może zwoływać Radę Gabinetową;
- ratyfikuje i wypowieda umowy międzynarodowe;

---

<sup>67</sup> Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 06.04.1997 r.

- w sprawach szczególnej wagi może zwoływać Radę Ministrów, która obraduje wówczas pod jego przewodnictwem.

Swoje konstytucyjne powinności w obszarze gospodarki obronnej prezydent realizuje, korzystając z usług podległego organu doradczego i opiniodawczego jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Prezes Rady Ministrów - kieruje pracami Rady Ministrów, korzystając z pomocy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności:

- wydaje rozporządzenia;
- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów;
- zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej realizacji;
- jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej;
- zapewnia wykonanie polityki obronnej RP i określa sposoby jej wykonania;
- wnioskuje powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Rada Ministrów - zapewnia realizację funkcji decyzyjnych we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa. W zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa Rada Ministrów:

- zapewnia wykonywanie ustaw przyjętych przez Parlament;
- wydaje rozporządzenia;
- koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej;
- chroni interesy Skarbu Państwa;
- uchwała projekt budżetu państwa, kieruje jego wykonaniem oraz sporządza sprawozdania z jego realizacji;
- zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz porządek publiczny;
- określa założenia systemu obronnego państwa;
- przygotowuje koncepcje i założenia polityki obronnej RP;
- określa szczegółowe zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony dla organów administracji państwowej, innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych

jednostek organizacyjnych, a także ustala zasady i tryb wykonywania tych zadań;

- ustala Centralny Program Mobilizacji Gospodarki (CPMG), określa zasady tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych (gospodarczych i mobilizacyjnych), a także wielkość nieczynnych mocy produkcyjnych u przedsiębiorców realizujących zadania w ramach tego programu;
- ustala zasady finansowania zadań obronnych, koordynuje i kontroluje ich realizację, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej w kraju;
- w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, w celu ograniczenia jej zasięgu i usunięcia skutków może na obszarze jej występowania, wprowadzić (na czas nie dłuższy niż 30 dni) stan klęski żywiołowej;
- kontroluje wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

Natomiast na okres wojny szczególnym zadaniem prezesa Rady Ministrów i podległych mu resortów jest organizowanie systemu zasilenia sił zbrojnych oraz systemu zaopatrzenia ludności, a także ochrony ludności przed skutkami działań wojennych.

W celu usprawnienia i koordynowania prac Rady Ministrów w zakresie obronności, powołany został do życia Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM). Komitet ten funkcjonował do października 2001 r. i pełnił funkcję organu doradczego i opiniotwórczego, a do jego zakresu działania należały<sup>68</sup>:

1. Sprawy projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, w szczególności:
  - a) systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania,

---

<sup>68</sup> 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.

- b) przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem specjalnym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa,
- c) uwzględnienia wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności,
- d) nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, a także koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków,

## 2. Inne sprawy powierzone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Komitetowi przewodniczył Minister Obrony Narodowej, a w jego skład wchodził członkowie Rady Ministrów - szefowie resortów mających istotne znaczenie dla obronności państwa (m.in. ministrowie: spraw zagranicznych, wewnętrznych i administracji, finansów, gospodarki, Skarbu Państwa, infrastruktury) oraz kierownicy innych instytucji (Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych i Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych)<sup>69</sup>. W ramach KSORM funkcjonowały dwa stałe zespoły do spraw: gotowości obronnej gospodarki oraz kontroli eksportu, współpracy przemysłów obronnych oraz rozbrojenia i nieprolifracji. Ich zadaniem było analizowanie, przygotowywanie i przedstawianie KSORM koncepcji, projektów oraz propozycji rozwiązań legislacyjnych, mających zapewnić sprawną realizację zadań zawartych w dokumentach szczegółowych. Realizację rozwiązań przyjętych w formie aktów normatywno-prawnych, programów, wytycznych zapewniał rząd poprzez kierowanie podległymi organami administracji publicznej. Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z października 2001 r. zlikwidowano ten komitet, a na ich miejsce powołano stały zespół Rady Ministrów

<sup>69</sup> Por. L. Urbański, Kierowanie gospodarką obronną państwa. Stan aktualny i kierunki rozwoju, w: Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001, s. 214-218.

zwany „Komitetem Rady Ministrów”<sup>70</sup>. Dotychczasowe obowiązki KSORM zostały przejęte przez ten nowy organ i utrzymane w mocy.

Poszczególni ministrowie realizują zadania w zakresie obronności na podstawie ustaw i aktów wykonawczych. Ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze, dla których są organami założycielskimi. Ministrowie sprawują także funkcję organów założycielskich w stosunku do szeregu przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych. Możliwość realizacji zadań obronnych poprzez te jednostki zapewniona jest odpowiednią ustawą. Powinności obronne ministrów można przedstawić syntetycznie w następującej formie:

- realizowanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych w czasie pokoju,
- koordynowanie i nadzorowanie wykonywania zadań obronnych własnych i zleconych, realizowanych przez komórki organizacyjne ministerstwa i jednostki resortowe,
- przygotowanie resortu do działania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny,
- planowanie i realizowanie zadań obronnych powierzonych ministrowi (resortowi) w ramach środków finansowych przydzielonych na obronę i bezpieczeństwo państwa,
- planowanie i realizowanie zadań w zakresie świadczeń na rzecz obrony oraz rozbudowa infrastruktury państwa na potrzeby mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych,
- organizowanie, w ramach resortu, szkolenia obronnego kadr kierowniczych i aparatu wykonawczego,
- organizowanie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej prowadzonych prac obronnych,
- tworzenie zasobów rezerw państwowych i specjalistycznych oraz gospodarowanie nimi,

---

<sup>70</sup> Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, w: „M.P.” 2001 nr 38, poz. 623.

- tworzenie i utrzymywanie w gotowości do działania elementów systemu kierowania państwem na okres podwyższenia jego gotowości obronnej i czasu wojny,
- przygotowanie wytypowanych elementów gospodarki narodowej do konwersji,
- tworzenie warunków zapewniających możliwość przeciwdziałania i likwidacji skutków zagrożeń czasu pokoju (katastrof, awarii przemysłowych, klęsk żywiołowych, działań terrorystycznych),
- organizowanie w resorcie wyspecjalizowanego aparatu wykonawczego do spraw obronnych<sup>71</sup>.

Zakres udziału (kompetencji) poszczególnych ministrów w procesie budowy i utrzymania na właściwym poziomie elementów systemu obronnego państwa jest zróżnicowany i dostosowany do swojej specyfiki.

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Przygotowuje założenia obronne państwa, realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju 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<sup>72</sup> wraz z ogólnym kierownictwem w sprawach realizacji powszechnego obowiązku obrony.

Wspomnieć należy również, że w czerwcu 1996 roku parlament uchwalił m.in. ustawę o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, która wskazuje, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonuje m.in. zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa do których zalicza się m.in.:

- sprawy w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego,
- koordynację działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu,

<sup>71</sup> Por. W. Molek, Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych), AON, Warszawa 1996, s. 25-26.

<sup>72</sup> Por. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.12.1995 r., w: „Dz. U.” 1996 nr 10, poz. 56.

- sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny,
- sprawy związane z zapewnieniem funkcjonowania administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę wskazane zadania podkreślić należy, że zgodnie z zarządzeniem Nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 roku, powołany został pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, a do jego zakresu działania należało:

- przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych,
- koordynacja działania organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych,
- koordynacja działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą,
- przedstawianie wniosków i typowanie jednostek wojskowych, przeznaczonych do działań w sytuacjach kryzysowych w kraju i zagranicą,
- nadzór nad szacowaniem strat i szkód powstałych w wyniku sytuacji kryzysowej<sup>73</sup>.

Komitet ten został rozwiązany w październiku 2001 r. a jego zadania przejął opisany wcześniej Komitet Rady Ministrów.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach obrony cywilnej, powoływanym przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. W wyniku reformy Centrum Administracyjno-Gospodarczego, zmieniono podporządkowanie obrony cywilnej i z dniem 01.01.1997 r. ministrowi spraw wewnętrznych i administracji powierzono nadzór nad wszystkimi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, w tym również OC. Organem wykonawczym ministra SWiA w sprawach obrony cywilnej jest Urząd

<sup>73</sup> Por. Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium, AON, Warszawa 2000, s. 49-61.

Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Do zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju należy:

- przygotowanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- ustalenie ogólnych zasad realizacji zadań ochrony cywilnej,
- koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez naczelne organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej,
- sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby wojskowej w ochronie cywilnej<sup>74</sup>.

W województwach funkcjonują wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego. Do ich zadań należy zapewnienie organizacyjnych i materiałowo-technicznych warunków ochrony ludności w czasie pokoju, w okresie narastania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, w ścisłym współdziałaniu z organami i siłami innych elementów układu poza militarnego oraz sił zbrojnych. Wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – są terenowymi organami w zakresie reagowania kryzysowego (w tym obrony cywilnej) i występują jako ich szefowie na forum województwa oraz gminy. Do zakresu ich działania należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć ochrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie<sup>75</sup>.

Do ogólnych zadań realizowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej w okresie podwyższenia gotowości obronnej państwa, w czasie kryzysów i wojny należy:

- zaopatrzenie w artykuły żywnościowe, z uwzględnieniem ich reglamentacji oraz dystrybucji (sprzedaży),
- zaopatrzenie w wodę pitną,
- zaopatrzenie w artykuły przemysłowe powszechnego użytku z uwzględnieniem reglamentacji wybranego asortymentu,

<sup>74</sup> Por. Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (jednolity tekst w: „Dz.U.” 2002 nr 21.

<sup>75</sup> Por. S. Kołtonowski, Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych, AON, Warszawa 1998, s. 11.

- zaopatrzenie w produkty naftowe z uwzględnieniem reglamentacji paliw samochodowych,
- dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych (węgla, gazu) dla celów komunalnych,
- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności,
- ewakuacja ludności z terenów uznanych za szczególnie zagrożone (okolic zapór i zbiorników wody, rejonów w pobliżu zakładów chemicznych, dużych zbiorników gazu i paliw płynnych) oraz terenów przewidywanych działań zbrojnych własnych wojsk, wraz z planami rozmieszczenia w zastępczych miejscach zakwaterowania,
- przygotowanie budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla ludności oraz doraźnego przystosowania istniejących budowli do celów ochrony ludności przed skutkami działań wojennych,
- zaopatrzenie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej,
- organizacja likwidacji skażeń i zakażeń,
- organizacja ochrony zdrowia,
- zabezpieczenie podległego terenu w usługi transportowe, obejmujące przewozy pasażerskie i towarowe<sup>76</sup>.

Na terenie województwa wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa jak również organizuje wykonywanie zadań przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, (wojewódzkie, powiatowe i gminne) organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne prowadzące działalność na obszarze województwa. Na podstawie przepisów wojewoda ma prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych - w sprawach zagrożeń i zapobiegania klęskom - również organom samorządu terytorialnego. W przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego zdarzenia noszącego znamiona kryzysu właściwy organ administracji publicznej jest odpowiedzialny za podejmowanie wszelkich działań zmierzających do likwidacji zagrożeń i minimalizacji skutków tych

<sup>76</sup> Por. T. Kuźma, Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, AON, Warszawa 2000, s. 20-21.

zdarzeń<sup>77</sup>. Również jest organizatorem i koordynatorem stosownych przedsięwzięć planistycznych i wykonawczych, także w zakresie dostosowania celów i zadań HNS do miejscowych warunków, animatorem współdziałania zainteresowanych organów z przedstawicielami Sojuszu NATO<sup>78</sup>.

W obecnych warunkach rozwojowych kraju funkcjonujący system kierowania gospodarczymi podstawami obronności państwa trzeba uznać za niezbyt sprawny. Charakteryzuje go rozproszenie i brak koordynacji decyzyjno-planistycznych. Realizacja zadań pokojowej gospodarki obronnej napotyka na bariery prawne, organizacyjne i finansowe. Stan ten, w przypadku nasilenia zagrożeń, tylko w ograniczonym stopniu gwarantuje realizację ciężących na gospodarce zadań. Występuje także dysharmonia kompetencyjna poszczególnych podmiotów systemu kierowania gospodarką obronną.

### **2.3.3. Możliwe instrumenty oddziaływania podmiotów sfery regulacji na system gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób na zasadach samoadaptacji i praw rynku oraz poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę przeciwdziałając negatywnym skutkom w przebieg procesów gospodarczych.

Odpowiedzialność za całokształt spraw z utrzymaniem gospodarczych 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. Z tego powodu wypełnianie funkcji obronnych przez państwo powinno być i jest u nas stosowane, również poprzez możliwości ograniczonej interwencji w wolnorynkowy mechanizm funkcjonowania gospodarki. Nadmienić należy, że interwencjonizm nie może być utożsamiany z realizacją funkcji państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ponieważ produkty obronne nie trafiają na wolny rynek, a wytwarzane są na zamówienie państwa<sup>79</sup>. Natomiast powinien on

<sup>77</sup> Por. P. Tyrała, Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność, Wyd. A. Marszałek, Toruń, 2001, s. 272.

<sup>78</sup> Ustrój administracji publicznej, PEN, Warszawa 2000, s.87-88.

<sup>79</sup> Por. Ekonomia obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994, s. 52.

minimalizować skutki niesprawności funkcjonowania rynku, łagodzić konflikty społeczne, ale nie można go zastępować poprzez stosowanie metod administracyjnych. Stąd też rola państwa sprowadza się przede wszystkim do następujących przedsięwzięć polityki gospodarczo-obronnej:

- wykonywania 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,
- kształtowania możliwości międzynarodowej współpracy w dziedzinie gospodarczo-obronnej,
- eksportu / importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- tworzenia rezerw strategicznych państwa,
- przygotowania infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju dla potrzeb obronnych,
- rozwoju tych dziedzin nauki, które przyczyniają się do jakościowego i ilościowego umacniania potencjału obronnego państwa,
- kształtowania, utrzymania i doskonalenia systemu kierowania gospodarką obronną państwa w układzie organizacyjnym i ekonomiczno-prawnym,
- doskonalenia systemu świadczeń na rzecz obronności państwa,
- dostosowania potrzeb obronnych kraju do jego możliwości gospodarczych i odwrotnie,
- zapewnienia 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 przemysłu zbrojeniowego.

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. Prawo zgłaszania potrzeb w zakresie tych

zadań przysługuje ministrom i przedstawicielom władzy państwowej w terenie w obszarze ich kompetencji, a także kierownictwu obrony cywilnej. Nałożenie tych zadań następuje w formie decyzji administracyjnej i obligatoryjnej. Niezbędne środki do wykonania nałożonych na wykonawców zadań, zapewniają organy decyzyjne, ale prace planistyczno-organizacyjne i administracyjne traktuje się jako działalność statutową terenowych organów administracji rządowej, organów samorządu terenowego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek organizacyjnych i przeważnie finansowane są ze środków własnych przeznaczonych na tę działalność<sup>80</sup>.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na fakt występowania zarówno zwolenników jak i przeciwników regulacyjnych oddziaływań państwa na rodzimą gospodarkę obronną. Za obroną tego stanowiska niech świadczą takie argumenty jak: potrzeba zagwarantowania bieżącej produkcji środków walki zbrojnej, postęp w technologiach obronnych, potrzeba dokonania konwersji na produkcję zbrojeniową w najkrótszym czasie - gdy zajdą ku temu okoliczności. Rynek nie jest w stanie zapewnić tych przedsięwzięć, stąd obowiązkiem państwa jest stosowanie metod i środków skutecznego urzeczywistniania tych zdolności<sup>81</sup>. Stąd też w ramach systemu rynkowego istnieje szereg sposobów, które generalnie służą realizacji gwarancji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Można wyróżnić kilka tego typu instrumentów, które z powodzeniem są stosowane w naszej gospodarce. Do najbardziej typowych instrumentów tego typu polityki zaliczyć można: ulgi podatkowe, subwencje, kredyty, pożyczki, gwarancje, przyspieszoną amortyzację, cła, kontyngenty, zakupy interwencyjne, działania marketingowo-promocyjne oraz standaryzację<sup>82</sup>. Trzeba zaznaczyć, że ich wybór musi być dokonywany ze świadomością ich zalet i wad oraz konsekwencji ich stosowania.

<sup>80</sup> Por. J. Płaczek, Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, w: Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1996, s. 72.

<sup>81</sup> R. Zieliński, Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym. Studium teoretyczne, UŁ, Łódź 1997, s. 119.

<sup>82</sup> Polityka gospodarcza, pod red. B. Winiarskiego, PWN, Warszawa 2001, s. 306.

#### **2.3.4. Współdziałanie i rola Sojuszu NATO oraz Unii Europejskiej w kształtowaniu sfery regulacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Jednym z ważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących charakter przekształceń w gospodarce obronnej są wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe. Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego zapoczątkowało proces dostosowywania polskiego prawodawstwa do obowiązującego w krajach zachodnioeuropejskich. Zapoczątkowanie dostosowania polskiego ustawodawstwa odnoszącego się do dziedziny obronności kraju do prawa 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 obronnego 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 w trakcie rozmów akcesyjnych do Unii Europejskiej. Obecnie znajdujemy się w zaawansowanej fazie negocjacji, jednak już początek tego procesu ukazał ogromną złożoność problemów. Działania podjęte przez Polskę, których efektem ma być przystąpienie do Unii Europejskiej, wymagają zbliżenia w wielu dziedzinach życia. Zmiany wymaga szereg uregulowań w dziedzinie gospodarki tj. prawa celnego, zasad interwencjonizmu państwa, obronności, jak również w obszarach pośrednio związanych a gospodarką obronną (rolnictwo, finanse publiczne, ochrona środowiska, poszczególne sektory przemysłu, infrastruktura itd.). Należy mieć na względzie, iż efektem negocjacji nie będą martwe zapisy, lecz surowo przestrzegane i wymagane przez naszych partnerów zasady.

Jednym z podstawowych problemów warunkujących sprawne kierowanie gospodarką obronną jest jasny, przejrzysty i spójny podział zadań i kompetencji organów bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie i odpowiedzialnych za stan

gospodarki obronnej. Zmiany w podziale administracyjnym kraju oraz decentralizacja władzy spowodowały znaczne zwiększenie uprawnień i obowiązków samorządów terytorialnych oraz przeniesienie części kompetencji, należących dotychczas do organów centralnych, na niższe szczeble administracji publicznej. Pomimo intensywnych prac, zmiany w polskim ustawodawstwie nie były dostosowane do rodzących się potrzeb. Potwierdzeniem tej tezy mogą być problemy, jakie towarzyszyły prowadzonym akcjom ratowniczym w czasie klęski powodzi w 1997 r.

Niezmiernie istotną regulacją prawną jest ustawa „O powszechnym obowiązku obrony RP”. Obowiązująca obecnie, z dnia 21 listopada 1967 r., nie przystaje do funkcjonującego obecnie ustroju społeczno-gospodarczego. Mimo jej wielokrotnych 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.

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. Stąd też sprawą pilną są 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 umożliwiać państwu spełnianie jego zadań obronnych w utrzymaniu sprawności najważniejszych elementów gospodarki.

Kolejnym obszarem wymagającym zasadniczych zmian legislacyjnych stały się rezerwy państwowe. 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<sup>83</sup> 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 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, i co się z tym bezpośrednio wiąże, ze 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. Do 1.04. 2002 r. były to: Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych i Agencją Rynku Rolnego. Aktualnie występuje tylko pierwsza i trzecia tego typu agencja. Na podkreślenie zasługuje fakt dążenia do ujednoczenia z normami UE obowiązkowych wielkości utrzymywanych w sposób ciągły, własnych rezerw produktów ropopochodnych określonych na poziomie 90 dni przeciętnego dziennego zużycia. Wg czynionych szacunków rezerwy 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

---

<sup>83</sup> Por. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: "Dz. U." 1996 nr 90, poz. 404 wraz z późniejszymi zmianami w: „Dz. U.” 1997 nr 156, poz. 775; „Dz.U.” 1997 nr 121, poz. 770 oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych, w: „Dz. U.” 1998 nr 5, poz. 15.

o okresie 90 dni<sup>84</sup>. 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<sup>85</sup>.

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<sup>86</sup>. Przede wszystkim chodzi tu o wsparcie sojuszników dotyczące głównie użycia (określenia zadań) dla poszczególnych służb, inspekcji, straży i policji oraz jednostek organizacyjnych podległych administracji terenowej<sup>87</sup>. W tym zakresie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

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

<sup>84</sup> Por. Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997, s. 22.

<sup>85</sup> Por. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w; „Dz.U.” 2001 nr 129, poz. 1442.

<sup>86</sup> Por. T. Kuźma, Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001, s. 8.

<sup>87</sup> 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.

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 i z planowanego przystąpienia do Unii Europejskiej oraz prace nad wprowadzeniem uregulowań w obszarach, które nie znalazły dotąd należytego umocowania w ustawodawstwie, a ich dotychczasowe treści nie odpowiadają wymogom nowych realiów polityczno-gospodarczych Polski i dotyczących m.in.:

- podziału własności i określenia szczegółowych kompetencji organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych;
- zasad i źródeł finansowania utrzymywania mocy produkcyjnych przez zakłady przemysłu obronnego;
- międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej.

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

Należy także stwierdzić, że na styku gospodarki narodowej i obronności pojawia się gospodarka obronna. Zaspokaja ona potrzeby systemu obrony państwa odpowiednio do stanu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Przez system kierowania gospodarką obronną rozumie się wszystkie organy kierowania 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. Przy kierowaniu gospodarką obronną powinno się pamiętać o jej funkcjonowaniu w różnych stanach, od pokoju do stanu wojny przez proces podwyższonej gotowości obronnej. Musi się także uwzględniać spójność myślenia w kategoriach bezpieczeństwa, obrony i gospodarki narodowej. W systemie kierowania obronnością państwa mają swój udział wszystkie organy władzy i administracji państwowej oraz samorządowej, stosownie do kompetencji i zadań

obronnych przypisanych im w Konstytucji oraz innych aktach prawnych. Decydującą rolę w systemie kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa zajmuje rząd ze swoimi agendami (szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie), którzy dysponują odpowiednimi siłami i środkami. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób, na zasadach samoadaptacji i praw rynku oraz poprzez interwencjonizm państwa w tę sferę, przeciwdziałając negatywnym skutkom mechanizmu rynkowego w gospodarce z zapewnieniem interesów polskiej racji stanu. Aktualnie obowiązujący system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa nie odpowiada aktualnym warunkom i utrudnia sprawne zarządzanie i koordynowanie działań. W tym obszarze można stwierdzić, że 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 w systemie kierowania nie możemy jednak zapomnieć o podstawowym wymogu nakazującym rozwiązywanie tych problemów przy uwzględnieniu realiów gospodarki rynkowej.

### **3. GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA A WYZWANIA ROZWOJOWE WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA**

#### **3.1. Uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Ład międzynarodowy, obejmujący zewnętrzne bliższe i dalsze otoczenie RP jest istotnym czynnikiem oddziałującym 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 (obezwładniającego, zakłócającego) 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 gospodarczych 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 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 gospodarczych podstaw obronności państwa na zewnętrzne

i wewnętrzne. Nie pretendując do przedstawienia kompletnego zestawu uwarunkowań budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, koniecznym wydaje się podjęcie próby przedstawienia tylko najważniejszych spośród nich.

### **3.1.1. 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.

#### **3.1.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe**

Jedną z ważnych przesłanek kształtowania polityki gospodarczo-obronnej państwa w obszarze budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa są uwarunkowania prawnomiędzynarodowe<sup>88</sup>, 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, nierozprzestrzenianie określonych rodzajów broni), prawa konfliktów zbrojnych (prawa humanitarne) w zakresie produkowania określonych rodzajów broni, zasad organizowania i działania obrony

---

<sup>88</sup>Por. L. Łukaszuk, Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa” 1995 nr 1.

cywilnej, a także umów międzynarodowych dotyczących limitów stanu osobowego sił zbrojnych, uzbrojenia i międzynarodowych inspekcji.

### **3.1.1.2. Uwarunkowania geograficzne**

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

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.

### **3.1.1.3. 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.

#### **3.1.1.3.1. 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.

Uwarunkowania polityczne sytuacji międzynarodowej wiążą zwiększanie zdolności systemu obronnego 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 poparcia w świecie dla naszego kraju, zdobywania sojuszników, dyskredytowania agresora oraz poszukiwania państw mogących podjąć się mediacji pokojowych.

### **3.1.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej**

Ta grupa uwarunkowań ściśle związana jest z sytuacją gospodarczą świata i regionu w którym leży dany kraj. Koniunktura na rynkach światowych ułatwia prowadzenie polityki eksportowej, natomiast kryzys i stagnacja stwarzają w tej dziedzinie wielkie trudnienia. Charakteryzują się one 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 pożądaných 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 importowo-eksportowych. 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 instytucje 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 zbytu 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 GPB.

Handel bronią i technologiami do jej produkcji oraz postępująca dyfuzja technologii wytwarzania broni 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. Jednak w przypadku Polski muszą być brane pod uwagę nie tylko względy militarne i ekonomiczne, lecz także polityczne, w tym zwłaszcza przynależność do NATO i perspektywa przyjęcia 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 gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski można sprowadzić do pewnych dających się zidentyfikować obszarów. Nie pretendując do wyczerpania zagadnienia można wymienić 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;
- umiędzynarodowienie rynków finansowych i globalna kontrola przepływów pieniężnych.

Handel międzynarodowy jest najstarszą i najważniejszą formą więzi ekonomicznych między państwami. Przez całe stulecia był on na równi z wojnami głównym czynnikiem kształtującym stosunki między narodami i państwami. Współczesny handel międzynarodowy jest odbiciem daleko posuniętej specjalizacji międzynarodowej, w ramach której ma miejsce wymiana części i podzespołów wchodzących w skład finalnego produktu.

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 ujednoczeniu 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)<sup>89</sup>.

### **3.1.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej**

Znaczący wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej 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 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

---

<sup>89</sup> A i M. Toffler, *Wojna i antywojna*, Warszawa 1997.

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 zależy od charakteru (regularne, nieregularne, terrorystyczne, czystki etniczne i religijne), skali i czasu tych działań.

Nie bez znaczenia dla koncepcji i realizacji polityki gospodarczo-obronnej 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<sup>90</sup>. Dzięki temu mają często przemożny wpływ na strukturę i kierunki przepływów różnorodnych dóbr, które mają istotne znaczenie dla kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, 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

---

<sup>90</sup> Por. Narodowa strategia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, wyd. AON, Warszawa 1992 r., 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 pozycje 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<sup>91</sup>.

Szybki rozwój ekonomiczny Japonii prowadzi do uznania jej za supermocarstwo gospodarcze. Świadczy o tym chociażby ekspansja inwestycyjna rządu 200 mld USD, co daje drugie miejsce po Stanach Zjednoczonych. Japonia jest również wielką potęgą finansową i pierwszym kredytodawcą na świecie. Pomimo pojawienia się problemów gospodarczych w ostatnich latach, jedną z cech polityki

<sup>91</sup> Por. J. Kaczmarek, A. Słowiński, *Bezpieczeństwo, Świat – Europa – Polska*, Warszawa 1998r., s. 72-74.

Japonii od dłuższego już czasu jest dążenie do odgrywania większej niż dotychczas roli w stosunkach międzynarodowych „na miarę swojej potęgi ekonomicznej”<sup>92</sup>, m.in. poprzez zwiększenie pomocy krajom regionu i rozwijającym się. W dziedzinie wydatków wojskowych Japonia zbliżyła się do 3 miejsca 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 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 osiągają przewagę militarną. Struktura NATO bez militarnego zaangażowania USA traci swoje znaczenie. Francja i Wielka Brytania nie będą w stanie stworzyć równowagi w Europie Zachodniej, zagrożonej dominacją niemiecką. W tym kontekście niezwykle ważny dla budowy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski staje się fakt, że to właśnie Niemcy są dla nas najważniejszym partnerem gospodarczym, a pozycja Polski w tym układzie ma charakter jednostronnego uzależnienia.

Od wielu lat Polska usilnie wspomaga dążenia Ukrainy do obrania kierunku europejskiego i stara się wzmocnić gospodarcze związki z tym krajem. Do „czarnych” scenariuszy należy zaliczyć możliwość upadku niepodległości Ukrainy<sup>93</sup>. 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.

<sup>92</sup> Por. W. Góralski, Japonia, Działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa. Warszawa 1992, s. 35.

<sup>93</sup> R. Wróblewski, Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”, Część I, AON, Warszawa 1998, s. 37.

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 GPB Polski, kierunki ich powiązań z zagranicą, kierunki przekształceń systemu obronnego, w tym przebudowę polskich sił zbrojnych.

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.

Pod pojęciem globalizacji często rozumie się najbardziej zaawansowaną formę umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, realizowanej na płaszczyźnie rynków, sektorów (branż) i przedsiębiorstw. Pod pojęciem tym rozumie się często określony stan gospodarki światowej (liberalizację handlu i przepływów kapitału), jak również nasilające się procesy integracji światowej i umiędzynarodowienia życia gospodarczego. Pojęcie globalizacji oznacza także wzrost różnego rodzaju powiązań między różnymi podmiotami życia międzynarodowego oraz wzajemne, najczęściej asymetryczne oddziaływania we wszystkich sferach życia społeczeństwa, od umiędzynarodowienia rynków i kapitału po kulturę masową, migracje, finanse i zapewnienie pokoju<sup>94</sup>. Te zjawiska muszą być brane pod uwagę w procesach rozwoju gospodarczego i kształtowania GPB 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.

---

<sup>94</sup> Por. A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 9-10.

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.

Schemat 6

### Płaszczyzny globalizacji

#### Globalizacja rynków

==> Globalizacja sektorów

==> Globalizacja firm

- ⇒ Uczestnictwo w rynku globalnym
- ⇒ Produkty globalne
- ⇒ Globalna lokalizacja działalności
- ⇒ Globalny marketing
- ⇒ Globalne posunięcia konkurencyjne

Źródło: A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s.12.

Inną cechą współczesnej globalizacji jest rosnące znaczenie struktur naukowo-wdrożeniowych i najwyższej kwalifikowanych kadr pracowników, dla których miejscem pracy jest cały świat. Ten fakt może mieć istotne znaczenie dla (wydaje się że głównie negatywne) dla jakości zasobów ludzkich ulokowanych w strukturach GPB 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 czynnikiem produkcji. Ma to niewątpliwie wpływ na procesy hamowania przyjmowania nowych członków w skład Unii Europejskiej.

Także instytucje międzynarodowe wywierają wpływ na procesy rozwoju i funkcjonowania GPB państwa. Przy budowie i wykorzystywaniu GPB 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 (ani tym bardziej nad postępującą globalizacją w skali regionalnej i całej gospodarki światowej). 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<sup>95</sup>.

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<sup>96</sup>. Nie nadszają 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

<sup>95</sup> A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s.18.

<sup>96</sup> Tamże.

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.

Tabela 3

### Wpływ liberalizacji na budżety publiczne

	<b>Liberalizacja handlu</b>	<b>Liberalizacja inwestycji</b>	<b>Liberalizacja transakcji finansowych</b>
<b>Efekty bezpośrednie:</b>	Strata dochodów z ceł	Trudności w ściąganiu podatków od firm zagranicznych	Strata dochodów z tytułu różnych opłat, marż. Dodatkowe wydatki na zrównoważenie zaburzeń na rynku finansowym
<b>Efekty pośrednie:</b>	Potrzeba dodatkowych środków dla: firm (subsydia), społeczeństwa (na oświatę, zabezpieczenie społeczne, itp.)	Konkurencja podatkowa	Niższa stopa inflacji Kryzysy finansowe

Źródło: A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 14.

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 „niepomierzenie wzrasta rola transakcji czysto finansowych. Mniej ważą w gospodarce światowej takie elementy materialne, jak grunty, surowce czy maszyny. Nabierają zaś znaczenia jej elementy nie związane z przetwarzaniem materialnego substraktu: wiedza naukowa, dostęp do informacji, reklama, cała sfera usług czy właśnie sfera finansów”.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Por. C. Porębski, O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, „Znak” 1998, nr 7, s. 42.

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 rządowi 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<sup>98</sup>.

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 w istotny sposób rzucają na kształt bezpieczeństwa ogólnego i ekonomicznego Polski. Są one przedmiotem współcześnie prowadzonych ocen i analiz<sup>99</sup>.

Na przyszłość gospodarki światowej znacząco rzutuje także sytuacja gospodarek państw Dalekiego Wschodu, przede wszystkim przewyższenie trendów kryzysowych przez gospodarkę japońską oraz utrzymanie wysokiego tempa wzrostu

<sup>98</sup> A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 25.

<sup>99</sup> Dociekania w tej materii są szeroko prowadzone przez zespół pracowników Instytutu Ekonomii i Logistyki WS-O AON pod kierownictwem naukowym Z. Stachowiaka.

przez gospodarkę Chin. Kształująca się tam sytuacja ma bezpośredni i pośredni wpływ na polską gospodarkę.

Duży wpływ na rozwój naszej gospodarki będzie miał rozwój sytuacji w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR, ponieważ większość z krajów należących do Wspólnoty Niepodległych Państw jest naszymi naturalnymi rynkami zbytu. Poza republikami bałtyckimi gospodarki tych państw znajdują się w stanie zapaści gospodarczej i dlatego znacznie bardziej żywiołowo reagują na wszelkiego rodzaju zachwiania. W tej sytuacji trudno obecnie oprzeć na nich trwały rozwój naszej gospodarki bez odpowiedniej interwencji państwa np. w formie wspierania eksportu poprzez udzielanie rządowych gwarancji.

Wielką niewiadomą bieżących i przyszłych uwarunkowań rozwoju gospodarczego Polski jest sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych. Trzeba na wstępie podkreślić, iż dotychczas nie stworzono sprawnych mechanizmów, które pozwalałyby średniemu państwu o otwartej gospodarce rynkowej na efektywne ingerowanie w te rynki. Z tych powodów Polska jest narażona na „wahnięcia gospodarcze” związane z nagłym napływem lub odpływem kapitałów. W dużej części są to kapitały spekulacyjne, na działanie których jesteśmy szczególnie narażeni, gdyż pojawienie się ich grozi destabilizacją gospodarki<sup>100</sup>.

Przede wszystkim może pogłębić się penetracja gospodarki polskiej przez międzynarodowy kapitał spekulacyjny, który może napływać i odpływać w rytm zmian sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych (kapitałowych).

Może to skutkować w przypadku zachwiania, zmniejszeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w takich krajach jak Polska (poza wielkimi i atrakcyjnymi prywatyzacjami). Prawdopodobnie zmusi to nasz kraj do oparcia rozwoju gospodarczego w znacznie większej mierze niż byśmy chcieli, na kapitale krajowym. Jego źródła należy poszukiwać w tworzonych w tym celu rezerwach finansowych, rosnących zyskach, czy też w odpowiedniej polityce kredytowej.

---

<sup>100</sup> Gwałtowny odpływ kapitałów zagranicznych, w tym w znacznej mierze spekulacyjnych oraz ich działalność przyczyniło się do pogłębienia kryzysu rosyjskiego. Dokonało się to poprzez „wypompowanie” znacznych sum z rosyjskiego systemu gospodarczego oraz poprzez gwałtowną ucieczkę z rynków kapitałowych. Do dzisiaj widać skutki tych działań np. w trudnościach systemu bankowego. Oczywiście nie jest to jedyna przyczyna rosyjskiego kryzysu, ale mająca znaczący wpływ na jego pogłębienie i utrwalenie. Podobna sytuacja miała miejsce w 1997 r. w Brazylii, gdy odpływ kapitału spekulacyjnego spowodował duże perturbacje na rynku finansowym, m.in. miała miejsce duża utrata wartości przez miejscową walutę.

Jednym z elementów tych działań będzie zrównoważenie deficytu handlowego. Jego utrzymywanie się jest główną przyczyną deficytu obrotów bieżących handlu zagranicznego, a utrzymywania się takiej sytuacji w dłuższym okresie oznacza narastanie zadłużenia zagranicznego (życie na kredyt ze znanymi z przeszłości skutkami).

### **3.1.2. Uwarunkowania wewnętrzne**

W zbiorze uwarunkowań wewnętrznych polityki gospodarczo-obronnej państwa wskazać trzeba przede wszystkim uwarunkowania ustrojowo-systemowe, geograficzno-przyrodnicze, gospodarcze i społeczne.

#### **3.1.2.1. 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.

#### **3.1.2.1.1. Uwarunkowania legislacyjne**

Jednymi z podstawowych uwarunkowań z obszaru ustrojowo-systemowego, które w sposób bezpośredni rzutują na zakres i kształt prowadzonej polityki gospodarczo-obronnej 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 pięćdziesiątych 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 obronnego kraju z powodu dużych różnic pomiędzy obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami, a zasadami przyjętymi przez naszych sojuszników, wymuszają konieczność prac legislacyjnych w odniesieniu do wszystkich jego ogniów 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 spotykamy się w trakcie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej. Zmiany nadal wymaga szereg uregulowań w dziedzinie gospodarki tj. prawa celnego, prawa bankowego, zasad interwencjonizmu państwa w obszarze rolnictwa itd., edukacji, łączności, techniki, a także obronności. Należy mieć na względzie, iż efektem negocjacji nie będą martwe zapisy, lecz surowo przestrzegane i wymagane przez naszych partnerów zasady.

Kolejną ważną kwestią polityki gospodarczo-obronnej państwa jest dalsze współtworzenie regulacji prawnych w zakresie budowy gospodarczych 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 „O powszechnym obowiązku obrony RP”. Obowiązująca obecnie, z dnia 21 listopada 1967 r., nie przystaje 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, rozpatrywaną w perspektywie lat przełomu wieków, 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 są kontynuacją przedsięwzięć podjętych i realizowanych od początku lat 90-tych. Wchodzą one w obszar obecnie realizowanych zadań polityki gospodarczo-obronnej, przede wszystkim zaś w szeroko rozumiane kształtowania gospodarczych podstaw obronności kraju. Jako takie muszą być więc one rozpatrywane w ścisłym powiązaniu z pozostałymi zadaniami.

Niezwykle istotne znaczenie dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski mają kwestie dalszych regulacji prawnych takich newralgicznych obszarów jak: przemysł obronny; procedury zakupów UiSW (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 warto zauważyć, 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 oraz zmianach związanych z toczącymi się nadal negocjacjami akcesyjnymi do Unii Europejskiej.

Uogólniając więc problem uwarunkowań legislacyjnych kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa należy stwierdzić, że istnieje potrzeba dalszego gruntownego przeglądu obowiązujących aktów prawnych pod kątem zapewnienia obronności państwa.

#### **3.1.2.1.2. 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 1989-2002 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<sup>101</sup> (RCSS), funkcjonujące po dzień dzisiejszy.

W połowie 1993 roku Rada Ministrów powołała do życia Radę Gospodarczo-Obronną<sup>102</sup>, jako swój organ do międzyresortowej koordynacji działalności sfery gospodarczo-obronnej. Praktyka dowiodła małej skuteczności tego organu

<sup>101</sup> Por. Ustawa z 8 sierpnia o reformie centrum gospodarczego, w: "Dz.U." 1996 nr 106

<sup>102</sup> Por. Uchwała Rady Ministrów powołująca RG-O.

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<sup>103</sup>. Miał on zapewnić realizację i koordynację zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w obszarze zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa w zakresie: opracowania projektów 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 opiniotwórczego. W toku swego istnienia jego zakres działania podlegał konkretyzacji<sup>104</sup>. Na jego miejsce powołano stały zespół Rady Ministrów zwany „Komitetem Rady Ministrów”<sup>105</sup>, który przejął i utrzymał w mocy dotychczasowe obowiązki KSORM.

### 3.1.2.2. 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.

<sup>103</sup> Por. Uchwała Rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 roku

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, w: „M.P.” 2001 nr 38, poz. 623.

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. Duża zgodność uwidoczniła się również wokół programu 6-letniego reorganizacji i modernizacji technicznej sił zbrojnych, co uwidaczniają stanowiska prezydenta, rządu oraz głównych sił politycznych w parlamencie.

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.

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.

Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie wyznaczył Polsce limit liczebności armii na poziomie 234,5 tys. 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<sup>106</sup>.

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

---

<sup>106</sup> Por. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (podpisany 19 listopada 1990 roku).

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 (Prezydent, parlamentu, rządu). Brakowało także wsparcia promocyjnego i lobbystycznego dla tych programów.

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”<sup>107</sup>. 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”<sup>108</sup>, kierując go do Sejmu gdzie został przyjęty w formie ustawy<sup>109</sup>. 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

<sup>107</sup> Został on przyjęty na tajnym posiedzeniu rządu w październiku 1998 roku.

<sup>108</sup> Por. 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.

<sup>109</sup> Por. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.

pozostałej części powstrzymanie degradacji technicznej uzbrojenia i infrastruktury wojskowej oraz stworzenie możliwości objęcia priorytetem tej części sił w następnych cyklach planowania.

Pierwszym z dokumentów, kierującym politykę gospodarczo-obronną w nowych realiach społeczno-gospodarczych i polityczno-militarnych, stała się „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta mocą uchwały Komitetu Obrony Kraju w dniu 21 lutego 1990 roku<sup>110</sup>. 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”<sup>111</sup>, sygnowany przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę oraz drugi zaś noszący tytuł „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>112</sup>, 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. W odniesieniu do zagadnień gospodarczo-obronnych<sup>113</sup> 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

<sup>110</sup> KOK w tym czasie przewodniczył prezydent RP gen. armii Wojciech Jaruzelski.

<sup>111</sup> Por. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa.

<sup>112</sup> Por. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>113</sup> Por. Polityka ..., op. cit., rozdz. 4. (Aspekty gospodarczo-obronne).

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.

### **3.1.2.3. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze**

Dla polityki gospodarczo-obronnej istotnymi w tej grupie uwarunkowań są te, które odzwierciedlają możliwości gospodarcze kraju, a więc stan i strukturę bogactwa naturalnego kraju. Stanowią go 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 polityki gospodarczo-obronnej rozpatrywane muszą być przede wszystkim pod kątem intensywności i racjonalności ich zagospodarowania.

Uwzględnienie, wśród uwarunkowań kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa, problemów ochrony środowiska naturalnego wynika z faktu konieczności wprowadzania różnego rodzaju barier działań gospodarczo-obronnych oraz specjalnych programów przeciwdziałania zagrożeniom.

### **3.1.2.4. Uwarunkowania gospodarcze**

Spośród uwarunkowań gospodarczych polityki gospodarczo-obronnej państwa, na plan pierwszy wysuwają się uwarunkowania materialne i uwarunkowania demograficzne.

#### **3.1.2.4.1. 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, doksztalcanie kadr oraz na rozwój techniki i technologii.

#### **3.1.2.4.2. 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.

#### **3.1.2.4.3. Uwarunkowania społeczne**

Uwarunkowaniami polityki gospodarczo-obronnej 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.

#### **3.1.2.5. Uwarunkowania planistyczno-programistyczne**

Ważną stroną 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, wewnątrznie 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 wewnątrznie spójnych koncepcji działania - z uwzględnieniem występujących

ograniczeń i uwarunkowań - pod kątem najlepszych sposobów osiągnięcia 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<sup>114</sup>. 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

---

<sup>114</sup> Por. Polityka ekonomiczna, Pod redakcją B. Winiarskiego, op. cit., s. 84. Przyjmując kryterium horyzontu i czasu wyróżnia się planowanie krótkookresowe (zwykle roczne); średniookresowe (na okresy kilkuletnie) i długookresowe (perspektywiczne). Z punktu widzenia szerokości 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.

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 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 też 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 urzędnia

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 określone są w specjalnych programach.

### **3.2. Relacje, związki i zależności między rozwojem współczesnego świata a budową i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa**

Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa naszego państwa ujawnia liczne relacje, związki i zależności z procesami rozwoju współczesnego świata. Bardzo szeroka płaszczyzna dociekań, skłania do skupienia głównego wysiłku rozważań na relacjach, związkach i zależnościach rozwoju współczesnego świata, w dwóch ważkich obszarach budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa: przemysłowym potencjale obronnym oraz bezpieczeństwie energetycznym.

#### **3.2.1. Potrzeba wypracowania nowych relacji między aparatem państwowym a najważniejszymi ogniwami przemysłowego potencjału obronnego**

Przemysłowy potencjał obronny (ppo) zgodnie z ustawą sejmową z października 1999 r., to „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle RP, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy”<sup>115</sup>. Wynika z tego, że jest to szersze pojmowanie niż do tej pory tradycyjnego przemysłu zbrojeniowego (obronnego). W tym miejscu

<sup>115</sup> Por. Ustawa z 7.10.1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, w: „Dz. U.” 1999 nr 83, poz. 932.

warto przypomnieć, że pod pojęciem przemysłu obronnego należy rozumieć tę część przemysłu, która zajmuje się wyspecjalizowaną produkcją środków walki i technicznego wyposażenia na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>116</sup>. Jego struktura wynika z możliwości i specjalizacji produkcyjnej państwa, jak również ze zgłaszanego zapotrzebowania ze strony krajowych odbiorców, a także ze zdolności eksportowych. Istotny wpływ na jego strukturę produkcji oraz wielkość wywiera obowiązująca doktryna i potrzeby polityki obronnej państwa<sup>117</sup>.

Przemysłowy potencjał obronny Polski tworzą cztery zasadnicze grupy podmiotów prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa:

- przedsiębiorstwa produkcyjne posiadające status spółek akcyjnych,
- przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo-produkcyjną (modernizacyjną), dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej,
- jednostki badawczo-rozwojowe,
- centrale obrotu sprzętem specjalnym z zagranicą.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z odpowiednim rozporządzeniem Rady Ministrów z listopada 1999 r., określono w sposób jednoznaczny, które przedsiębiorstwa zostały zaliczone w kraju do podmiotów pracujących na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>118</sup> (najczęściej są to producenci wyrobów finalnych). Ponadto na rzecz obronności państwa pracuje kolejnych kilkanaście przedsiębiorstw, które obecnie nie są już zaliczane do podstawowego kręgu tego typu firm, ale nadal wytwarzają pewne ilości wyposażenia wojskowego.

Specyfika przemysłu obronnego polega na tym, że grupuje on przedsiębiorstwa wytwarzające bardzo zróżnicowany asortyment wyrobów na potrzeby obronności państwa oraz przeznaczonych dla odbiorców cywilnych. Wyróżnikiem przynależności do sektora zbrojeniowego nie jest zatem rodzaj produkcji, lecz przydatność wyrobów wytwarzanych przez poszczególne firmy z punktu widzenia potrzeb obronności

<sup>116</sup> Por. *Ekonomika obrony ...*, op. cit., s. 133-134.

<sup>117</sup> Por. *Gospodarka ...*, op. cit., s. 16.

<sup>118</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17. 11.1999 r., w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w: „Dz. U.” 1999 nr 95, poz. 1102).

państwa. W rezultacie, w ramach przemysłu obronnego działają przedsiębiorstwa, w których dominuje produkcja specjalna, chociaż również można znaleźć i takie firmy, gdzie udział dostaw na rzecz odbiorców specjalnych jest bardzo mały (dotyczy to np. zakładów zajmujących się produkcją tworzyw sztucznych)<sup>119</sup>.

Starając się w sposób syntetyczny scharakteryzować aktualny stan przemysłowego potencjału obronnego należy zwrócić uwagę na najważniejsze parametry tj.:

- istnieje 38 tego typu spółek produkcyjnych,
- dysponują one aktywami na ogólną wartość 4,7 mld zł,
- zatrudniają one 45,5 tys. osób<sup>120</sup> stan na koniec 2000 roku i już 34,7 w rok później<sup>121</sup>,
- sprzedaż produktów ogółem w spółkach tego sektora uległa zmniejszeniu z poziomu 3,891 mld zł w 1998 r. do 2,793 mld zł w 2001 r. (ceny stałe z 2000 r.)<sup>122</sup>,
- jedynie siedem spółek posiada dobrą kondycję ekonomiczną („Stomil-Poznań” S.A., „Radwar” S.A., „PZL-Rzeszów” S.A., „Radmor” S.A., „Nitron” S.A., „Maskopol” S.A., „Niewiadów” S.A.)<sup>123</sup>,
- wykorzystują one jedynie średnio 20 % swoich mocy produkcyjnych<sup>124</sup>.

Obecnie istnieje 41 spółek przemysłowego potencjału obronnego, z czego 38 to spółki produkcyjne. Spośród nich 28 posiada status jednoosobowych spółek skarbu państwa, dziewięć dalszych spółek legitymuje się większościami udziałem skarbu państwa (51-70 %). W jednej spółce skarb państwa ma udział mniejszościowy. Istnieją także trzy spółki, które posiadają koncesje na prowadzenie obrotu specjalnego. Od 1999 r. uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przejął minister gospodarki. W stosunku do pięciu podmiotów ogłoszona została upadłość (WSK „PZL-Mielec”, ZTS „Pronit” S.A., ZM „Łucznik” S.A., „Unimor-ZUMT” sp. z o.o. i GZPG „Stomil”

<sup>119</sup> Por. P. Wieczorek, Przemysł obronny w polskiej polityce bezpieczeństwa, w: Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, pod red. R. Kuźniara, Wyd. Scholar, Warszawa 2001, s. 552.

<sup>120</sup> Por. „Raport. Wojsko. Technika. Obronność”, 2002 nr 1, s. 13.

<sup>121</sup> Por. Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005, MG, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>122</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>123</sup> Por. Kierunki prywatyzacji sektora obronnego na 2002 rok, MSP, Warszawa 2002, s. 5.

<sup>124</sup> Por. W. Misiowiec, Preferowane kierunki rozwoju polskiego przemysłu obronnego po 2000 r., w: Polski przemysłowy potencjał obronny, Vademecum, MG, Warszawa 2001, s. 171.

S.A. Grudziądz), a kolejna firma „Progaz” S.A. w Łodzi od marca 2002 r. znalazła się w tym stadium. Upadłość tych zakładów nie oznacza jednak zaprzestania całkowitej działalności - na bazie dawnych przedsiębiorstw i w oparciu o majątek trwały utworzone zostały nowe podmioty, mające charakter spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Z dokonanych przedprywatyzacyjnych analiz wynika, że także spółki które mają jeszcze względną sytuację ekonomiczną, bez wprowadzenia głębokich działań restrukturyzacyjnych, w tym prywatyzacyjnych, nie mają zapewnionej trwałej perspektywy funkcjonowania i rozwoju.

Oprócz tego funkcjonuje także 12 przedsiębiorstw państwowych, których organem założycielskim jest minister obrony narodowej. Chodzi tu o Wojskowe Przedsiębiorstwa Remontowo - Produkcyjne. Zasadniczym przedmiotem ich działalności jest remont sprzętu i uzbrojenia. Przedsiębiorstwa te są przygotowane do remontów głównych w czasie pokoju jak i wojny.

Czynione w przemyśle zbrojeniowym od początku lat dziewięćdziesiątych, zmiany strukturalne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Polityka wobec sektora zbrojeniowego zbyt często sprowadzała się do rozwiązywania doraźnych problemów producentów techniki wojskowej, bez wdrożenia w życie długofalowego programu restrukturyzacji. Nie udało również znaleźć innych niż środki publiczne źródeł finansowania restrukturyzacji, natomiast w budżecie państwa – wobec nadania sprawom przemysłu obronnego relatywnie niskiego priorytetu w całokształcie polityki społeczno-gospodarczej, zdominowanej przez problematykę reform systemowych oraz integracji z UE – nie wydzielono na przebudowę sektora zbrojeniowego odpowiednio dużych środków. Nie udało się także dostosować tego sektora gospodarki do aktualnych realiów rynku międzynarodowego. Wyrazem tego jest ogłoszenie upadłości 6 spółek ppo i spodziewane są dalsze. Należy zauważyć, że nie powiodła się prywatyzacja tego typu spółek. Aktualnie występuje duże zadłużenie spółek Skarbu Państwa z tytułu podatków, ceł i ubezpieczeń społecznych. Stan ten nieustannie pogarsza się. Zmniejszenie w latach 1998-2001 zatrudnienia w spółkach o ok. 38 % nie dało spodziewanego efektu ekonomicznego. Na 38 aktualnie działających podmiotów tego sektora, jedynie 7 ma zadawalające wskaźniki ekonomiczno-finansowe. Złą sytuację

pogłębiają malejące zamówienia na produkcję wojskową ze strony polskich odbiorców (w 2001 r. nastąpił spadek w stosunku do 1999 r. o ok. 40 %) oraz coraz trudniejsze warunki eksportu związane m.in. z „silną złotówką” (do połowy 2002 r.). Trudną sytuację analizowanych spółek dodatkowo komplikowało zjawisko nierytmiczności w składaniu zamówień przez MON, a także przewlekanie się procedur przetargowych. Skutkiem tak drastycznego spadku zamówień spółki nie mogły zapobiec. Dodatkowo trzeba stwierdzić, że udział uzbrojenia i sprzętu wojskowego w eksporcie był w latach 1998-2001 niewielki i wahał się w granicach 2-5 %. Niskie obroty eksportowe w zakresie wyrobów specjalnych spowodowane są brakiem w ofercie handlowej wyrobów finalnych o standardach światowych, konkurencyjnych na rynkach międzynarodowych. Szacuje się, że obecnie wśród wyrobów specjalnych produkowanych przez ten sektor, jedynie 2-3 wyroby mają szansę konkurować na rynkach światowych. Dla pozostałych, jedynymi rynkami zbytu mogą być kraje Trzeciego Świata lub kraje, w których technika wojskowa oparta jest na sprzęcie postradzieckim. Nawet w spółkach, które produkują na potrzeby rynku, zwiększenie sprzedaży wyrobów cywilnych – w dużym stopniu ze względu na ich małą konkurencyjność – nie są w stanie zrównoważyć nagłego spadku zamówień na wyroby specjalne.

Należy pamiętać o występujących tendencjach w amerykańskim i zachodnioeuropejskim przemyśle obronnym, który w ostatnich latach konsoliduje się i powoli zatracą ściśle narodowy charakter. W epoce globalizacji i rosnącej współzależności państw bazowanie wyłącznie na własnych siłach stanowi rozwiązanie mało racjonalne z punktu widzenia relacji koszt-efekt, a często ze względu na uwarunkowania technologiczne nie jest możliwe w praktyce. W ostatnich latach przyspieszeniu uległy procesy tworzenia ponadnarodowych struktur kapitałowych i produkcyjnych, tak charakterystycznych dla przemysłu obronnego państw NATO. Dodatkowo wzrosła liczba wielonarodowych programów badawczo-rozwojowych i produkcyjnych. Stąd też w tym kontekście trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla pozostawienia potencjału w zakresie rozwoju i produkcji uzbrojenia, jakim dysponuje Polska, poza rozwijającą się dynamicznie transatlantycką oraz ogólnoeuropejską współpracą w przemyśle obronnym. Budowa powiązań

kapitałowych, produkcyjnych i technologicznych jest po prostu zgodna z duchem czasu i dobrze się wpisuje w tendencje konsolidacyjne widoczne w najbliższym naszym otoczeniu.

Oprócz tego istnieje pilna potrzeba odejścia od dotychczas realizowanej koncepcji prywatyzacji poszczególnych spółek w kierunku ich głębokiej restrukturyzacji i konsolidacji, a dopiero w następnej perspektywie prywatyzacji przedsiębiorstw wchodzących w skład tworzonych grup kapitałowych.

W naszym kraju utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego została uznana jako ważna przesłanka realizacji strategii bezpieczeństwa RP<sup>125</sup>. Celem strategicznym restrukturyzacji sektora – czytamy w „Strategii gospodarczej Rządu” jest osiągnięcie efektywności ekonomicznej i opłacalności produkcji specjalnej, przy równoczesnym rozszerzeniu jej asortymentu i unowocześnieniu wyrobów, aby sprostać zamówieniom wynikającym z Programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz konkurencyjnym warunkom na rynkach międzynarodowych<sup>126</sup>. Osiągnięcie celu planowane jest poprzez:

- zastosowanie różnych typów konsolidacji spółek (kapitałowa, majątkowa) z zadaniem dostosowania struktury produkcji do potrzeb odbiorców i obniżenia kosztów,
- zorganizowanie dwóch grup przemysłowo-handlowych, dysponujących efektywną ekonomicznie i zwartą w sensie techniczno-produkcyjnym część majątku przemysłu zbrojeniowego; natomiast część cywilna powinna zostać poddana procesowi prywatyzacji przede wszystkim z udziałem kapitału polskiego,
- wykorzystanie zobowiązań offsetowych<sup>127</sup> zagranicznych dostawców sprzętu wojskowego oraz środków przeznaczonych na realizację zadań obronnych dla techniczno-technologicznego rozwoju przemysłu i zwiększenia eksportu,

<sup>125</sup> Strategia bezpieczeństwa RP, Załącznik do „Myśli Wojskowej” 2000, nr 5, ppkt 3.2.4.

<sup>126</sup> Strategia Gospodarcza Rządu, [www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm)

<sup>127</sup> Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w: „Dz. U” 1999 nr 80, poz. 903.

- wykorzystanie środków z prywatyzacji spółek zbrojeniowych dla sfinansowania kosztów restrukturyzacji,
- organizowanie procesu konsolidacji powinno być powierzone wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom przemysłowo-handlowym,
- działania zmierzające do nadania produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego charakteru proeksportowego, tak aby wpływy z tej działalności stały się trwałym źródłem finansowania przedmiotowych spółek.

Mając na uwadze konsolidację spółek, rząd planuje utworzyć dwie grupy kapitałowo-produkcyjne. Mają one być zorganizowane wokół dwóch central handlu artykułami specjalnymi – PZH Bumar i Cenzin, w których państwo ma dominującą pozycję. Wokół PZH Bumar skupiać miałyby się grupa przedsiębiorstw pancernych, amunicyjnych i raketowych. Wśród firm, które miałyby wejść do holdingu należy wymienić: Bumar-Łabędy, Radwar, Przemysłowe Centrum Optyki, PZL-Wola, Presta, Pronit, Mesko i Dezamet. Skład drugiej grupy elektroniczno-lotniczej to: Agencja Rozwoju Przemysłu, Radmor, Unimor, Unimor Radiocom, PZL Świdnik, PZL sp. z o.o., Kombinat „PZL-Hydral” S.A., WSK Kalisz, ZM „Tarnów” S.A. oraz ZM „Kraśnik” sp. z o.o. wraz z FB „Łucznik” sp. z o.o. Należy zaznaczyć, że w skład tych grup kapitałowych wchodziłyby podmioty: zarządzające, produkcyjne, organizujące marketing i sprzedaż oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Przewiduje się, że restrukturyzacja ta zostanie zakończona do końca 2003 roku.

Pozostałe przedsiębiorstwa zbrojeniowe miałyby ulec częściowej lub całkowitej prywatyzacji poprzedzonej w niektórych przypadkach wydzieleniem produkcji wojskowej, która zostałaby skoncentrowana w dwóch powstałych grupach. Podlegające dotąd MON 12 przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych mają być skomercjalizowane i dalej przekształcane jak przedsiębiorstwa cywilne, z zagwarantowaniem specjalnych potrzeb armii (m.in. poprzez wydzielenie ruchomych warsztatów naprawczych). Skomercjalizowano by także 10 istniejących obecnie jednostek badawczo-rozwojowych, które mogłyby później wchodzić w alianse z grupami kapitałowymi. Ta część programu odbywałaby się przy udziale Agencji Restrukturyzacji Przemysłu.

- wykorzystanie środków z prywatyzacji spółek zbrojeniowych dla sfinansowania kosztów restrukturyzacji,
- organizowanie procesu konsolidacji powinno być powierzone wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom przemysłowo-handlowym,
- działania zmierzające do nadania produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego charakteru proeksportowego, tak aby wpływy z tej działalności stały się trwałym źródłem finansowania przedmiotowych spółek.

Mając na uwadze konsolidację spółek, rząd planuje utworzyć dwie grupy kapitałowo-produkcyjne. Mają one być zorganizowane wokół dwóch central handlu artykułami specjalnymi – PZH Bumar i Cenzin, w których państwo ma dominującą pozycję. Wokół PZH Bumar skupiać miałyby się grupa przedsiębiorstw pancernych, amunicyjnych i raketowych. Wśród firm, które miałyby wejść do holdingu należy wymienić: Bumar-Łabędy, Radwar, Przemysłowe Centrum Optyki, PZL-Wola, Presta, Pronit, Mesko i Dezamet. Skład drugiej grupy elektroniczno-lotniczej to: Agencja Rozwoju Przemysłu, Radmor, Unimor, Unimor Radiocom, PZL Świdnik, PZL sp. z o.o., Kombinat „PZL-Hydral” S.A., WSK Kalisz, ZM „Tarnów” S.A. oraz ZM „Kraśnik” sp. z o.o. wraz z FB „Łuczniczka” sp. z o.o. Należy zaznaczyć, że w skład tych grup kapitałowych wchodziłyby podmioty: zarządzające, produkcyjne, organizujące marketing i sprzedaż oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Przewiduje się, że restrukturyzacja ta zostanie zakończona do końca 2003 roku.

Pozostałe przedsiębiorstwa zbrojeniowe miałyby ulec częściowej lub całkowitej prywatyzacji poprzedzonej w niektórych przypadkach wydzieleniem produkcji wojskowej, która zostałaby skoncentrowana w dwóch powstałych grupach. Podlegające dotąd MON 12 przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych mają być skomercjalizowane i dalej przekształcane jak przedsiębiorstwa cywilne, z zagwarantowaniem specjalnych potrzeb armii (m.in. poprzez wydzielenie ruchomych warsztatów naprawczych). Skomercjalizowano by także 10 istniejących obecnie jednostek badawczo-rozwojowych, które mogłyby później wchodzić w alianse z grupami kapitałowymi. Ta część programu odbywałaby się przy udziale Agencji Restrukturyzacji Przemysłu.

Istotne znaczenie dla powodzenia tych działań będzie miała koordynacja przedsięwzięć z zakresu zakupu uzbrojenia dla Sił Zbrojnych oraz offsetu związanego z zakupami zagranicznymi. Offset bezpośredni powinien być ulokowany wyłącznie w nowo powstałych holdingach zbrojeniowych, natomiast offset pośredni powinien wspierać prywatyzację tych spółek, stymulować ich rozwój i kreować miejsca pracy.

Rząd także zakłada umorzenie zaległości podatkowych i innych składek (np. ZUS), jeśli podmioty tej branży uiszczą opłatę restrukturyzacyjną wynoszącą 1,5 % darowanej kwoty i przedstawią plan sanacji kondycji gospodarczej firmy.

Koncepcje koncentracji w branży zbrojeniowej uznać należy za dobry pomysł, wręcz niezbędny dla uzdrowienia sytuacji w tym zakresie. Niemniej jednak wydaje się, że budowanie dwóch grup kapitałowych wokół central handlu zbrojeniowego jest propozycją nietrafioną. Nie rozwiąże to obecnych problemów tego sektora. Konsolidacja powinna następować poprzez przejmowanie firm mniejszych i słabszych przez firmy większe i prężniejsze. Państwo powinno jedynie nie blokować tego typu fuzji. Również uzasadnionymi wydają się obawy, czy centrale handlowe, które dotychczas postrzegane były jako konkurenci rodzimego przemysłu – zainteresowani głównie importem – odnajdą się w nowej roli. Rodzą się także zastrzeżenia co do możliwości efektywnego zarządzania tego typu grupą przedsiębiorstw.

Państwo obecnie jak i w najbliższej przyszłości będzie odgrywało istotną rolę w stosunku do specyficznego sektora jakim jest przemysł obronny. Wynika to przede wszystkim z faktu, że państwo jest: głównym odbiorcą jego produktów o charakterze specjalnym, podmiotem nadzorującym handel zagraniczny tymi wyrobami oraz instytucją, która nadaje impuls kierunkom rozwoju temu sektorowi gospodarki<sup>128</sup>. Wymienione funkcje mogą być realizowane na wiele sposobów i przy pomocy różnych narzędzi prawno-ekonomicznych.

Obecnie istniejący system nadzoru państwa nad funkcjonowaniem przemysłowego potencjału obronnego nosi znamiona administracyjnego. Mimo samodzielności prawnej tego typu istniejących spółek, w dalszym ciągu funkcjonują procedury, które pozwalają administracji rządowej ingerować w ich decyzje. Ten

---

<sup>128</sup> Por. K. Piątkowski, Przyszłość polskiego przemysłu zbrojeniowego, w: „Nowa Technika Wojskowa” 2002 nr 2, s. 23.

bezpośredni nadzór był dobry w okresie transformacji systemowej, jednak nie dziś w dobie globalizacji i konsolidacji. Zbyt słabo są wykorzystywane mechanizmy oddziaływania pośredniego, stymulujące podmioty gospodarcze produkujące sprzęt wojskowy do określonych zachowań. Tego typu działania są najskuteczniejsze w gospodarce rynkowej wobec prywatnych firm, do których w istocie one zmierzają.

Celowym wydaje się na nowo określenie:

- wpływu państwa na profil i strukturę spółek przemysłowego potencjału obronnego. Przede wszystkim chodzi tu o regulacje prawne w zakresie ograniczenia skali importu sprzętu specjalnego. Chodzi mi o system preferencji przy realizacji zamówień publicznych oraz o możliwość podpisywania umów wieloletnich i planowania zakupów m.in. przez MON, a także SG, KG Policji w długoletnim horyzoncie. Ważna jest także sprawa zasad finansowania tego typu podmiotów. Potrzebne jest w tym zakresie wskazanie przez państwo narodowego banku, który obsługiwałby te grupy kapitałowe, kredytował wybrane programy badawcze czy nawet zakupy. Należy rozważyć propozycję zmierzającą do fakultatywnej zamiany zaległości podatkowych analizowanych spółek na akcje wierzytelności budżetu państwa;
- zasad i procedur sprzęgnięcia planowanej restrukturyzacji ppo z modernizacją techniczną SZ RP, która znalazła odpowiednie usankcjonowanie legislacyjne oraz zakłada znaczący wzrost nakładów finansowych w okresie do 2006 r. co pozwoliłoby na zahamowanie odpływu środków finansowych przeznaczanych na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego poza granicami kraju;
- procedury kontroli obrotu sprzętem specjalnym, tak aby poszerzyć możliwości firm w tym zakresie przy zachowaniu kontroli bezpieczeństwa tego typu transakcji i nie hamowania aktywności gospodarczej;
- aktywizującej roli państwa do tworzenia zachęt w zakresie szerszego wchodzenia kapitału zachodniego do rodzimego przemysłowego potencjału obronnego jak również wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych, wobec alternatywy importu gotowych systemów uzbrojenia;
- mechanizmów promowania krajowej produkcji obronnej, poprzez dofinansowanie wybranych kampanii promocyjnych przy zachowaniu koncentracji środków;

- polityki wspierania prac badawczo-rozwojowych w zakresie obronności państwa przy wyraźnej selekcji programów, koncentrację środków, poszerzenie współpracy międzynarodowej jak również komercyjne wykorzystanie tego typu osiągnięć;
- roli offsetu w kierunkowe zaangażowanie środków w przemysłowy potencjał obronny, mając na uwadze preferencyjne inwestycje jak również technologie, przy czym część środków pochodzących z offsetu powinna trafić do spółek znajdujących się poza grupami kapitałowymi i przeznaczona na konwersję produkcji specjalnej na cywilną. Stąd też należy opracować Plan Lokowania Offsetu, na podstawie którego stawiane będą wymogi zagranicznym dostawcom uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Oprócz tego potrzeba utworzyć Bank Informacji Offsetowych, zawierający informacje o potencjalnych „offsetobiorcach”;
- ram działania proponowanych grup kapitałowych z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym;
- procedur obsadzania stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek, opracowując w tym zakresie określone kryteria zatrudnienia.

Doświadczenie wielu państw dowodzi, że nie ma żadnych możliwości doprowadzenia do pozytywnych zmian w sektorze związanym z obronnością bez aktywnej polityki państwa<sup>129</sup>. Oznacza to, że istnieje potrzeba aktywnej bieżącej polityki rządu RP w zakresie kształtowania przemysłowego potencjału obronnego. W dotychczasowej bowiem historii „sukces osiągnęły tylko te kraje, które nie poddały się presji regulacji niewidzialnej ręki rynku, wykorzystując pozytywną funkcję widzialnej ręki państwa narodowego”<sup>130</sup>.

### **3.2.2. Rola państwa w lepszym kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego kraju**

Energia w każdym kraju postrzegana jest jako nerw gospodarki, a bezpieczeństwo energetyczne jako jego racja stanu i ważny element suwerenności

<sup>129</sup> Por. Stanowisko Polskiego Lobby Przemysłowego w sprawie reformy systemu zaopatrywania armii i zarządzania przemysłem obronnym, w: Polskie Lobby Przemysłowe, PLP, Warszawa 2002, s. 113.

<sup>130</sup> Por. M. Perczyński, Tendencje przemian w układzie stosunków międzynarodowych i ich wpływ na Polskę, w: Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995, s.101.

narodowej i państwowej. Ważną rolę pełni również energia w kształtowaniu gospodarczych podstaw obronności. Problem ten wywołuje od dłuższego czasu sporo emocji zarówno wśród polityków, ekonomistów jak również społeczeństwa. Chodzi, bowiem o niezawodność dostaw, konkurencyjność cen i zachowanie wymogów ochrony środowiska. Stąd też Rząd RP musi nieustannie podejmować działania zmierzające, z jednej strony do potrzeby monitorowania tego stanu, z drugiej zaś do bieżącego korygowania przedsięwzięć ku lepszemu jego kształtowaniu mając na uwadze m.in. wymogi Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa istotnego znaczenia nabiera bezpieczeństwo energetyczne. Jest ono zjawiskiem złożonym w swej postaci. Jest ono także jednym z wymiarów szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego<sup>131</sup>, elementem jego ogólnej dynamiki i ważnym składnikiem potencjału gospodarczego państwa. Bezpieczeństwo to polega na tym, aby jednostki gospodarcze zajmujące się zaopatrzeniem w energię, miały ją do dyspozycji w sposób ciągły zarówno w czasie teraźniejszym jak i w przyszłości, w ilości wystarczającej do zaspokojenia potrzeb wszystkich odbiorców i po konkurencyjnej cenie. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo gospodarki narodowej będzie zagrożone wówczas, gdy nie będzie ona w stanie samodzielnie się rozwijać lub, gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjonowaniu<sup>132</sup>.

**„Bezpieczeństwo energetyczne to odporność gospodarki na możliwe zakłócenia w sferze pokrycia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię przy zachowaniu wymagań technicznych i ekonomicznych oraz ochrony środowiska”<sup>133</sup>.** Ze względu na takie ujęcie jego istoty w akcie prawnym, przyjęć trzeba jej treść jako obowiązującą. Dopełniając treść tej definicji można stwierdzić, że chodzi tu o odpowiednią ilość energii oraz stworzenie takiego systemu wytwarzania i dystrybucji energii, który byłby jak najmniej wrażliwy

<sup>131</sup> Por. Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, W: *Ekonomika obrony*, praca zbiorowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa, 1994, s. 191.

<sup>132</sup> Por. E. Halizak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Praca pod red. naukową D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 78.

<sup>133</sup> Por. Ustawa prawo energetyczne z dnia 10. 04. 1997 r., w: „Dz.U.” 1997 nr 54, poz. 348.

na zmieniające się warunki wewnętrzne i zewnętrzne. Stąd też decydującą rolę w tym względzie odgrywają takie czynniki jak: ilość i jakość pozyskiwanych zasobów surowców energetycznych, geograficzna struktura importowanych surowców energetycznych, stan infrastruktury energetycznej kraju, potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych, oraz zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska<sup>134</sup>.

Złożoność problematyki bezpieczeństwa skłania do wydzielenia w teorii problemu bezpieczeństwa energetycznego wewnętrznego i zewnętrznego. W pierwszym przypadku istotne są takie czynniki jak: odporność systemu energetycznego na ewentualne strajki, problem zagrożeń infrastruktury energetycznej przez terroryzm oraz przez klęski żywiołowe. Natomiast drugie określane jest przez stabilne i niezagrożone warunki importu surowców i energii przy zachowaniu konkurencyjnych cen. Chodzi więc o zapewnienie energii odpowiedniego rodzaju i wymaganej jakości, realizowanych przez dywersyfikację kierunków dostaw oraz rodzajów nośników energii pozwalającej na ich wzajemną substytucję. Mając na uwadze konkurencyjność cen, mam na myśli przejrzystość cen i nie preferowanie wspierania określonego nośnika energii. Natomiast element spełniający wymogi ochrony środowiska powinien zmierzać do minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa.

Charakteryzując poziom bezpieczeństwa energetycznego Polski wskazać trzeba przede wszystkim kilka czynników. Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze: stopień zrównoważenia popytu i podaży na energię i paliwa, stopień zrównoważenia i zróżnicowania struktury nośników energii, stopień zdywersyfikowania źródeł dostaw, stan techniczny i sprawność systemów przesyłu paliw i energii, stan zapasów paliw, uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych oraz lokalne bezpieczeństwo energetyczne.

Mając na uwadze bilans energii i paliw w Polsce należy stwierdzić, że informacje statystyczne z ostatnich kilku lat potwierdzają tendencję do zmniejszania się zapotrzebowania na energię w Polsce. W 1997 r. zużycie energii pierwotnej

<sup>134</sup> Por. Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, MG, Warszawa 2000, s. 38.

wynosiło 4258 PJ, w 1998 r. obniżyło się o 4,4 %, w kolejnym roku ilość energii zużytej obejmowała 3895 PJ, by 2000 r. osiągnąć wielkość 3812 PJ. Ten postępujący spadek zużycia energii, choć o malejącej dynamice, jest między innymi rezultatem osłabienia tempa wzrostu gospodarczego i stale zmniejszającej się energochłonności gospodarki, a także efektem działań oszczędnościowych wynikających ze wzrostu cen nośników energii pierwotnej (cena 1 m<sup>3</sup> gazu ziemnego dla gospodarstw domowych wrosła z 0,65 zł w 1997 r. do 1,25 zł w 2001 r.)<sup>135</sup>.

Istotny jest także fakt wyraźnej zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej. Maleje udział węgla kamiennego z 64 % w 1990 r. do 51 % w 2000 r., natomiast wzrasta udział ropy naftowej i w powyższych latach wynosił odpowiednio 13 % oraz 20 %. Natomiast udział gazu ziemnego w strukturze zużycia energii pierwotnej ma w miarę stabilny udział i wynosił w podanych latach 8,9 % i odpowiednio o 2 punkty procentowe więcej<sup>136</sup>.

Na podstawie zaobserwowanych tendencji rysuje się potrzeba opracowania nowej prognozy bilansu popytu i podaży energii w Polsce, która dotychczas zakładała jej wzrost, jak również potrzeby dokonania realokacji środków ze względu na zmiany w zużyciu energii pierwotnej.

Starając się scharakteryzować zróżnicowanie struktury nośników energii tworzących krajowy bilans paliwowy, należy stwierdzić, że Polska energetyka oparta jest na zasobach nośników paliw stałych (węgiel kamienny i węgiel brunatny), skromnym poziomie występowania i wydobywania gazu ziemnego, a deficytowym w przypadku ropy naftowej. W ostatnich latach nie występowały zakłócenia w dostawach tych paliw zarówno ze źródeł krajowych jak również z importu, co nie może automatycznie oznaczać, że bezpieczeństwo ekonomiczne jest już zagwarantowane.

Polska przy pomyślnej relacji cen surowców na rynku światowym, może utrzymać harmonijny rozwój sektora energii w warunkach węglowej monokultury krajowych zasobów energetycznych i jednocześnie odnieść istotne korzyści

<sup>135</sup> Por. Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 1999, s. 151; Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2002, s. 213.

<sup>136</sup> Por. Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie, 12 Posiedzenie Sejmu w dniu 25. 01. 2002 r.

z postępującej liberalizacji międzynarodowych rynków energii, choć prawdopodobnie przyniesie to stopniowe obniżenie wskaźnika samowystarczalności energetycznej kraju. Wskaźnik ten w miarę upływu czasu maleje, czyli coraz większa ilość energii w bilansie potrzeb pochodzi z importu (w 1997 r. wskaźnik ten wynosił 96,5 %, by w 2000 r. uplasować się na poziomie 84 %). Warto dodać, że stopień samowystarczalności energetycznej dla państw Unii Europejskiej oscylował w powyższych latach wokół 50 % i miał tendencję lekko spadającą<sup>137</sup>. Nadmienić trzeba, że państwa te pozyskują energię dzięki elektrowniom jądrowym, które w Polsce nie występują. Co do źródeł energii odnawialnej nie mają one większego znaczenia dla naszego bezpieczeństwa energetycznego w skali całego kraju (ok. 2 % w ogólnym bilansie), jednak ich lokalne wykorzystanie przyczynia się do poprawy zaopatrzenia w energię.

Oceniając stopień zdywersyfikowania źródeł dostaw paliw, należy analizować nie tylko sam fakt importu, ale ważna jest także jego struktura geograficzna, a w tym nierzetelni dostawcy, niekorzystne ceny bądź też krzywdzące (jednostronne) zasady kontraktów<sup>138</sup>. Najwyższe uzależnienie od importu paliw występuje w Polsce w zakresie ropy naftowej. Udział importowanej ropy naftowej w zużyciu krajowym przekraczał w latach dziewięćdziesiątych 98 %. W strukturze geograficznej importu dominujące znaczenie ma Rosja (ok. 50 % dostaw tego surowca). W wyniku wcześniejszych decyzji, dotyczących budowy a później rozbudowy Portu Północnego, zwiększyły się zdolności przeładunkowe portowych terminali naftowych, co stworzyło warunki do dywersyfikacji dostaw ropy. Szacuje się, że istniejące zdolności przeładunkowe i transportowe przekraczają aktualne potrzeby polskich rafinerii. W przypadku wystąpienia trudności w pozyskaniu ropy rosyjskiej możliwy jest szybki wzrost importu z kierunku szelfu Morza Północnego (Wielka Brytania i Norwegia) jak również z państw Bliskiego Wschodu. Należy zaznaczyć, że obecna dominacja importu tego paliwa z Rosji wynika przede wszystkim z korzystnej ceny i czynników technologicznych (wykorzystanie istniejących rurociągów) a nie z braku alternatywnych źródeł.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Por. R. Kłodziński, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – Stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego*, AON, Warszawa 2002, s. 91.

Oceniając poziom uzależnienia Polski w zakresie przetworzonych produktów naftowych należy stwierdzić, że w ostatnich latach występuje w tym zakresie tendencja spadkowa (benzyny silnikowe ok. 20 % z 30 %, olej napędowy 15 % z ponad 20 %). Stało się to na skutek realizacji programu inwestycyjnego w krajowych rafineriach (wzrost ilościowy mocy przerobowych i poprawa jakości produkowanych produktów).

W zakresie dywersyfikacji importu gazu ziemnego, od dziesięciu lat prowadzone są rozmowy rządowe zmierzające w kierunku złamania monopolu dostaw tego surowca do Polski z Rosji (ok. 65 % krajowego zapotrzebowania). W tym zakresie podpisano w 2001 r. wstępne umowy z dostawcą duńskim (niewielki import), a następnie większy z dostawcami norweskimi. Nie mniej kontrakty te muszą być jeszcze zatwierdzone przez Rząd RP. Trwają także negocjacje w sprawie dostaw gazu rosyjskiego do Polski z tytułu realizacji Systemu Gazociągu Tranzytowego Jamal – Zachodnia Europa. Zrealizowanie pierwszej nitki rurociągu zakłada się do końca 2002 r. Aktualnie prowadzone są wspólne działania strony polskiej i rosyjskiej zmierzające do osiągnięcia pełnej zdolności przesyłowej (budowa trzech tłoczni na terytorium naszego kraju). Oprócz tego chodzi tu o renegocjację w sprawie przerywania dostaw na żądanie odbiorcy bez nakładania sankcji finansowych i zmianę formuły indeksacji cen gazu. Stronie polskiej bardzo zależy na tego typu nowych uzgodnieniach, gdyż w sposób wyraźny, bo o ok. 25 % zmniejszyło się nasze planowane zapotrzebowanie na gaz w okresie najbliższych trzech lat.

Mając na uwadze stan techniczny i sprawność obiektów energetycznych (rafinerie, elektrociepłownie, ciepłownie, sieć, rurociągi) w Polsce trzeba stwierdzić, że w tym względzie występuje zróżnicowanie ocen. Stosunkowo dobrze przedstawia się sytuacja w zakresie osiągania mocy w polskich elektrowniach i elektrociepłowniach. Za minioną dekadę wzrosła ich moc o ok. 10 % i wynosiła na koniec 2001 r. 33 500 MW. W tym samym okresie obciążenie szczytowe systemu energetycznego zmniejszyło się o ok. 500 MW. Oznacza to, że polski sektor elektroenergetyczny dysponuje nadwyżką mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym o ok. 30 %. Szeroki program modernizacji sektora wytwórczego w elektroenergetyce pozwolił na wyraźne unowocześnienie bazy jej wytwarzania. Jest

on znacznie sprawniejszy i bardziej przyjazny dla środowiska niż kilka lat temu. Dotyczy to także elektrociepłowni opalanych gazem. Stan techniczny Krajowej Sieci Przesyłowej (łączna długość 12,6 tys. km) nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, chociaż po dużych wiatrach, burzach i znacznych mrozach sieć ta wykazuje dużą awaryjność stąd też wymaga sukcesywnej modernizacji i przebudowy. Również bardziej wyeksploatowane są odcinki sieci energetycznej na wsi. W ostatnich czterech latach duży postęp poczyniono w zakresie modernizacji granicznych linii Polska – Czechy i Polska – Niemcy. Zrealizowane połączenie i synchronizacja pracy polskiego systemu elektroenergetycznego z systemem Europy Zachodniej zwiększyły bezpieczeństwo elektroenergetyczne kraju w sytuacjach awaryjnych. Trzeba dodać, że aktualnie trwa rozbudowa połączeń na osi północ-południe oraz wschód-zachód m.in. w ramach programu budowy i rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych.

W zakresie gazownictwa polskiego, stan techniczny rurociągów przesyłowych należy uznać jako dobry, a ich rozbudowa i częste dublowanie rurociągów zasilających stworzyło możliwość przesyłania paliwa do znaczących odbiorców z różnych punktów systemu przesyłowego. Ale negatywnym skutkiem realizacji takiej polityki inwestycyjnej są wysokie koszty usług przesyłowych, nadmiernie obciążające odbiorców. Gorzej wygląda stan sieci dystrybucyjnych. Nie rozwijały się one w takim samym tempie, co sieci przesyłowe, w rezultacie spowodowało to, iż nadal wiele miejscowości w Polsce nie jest objęte systemem przewodowego dostarczania gazu (608 miast posiada sieć gazową na ogólną ich ilość 880). Szacuje się, że ok. 90 % zakupu gazu sieciowego realizowana jest w dużych aglomeracjach miejskich<sup>139</sup>. Natomiast długość sieci rozdzielczej gazu w 2000 r. wynosiła 96,3 tys. km, w tym 69,7 tys. km sieci średniego ciśnienia. Niekorzystnie przedstawia się struktura wiekowa sieci gazowej. Nowa sieć, głównie z polietylenu w wieku do 20 lat stanowi jedynie ok. 42 % ogólnej długości sieci.

Moc cieplna przedsiębiorstw ciepłowniczych wynosi aktualnie blisko 70 tys. MW, a łączna długość sieci ciepłowniczych w kraju przekracza 16 tys. km. Należy jednak zwrócić uwagę, że duża część tej sieci zbudowana jest przy zastosowaniu

<sup>139</sup> Po. Strategia gospodarcza Rządu, w: [www.kprm.gov.pl/archiwum/stratgia/a4.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/stratgia/a4.htm).

przestarzałych technologii i materiałów izolacyjnych. Ocenia się, że straty ciepła w wyniku słabej izolacji cieplnej szacowane są na 14 % w skali roku.

Starając się ocenić stan zapasów paliw można stwierdzić, że jest on niewystarczający z punktu widzenia norm Unii Europejskiej, niemniej jednak spełnia minimalny poziom bieżącego funkcjonowania państwa i gospodarki. Przykładowo stan zapasów paliw stałych w elektrowniach i elektrociepłowniach gwarantuje dostawę energii elektrycznej i ciepłej na poziomie wymaganym przez odbiorców (niewielki wzrost zapasów nastąpił w latach 1997-2001). W tym zakresie nie ma odstępstw w przypadku zapasów między Polską a średnią państw Unii Europejskiej.

Natomiast jest słabo w zakresie powiększania zapasów gazu ziemnego (średnio rocznie w ostatnich czterech latach po ok. 200 hm m<sup>3</sup>). Aktualna pojemność czynna polskich podziemnych magazynów gazu szacowana jest na ok. 1,2 mld m<sup>3</sup>. Służą one przede wszystkim do wyrównywania zapotrzebowania w cyklu rocznym, przechowywania nadwyżek gazu w okresie wiosenno-letnim i pokrywania szczytów w okresie zimowym<sup>140</sup>. Przy bieżącym zużyciu gazu ziemnego pojemność ta zapewnia potrzeby stabilnej pracy systemu, o czym świadczy brak wprowadzania od szeregu lat ograniczeń w dostawach z tego tytułu. Niemniej w tym zakresie należy oczekiwać w najbliższych pięciu latach kilkakrotnego zwiększenia pojemności zbiorników na gaz. Rząd RP zapewnia, że będzie popierał inicjatywę budowy podziemnych magazynów gazu poprzez odpowiednią politykę taryfową, zapewniającą finansowanie tych inwestycji. Aktualnie trwa budowa tego typu zbiornika w Wierzchowicach k. Milicza o pojemności ponad 4 mld m<sup>3</sup>.

Nie jest także dobrze w zakresie zapasów paliw ciekłych. 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<sup>141</sup>. W tym zakresie Polska ustaliła, że będzie dochodziła stopniowo do tej wielkości do końca 2008 r. Z tego tytułu obecna pojemność magazynowa będzie musiała wzrosnąć kilkakrotnie.

<sup>140</sup> Por. Ustawa z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: „DzU” 1996, nr 90, poz. 404.

<sup>141</sup> Por. Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997, s. 22.

Obowiązek ten został nałożony na producentów i importerów paliw i obowiązuje od początku 2002 roku<sup>142</sup>.

Trzeba się zgodzić z twierdzeniem, że w miarę postępującej globalizacji i coraz szerszego włączania się Polski do struktur Unii Europejskiej, zmieniać się będzie zasadniczo pojmowanie kategorii bezpieczeństwa energetycznego. W coraz większym stopniu bezpieczeństwo to będzie orientować się na wymiar ekonomiczny, a nie jak jest dzisiaj na wymiar techniczny. Oznacza to, że aspekty kosztów nabierają szczególnego znaczenia jak również kondycja przedsiębiorstw energetycznych i ich odbiorców. Bowiern pogorszenie się stanu finansów w sektorze energetycznym, może stać się przyczyną wielkich perturbacji w realizacji dostaw energii i paliw a ten proces bardzo szybko przeniesie się na odbiorców. Z drugiej zaś strony, obciążenie odbiorców wysokimi płatnościami za dostawę energii może spowodować wzrost należności, zatory płatnicze, upadłość odbiorców i w konsekwencji – zmniejszenie zapotrzebowania energii. Stąd też od 1999 r. stopniowo najpierw ceny energii elektrycznej i ciepła scentralizowanego, a od 2000 r. także ceny gazu zaczęły być ustalane zgodnie z regułą poniesionych przez przedsiębiorstwo energetyczne kosztów. Ceny te podlegają, zgodnie z zasadami regulacji, zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, niezależnego organu administracji rządowej w tych sprawach.

Współcześnie coraz częściej należy podchodzić do bezpieczeństwa energetycznego nie tylko na forum państwa, ale także na poziomie lokalnym (gmina lub kilka gmin) i regionalnym (na terenie województwa). To na władzach gmin spoczywa obowiązek takiego planowania i sposobów realizacji pokrycia potrzeb energetycznych na terenie swojego działania, aby był spełniony warunek ciągłości i niezawodności dostaw paliw i energii do odbiorców. Władze te powinny wspierać także działania na rzecz pozyskiwania energii ze źródeł niekonwencjonalnych.

Podsumowując należy stwierdzić, że nie występuje w formie ujawnionej stan zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego kraju i brak jest większych symptomów, by ze względów technicznych w najbliższych latach ten proces mógł się pogorszyć. Natomiast ocena stanu bezpieczeństwa energetycznego państwa pod kątem

---

<sup>142</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: "DzU" 2001 nr 129, poz. 1442.

parametrów ekonomicznych firm sektora energii wypada w chwili obecnej słabiej. Wartości wskaźników ekonomiczno-finansowych, obserwowane w podsektorach energetycznych, są w wielu przypadkach niższe od obowiązujących w innych działach gospodarki. Przede wszystkim słaba jest sytuacja w górnictwie węgla kamiennego i gazownictwie. Eliminowanie tych zjawisk wymaga obok działań podejmowanych przez rząd, dużej determinacji ze strony przedsiębiorstw sektora w zakresie racjonalizacji zarządzania kosztami oraz efektywności polityki inwestycyjnej.

Państwo w gospodarce rynkowej ma dużą rolę do spełnienia w zakresie kształtowania tego typu bezpieczeństwa energetycznego<sup>143</sup>. Przede wszystkim sprowadzić ją można do strategii zagranicznej polityki handlowej, polegającej na integrowaniu handlu, gospodarki i bezpieczeństwa przy ukierunkowaniu na otwieranie rynków zagranicznych oraz na zabezpieczenie tych rynków przed polityczną niestabilnością. W zakresie polityki wewnętrznej winny to być uwarunkowania prawne wspierające: proces restrukturyzacji systemu energetycznego kraju, systemy źródeł energii odnawialnych, stosowanie energooszczędnych technologii i lepsze zarządzanie energią.

Należy wzmóc działania rządowe zapewniające Polsce dostęp do gazu spoza obecnego monopolisty jakim jest Rosja. Jak najszybszego rozwiązania wymaga: kompleks spraw w polsko-rosyjskiej współpracy w gazociągu jamalskim, nowy harmonogram dostaw od Gazpromu oraz budowa nowego gazociągu omijającego Ukrainę. Polska powinna szerzej korzystać z gazu wydobywanego spod Morza Północnego, mimo że jego cena jest o ok. 30 % wyższa niż sprowadzanego z Rosji. W tym zakresie należy podpisać długoletnie kontrakty na dostawę gazu ziemnego z szelfu norweskiego.

Mając na uwadze rozwój energetyki odnawialnej, należy wspierać tego typu działania mimo tego, że przykładowo jeszcze dziś energia elektryczna pochodząca z elektrowni wiatrowych jest znacznie droższa niż z siłowni wodnych (30 gr. za 1 KW do odpowiednio 20 gr.). Na terytorium naszego kraju istnieją najlepsze warunki do budowy tego typu elektrowni na Pomorzu oraz na Rzeszowszczyźnie. Aktualnie

---

<sup>143</sup> Por. Z. Kołodziejak, Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualności, w: E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo ..., op. cit., s. 19.

istnieje tego typu 13 elektrowni o łącznej mocy 10-20 MW. Oprócz tego Polska ma wielką szansę i możliwości, szczególnie w województwach górskich i warmińsko-mazurskim, aby szerzej wykorzystywać i odbudowywać małe elektrownie wodne. Aby mogły się rozwijać tego typu inwestycje należy stworzyć korzystne warunki na cenę kupna energii pochodzącej z tych elektrowni. Jeśli nie będzie preferencyjnego wsparcia dla tego typu energetyki, nie osiągnie się ambitnych planów nakreślonych w tym względzie w „Strategii rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce” z września 2000 r.

Na terenie naszego kraju należy także zachęcać do uprawy roślin wykorzystywanych do produkcji energii. Warunki ku temu sprzyjają, bowiem ok. 1,7 mln ha gruntów leży odłogiem, a bezrobocie na wsi jest znaczące. Przede wszystkim chodzi tu o produkcję roślin oleistych (rzepak), które są już stosowane jako źródło paliw, ale także odpowiedniego gatunku wierzby. Ta druga roślina charakteryzuje się niezwykle szybkim tempem wzrostu i nie wymaga dobrych gatunków glebowych. Po zasadzeniu, ich pędy można co pewien czas ścinać specjalnym kombajnem. Takie pole można uznać, za wieczne źródło paliwa. Tego typu uprawy muszą zyskać na znaczeniu i obejmować coraz większy areał. Przy czym muszą to być gospodarstwa przynajmniej kilkusethektarowe i położone blisko ich rynku zbytu, czyli kotłowni czy też elektrowni. Ocenia się, że tego typu uprawa paliw roślinnych dałaby zatrudnienie na wsi ok. 100 tys. osobom. Rząd w tym względzie powinien wyjść naprzeciw w formie zwolnienia tego typu paliwa z akcyzy i wzmóc kampanię reklamową zorientowaną na stosowanie biopaliw.

Oprócz tego Polska ma także dobre warunki do wykorzystania źródeł geotermalnych (szczególnie w okolicy Czarnkowa). Występujący postęp techniczny w zakresie pomp ciepłych stwarza dobre prognozy w tym względzie, a prowadzone w tym względzie pionierskie inwestycje (Poronin, Mszczonów, Pyrzyce) zapowiadają dość szybki postęp w tym kierunku.

Najbliższe plany rządu zmierzające do przyjęcia Polski do Unii Europejskiej wyzwalają nie tylko szansę dla naszego systemu energetycznego, ale stanowią również pewnego rodzaju zagrożenia, jeśli nie sprostamy w tym względzie międzynarodowej konkurencji. Stawia to przed rządem i całym sektorem

energetycznym ogromne wyzwania. Przede wszystkim chodzi tu o działania na rzecz zdecydowanej poprawy konkurencyjności sektora energetycznego m.in. poprzez skuteczne wdrażanie rynku energii, uregulowanie problemu kontraktów długoterminowych, obniżenie kosztów wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, poprawę obsługi klientów. Oprócz tego występuje konieczność wypracowania wewnętrznych rozwiązań prawnych, które chroniłyby krajowy sektor energetyczny do czasu, aż osiągnie on porównywalny standard z krajami Unii Europejskiej w zakresie poziomu konkurencyjności: jakości, cen i technologii.

Wydaje się za wskazane zwrócenie uwagi rządowi, na sprawy potrzeby dalszych zmian strukturalnych i własnościowych w zakresie sektora energetycznego. W tym zakresie konieczne staje się sformułowanie klarownych i przejrzystych reguł wynikających z generalnie ustalonych celów polityki własnościowej, tak aby prywatyzacja nie była podporządkowana bieżącym interesom grupowym czy politycznym, a służyła rozwojowi tego sektora i całej gospodarki. Stąd też propozycja utworzenia grup energetycznych działających na terenie kilku starych województw. Byłaby to konsolidacja pionowa a więc kapitałowego połączenia trzech gałęzi sektora energetycznego: wydobywania, wytwarzania i dystrybucji. Przy czym państwo powinno mieć pakiet kontrolny w tym sektorze. Taki model powinien gwarantować bezpieczeństwo energetyczne kraju, gdyż tylko takie podmioty gospodarcze będą w stanie podjąć konkurencję z zagranicznymi firmami energetycznymi. Dalsze niesystemowe prywatyzowanie energetyki może ograniczyć realne możliwości oddziaływania rządu na ten sektor w sytuacjach kryzysowych.

Gminy będące wciąż w większości właścicielem przedsiębiorstw ciepłowniczych, są jednocześnie ustawowo odpowiedzialne za zapewnienie świadczenia usług zaopatrywania w ciepło lokalnych społeczności. Koniecznym jest, zatem świadoma i profesjonalna polityka energetyczna realizowana przez samorząd terytorialny. Istotnym elementem takiej polityki jest niewątpliwie opracowanie lokalnych planów zaopatrzenia energetycznego. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o prywatyzacji przedsiębiorstwa, właściwe korzystanie z tego narzędzia. Niepokojącym jest stan, gdy dochodzi do prywatyzacji przedsiębiorstw ciepłowniczych polegających na ich sprzedaży. Jest to najbardziej niefortunna forma

prywatyzacji majątku komunalnego, która przekłada się w jednorazowy przychód budżetowy. Nie o to powinno chodzić. Stąd też tego typu podmioty winny się znaleźć w proponowanych grupach energetycznych.

Dla pokrycia niezbędnego wzrostu zapotrzebowania na gaz, w gospodarce narodowej wydaje się za wskazane zwiększenie wydobycia gazu ze złóż krajowych, mając tego świadomość, że wymaga to również kosztownych inwestycji w instalacje odazotowania polskiego gazu. Istnieje potrzeba wsparcia działań rządu w wybudowanie terminalu skroplonego gazu, co pozwoliłoby na import tego surowca statkami z Norwegii, a nawet z dalszych akwenów (Nigeria, Bliski Wschód). W tym zakresie występuje postęp, bowiem grupa inwestorów prywatnych jest żywo zainteresowana tego typu działalnością i sprowadzania drogą morską łącznej ilości 2 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie. Ten typ transportu gazu ma kilka zalet. Według szacunków ekspertów jest tańszy i to kilkakrotnie od inwestycji rurociąkowej. Posiadanie bazy przeladunkowej gazu daje krajowi znacznie większą elastyczność w wyborze dostawców niż sztywne połączenie rurociągiem. Stąd też od państwa należałoby oczekiwać stworzenia mechanizmów prawnych i fiskalnych zachęcających do podejmowania takich decyzji. Nie mniej społeczności lokalne powinny się także zaangażować w tego typu inwestycję. Decyzja o dostarczeniu gazu do Polski drogą morską wyzwoliłaby możliwości budowy w naszych stocznich odpowiednich do tego typu statków.

Priorytetem dla naszego bezpieczeństwa energetycznego winno być włączenie się do programu transeuropejskich sieci gazowniczych. Istniejące w tym względzie połączenia w strefie nadgranicznej z Niemcami i Czechami nie są imponujące. Szersza integracja w tym zakresie pozwoli wzmocnić nasz obecny system energetyczny, jak również da obopólne korzyści.

Prognozowane zmiany struktury przychodu gazu w kierunku zwiększonego udziału gazu z importu, jak również zmiany struktury rozchodu gazu w kierunku zwiększenia udziału odbiorców komunalno-bytowych, wskazują na potrzebę zwiększenia możliwości magazynowania gazu dla pokrycia nierównomierności sezonowych i nadania priorytetu działaniom związanym z projektowaniem i budową podziemnych magazynów gazu. Stąd też należy zainteresować tą działalnością

inwestycyjną i gospodarczą władze lokalne. W naszym kraju istnieją korzystne warunki dla budowy podziemnych zbiorników gazu w wyeksploatowanych złożach gazu ziemnego lokalizowanych zarówno na Niziu Wielkopolskim, jak i na Podkarpaciu oraz w złożach soli.

Zwiększenie zagospodarowania gazu wymaga ustalenia jego cen na poziomie zabezpieczającym ponoszone koszty pozyskania, magazynowania, przesyłu i dystrybucji, jak i potrzeby rozwoju systemu gazowniczego. Warunki te stwarza wdrożenie nowego prawa energetycznego i uchwalona w 1998 r. „Dyrektywa gazowa Unii Europejskiej”.

Podsumowując należy stwierdzić, że energetyka Polski musi orientować się nie na zamykaniu się we własnych granicach, a konieczne jest wyznaczenie pewnego stanu samowystarczalności bezpieczeństwa uznanego za wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Chodzi tu o zaplanowaną politykę w tym względzie nakierowaną na: dywersyfikację importu, kształtowanie rezerw strategicznych (państwowych), opanowanie w uzasadnionym zakresie substytutów surowców importowanych, jak również tworzenie komplementarnego rozwoju międzynarodowych stosunków ekonomicznych. Nie można także zapominać o potrzebie tworzenia międzynarodowej sieci energetycznej i o oszczędności energii. Jestem przekonany, że wejście naszego kraju do NATO wyzwoliło pozytywne symptomy bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast aktualnie czynione starania o członkostwo w Unii Europejskiej jeszcze bardziej je wzmacnia, przede wszystkim z punktu widzenia prawno-organizacyjnego. Niemniej w tym zakresie jest jeszcze wiele do zrobienia, na co chciałem zwrócić uwagę, a co było przedmiotem moich dociekań w tej części pracy. Państwo polskie oddziałując metodami rynkowymi nie powinno zapominać o potrzebie bezpieczeństwa energetycznego, które szczególnie dostrzegane jest w krajach zachodnich.

### 3.3. Bariery i zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

#### 3.3.1. Identyfikacja kategorii zagrożeń

We współczesnych poglądach bezpieczeństwo państwa w jego różnych wymiarach, coraz częściej ujmowane jest w kategoriach: **zagrożeń** wartości chronionych przez państwo (czyli sposób określania celu); oraz **przeciwdziałań** zmierzających do redukcji zagrożeń lub ograniczenia skutków destrukcyjnych oddziaływań (czyli odpowiednich działań i nakładów zapewniających pożądany stan). Stąd też można powiedzieć, że zagrożenia są nieodłącznym elementem zarówno negatywnej jak i pozytywnej interpretacji bezpieczeństwa, a **stan bezpieczeństwa** państwa jest zawsze albo **wypadkową** albo **kompromisem** pomiędzy potrzebami związanymi z kształtowaniem pożądanego stanu a możliwościami ich zaspokojenia.

Podjęta w tym opracowaniu próba ogólnego określenia barier i zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, sytuuje rozważania w tej sprawie przede wszystkim na płaszczyźnie ekonomiczno – obronnej, jako części zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego. Decyduje o tym funkcjonalny aspekt gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (zaspokajanie potrzeb związanych z kształtowaniem pożądanego stanu bezpieczeństwa państwa). Jednak po to, aby określić zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, należy uprzednio zidentyfikować pojęcie zagrożeń w jego ekonomicznej treści.

Jednoznaczne określenie kategorii zagrożeń i bezpieczeństwa państwa jest trudne do przeprowadzenia – co wynika ze złożoności i wielowymiarowości ekonomicznego bezpieczeństwa państwa. Dostępne definicje zagrożeń nie ułatwiają wykonania zadania określenia ich istoty. W definicjach leksykalnych zagrożenie ma bezpośredni związek ze słowem „bezpieczeństwo” i najczęściej jest wyjaśniane odwrotnością bezpieczeństwa. Termin „**bezpieczny**” (ktoś, coś - przyp. S.K.) to „...taki, któremu nic nie grozi...”<sup>144</sup>. Z kolei pojęcia „**zagrozić**”, „**zagrozić**”, znaczą

<sup>144</sup> Słownik języka polskiego, Pod red. M. Szymczaka, PWN Warszawa 1978, t. I, s. 147.

tyle co „...stać się niebezpiecznym dla kogoś, czegoś”<sup>145</sup>. Dlatego dokonuje się stopniowej konkretyzacji i dookreśleń tych kategorii<sup>146</sup>, podobnie jak bezpieczeństwa. Najczęściej zagrożenia konkretyzowane są poprzez wartości, które mogą być utracone, a także poprzez przedmiot destrukcyjnych oddziaływań lub cechy źródeł zagrożeń<sup>147</sup>. Konkretyzację umożliwia także wskazanie podmiotu lub przedmiotu bezpieczeństwa (tj. wskazanie kogo lub czego dotyczy). Ponadto zagrożenia mogą być konkretyzowane np. poprzez przedmiot destrukcyjnych oddziaływań lub cechy źródeł zagrożeń<sup>148</sup>. Można napotkać także bardzo ogólne przedstawienie istoty tej kategorii, jak np. stwierdzenie, że „Zagrożenie to możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk”<sup>149</sup>.

Bariery są także zaliczane do tak wartościowanych zjawisk. Stąd też biorąc pod uwagę istotę pojęcia barier i ich skutki (negatywne) dla procesów gospodarczych i realizacji celów ekonomicznych i obronnych, można kategorie barier i zagrożeń stosować zamiennie.

W bardziej skonkretyzowanej formie „zagrożenie” najczęściej definiowane jest jako sytuacja, w której naruszone mogą być istotne dla danego podmiotu wartości. Szersza definicja leksykalna podaje, że „Zagrożenie, sytuacja w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności albo dóbr materialnych. Zagrożenie wywołuje u człowieka niepokój lub strach o różnym stopniu natężenia, do przerażenia lub obezwładnienia włącznie, bądź odruch lub świadomą chęć przeciwdziałania. Zagrożenie może wynikać z przyczyn naturalnych (np. oddziaływanie żywiołów) i spowodowanych przez innego człowieka (np. nieprzyjaciela). W celu uniknięcia destrukcyjnego wpływu zagrożeń (...) konieczne jest wyjaśnienie źródeł zagrożeń [podkreśl. S.K.]”<sup>150</sup>. Cytowana definicja zawiera elementy (podkreślone), które wydatnie ułatwiają operacjonalizację zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, takie jak: wartości, prawdopodobieństwo ich utraty,

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> Por. J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 15-16.

<sup>147</sup> Por: P. Sienkiewicz, Modelowanie bezpieczeństwa systemów, w: „Zeszyty Naukowe AON” 1991 nr 3/4, Warszawa 1991, s. 57.

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> Por. R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, w: D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997, s. 4.

<sup>150</sup> Por. Leksykon Wiedzy Wojskowej, Wydawnictwo MON, Warszawa 1979, s. 510.

destrukcyjne oddziaływanie, przeciwdziałanie, przyczyny wystąpienia i źródła zagrożeń.

Zagrożenia kojarzone są z możliwością wystąpienia takich oddziaływań, które uniemożliwiają lub utrudniają realizację np. egzystencji, rozwoju (wartości) eksponowanych w naukach społecznych, albo wykonywanie zadań i funkcji (korzystanie z wartości użytkowych), jak jest to rozumiane np. w odniesieniu do urządzeń technicznych<sup>151</sup>.

Oryginalną i ciekawą propozycję rozumienia zagrożeń przedstawia J. Świniarski. Streszczając: w jego modelu idealnym wyprowadzonym ze świata organicznego, zagrożenie jest pewnym typem relacji pomiędzy podmiotami, formami istnienia. Zagrożenie i jego zmiany mogą wynikać z naturalnego procesu zanikania, „gnicia” i rozpadu. Jeżeli podmiot, który jest zagrożeniem dla innych podlega tym procesom, to bezpieczeństwo podmiotu zagrożonego rośnie. Natomiast przeciwną sytuacją jest doprowadzenie podmiotu zagrożonego do dezintegracji, rozpadu, zanikaniu własnej aktywności, zdominowanie i podporządkowanie przez oddziaływanie innego podmiotu - zagrożenia<sup>152</sup> („życie dzięki śmierci innych”). Ten sposób postrzegania zagrożeń jest niezwykle cenny z punktu widzenia ekonomii, co zostanie uzasadnione w dalszym toku rozważań.

W naukach społecznych zagrożenia definiowane są między innymi jako niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego) działania innych uczestników życia społecznego<sup>153</sup>. W odniesieniu do państwa i narodu zagrożenie definiowane jest „...jako możliwość powstania sytuacji, w której dane społeczeństwo nie ma warunków dla swego bytu i rozwoju lub są one w sposób istotny ograniczone”<sup>154</sup>. Treść tego pojęcia w odniesieniu do państwa, podawana jest także jako sytuacja „...w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia jego granic i utraty

<sup>151</sup> Przy tej okazji należy wyraźnie rozróżnić zagrożenie, które ze swej istoty jest możliwością, a więc oddziaływaniem potencjalnym, od destrukcyjnych oddziaływań, które są zrealizowanym zagrożeniem.

<sup>152</sup> Por: J. Świniarski, O naturze bezpieczeństwa, Prolegomena do zagadnień ogólnych, Warszawa – Pruszków, 1997, s. 177 - 178.; Tenże: Czym jest bezpieczeństwo?, Zeszyty Naukowe AON, nr 3, Warszawa 1993.

<sup>153</sup> Por: M. Cieślarczyk, Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń, Zeszyty Naukowe AON, nr 2(35), Warszawa 1999, s. 232-233.

<sup>154</sup> R. Wróblewski, Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, w: "Zeszyty Naukowe AON", 1991 nr 3/4, Warszawa 1991, s. 69. Podobną definicję proponuje Stanisław Dworecki (Por. S. Dworecki, Od konfliktu do wojny, Warszawa 1996, s. 21.)

niepodległości lub integralności (...) godzą bezpośrednio w wartości najwyższe, wynikające z racji stanu...”<sup>155</sup>. Podobne w treści definiowanie - ale bardziej rozwinięte i akcentujące wewnętrzne źródła zagrożeń, równorzędnie z zewnętrznymi - podaje, że „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa – splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.”<sup>156</sup>.

Takie stanowisko w kwestiach rozumienia istoty i treści zagrożeń upowszechnia się coraz bardziej. Jako reprezentatywną dla określania zagrożeń bezpieczeństwa państwa poprzez wartości, można przytoczyć następującą definicję: „zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego stanowi działanie lub ciąg wydarzeń, które:

- zagrażają drastycznie i w stosunkowo krótkim okresie jakości życia mieszkańców danego państwa lub
- niosą ze sobą istotne zagrożenie ograniczenia możliwości dokonywania wyborów politycznych przez rząd państwa lub prywatne instytucje pozarządowe (osoby prywatne, grupy, korporacje) w ramach danego państwa”<sup>157</sup>.

W ramach ogólnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (państwa) wyróżnia się także zagrożenia dla jego różnych dziedzin (segmentów), na których jest ono realizowane. Można zatem wyróżnić ich odpowiednie rodzaje. „Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne. Wśród zagrożeń niemilitarnych można z kolei wyróżnić zagrożenie polityczne, zagrożenie gospodarcze, zagrożenie ekologiczne, zagrożenie wewnętrzne i inne”<sup>158</sup>. Te rodzaje są oddzielnie definiowane<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> J. Zubek, System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP, w: „Zeszyty Naukowe AON”, 1992 nr 3, Warszawa 1992, s. 5.

<sup>156</sup> S. Dworecki, Zagrożenie bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 61.

<sup>157</sup> J. Nye, Problemy badań nad bezpieczeństwem, w: „Sprawy Międzynarodowe” 1989 nr 6, s. 55. Także omówienie w: J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>158</sup> Por. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996, s. 89.

<sup>159</sup> Zob., Aneks.

Zagrożenia gospodarcze (w ujęciu słownikowym) wyróżniane są jako „...rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa, w wyniku którego może nastąpić osłabienie potencjału gospodarczego”<sup>160</sup>.

Miejsce zagrożeń podkreślane jest we wszystkich opcjach i stanowiskach interpretujących bezpieczeństwo. W tzw. opcji negatywnej bezpieczeństwo jest określane poprzez zagrożenia. Dokonywane na tym gruncie dookreślenia i poszerzanie zakresu<sup>161</sup> bezpieczeństwa polega na identyfikacji różnych rodzajów i typów zagrożeń, a co ważniejsze dokonuje się określenia ich struktury i warunków zaistnienia, a także ocenia się możliwości ich likwidacji lub ograniczenia. Z kolei opcja pozytywna sytuuje zagrożenia w otoczeniu (uwarunkowaniach) bezpieczeństwa, kiedy „przetrwanie, posiadanie i rozwój realizowane są w obliczu płynących zewsząd zagrożeń” (pomimo istnienia zagrożeń)<sup>162</sup>. W tym ujęciu zagrożenia rozpatrywane są przez pryzmat ich wpływu na przetrwanie i rozwój. Idzie więc nie tyle o sam fakt istnienia zagrożeń, ile o możliwości skutecznego przeciwstawienia się im, tj. „...unikania, eliminowania lub przewyciężenia. Można wręcz stwierdzić, że nie rzecz w zagrożeniach albo w ich braku, lecz w takim stosunku do nich, który optymalizuje szanse (i pewność) istnienia i prolongowania”<sup>163</sup>.

Ze sposobu podejść do zagrożeń reprezentowanych w obu opcjach wynikają bardzo ważne wnioski metodyczne dla ukierunkowania dalszych badań nad zagrożeniami gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Pierwsze nakazuje rozpoznać istotę, źródła i warunki zaistnienia zagrożeń. Drugie nakazuje wręcz (ale nie wprost) badanie ich wpływu na możliwości realizacji wartości a także poszukiwanie sposobów eliminowania, unikania lub ograniczania zagrożeń, a w sytuacji ich przekształcenia w destrukcyjne oddziaływania, ograniczenia ich

<sup>160</sup> Słownik terminów..., op. cit., s. 89.

<sup>161</sup> Por. P. Sienkiewicz, Modelowanie..., op. cit.; W. Stankiewicz, Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, w: Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986; A.D. Rotfeld, Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi, Warszawa 1990; R. Wróblewski, wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, Zeszyty Naukowe AON, nr 3/4, Warszawa 1991; C. Rutkowski, Bezpieczeństwo ...op. cit.

<sup>162</sup> Por. np. J. Kukułka, Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa, w: Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie środkowej po zimnej wojnie, Warszawa 1994, J. Świniarski, Czym jest bezpieczeństwo?, w: „Zeszyty Naukowe AON”, 1993 nr 3, Warszawa 1993.

<sup>163</sup> J. Świniarski, O naturze bezpieczeństwa, Prolegomena do zagadnień ogólnych, Warszawa – Pruszków, 1997, s. 174.

skutków. Poprzestanie na propozycji wynikającej tylko z opcji pozytywnej jest niesłuszne, ponieważ nie byłoby wiadomo przed czym się bronić lub czego unikać. Nie da się bowiem bezpiecznie (pewnie!) realizować różnych wartości nie znając zagrożeń, podobnie jak nie da się pewnie i bezpiecznie prowadzić samochodu w ciemnościach krętą drogą biegnącą nad przepaściami i obsadzoną drzewami bez włączonych reflektorów (które powinny oświetlać przeszkody).

### **3.3.2. Zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**

Wyprowadzając zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa z treści pojęć bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa ekonomicznego, wskazać trzeba na dwa stanowiska w tej kwestii:

- pierwsze, koncentrujące się na określaniu zagrożeń poprzez negatywne skutki różnych oddziaływań na możliwość realizacji przez dany obiekt lub podmiot istotnych dla niego wartości;
- drugie, polegające na lokalizowaniu zagrożeń pośród konfliktów (określanie zagrożeń poprzez konflikty daje możliwość operacjonalizacji tych zagrożeń).

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (tożsamych w praktyce z bezpieczeństwem ekonomicznym kraju) prezentowane są jako możliwość utraty chronionych wartości rozpatrywanych na różnych płaszczyznach i jako odwrotność bezpieczeństwa. Różnica w definiowaniu polega głównie na przedstawieniu innych obiektów zagrożeń (lub płaszczyzn), jak np. system społeczno-gospodarczy lub potencjał obronno-ekonomiczny. Należy przy tym podkreślić, że kategoria potencjału gospodarczo-obronnego poprzedzała kategorię gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, a współcześnie ta pierwsza została wchłonięta przez tę szerszą drugą.

S. Michałowski rozpatrując zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego uważa, że wyraża ono stopień „...podatności danego kraju na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą, głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami zależności ekonomicznych, działań gospodarczych o charakterze

politycznym, skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa kraju”<sup>164</sup>. Efektem tego stanowiska jest przyjęcie następującej definicji: „Bezpieczeństwo ekonomiczne jest zagrożone, jeżeli zewnętrzne parametry ekonomiczne zmieniają się w takim stopniu, że system społeczno - polityczny narodu znajdzie się pod takim naciskiem, pod którym załamie się”<sup>165</sup>.

Na płaszczyźnie obronno – ekonomicznej, odnoszącej się do gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, Z. Kołodziejak zagrożenia gospodarcze ujmuje jako „...zespół czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, uruchomienie których doprowadzić może do zaburzeń w rozwoju potencjału obronno - ekonomicznego”<sup>166</sup>. Podobne w treści jest stanowisko W. Stankiewicza, który w języku ekonomiki obrony pojęcie „zagrożenie” definiuje „...jako rodzaj możliwych i prawdopodobnych działań przeciwnika, skierowanych na osłabienie potencjału obronno – gospodarczego”<sup>167</sup>. Dodaje przy tym ważną uwagę w kwestii identyfikacji zagrożeń mówiąc, że stan bezpieczny cechuje brak zagrożenia lub niski stan napięcia polityczno – militarnego uznany za normalny w dłuższym okresie. Wynika z tego wniosku, że do zagrożeń nie należy zaliczać wszystkich niekorzystnych oddziaływań a jedynie te, które wyraźnie odbiegają od stanu „normalnego”<sup>168</sup>. Ten autor nie wyjaśnia czym się charakteryzuje i jaki jest to „normalny stan” napięcia. Można wstępnie oprzeć się na intuicyjnym rozumieniu, tego czym są zagrożenia o niskiej intensywności.

W związku z fragmentarycznym ujęciem zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, podejmowane były próby zbudowania definicji całościowej. Taki zamierzony rezultat wydaje się zawierać następująca definicja: „Zagrożenie gospodarcze – stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój

<sup>164</sup> Por. S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach wschód - zachód*, PISM, Warszawa 1990, s. 22-23.

<sup>165</sup> G. Junne, S. Nour, *Internationale Abhängigkeiten*, Frankfurt a Main 1974., za: S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, wyd. cyt. s. 23.

<sup>166</sup> Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 15.

<sup>167</sup> Por. W. Stankiewicz, *Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka*, Łódź 1986, s. 29.

<sup>168</sup> Por. W. Stankiewicz, *Zagadnienia...*, We wstępnej definicji bezpieczeństwa ekonomicznego „...to taki stan zagrożenia potencjału obronno-ekonomicznego, który charakteryzuje pokojową gospodarkę obronną i nie wymaga podejmowania dodatkowych działań ochraniających wzrost i wykorzystanie tego potencjału”, s. 30.

ekonomiczny zgodny z określonymi kierunkami i tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo - obronny”<sup>169</sup>. Jak łatwo zauważyć treść cytowanej definicji odnosi się do zagrożeń wartości zarówno na płaszczyźnie ogólnoeconomicznej jak i na płaszczyźnie gospodarczo – obronnej. Ponadto akcentuje, że zagrożenia mogą pochodzić zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i wewnętrznych. Wydaje się zatem, że jest to w miarę pełne, chociaż ogólne określenie istoty zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego.

Łącząc przedstawione stanowiska należy stwierdzić, że zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa ekonomicznego państwa) identyfikowane będą z takimi zewnętrznymi i wewnętrznymi procesami, które mogą skutkować brakiem zdolności gospodarki do zaspokajania uzasadnionych potrzeb, lub **utrata adekwatności albo pogłębieniem niedopasowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa do sprostania wymogom konfliktów zagrażających bezpieczeństwu państwa.**

W tym kontekście użytecznym narzędziem identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa może być ocena stanu bezpieczeństwa (jako odwrotność, przeciwstawność bezpieczeństwa). Punktem wyjścia dla tych ocen jest używany przez J. Świniarskiego trychotomiczny podział procesów biologicznych, na procesy “rozwoju”, “stabilizacji” i “gnicia”, stanowiące o jakości istnienia i życia<sup>170</sup>. To spostrzeżenie wskazuje bowiem, że „organizm gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa” także może mieć różne formy istnienia, które mogą być ocenione z punktu widzenia kryteriów bezpieczeństwa, jako bezpieczne lub niebezpieczne. **Objawami utraty bezpieczeństwa** i jego braku jest proces regresji, “degradacji” lub “gnicie”.

W oparciu o ten sposób rozumowania możemy twierdzić, że gospodarka i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa znajdują się w stanie niebezpieczeństwa kiedy występuje regres gospodarczy, lub zbyt niski w stosunku do potrzeb stopień zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Można też

<sup>169</sup> Bezpieczeństwo gospodarcze, Opracowanie zbiorowe, AON, Warszawa 1994.

<sup>170</sup> Zob. J. Świniarski, Dylematy ..., op. cit.

stwierdzić, że jest to taka forma istnienia, która nie zapewnia trwania, przetrwania, nie mówiąc o rozwoju.

Dla określenia specyfiki zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa istotne znaczenie ma także przywołane wcześniej rozumienie zagrożeń w kategoriach „umierania dla innych”, lub „życia dzięki śmierci innych”. Ten sposób postrzegania zagrożeń jest niezwykle cenny z punktu widzenia ekonomii, ponieważ istotą rynków są właśnie zagrożenia tego typu, a odpowiadającą im formą jest konkurencja. Pozwala to wybrnąć ze sprzeczności pomiędzy stabilizacją, jako jedną i istotnych cech bezpieczeństwa ogólnego i państwa, a konieczną destabilizacją wynikającą z rynkowej konkurencji, wymuszającą przestrzeganie reguł efektywnościowych stanowiących o rozwoju, a więc o bezpieczeństwie ekonomicznym.

Jednak z całą mocą należy podkreślić, że taki sposób postrzegania zagrożeń dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, może mieć tylko ograniczone zastosowanie. Wynika to z faktu, że kształtowanie tej sfery opiera się głównie na decyzjach politycznych. Dopuszczenie mechanizmu rynkowej alokacji zasobów w obszarze służącym tylko bezpieczeństwu GPB stanowi tylko (np. przetargi na dostarczanie dóbr i usług organizowane przez jednostki wojskowe). Znacznie szerzej wykorzystanie rynkowych mechanizmów jest dopuszczane do obszaru podwójnego zastosowania. Warunkiem tego jest w pewnym zakresie stabilność reguł gry rynkowej (określanych w procesie politycznym), a więc stabilność polityczna (wewnętrzna i zewnętrzna), lub szerzej bezpieczeństwo polityczne państwa.

Zagrożeniem będzie więc niedostosowanie podmiotów do funkcjonowania i realizacji celów, pod naciskiem konkurencji. Drugą stroną tego stanowiska będzie identyfikowanie zagrożeń z brakiem zmian strukturalnych (jak to ujmuje J. Świniarski: umieranie dla innych, by inni mogli żyć)<sup>171</sup>. Zagrożeniem jest hamowanie wymiany struktur (zarówno sfery realnej jak i sfery regulacji) przestarzałych i nieefektywnych na struktury nowe, sprawniejsze.

Przedstawione sposoby rozumienia zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa ekonomicznego), niezależnie od przyjętej

---

<sup>171</sup> Por. J. Świniarski, *O naturze ...*, op. cit., s. 178.

perspektywy badawczej, za podstawę ich określenia przyjmują zakres czy też poziom realizacji chronionych wartości. Stąd też możliwość utraty tych wartości lub ich niepełna realizacja są łączone z występowaniem zagrożeń, rozumianych jako oddziaływania niosące te niepożądane skutki. Istnieje w związku z tym potrzeba określenia tych skutków, aby na tej podstawie stwierdzić czy pojawiły się zagrożenia.

Selekcji zagrożeń z pośród różnorodnych oddziaływań można dokonać tylko na podstawie przyjęcia odpowiednich kryteriów. Dlatego do identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa należy przyjąć kryteria zbudowane na podstawie przewidywanych *skutków* negatywnych oddziaływań. Jest to ważne stwierdzenie, jeżeli kryteria mają spełniać funkcję filtra wychytującego z odpowiednim wyprzedzeniem możliwość pojawienia się destrukcyjnych oddziaływań na gospodarkę. Ponadto określone kryteria są niezbędną podstawą obiektywizacji ocen w analizach bezpieczeństwa państwa. Ustalić bowiem należy przed czym należy się bronić - co jest równoznaczne z ustaleniem (identyfikacją) zagrożeń - a w konsekwencji zdecydować jakie przeciwdziałania podjąć i jakie do tego użyć środki. Trafne decyzje można podjąć tylko na podstawie poprawnie zidentyfikowanych zagrożeń.

Kryteria<sup>172</sup>, rozumiane jako zasady wyznaczające sposób osądzania skutków destrukcyjnych oddziaływań na bezpieczeństwo gospodarcze i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa, wyprowadzane powinny być z nadrzędnego systemu wartości. Jednak kryteria odnoszące się do zagrożeń w sposób oczywisty opierać się muszą na czynnikach prowadzących do destrukcji tych wartości. Ten sposób poszukiwań pozwala na ustalenie listy przyczyn uniemożliwiających osiągnięcie pożądanego stanu. W oparciu o te stwierdzenia przyjmuje się, że zagrożeniami gospodarczego bezpieczeństwa państwa będą te oddziaływania (zjawiska i procesy), które mogą doprowadzić do:

- zahamowania rozwoju gospodarczego lub utraty zdolności rozwojowych;
- pogorszenie pozycji kraju mierzonej udziałem w tworzeniu dochodu narodowego i międzynarodowym podziale pracy w stosunku do gospodarek otoczenia zagranicznego;

---

<sup>172</sup> Por: Encyklopedia Powszechna PWN, t. 2. Warszawa 1984, s. 629.

- utraty swobody (suwerenności) podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych i gospodarczo obronnych oraz ich optymalizacji;
- utraty zdolności do dostarczania wystarczającej ilości dóbr i usług;
- utraty możliwości utrzymania pożądanego poziomu potencjału militarnego i rezerw gospodarczych w czasie pokoju ;
- utraty szeroko rozumianego zaplecza w czasie wojny dla wojsk walczących.

Sformułowane kryteria identyfikacji zagrożeń odnoszą się do pewnych dających się przewidywać progów krytycznych w gospodarce i gospodarczych podstawach bezpieczeństwa państwa (w tym jej powiązań z zagranicą), poniżej których naczelne wartości stanowiące o bezpieczeństwie kraju nie będą mogły być realizowane i chronione<sup>173</sup>.

Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie zjawiska wyrażone ujemnymi wskaźnikami (np. wyrażone spadkiem wydobywania węgla) należy wiązać z kategorią zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Zagroženiami nie będą te zjawiska i procesy, które przywracają ich adekwatność do zadań i funkcji wynikających ze zmian sposobów realizacji bezpieczeństwa państwa lub oczyszczają ze zbędnych mocy wytwórczych i produktów pomimo że statystyka odnotuje związany z tym spadek produkcji. Inaczej mówiąc do zagrożeń nie zalicza się tej części zjawisk, dzięki którym dokonują się zmiany jakościowo - strukturalne, podnoszące efektywność i zdolności GPB do dostarczania odpowiednich dóbr. Warunkiem jest jednak płynne zastępowanie elementów struktury przestarzałych elementami nowoczesnymi.

Podobnie nie należy zaliczać do zagrożeń ograniczenia swobody w podejmowaniu decyzji gospodarczo-obronnych wynikających np. umów handlowych czy wchodzenia w skład ugrupowań integracyjnych, jeżeli są one zgodne własnymi preferencjami kraju i suwerennie dokonanego wyboru.

Kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju – jak wcześniej wskazano – jest uwarunkowane zarówno czynnikami zewnętrznymi jak i wewnętrznymi. Stąd też w zależności od miejsca położenia źródła (pewnego

---

<sup>173</sup> Każdy kraj formułuje swoje naczelne wartości w formie racji stanu. Jej zawartość najczęściej jest odzwierciedleniem poziomu rozwoju, potencjału gospodarczego i aspiracji.

systemu) zagrożenia oddziałujące na ten podsystem można podzielić na dwie zasadnicze i równorzędne grupy, tj.:

- zagrożenia zewnętrzne;
- zagrożenia wewnętrzne.

W oparciu o takie rozróżnienie, gospodarczy potencjał zagrożeń GPB, w zależności od położenia (miejsca), można podzielić na dwie grupy:

- zewnętrzny potencjał zagrożeń ( $P_{zew}$ );
- wewnętrzny potencjał zagrożeń ( $P_{wew}$ ).

Jednak ze względu na zakres tego opracowania przedmiotem rozważań będzie tylko zewnętrzny potencjał zagrożeń GPB. Ten potencjał może oddziaływać kanałami powiązań gospodarczych z zagranicą - rzeczowych i informacyjnych. Miarą tego potencjału może być wielkość środków możliwych do zaangażowania w celach destrukcyjnych, lub wielkość i ważność przepływów środków ekonomicznych, które mogą zostać przerwane. Zewnętrzny potencjał zagrożeń istnieje jako wiązka odpowiadająca strukturze powiązań. Najważniejsze z pośród nich grupują się w przepływach:

- towarów i usług;
- ludzi i kapitałów;
- technologii i sztuki zarządzania.

Z listy istniejących i możliwych do określenia przykładów tego potencjału w odniesieniu do Polski, warto wymienić kilka, takie jak:

- nierównorzędnosc znaczenia dla siebie partnerów w stosunkach ekonomicznych, co może przejawiać się w formie zależności handlu zagranicznego, technologicznej, kapitałowej, itp.;
- zależność od dostaw (pozyskiwania) istotnych dla funkcjonowania i rozwoju gospodarki czynników, jak np. zależność surowcowo - energetyczna od jednego partnera;
- zależność kredytowo-płatnicza, wyrażona brakiem zdolności kraju do obsługi i redukcji zadłużenia zagranicznego bez istotnego obniżenia rozwoju i konsumpcji;

- wymuszone uzależnienie sfery regulacji gospodarki, wyrażone np. koniecznością uzgadniania polityki gospodarczej i gospodarczo-obronnej z międzynarodowymi instytucjami finansowymi;
- wymuszone ograniczenie udziału w międzynarodowej wymianie (eliminacja z rynków) produktów uznanych za „wrażliwe” przez najsilniejszych partnerów, itp.

Według Z. Kołodziejaka zagrożenie zewnętrzne związane jest m.in.<sup>174</sup>:

- ze stopniem i charakterem zależności ekonomicznej,
- geopolitycznym układem powiązań gospodarczych stopniem i charakterem zaburzeń (dysharmonii) w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych,
- różnymi formami oddziaływania w ramach wojny gospodarczej.

Na płaszczyźnie ekonomiczno – obronnej przedmiotem zainteresowań są zagrożenia gospodarki obronnej (albo szerzej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa). Można je podzielić - podobnie jak na płaszczyźnie ogólnoeconomicznej - na dwie zasadnicze grupy, tj.:

- zewnętrzne zagrożenia ekonomiczno-obronne;
- wewnętrzne zagrożenia ekonomiczno-obronne.

W zależności od położenia źródeł (miejsca) potencjału zagrożeń ekonomiczno-obronnych, można wyróżnić:

- zewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno-obronnych;
- wewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno-obronnych.

Zewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno-obronnych może istnieć w różnych formach. Jako przykładowe można wymienić:

- brak alternatywnych źródeł zaopatrzenia gospodarki w surowce lub produkty strategiczne pozyskiwane z zewnątrz;
- brak trwałej współpracy (powiązań) o odpowiedniej skali z przemysłem obronnym krajów w ramach sojuszniczych ugrupowań;
- eliminacja z międzynarodowych rynków uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- struktura i charakter zagranicznych inwestycji w sektory gospodarki, które mają istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa;

<sup>174</sup> E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ...*, op. cit., s. 22.

- ograniczenia dostępu do nowoczesnych technologii produkcji i wykorzystania dóbr służących bezpieczeństwu, itp.

Obok porządkowania zagrożeń według źródeł i przedmiotu oddziaływań można stosować także inne kryteria klasyfikacji. Dla przykładu - w zależności od charakteru źródeł (impulsu) możliwych destrukcyjnych oddziaływań, czyli sfer z której pochodzą destrukcyjne oddziaływania - wyróżnić można zagrożenia:

- rzeczowe, które mogą powodować negatywne skutki w rozmiarach i strukturze GPB;
- informacyjne, wywołujące dezorganizację funkcjonowania bądź nietrafne kierunki rozwoju GPB.

### **3.3.3. Potencjał zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (wybrane przykłady)**

Istniejący w otoczeniu zewnętrznym (międzynarodowym) naszego kraju potencjał zagrożeń GPB może być rozpatrywany w wymiarze:

- globalnym - związanym z procesami globalizacji i zmianą układów gospodarczych w skali ogólnej, napięć, niestabilności i barier ekonomicznych i ekologicznych ważnych dla całego świata. Ma to ważne znaczenie dla Polski z dwóch powodów:
  1. bezpośredni, to rosnące znaczenie dla rozwoju Polski jej udziału w wymianie międzynarodowej, kontakty i uczestniczenie w instytucjach i organizacjach międzynarodowych a także wpływ na rozwój uregulowań międzynarodowych stosunków gospodarczych;
  2. pośredni, ponieważ stosunek partnerów zagranicznych (ugrupowań, instytucji, przedsiębiorstw) do Polski jest w znacznym stopniu funkcją kształtu międzynarodowych stosunków ekonomicznych w skali światowej, (np. relacje UE z USA i Japonią mają wpływ na proces rozszerzania UE);
- regionalnym, postrzeganym głównie przez pryzmat procesów integracyjnych niosących wyzwania dla polskiej gospodarki i skutki wynikające z procesów dostosowawczych, warunków przyjęcia lub skutków wydłużającego się oczekiwania na przyjęcie do UE;

- dwustronnych, rozpatrywanych w kategoriach współzależności lub jednostronnej zależności ekonomicznej.

Najbardziej powszechnym zjawiskiem w ramach procesów rozwojowych współczesnego świata jest postępująca globalizacja obejmująca różnorodne sfery społeczno – gospodarcze i kulturowe państw i narodów. Do nich należy pośród innych globalizacja produkcji przemysłowej, całych gałęzi przemysłu (sektorów) i globalizacja firm. Jest to najważniejsza zmiana w gospodarce światowej ostatnich lat związana z oddziaływaniem czynnika technologicznego. Współczesne, sterowane komputerowo procesy technologiczne umożliwiają integrację poszczególnych faz produkcji w zakładach rozmieszczonych na różnych obszarach kuli ziemskiej.

Te procesy nie omijają także sfery gospodarczo – obronnej. Znane dobrze są przykłady lokowania produkcji zbrojeniowej (produktu finalnego lub jego istotnych części) poza granicami kraju, jak np. istotnych części do włoskiego śmigłowca w Polsce. Jednak istnieją także przykłady pozorowania takich działań. Skutkiem tego jest pojawienie się możliwości eliminacji rodzimej produkcji, poprzez podaż międzynarodową.

Kolejnym przykładem może być opanowywanie wydobycia i przetwarzania ważnych surowców przez zagraniczne lub transnarodowe korporacje. Skutkiem tego może być utrata suwerenności kraju nad ważnym komponentem GPB państwa.

Zjawisko globalizacji prowadzi do stopniowego ograniczenia autonomii poszczególnych państw, wymuszając na rządach podejmowania pewnych działań w sferze polityki podatkowej, ubezpieczeń społecznych, ochrony środowiska naturalnego, polityki wobec zagranicznych inwestorów, zgodnych z wymaganiami określonymi na globalnych rynkach towarowych i kapitałowych. Należy przy tym zauważyć, że globalizacja nie zmniejszyła jeszcze w znaczącym stopniu możliwości podejmowania suwerennych decyzji przez wielkie mocarstwa, lecz ograniczyła już takie możliwości większości państw średnich i małych. Oznacza to, że rządy coraz słabiej panują na procesem kształtowania zgodnie ze swoją racją stanu struktur i funkcjonowania GPB.

Procesy globalizacji tworzą także globalne rynki pracy dla najlepszych specjalistów. Właśnie tylko niewielka grupa najwyżej wykwalifikowanych

pracowników jest grupą najbardziej mobilną. Będzie się ona przemieszczała w zależności od atrakcyjności warunków pracy i płacy, osłabiając często możliwości i potencjał rozwojowy swoich, często względnie ubogich krajów. Nadmierny odpływ najwyżej wykwalifikowanych pracowników pozbawia często biedniejsze kadry naukowych, menedżerskich i fachowych, koniecznych do wzrostu i sprawnego funkcjonowania GPB.

Obok wymienionych skutków globalizacja tworzy szereg innych zagrożeń dla poszczególnych państw i ich gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (tabela 4).

Tabela 4

### Globalizacja – zagrożenia dla państwa narodowego

Brak równowagi wewnętrznej	Ze strony małych nacjonalizmów, grup etnicznych itp.
Brak równowagi zewnętrznej	Potrzeba bezpieczeństwa regionalnego i światowego;
Zależność gospodarcza	Od światowych organizacji gospodarczych i finansowych
Integracja społeczna	Rozwój światowych standardów praw człowieka, kontakty zawodowe
Integracja techniczna	Zależność od światowych sieci komunikacyjnych oraz najnowszych osiągnięć technicznych zwiększa podatność na załamania
Zależność ekologiczna	Groźba skażenia środowiska, globalnego ocieplenia itp., nierozwiązywalna w ramach jednego państwa.

Źródła: T.G. Mc Grew i E.G. Lewis, *Global politics*, Cambridge 1992 i E. Luard, *The Globalization of Politics: The Changed focus of political action in the modern world*, New York 1990; za: A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s.15.

Procesy globalizacji powodują to, że znikają całe gałęzie produkcji i usług, często ważnych elementów GPB (np. baraż przemysłu, chemii czy usług). Niekiedy na ich a ich miejsce powstają nowe, jednak nie odpowiadające już wymogom bezpieczeństwa państwa. Zmusza to rządy poszczególnych państw do śledzenia tych zmian i prowadzenia elastycznej a niekiedy kosztownej polityki przemysłowej, infrastrukturalnej, a także rozwoju oświaty i różnych form szkolenia zawodowego.

We współczesnym świecie nasila się zjawisko globalizacji rynków finansowych. Bardzo duża mobilność na współczesnych rynkach finansowych powoduje, że rządowi coraz trudniej prowadzić „racjonalną” z punktu widzenia interesów ich kraju, 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<sup>175</sup>.

W ramach globalizacji zachodzi 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, Argentynie i innych krajach świata, lecz brak odpowiednich regulacji. Trzeba podkreślić, iż dotychczas nie stworzono sprawnych mechanizmów, które pozwalałyby średniemu państwu o otwartej gospodarce rynkowej na efektywne ingerowanie w te rynki<sup>176</sup>.

W dużej części są to kapitały spekulacyjne, na działanie których jesteśmy szczególnie narażeni, gdyż pojawienie się ich grozi destabilizacją gospodarki. Przede wszystkim może pogłębić się penetracja gospodarki polskiej przez międzynarodowy kapitał spekulacyjny, który może napływać i odpływać w rytm zmian sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych (kapitałowych). Niewątpliwym skutkiem będzie rozchwianie kursów walutowych, kursów złotego do innych walut, stopy procentowej, które będą prowadzić do destabilizacji systemu finansowego gospodarki polskiej. Ze względu na wynikającą stąd niepewność, efektem będzie ograniczenie transakcji w obrotach handlowych z zagranicą (zarówno przez eksporterów i importerów krajowych i zagranicznych).

---

<sup>175</sup> A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 25.

<sup>176</sup> Gwałtowny odpływ kapitałów zagranicznych, w tym w znacznej mierze spekulacyjnych oraz ich działalność przyczyniło się do powstania w wielu krajach kryzysu finansowego. Odpływ kapitału spekulacyjnego spowodował duże perturbacje na rynku finansowym Argentyny, m.in. miała miejsce duża utrata wartości przez miejscową walutę.

Może to skutkować w przypadku zachwiał, zmniejszeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w takich krajach jak Polska (poza wielkimi i atrakcyjnymi prywatyzacjami). Prawdopodobnie zmusi to nasz kraj do oparcia rozwoju gospodarczego w znacznie większej mierze niż byśmy chcieli na kapitale krajowym. Jego źródeł należy poszukiwać w tworzonych w tym celu rezerwach finansowych, rosnących zyskach, czy też w odpowiedniej polityce kredytowej.

Coraz większe otwarcie polskiej gospodarki niesie ze sobą szereg zagrożeń dla dziedzin dotychczas ochronianych przez państwo. Proces ten jest powiązany z trendem globalizacji gospodarki światowej. Odnosi się to do takich obszarów jak rynek finansowy<sup>177</sup>, hutnictwo, przemysł paliwowy, transport samochodowy i kolejowy, telekomunikacja, energetyka, rolnictwo wraz z szeroko rozumianym sektorem żywnościowym. Efektem otwarcia polskiej gospodarki jest już widoczny wzrost konkurencji na naszym rynku. W rezultacie może dojść do daleko posuniętej destrukcji obszaru podwójnego zastosowania polskich GPB.

Wszelkie prognozy dotyczące przyszłego rozwoju gospodarczego i kształtu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski mogą ujawniać pewne odchylenia od rzeczywistości. Jest to wynikiem tego, iż dzisiaj także perspektywy rozwojowe gospodarki światowej obarczone są dużym współczynnikiem niepewności.

Duży wpływ na rozwój naszej gospodarki i zagranicznych powiązań gospodarczych podstaw bezpieczeństwa będzie miał rozwój sytuacji w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR. ponieważ większość z krajów należących do Wspólnoty Niepodległych Państw jest naszymi naturalnymi dostawcami surowców, rynkami zbytu i dostaw do sektora zbrojeniowego (głównie części i remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego). Poza republikami bałtyckimi gospodarki tych państw znajdują się w stanie słabości gospodarczej i dlatego znacznie bardziej żywiołowo reagują na wszelkiego rodzaju zachwiania. W tej sytuacji trudno obecnie oprzeć na nich trwały rozwój naszej gospodarki bez odpowiedniej interwencji państwa np. w formie wspierania eksportu poprzez udzielanie rządowych gwarancji.

---

<sup>177</sup> Obecnie już ponad 60 % sektora bankowego znajduje się w rękach zagranicznych inwestorów. Jaki będzie to miało wpływ na rozwój Polski trudno jest dzisiaj jednoznacznie powiedzieć. Przeciwnicy tak szerokiego otwarcia sektora finansowego zwracają uwagę na utratę kontroli nad nim przez polskie władze. Natomiast zwolennicy twierdzą, iż dzięki takiemu posunięciu polskie banki zostaną wzmocnione finansowo, otrzymają know how, a efektem tego będzie wzrost ich konkurencyjności.

Jednym z elementów tych działań będzie zrównoważenie deficytu handlowego. Jego utrzymywanie się jest główną przyczyną deficytu obrotów bieżących handlu zagranicznego, a utrzymywania się takiej sytuacji w dłuższym okresie oznacza narastanie zadłużenia zagranicznego (życie na kredyt ze znanymi z przeszłości skutkami).

Tabela 5

### Zmiany globalnej konkurencji

Dekada	Warunek	Zagrożone sektory i branże w poszczególnych krajach
Lat 1960-tych	Intensywność pracy	Przemysły: tekstylny, obuwniczy,
Lat 1970-tych	Intensywność kapitału	Przemysły: samochodowy, maszynowy i chemiczny,
Lat 1980-tych	Technologia	Przemysł elektroniczny (elektronika użytkowa) i telekomunikacyjny,
Lat 1990-tych	Informacja	Sektor finansów i usług, środki masowego przekazu i globalne systemy produkcji (sieci globalne),

Źródło: J.M. Stopford i S. Strange, *Rival-States, Rival Firms; Competition for World Market Shares*, Cambridge 1991, s. 36, za: A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 33.

Wzrostowi znaczenia czynnika technologicznego nie towarzyszy jednakże, poza nielicznymi wyjątkami, wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju gospodarek poszczególnych państw.

Klasycznym już przykładem jest sprzeczność 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 ekonomiczne poprzez ograniczenie swoich wymiany gospodarczej z zagranicą lub z partnerami od których mogą płynąć zagrożenia (a w rezultacie zmniejszenie uzależnienia od wymiany zagranicznej). Wzrost bezpieczeństwa ekonomicznego 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<sup>178</sup>.

### 3.3.4. Operacjonalizacja zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

#### 3.3.4.1. Procedury identyfikacji zagrożeń gospodarczych

Znacznie częściej od rozwiniętych definicji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (gospodarki narodowej) – które to również odnoszą się do zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, podawane są zwarte ich określenia, najczęściej wśród innych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Treść tych kategorii jest określana najczęściej poprzez negatywne skutki oddziaływań. W modelowaniu systemowym jakościowe ujęcie pozwoliło wyróżnić ze względu na cechy źródeł i obiektów zagrożeń takie ich typy jak: polityczne, militarne, ideologiczne, ekonomiczne, kulturowe, informacyjne, techniczne, zdrowotne i psychiczne. Stąd też „zagrożenia ekonomiczne [w domyśle: są to oddziaływania, które mogą spowodować takie skutki jak: - przyp. S.K.] (*zahamowanie rozwoju gospodarczego lub utrata zdolności rozwoju ekonomicznego, możliwości optymalizacji rozwoju i swobody decyzji w sprawach gospodarczych*)”<sup>179</sup>.

Potwierdzeniem takiego podejścia jest definiowanie **zagrożeń politycznych**. Odnoszone są one do racji stanu (wartości) i postrzegane są jako rodzaj zagrożenia w wyniku którego może zaistnieć sytuacja sprzyjająca naruszeniu interesów przyjętych za podstawowe<sup>180</sup>. Bardziej skonkretyzowane spojrzenie na polityczny segment bezpieczeństwa państwa prowadzi do wyróżnia dwóch rodzajów zagrożeń, w zależności od miejsca ich powstawania: zagrożenia polityczne zewnętrzne i zagrożenia polityczne wewnętrzne, z tym że ten drugi rodzaj jest utożsamiany zagrożeniami zewnętrznymi. W pierwszym znaczeniu zagrożenia polityczne określane są jako: „*stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji,*

<sup>178</sup> Por. A. Lubbe, op. cit., s. 68.

<sup>179</sup> Por. P. Sienkiewicz, Modelowanie ..., op. cit., s. 56-57.

<sup>180</sup> Por. Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 32.

a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe”<sup>181</sup>. W drugim znaczeniu (sprowadzonym do zagrożeń zewnętrznych), stwierdza się, że jest to rodzaj zagrożenia, „w wyniku którego zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa. Źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościenne)”<sup>182</sup>.

Z kolei zagrożenia **militarne** państwa określane są jako: „...taki splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej – w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej)”<sup>183</sup>.

Podobną treść uzyskują inne typy zagrożeń. Podobny sposób identyfikowania zagrożeń bezpieczeństwa stosuje S. Dworecki, mówiąc, że „Zagrożenia (...) mogą powstać w dziedzinie politycznej (np. izolacja polityczna, szantaż polityczny), społeczne (np. ograniczenie lub zerwanie współpracy kulturalnej, naukowo-technicznej, turystycznej), **gospodarczej** (np. ograniczenie lub zerwanie wymiany handlowej, pomocy finansowej) lub jednocześnie w kilku dziedzinach – w dowolnej konfiguracji”. Jednocześnie trzeba zauważyć, że przedstawiony wyżej sposób wyróżniania zagrożeń stanowi dyrektywę do dalszych rozważań: podstawę identyfikacji i selekcji zagrożeń z pośród różnorodnych oddziaływań, stanowią skutki, które te oddziaływania mogą wywołać.

Na podstawie zaistnienia tych procesów można oceniać skalę zagrożeń i wyciągnąć w tej sprawie następujące wnioski:

- Jeżeli realizowane są bez przeszkód wartości, które przyjęto jako kryteria bezpieczeństwa ekonomicznego, **a w tym rozwój** gospodarczy, to znaczy że nie występuje stan niebezpieczeństwa, czyli system gospodarczy jest w pełni bezpieczny. Taki stan to, z punktu widzenia bezpieczeństwa, brak negatywnych (destrukcyjnych) skutków oddziaływań.

<sup>181</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996, s. 90.

<sup>182</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>183</sup> S. Dworecki, Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, AON Warszawa 1994, s. 25.

- Stan **stabilizacji** bezpieczeństwa i zagrożeń osiąga gospodarka, która zapewnia **trwanie i przetrwanie**. Jest to sytuacja, która pozwala realizować potrzeby na pewnym już osiągniętym poziomie albo kiedy gospodarka dostosowuje się do niepełnej realizacji potrzeb, zwłaszcza rozwojowych. Taka gospodarka osiąga stan pewnej stabilizacji i funkcjonuje pomimo oddziaływania destrukcyjnych oddziaływań (realizujących się zagrożeń) o niskiej intensywności. Może to być w pewnym okresie stan normalny.

Przywołane definicje i kryteria identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa pozwalają na zbudowanie macierzy zagrożeń (schemat 7). Powstała ona z przecięcia strumieni destrukcyjnych oddziaływań z przewidywanymi skutkami. Kryteria identyfikacji spełniają tu rolę „filtra” umożliwiającego „wychwycenie” zagrożeń gospodarczego bezpieczeństwa państwa z ogółu negatywnych oddziaływań<sup>184</sup>.

Schemat 7

### Matryca zagrożeń

- KRYTERIA (skutki)	ODDZIAŁYWANIA (negatywne)			
	zewnętrzne		wewnętrzne	
	rzeczowe	informacyjne	rzeczowe	informacyjne
1. Zahamowanie rozwoju gospodarczego i utrata zdolności rozwojowych;	T	T	T	T
2. Utrata suwerenności w podejmowaniu decyzji gospodarczych;	T	T	N	N
3. Utrata zdolności do dostarczania w wystarczającej ilości dóbr i usług do zaspokojenia potrzeb związanych	T	T	T	T

Gdzie: T – skutki o znamionach zagrożeń gospodarczych;  
N – brak skutku o znamionach zagrożeń gospodarczych.

Opracowanie własne.

Istotnym problemem identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa są procedury ich identyfikacji.

<sup>184</sup> W stosunku do części możliwych negatywnych oddziaływań, używa się określenia „wyzwania”.

Gospodarka narodowa poddawana jest różnorodnym oddziaływaniom pochodzącym zarówno z otoczenia zewnętrznego jak i z wnętrza własnego organizmu państwowego. Powstaje zatem **problem ich oceny i wartościowania**. Ustalić bowiem należy, które z pośród nich to oddziaływania pozytywne (korzystne, konstruktywne) a które to oddziaływania negatywne (destrukcyjne). Poczynić trzeba również pewne założenia, w tym to, że zagrożeniami nie będą zjawiska i procesy wynikające z samej istoty mechanizmu rynkowego, jak niepewność i ryzyko w działalności gospodarczej **wynikające zwłaszcza z wewnętrznej i międzynarodowej konkurencji**.

Narzędziem pozwalającym na identyfikację zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa może być zastosowanie odpowiedniej procedury (schemat 8), odwołującej się do selekcji zagrożeń ze względu na oddziaływania pozytywne (korzystne, konstruktywne) oraz na oddziaływania negatywne (destrukcyjne).

Istotą zaproponowanej procedury jest dążenie do **wyselekcjonowania** w oparciu o ustalone i zobiektywizowane kryteria **zagrożeń ekonomicznego bezpieczeństwa państwa**.

Przyjęcie definicji a także kryteriów identyfikacji nie uwalnia od dalszych problemów z rozumieniem zagrożeń. Nie wiadomo bowiem co może spowodować taką sytuację, kiedy może dojść do utraty bądź do ograniczenia chronionych wartości, ani jakie są źródła zagrożeń. Wyjściem z tej sytuacji może być operacjonalizacja, które pozwala wejrzeć w strukturę zagrożeń i sytuacje tworzące zagrożenia.

#### **3.3.4.2. Metodologiczne podstawy i założenia operacjonalizacji**

Operacjonalizacja kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego i jego zagrożeń jest zabiegiem celowym, jeżeli chce się głębiej wniknąć w ich istotę, źródła i strukturę. Podejmowane działania w tym kierunku w ramach ekonomiki obrony opierały się na wyprowadzeniu zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa ze zbioru konfliktów. Poddanie ich zabiegom formalizacji pozwoliły na identyfikację elementów konfliktów zagrażających bezpieczeństwu i ich cech, które mogą być mierzone bezpośrednio, lub pośrednio poprzez parametryzację cech jakościowych

(niemierzalnych). Stanowisko prezentowane w pracy opiera się na takim właśnie kierunku postępowania.

Ogólnie można przyjąć, że założonym efektem operacjonalizacji powinno być uzyskanie:

- zobiektywizowanych ocen zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego poprzez odpowiednie pomiary;
- określenie czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ekonomicznego;
- wskazania możliwości podjęcia odpowiednich działań (czynności) służących osiągnięciu pożądaných stanów;

Realizację tego zamiaru można zapewnić poprzez:

- kwantyfikację kategorii ekonomicznego bezpieczeństwa państwa i jego zagrożeń;
- budowę operacyjnego modelu zagrożeń bezpieczeństwa gospodarczego;
- kompatybilność sposobów rozpatrywania zagrożeń bezpieczeństwa gospodarczego z innymi obszarami bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza politycznym i militarnym;

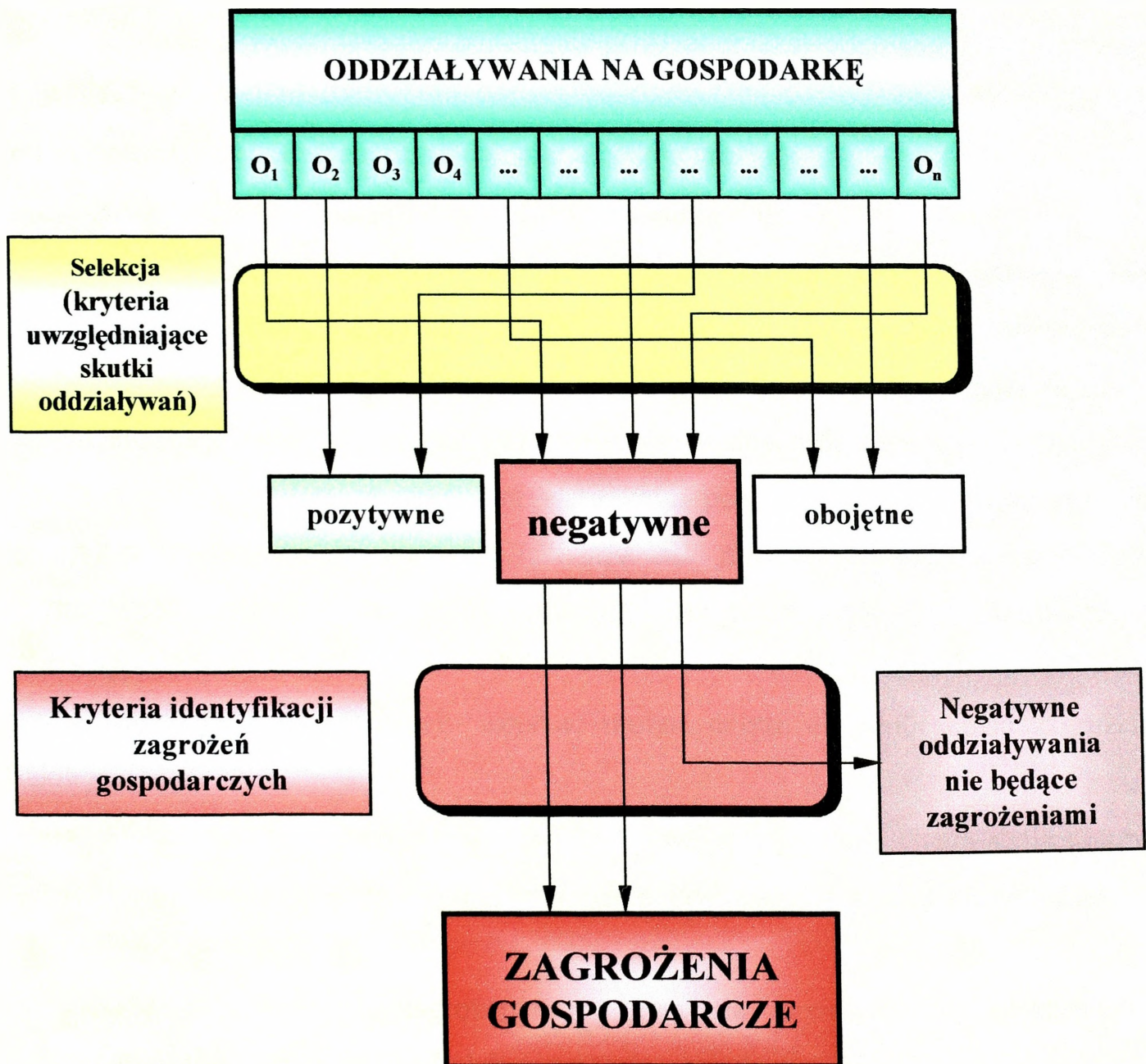
Prowadząc rozważania w przedstawionym wyżej kierunku należy uwzględnić już istniejący dorobek w zakresie operacjonalizowania zagrożeń, zarówno w ujęciu systemowym (ten kierunek reprezentuje P. Sienkiewicz<sup>185</sup>), jak i poprzez wykorzystanie teorii konfliktów (ten sposób określania zagrożeń proponuje W. Stankiewicz<sup>186</sup>). Obaj autorzy są zgodni co do tego, że wyjaśnienie kategorii bezpieczeństwa nie jest możliwe bez wcześniejszej operacjonalizacji zagrożeń.

---

<sup>185</sup> P. Sienkiewicz, Modelowanie bezpieczeństwa systemów, Zeszyty Naukowe AON, nr 3/4, Warszawa 1991.

<sup>186</sup> W. Stankiewicz, Struktura sprzeczności integracji militarno-gospodarczej, w: Obrona a integracja gospodarcza, SGPiS i WAP, Warszawa 1987; Tenże: Konflikt i bezpieczeństwo, Zeszyty Naukowe AON, nr 3/4, Warszawa 1991.

## Procedura identyfikacji zagrożeń gospodarczych



Wykorzystanie podejścia systemowego pozwala zidentyfikować elementy, ich właściwości i sytuacje, które warunkują wystąpienie zagrożeń. Już na początku można stwierdzić, że koniecznym warunkiem wystąpienia zagrożeń jest istnienie co najmniej dwóch obiektów (podmiotów):

- pierwszy, to źródło zagrożenia,
- drugi, to obiekt zagrożenia.

Kolejnym warunkiem jest posiadanie przez te obiekty odpowiednich zdolności, lub inaczej potencjałów, którym można przypisać wielkości mierzalne. W zależności od miejsca obiektu w sytuacji systemowej można wyróżnić:

- zdolność (potencjał) źródła do generowania zagrożeń,
- zdolność (potencjał) obiektu zagrożenia do przeciwstawienia się destrukcyjnym oddziaływaniom (określona wrażliwość obiektu zagrożeń),

Upraszczając, zgodnie z tym podejściem zagrożeniem jest sytuacja, w której potencjał zagrożeń przewyższa lub jest równy potencjałowi obronnemu.

Ponadto dodajmy, że ostatnim warunkiem powstania zagrożeń jest istnienie powiązań między tymi obiektami („*relacje lub funkcje*”), które tworzą kanały przepływu oddziaływań oraz impulsu uruchamiającego potencjał zagrożeń i potencjał obronny.

Dzięki takiemu podejściu uzyskać można dalsze elementy opisu zagrożeń, takie jak:

- kierunek i zwrot zagrożenia (jako cechy wektora), co umożliwia analizę sumy i iloczynu zagrożeń, czyli formy oddziaływania wielu źródeł zagrożenia na jeden obiekt;
- trajektoria stanów zagrożenia, co pozwala wyróżnić fazy zagrożenia, np. narastania, wygasania, lub zagrożenia periodycznego.

Są to warunki konieczne, a zarazem wystarczające do identyfikacji wszystkich zagrożeń, w tym zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

Istotą drugiego podejścia jest wyprowadzanie pojęcia „bezpieczeństwo” ze zbioru konfliktów, co może zapewnić spójność doktryny obronnej z poglądami na konflikty zagrażające bezpieczeństwu państwa<sup>187</sup>.

Konflikt, oznaczający zderzenie, wstrząs lub zaburzenie jest krańcowym przypadkiem sprzeczności. Opis i charakterystyka konfliktów pozwala wyodrębnić konflikty interesujące badacza. Cechy konfliktów pozwalają je klasyfikować a każda z cech może być mierzona. Oznacza to że mogą być poddane operacjonalizacji. Wśród cech wymienia się: Przedmiot sporu, rodzaj środków użytych w sporze, podmiot konfliktu, czas i przestrzeń. Dla analizy zagrożeń bardzo ważne jest prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu, jako cecha złożona związana z cechami elementarnymi wymienionymi uprzednio. Na tej podstawie W. Stankiewicz proponuje następującą definicję: „zagrożenie to stan wywołany możliwością zaistnienia określonego konfliktu”<sup>188</sup>. Aby dojść do zoperacjonalizowania pojęcia bezpieczeństwa, ten autor rozwija pojęcie potencjału obronnego, który poddaje się mierzeniu. W konkluzji stwierdza, że „potencjał obronny jest (...) zdolnością państwa do sprostania wymogom określonego konfliktu”<sup>189</sup>. Efektem jest propozycja następującej definicji: „bezpieczeństwo jest to stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym państwa” ( $B \rightarrow Z = P$ )<sup>190</sup>.

Do przeprowadzenia operacjonalizacji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego w tej pracy posługiwać się można propozycjami obu stanowisk w kwestii parametryzacji zagrożeń, ponieważ pierwsze daje możliwość identyfikacji źródeł i pomiaru potencjałów, natomiast drugie wskazuje na możliwości parametryzacji przyczyn (impulsów) zagrożeń i możliwości ich wystąpienia (prawdopodobieństwo).

Zoperacjonalizowanie zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wiązało się z podjęciem odpowiednich zabiegów metodycznych. Najważniejsze polegały na:

---

<sup>187</sup> Por: W. Stankiewicz, *Konflikt i ...*, op. cit., s. 39.

<sup>188</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>189</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>190</sup> Ibidem, s. 45.

I. Przeniesieniu „wojskowej” perspektywy badawczej na kwestie bezpieczeństwa gospodarczego. Dzięki temu zabiegowi wyróżnia się:

1. dwie przeciwstawne strony<sup>191</sup> - *zagrożającą* i *zagrożoną*, dysponującymi określonymi potencjałami;
2. konflikty uruchamiające destrukcyjne oddziaływania jednej ze stron oraz przeciwdziałania strony poddanej tym oddziaływaniom;

II. Zastosowaniu programu badawczego *ekonomiki obrony*, polegającego na rozpatrywaniu gospodarki narodowej przez pryzmat jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z różnorodnymi konfliktami.

III. Wykorzystaniu ekonomicznych narzędzi analizy procesów gospodarczych, jak np. związków przyczynowo - skutkowych i statystyki ekonomicznej.

Na tej podstawie można stwierdzić, że każde państwo posiada mniejszą lub większą zdolność do negatywnego (destrukcyjnego) oddziaływania na partnerów i podejmowania działań we własnej obronie. Generowanie zagrożeń tak samo jak i podejmowanie odpowiednich przeciwdziałań wymaga angażowania w tym celu pewnych środków ekonomicznych. Źródłem ich pozyskiwania jest tkwiący w gospodarce<sup>192</sup>:

- strony zagrażającej - **potencjał negatywny** (destrukcyjny, zagrożeń) **gospodarki (Pz)**, rozumiany jako **zdolność do destrukcyjnego oddziaływania** na system gospodarczy;
- strony zagrożonej - **potencjał obronny gospodarki (Po)**, rozumiany jako **zdolność do przeciwstawienia się** destrukcyjnym oddziaływaniom innego systemu gospodarczego **lub wewnętrznym impulsom negatywnym**;

Fakt istnienia dającego się zidentyfikować *potencjału negatywnego* nie oznacza powstania sytuacji zagrożeń. Przykładem mogą być stojące naprzeciw siebie przez dziesiątki lat armie, które nie wchodzą w starcie. Ten potencjał jest obojętny do chwili jego uruchomienia. Z tych powodów podstawowe znaczenie ma rozróżnienie

<sup>191</sup> Te przeciwstawne strony mogą być ujmowane w aspekcie zewnętrznym jako dwie (lub więcej) gospodarki, albo w aspekcie wewnętrznym jako odmienne grupy interesów, koncepcji politycznych lub ekonomicznych.

<sup>192</sup> Por. A. Szymanek, Wektorowy model zagrożenia obiektu, Materiały na sympozjum: „Bezpieczeństwo systemów”, ITWL, Warszawa 1990, za: P. Sienkiewicz, „Modelowanie bezpieczeństwa systemów”, „Zeszyty Naukowe”, AON, nr 3(4), Warszawa 1991.

pomiędzy **potencjałem** rozumianym jako zasób, a **oddziaływaniem** rozumianym jako strumień powstały w wyniku uruchomienia całości lub części potencjału (zasobów).

Do przekształcenia tego potencjału w zagrożenia lub realne strumienie destrukcyjnych oddziaływań, konieczne jest zaistnienie sprzeczności prowadzących do konfliktu (tzn. pomiędzy podmiotem dysponującym potencjałem zagrożeń a innym podmiotem, na który może być ten potencjał skierowany).

W tym miejscu warto wprowadzić rozróżnienie pomiędzy **sytuacją konfliktową a konfliktem**<sup>193</sup>. **Sytuacja konfliktowa** występuje wtedy, kiedy strony formułują sprzeczne ze sobą cele i dysponują możliwościami ich osiągnięcia, ale nie podejmują działań zmierzających do ich realizacji. Ścisłe rozumienie **zagrożeń** odnosi się właśnie do tej sytuacji. Z kolei **konflikt**, to zderzenie działań mających na celu osiągnięcie sprzecznych (wykluczających się) celów (interesów), a wynik zderzenia tych działań decyduje o rozwiązaniu konfliktu.

W oparciu o przyjęte pojęcia potencjału a także sytuacji konfliktowej i konfliktu możemy wykorzystać - po odpowiedniej modyfikacji - już określone w literaturze formy oddziaływania na zachowania innych podmiotów (przeciwnika). Oddziaływania będą wywoływać odpowiednie dostosowania w gospodarce.

Konflikty zagrażające gospodarczemu bezpieczeństwu państwa nie są i nie muszą być stałym elementem rzeczywistości. W przyszłości mogą występować z pewnym **prawdopodobieństwem**, które - zgodnie z odpowiednią teorią - zawiera się w przedziale  $<0,1>$ , czyli od zdarzenia niemożliwego do pewności że wystąpi. Wynika to z faktu, że prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów gospodarczych (**pk**) jest zależne od wielu czynników, w tym pozaekonomicznych. Oznacza ponadto, iż zmienia się ono w zależności od tego czy zaszły zdarzenia warunkujące konflikt, a także od ich wagi.

Zatem koniecznym zabiegiem w celu dokonania identyfikacji zagrożeń gospodarczych, staje się **przewidywanie** powstawania w określonej perspektywie *sytuacji konfliktowych* a także hipotetycznych skutków przyszłych konfliktów gospodarczych. Stąd też czas jest kolejnym czynnikiem oceny zagrożeń.

---

<sup>193</sup> Por. N. Klatka, *Konflikt i gra*, Wyd. MON, Warszawa 1971, s. 115.

Prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktów zmienia się w czasie, a przy założeniu warunków rozwoju daje się oszacować na określony moment lub okres przyszłości.

Przewidywanie powstawania konfliktów w sferze ekonomicznej - podobnie jak w sferze militarnej czy politycznej - jest niezwykle trudne i często zawodne. Warunkiem minimalizowania rozbieżności pomiędzy oczekiwanymi zagrożeniami a rzeczywistymi strumieniami destrukcyjnych oddziaływań jest trafny dobór i obiektywizacja czynników wpływających na powstawanie sytuacji konfliktowych.

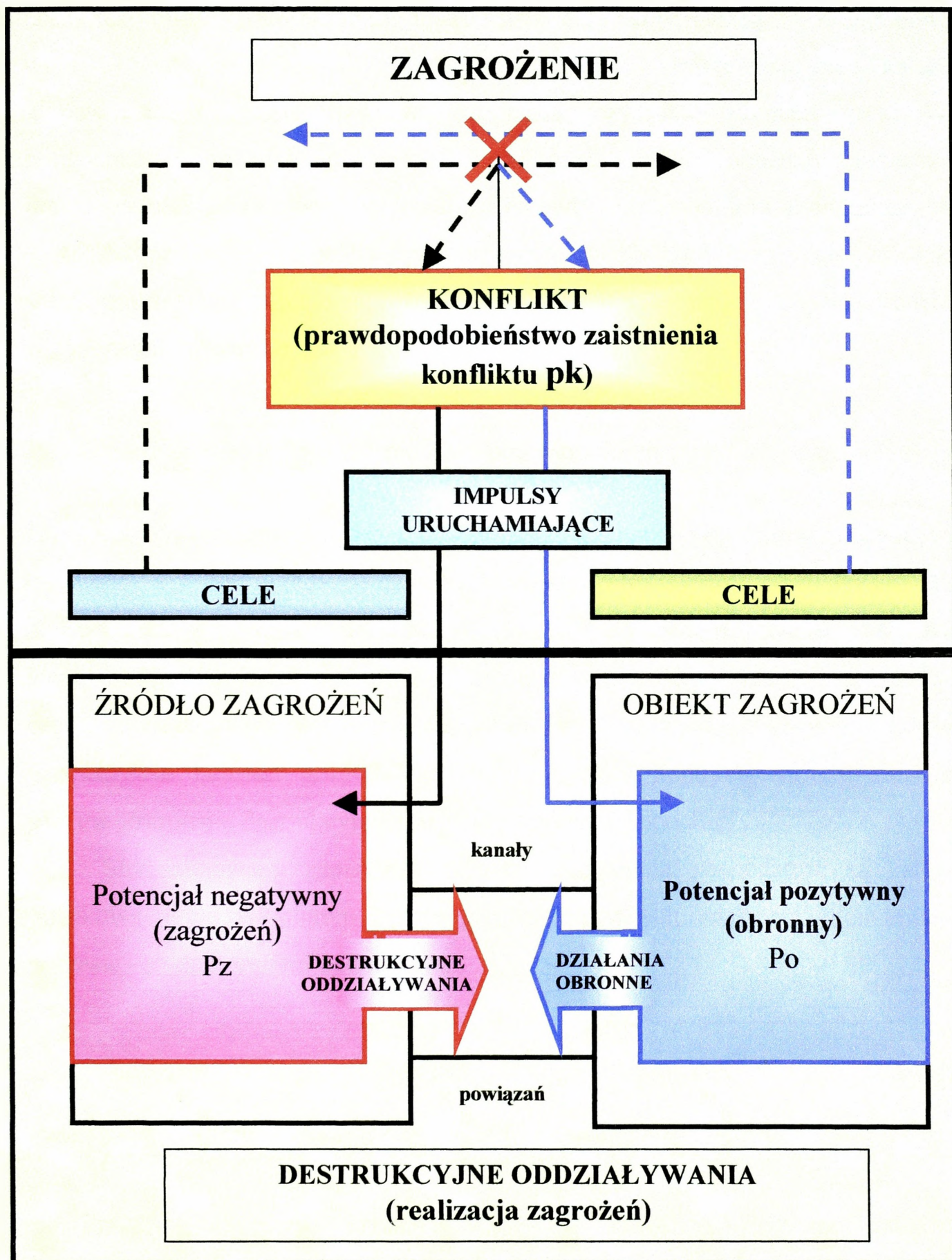
Wyniki dotychczasowych rozważań prowadzą do wniosku, iż **koniecznym warunkiem** powstania konfliktu gospodarczego jest istnienie:

- przedmiotu sporu (konfliktu);
- sytuacji konfliktowej (zamierzonej lub przypadkowej);

Wchodzenie w sytuacje konfliktowe we względnie wyodrębnionej sferze ekonomicznej, zależne jest - jak już wyżej wspomniano - od wielu czynników. Najbardziej ważne wydają się zaproponowane poniżej, takie jak:

- charakter przedmiotu sprzeczności;
- wielkość środków możliwych do zastosowania;
- stosunek potencjałów gospodarczych stron przewidywanego konfliktu;
- rachunek korzyści i kosztów;
- wzajemne znaczenie powiązań gospodarczych stron konfliktu;
- ograniczenia prawno-międzynarodowe i instytucjonalne;
- dotychczasowa częstotliwość i skuteczność stosowania określonego przedmiotu w rozstrzyganiu sporów.

Zagrożenia i destrukcyjne oddziaływania



Opracowanie własne.

Niezwykle istotnym czynnikiem tworzenia sytuacji konfliktowych jest **wola wchodzenia w konflikty** gospodarcze. Określa ją głównie czynnik polityczny, a jego ocena leży poza wyodrębnioną w miarę ściśle sferą ekonomiczną<sup>194</sup>. Z tego powodu wola wchodzenia w konflikty gospodarcze będzie traktowana jako kategoria w pewnym sensie zewnętrzna w stosunku do czynników ekonomicznych. Wola polityczna może korygować (tj. podwyższać lub obniżać) oszacowane prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu na podstawie czynników ekonomicznych.

Przeprowadzone próby parametryzacji wszystkich ważnych czynników składających się na pojęcie zagrożeń gospodarczych upoważniają do przedstawienia w zoperacjonalizowanej postaci definicji tej kategorii:

$$\mathbf{Z}_j^{(t)} \leq \mathbf{S}_n^{(t)} = \mathbf{Pz} * \mathbf{pk}^{(t)}; \quad \text{pod warunkiem że: } \mathbf{S}_n^{(t)} \in \mathbf{K}_z;$$

**Interpretacja:** zagrożenia gospodarczego bezpieczeństwa ( $\mathbf{Z}_j$ ) tworzą przewidywane (w chwili „t” lub przedziale czasu) strumienie destrukcyjnych oddziaływań, jednak pod warunkiem, że wywołane przez nie skutki ( $\mathbf{S}_n^{(t)}$ ) będą mieścić się w kryteriach identyfikacji ( $\mathbf{K}_z$ ). Źródłem tych zagrożeń jest możliwość przekształcenia całości lub części gospodarczego potencjału zagrożeń ( $\mathbf{Pz}$ ) przez oczekiwany w określonej perspektywie konflikt gospodarczy (wyrażony prawdopodobieństwem zaistnienia  $\mathbf{pk}^{(t)}$ ) w strumienie destrukcyjnych oddziaływań na gospodarce.

Sformalizowany zapis wskazuje, że zagrożenia gospodarcze są kategorią wynikową a ich wymiarem będzie przepływ pewnych wielkości ekonomicznych w czasie - czyli strumieni oddziaływań.

<sup>194</sup> Przykładem może być stosowanie sankcji gospodarczych dla osiągnięcia celów politycznych w stosunkach pomiędzy krajami, albo np. strajk dla wymuszenia lub zaniechania pewnych działań wewnątrz kraju.

## Zarys systematyki zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego

**ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO**

- Oddziaływanie, które może spowodować zahamowanie rozwoju gospodarczego lub utratę zdolności rozwoju ekonomicznego, możliwości optymalizacji rozwoju i swobody decyzji w sprawach gospodarczych).
- Na płaszczyźnie obronno-ekonomicznej, zespół czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, uruchomienie których doprowadzić może do zaburzeń w rozwoju potencjału obronno-ekonomicznego.
- Takie zewnętrzne i wewnętrzne procesy, które mogą skutkować brakiem zdolności gospodarki do zaspokajania uzasadnionych potrzeb, lub utratą adekwatności albo pogłębianiem niedopasowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwu do sprostania wymogom zagrażających konfliktów.

<b>Kryterium wyróżnienia</b>	<b>Zakres (wymiar) treści pojęcia „zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego”</b>
Zakres pojęciowy	1. Działania lub stany, które mogą doprowadzić do utraty istotnych wartości. 2. Stan, w którym gospodarczy potencjał zagrożeń skorygowany prawdopodobieństwem zaistnienia konfliktu gospodarczego przewyższa gospodarczy potencjał obronny.
Płaszczyzny	1. Ogólnoekonomiczne (społeczno-ekonomiczne) – dot. całości gospodarki. 2. Obronno-ekonomiczne (wojenno-ekonomiczne) – dot. gosp. pods. bezp. (GPB).
Forma	1. Przedmiotowe - surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne, żywnościowe itp. 2. Podmiotowe – współzależności, zależności, siła i trwałość powiązań.
Źródła	1. Zewnętrzny potencjał zagrożeń. 2. Wewnętrzny potencjał zagrożeń.
Możliwość zaistnienia	1. Źródła i konflikty potencjalne. 2. Źródła i konflikty realne.
Zakres zagrożonych wartości	1. Utrata zdolności rozwojowych. 2. Utrata osiągniętego poziomu rozwoju i pozycji w układzie międzynarodowym. 3. Utrata zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem.
Forma	1. Rzeczowe. 2. Informacyjne (regulacyjne).
Intensywność	1. Narastające. 2. Opadające. 3. Cykliczne.
Związek z procesami	1. Rozwojowe. 2. Integracyjne.
Miejsce w systemie gospodarczym	1. Strukturalne. 2. Funkcjonalne.

Opracowanie własne.

Wewnętrzny potencjał zagrożeń gospodarczych oddziałuje poprzez współzależności wewnętrznych czynników reprodukcji gospodarczej.

Źródłem wewnętrznego Pz może być głębokie zachwianie lub utrzymywanie niekorzystnych proporcji w tworzeniu i podziale Produktu Krajowego Brutto (PKB), deformacje mechanizmu funkcjonowania gospodarki zmniejszające efektywność gospodarowania lub błędne kierunki polityki gospodarczej, które samodzielnie albo w połączeniu prowadzą do zjawisk o znamionach zagrożeń (zgodnie z przyjętymi kryteriami). Także naturalne bariery rozwojowe takie jak np. wielkość i struktura krajowych zasobów naturalnych, istniejący aparat produkcyjny, ludność w wieku produkcyjnym, itp. stanowią przesłanki powstawania w tych obszarach zagrożeń, jakkolwiek same zagrożeniami nie są.

Wewnętrzny potencjał zagrożeń może wyrażać się w różnych formach, a mianowicie jako:

- niedobór środków na rozwój i potrzeby modernizacyjne gospodarki (w tym gospodarczych podstaw bezpieczeństwa);
- głębokie deformacje działania mechanizmu rynkowego;
- wielkość i struktura niewykorzystanych czynników produkcji (bezrobocie, nieczynne moce wytwórcze);
- deficyt budżetowy i dług publiczny;
- zbyt małe rozmiary nakładów na „produkcję” dóbr i usług publicznych jak np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, itp.;
- destrukcyjne konflikty społeczne na tle ekonomicznym;
- niedorozwój infrastruktury techniczno - ekonomicznej gospodarki narodowej, itd.

Lista wewnętrznych czynników generujących zagrożenia jest długa. Według Z. Kołodziejaka tworzą ją<sup>195</sup>:

- niski poziom zintegrowania gospodarki krajowej,
- wadliwa jej struktura,
- trudności w efektywnym wykorzystaniu postępu technicznego,
- występowanie wąskich gardeł,

---

<sup>195</sup> Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ...*, op. cit., s. 22.

- słaba efektywność,
- niska elastyczność produkcji i inne.

Wewnętrzny zaś potencjał zagrożeń ekonomiczno – obronnych może zobrażować następująca przykładowa ich lista:

- niewystarczające w stosunku do potrzeb środki przeznaczone na cele związane z bezpieczeństwem (nakłady bezpośrednie i pośrednie) albo ich nieodpowiednia struktura;
- ograniczony popyt na dobra służące bezpieczeństwu, które może wytworzyć własna gospodarka;
- zbyt szczupłe w stosunku do potrzeb związanych z bezpieczeństwem utrzymywanie zdolności produkcyjnych, rezerw i zapasów w gospodarce;
- brak skutecznych uregulowań zapewnienia świadczeń różnych podmiotów gospodarczych na rzecz bezpieczeństwa;
- nieprzygotowanie odpowiedniej infrastruktury spełniającej wymogi bezpieczeństwa i przyjęcia sojuszniczej pomocy, itp.

## ZAKOŃCZENIE

Podjęte i przeprowadzone rozważania w kwestii **identyfikacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku** upoważniają do sformułowania szeregu wniosków.

**Pierwszy.** Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (każdego państwa, a także grupy państw) na początku XXI wieku jest funkcją współczesnych wyzwań rozwojowych świata, rozumianych jako **sytuacji nowej, trudnej i wymagającej odzewu oraz podjęcia stosownych działań**. Sprostanie im wymaga wypracowania modelu postępowania, który musi być poprzedzony identyfikacją przyszłych stanów rzeczy, zjawisk, zdarzeń, procesów i trendów, które następnie powinno się uwzględniać w toku obmyślenia danej działalności. Wskazówek o tym, co można antycypować bazując na stanie obecnym należy upatrywać we właściwościach trendów (megatrendów) rozwojowych. Użytecznymi w ich identyfikacji mogą się okazać prognozy dotyczące przyszłych kryzysów, konfliktów zbrojnych i wojen, a w konsekwencji także identyfikacji kierunków przemian ładu międzynarodowego - zarówno w ujęciu globalnym, jak i w skali naszego kontynentu. Trzeba przy tym mieć świadomość, że każde **wyzwanie**, zawiera w sobie zarówno **szansę**, jak i **zagrożenie**.

**Drugi.** Zabiegiem pomocnym w identyfikacji wyzwań rozwojowych współczesnego świata jest rozpoznanie jego tendencji i trendów rozwojowych. W badaniach zmian cywilizacyjnych, dla opisanie tendencji uniwersalnych uzasadnionym wydaje się przywołanie kategorii megatrendu – postrzeganej jako powszechnej tendencji rozwojowej utrzymującej się przez dłuższy okres czasu. W sytuacji wielości podejść uzasadnionym wydaje się przyjęcie, że rozważając ogólnie kwestie wyzwań rozwojowych należy łączyć je ściśle z właściwościami siedmiu megatrendów, którymi są: globalizacja, rewolucja informacyjna i informatyzacja, skokowy rozwój wiedzy w dziedzinie techniki i produkcji, demografia (eksplozja demograficzna i dysproporcje z niej wynikające), środowisko naturalne i ekorozwój, demokracja i kapitalizm oraz „zderzenie” cywilizacji. Wszystkie one będąc w swej istocie zjawiskami obiektywnymi, przenikają do wielu

sfer i dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, a także wielu innych. Wśród wielowymiarowych przekształceń, które one generują, daje się również zauważyć ich wpływ na budowę i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa – tak w wymiarze narodowym, jak i sojuszniczym. Należy się spodziewać, że zarówno w bliższej jak i dalszej perspektywie będą one coraz silniej oddziaływać na ich rozwój, przynosząc zarówno szereg nowych szans i możliwości rozwoju jak i zagrożeń dla nich.

**Trzeci.** Przychylając się do poglądu, iż w nadchodzącej epoce starcia cywilizacji mogą stanowić największe zagrożenie dla pokoju światowego, a oparty na cywilizacjach ład międzynarodowy jest najpewniejszą gwarancją zapobieżenia wojnie światowej podkreślić należy, iż w wyłaniającym się nowym porządku światowym coraz bardziej uwidacznia się wzrastająca świadomość przynależności cywilizacyjnej, narodowej, religijnej licznych ludów i narodów, różniących się znacząco między sobą pod wieloma względami, które spajają odmienne systemy wartości, religie, światopoglądy, obyczaje oraz stosunki społeczne. Łączy je na ogół bliskość terytorialna, podobieństwo doświadczeń historycznych. Ta odmienność cywilizacyjna może jednak rodzić zjawiska niebezpieczne i destrukcyjne, a także przemoc i ekspansję. Stąd też koniecznym i pożądanym wydaje się budowa nowego ładu międzynarodowego. Obecny („postzimnowojenny”) bowiem, znajduje się we wstępnej fazie swojej ewolucji, ujawniając cechy „przejściowości” i ryzyka. Efektywność tego ładu jest funkcją możliwości sprawowania przywództwa światowego przez USA. Również za przejściowy należy uznać obecny ład europejski, charakteryzujący się wielokrotną asymetrią (różne standardy dobrobytu, bezpieczeństwa i stopnia integracji) między Zachodem Europy a jej resztą. Formułując zaś wymagania dotyczące kierunków tworzenia oraz przyszłego kształtu światowego oczekiwać należy, że będzie on zmierzał w kierunku przekształcenia się w wielobiegunowy świat (wielu cywilizacji) bądź „koncertu” mocarstw światowych (ośrodków mocarstwowych). Dla Europy podstawowym wyzwaniem politycznym jest i pozostanie problem integracji. Dobrą zaś podstawą dla jego prognozowania powinno stać się uchwycenie zmiany charakteru najważniejszych organizacji (instytucji) europejskich (NATO, UE, OBWE). Nie można jednak zapominać o tym, że

przejściowość obecnego ładu zawiera w sobie naturalne ryzyko określonych turbulencji, które rozkłada się w skali świata nierównomiernie, lokując się generalnie w obszarach Azji, Afryki i na obrzeżach Europy.

**Czwarty.** Identyfikacja wyzwań związanych z zagrożeniem pokojowego przekształcenia ładu międzynarodowego, zagrożeniami bezpieczeństwa jest zabiegiem nieodzownym, ale dalece nie wystarczającym na użytek koncepcji strategicznych, czy też koncepcji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o możliwe skutki określonych zagrożeń, o przyszłe (niepożądane) stany - **o modele grożących nam kryzysów i wojen**. Największym bowiem wyzwaniem jest uzyskanie i utrzymanie określonej gotowości do zapobiegania tym zjawiskom i do reagowania na nie. Zagrożenia kryzysowe mogą przerodzić się w różnego rodzaju, odmienne ze względu na skalę i podłoże kryzysy. Grożące nam konflikty i wojny, mogą przyjmować różny charakter i wyróżniać się wielokrotną asymetrią (sił, środków, metod, a także ... kultur i systemów wartości). Dla polskiej tradycji i kultury strategicznej uczestnictwo w tego typu konfliktach to zjawisko nowe - to wyzwanie. Rozważania, analizy, prognozy dotyczące ewentualnych kryzysów prowadzą do konkluzji, iż prawdopodobieństwo ich zaistnienia jest wysokie, szczególnie w określonych rejonach świata i Europy. Taki rozkład prawdopodobieństwa zaistnienia określonych typów kryzysów i wojen, wymaga wypracowania nowych wymagań w stosunku do sił zbrojnych, zmuszając państwa – tak w wymiarze narodowym jak i sojuszniczym – do ich gruntownej przebudowy. Nowe warunki bezpieczeństwa, charakteryzujące się relatywnym odprężeniem, pozwalają bardziej aniżeli poprzednio na dokonanie systemowych, zorientowanych na dalszą przyszłość zmian - reform w siłach zbrojnych.

**Piąty.** Filozofia postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (GPB) zasadza się na zbiorze założeń (definicyjne, identyfikacyjne, treści zachodzących procesów, strukturalne, pełnionych funkcji, organizacyjne) wyznaczających ich zakres i obszar. Wskazane kryteria i założenia pozwalają przybliżyć istotę gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. W podjętych rozważaniach przyjęto, że tworzy ją ta część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego bezpieczeństwa.

Stanowi ją obszar gospodarki narodowej służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa 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 bezpieczeństwa. Materialną bazę dla wszystkich segmentów tworzących bezpieczeństwo stanowi gospodarka narodowa, co oznacza, że rolę komponentu gospodarczego w systemie bezpieczeństwa państwa określa teoria ekonomii, zgodnie z której twierdzeniami, to właśnie gospodarka musi dostarczyć środki niezbędne poszczególnym segmentom bezpieczeństwa ogólnego, przeznaczając na ten cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych. Patrząc na GPB z punktu widzenia kryterium podejścia identyfikacyjnego, da się wyróżnić dwa radykalnie odmienne ich rodzaje, a mianowicie narodowe i sojuszniczo-integracyjne. **Wyzwaniem czasów jest to, aby filozofia podejścia narodowego została zastąpiona sojuszniczo-integracyjnym.** Zmianę tą uzasadnia z jednej strony fakt członkostwa Polski w NATO, z drugiej strony zaś z procesy akcesyjne wyznaczające drogę Polski do integracji z Unią Europejską. Patrząc z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania GPO, wymaga to ich postrzegania i wiązania z relacją: bezpieczeństwo narodowe a bezpieczeństwo sojusznicze. Ze względu na **treść procesów** zachodzących w GPB ważnym jest wyróżnienie w niej sfery regulacyjnej i sfery realnej, co jest pochodną postrzegania i rozpatrywania **gospodarki narodowej jako systemu**, w którym dają się wyróżnić dwa podsystemy: realny i regulacji.

**Szósty.** Istota oraz zakres sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest funkcją miejsca i roli gospodarki w systemie bezpieczeństwa państwa, oraz związków jej z obronnością, wyrażającą się podejmowaniem działań na rzecz zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych społeczeństwa oraz potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, będąc podsystemem systemu gospodarczego jako organizm społeczno-ekonomiczny i obronny charakteryzuje 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; zarządzaniem odpowiednim do systemu; celowością działania. Jako taka składa się z czterech układów: instytucjonalno-organizacyjny (typu blokowego); informatycznego; norm etycznych (postępowania) oraz więzi między blokowymi elementami systemu. Patrząc na nią – przez pryzmat relacji pomiędzy gospodarką i bezpieczeństwem państwa - zauważyć trzeba, że jest to **wielki problem ekonomiczny** sprowadzający się do odpowiedzi na pytania: **co wytwarzać, (produkować), jakie dobra i usługi?; w jaki sposób je wytwarzać?; dla kogo produkować, kto je otrzyma?** Mając to na uwadze, możliwości sfery realnej gospodarki można oceniać z dwóch stron: od strony możliwości realizacji zadań gospodarczych (w tym politycznych i militarnych) oraz od strony podatności na naciski zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa występuje w ramach bilansów dóbr finalnych i pośrednich, powiązań kooperacyjnych, poziomu i struktury rezerw i zapasów. Uwzględnia ona wewnętrzne i zewnętrzne źródła zaopatrzenia i zbytu, dostępność w określonym czasie, itp. Wyraża potrzeby 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 niej zawarta jest jej immanentna wewnętrzna sprzeczność, która wynika z faktu, że na gruncie gospodarki typowa sprzeczność występuje pomiędzy warunkami i potrzebami bezpieczeństwa ogólnoeconomicznego, a bezpieczeństwa polityczno – militarnego (co wynika ze różnicowania ich charakteru).

**Siódmy.** Ważną częścią gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest jej sfera regulacyjna. Jej istotą jest to, iż zadania dla gospodarki w zakresie kształtowania bezpieczeństwa ustalane są przez centralne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a realizują je wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej. Tworzą one zhierarchizowane struktury (centralne, sztabowe i obserwacyjno-kontrolne) przy występowaniu silnych i wzajemnych powiązań. Najwyższym i najważniejszym szczeblem w sprawach bezpieczeństwa narodowego, a w tym jego podstaw gospodarczych, są instytucje tworzące supercentrum, to jest: **władza ustawodawcza,**

urząd prezydenta sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i ponoszący główną odpowiedzialność za jego stan oraz **parlament (sejm i senat)**; a także **urząd premiera i rząd** który jest odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa wraz z terenowymi organami administracji państwowej. Do kompetencji tych organów należy określanie celów w zakresie bezpieczeństwa państwa a w tym ich gospodarczych podstaw wraz z wyborem sposobów ich osiągnięcia w ramach posiadanych kompetencji. Ponadto posiadają one uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej jak również odpowiednie narzędzia rynkowe i administracyjne, które stymulują podległe podmioty w pożądanym obszarze i kierunku. Sfera regulacyjna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, ściśle związana jest z systemem kierowania gospodarką obronną, który 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. System ten działa w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób na zasadach samoadaptacji i praw rynku oraz poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę przeciwdziałając negatywnym skutkom w przebieg procesów gospodarczych. Odpowiedzialność za całokształt spraw związanych z utrzymaniem gospodarczych podstaw obronności państwa spoczywa na rządzie i jego wyspecjalizowanych agendach. Jednym z ważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących charakter przekształceń w gospodarce obronnej są wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe oraz prawne rozwiązania sojusznicze. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób, na zasadach samoadaptacji i praw rynku, zaś z drugiej strony poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę, mający na celu przeciwdziałanie niektórym negatywnym skutkom oddziaływania mechanizmu rynkowego na przebieg procesów gospodarczych oraz zapewnienie polskiej racji stanu. Aktualnie obowiązujący system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa jest trudny do sprawnego

zarządzania i koordynowania poczynań, co jest konsekwencją tego, że zmiany i przeobrażenia ustrojowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne.

**Ósmy.** Ład międzynarodowy, obejmujący zewnętrzne bliższe i dalsze otoczenie RP jest istotnym czynnikiem oddziałującym 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 (sprostanie nowym wymaganiom; wykorzystanie szans stwarzanych przez okoliczności i partnerów; brak reakcji na pojawiające się wyzwania i poddanie się możliwości destrukcyjnego - obezwładniającego, zakłócającego - oddziaływania) się do zmieniających się warunków międzynarodowych, 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 gospodarczych 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 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 gospodarczych podstaw obronności państwa na zewnętrzne i wewnętrzne.

**Dziewiąty.** Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa naszego państwa ujawnia liczne relacje, związki i zależności z procesami rozwoju

współczesnego świata. Dostrzec to można w relacjach, związkach i zależnościach rozwoju współczesnego świata, dotyczących dwóch ważkich obszarów budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa: przemysłowego potencjału obronnego oraz bezpieczeństwa energetycznego. Przemysłowy potencjał obronny Polski tworzą cztery zasadnicze grupy podmiotów prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa: przedsiębiorstwa produkcyjne posiadające status spółek akcyjnych, przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo-produkcyjną (modernizacyjną), dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej, jednostki badawczo-rozwojowe, oraz centrale obrotu sprzętem specjalnym z zagranicą. Przeprowadzone w nim zmiany strukturalne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Polityka wobec niego zbyt często sprowadzała się do rozwiązywania doraźnych problemów producentów techniki wojskowej, bez wdrożenia w życie długofalowego programu restrukturyzacji. Nie udało się znaleźć innych niż środki publiczne źródeł finansowania restrukturyzacji, natomiast w budżecie państwa nie wydzielono na jego przebudowę odpowiednio dużych środków. Nie udało się go także dostosować do aktualnych realiów rynku międzynarodowego, czego wyrazem jest stan lub groźba upadłości części przedsiębiorstw. Nie powiodła się prywatyzacja tych przedsiębiorstw. W części z nich występuje duże zadłużenie. Złą sytuację pogłębiają malejące zamówienia na produkcję wojskową ze strony polskich odbiorców. Trudną sytuację komplikuje zjawisko nierytmiczności w składaniu zamówień przez MON, a także przewlekanie się procedur przetargowych. Udział uzbrojenia i sprzętu wojskowego w eksporcie okazał się niewielki, co było spowodowane również brakiem w ofercie handlowej wyrobów finalnych o standardach światowych, konkurencyjnych na rynkach międzynarodowych. Nie sprzyjały jego rozwojowi również tendencje rozwojowe w amerykańskim i zachodnioeuropejskim przemyśle obronnym, który w ostatnich latach konsoliduje się i powoli zatracą ściśle narodowy charakter. Dostosowuje się on do rozwiązań globalizacji i rosnących współzależności. Rozwiązaniom tym sprzyjają procesy tworzenia ponadnarodowych struktur kapitałowych i produkcyjnych (charakterystycznych dla przemysłu obronnego państw NATO) oraz wielonarodowe

programy badawczo-rozwojowe i produkcyjne. Trudno w tej sytuacji znaleźć przekonujące uzasadnienie dla pozostawienia potencjału w zakresie rozwoju i produkcji uzbrojenia, jakim dysponuje Polska, poza rozwijającą się dynamicznie transatlantycką oraz ogólnoeuropejską współpracą w przemyśle obronnym. Pożądaną wydaje się budowa powiązań kapitałowych, produkcyjnych i technologicznych zgodnych z wymaganiami współczesnego świata.

**Dziesiąty.** Z punktu widzenia budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa istotnego znaczenia nabiera bezpieczeństwo energetyczne. Polega ono na zapewnieniu podmiotom gospodarczym zajmującym się zaopatrzeniem w energię, możliwości dysponowania nią w sposób ciągły zarówno w czasie teraźniejszym jak i w przyszłości, w ilości wystarczającej do zaspokojenia potrzeb wszystkich odbiorców i po konkurencyjnej cenie. Charakteryzuje je odporność gospodarki na możliwe zakłócenia w sferze pokrycia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, przy zachowaniu wymagań technicznych i ekonomicznych oraz ochrony środowiska. Decydującą rolę w tym względzie odgrywają takie czynniki jak: ilość i jakość pozyskiwanych zasobów surowców energetycznych, geograficzna struktura importowanych surowców energetycznych, stan infrastruktury energetycznej kraju, potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych, oraz zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska. Mimo, iż obecnie stan zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego kraju nie występuje w formie ujawnionej i brak jest jego wyraźniejszych symptomów ze względów technicznych w najbliższych latach, dla pokrycia niezbędnego wzrostu zapotrzebowania na gaz w gospodarce narodowej wydaje się wskazane zwiększenie wydobycia gazu ze złóż krajowych, mając tego świadomość, że wymaga to również kosztownych inwestycji. Stąd też od państwa należałoby oczekiwać stworzenia mechanizmów prawnych i fiskalnych zachęcających do podejmowania takich decyzji. Bezpieczeństwo energetyczne wymaga także wyznaczenia pewnego stanu samowystarczalności bezpieczeństwa uznanego za wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa w dowiązaniu do dywersyfikacji importu, kształtowania rezerw strategicznych (państwowych), opanowania w uzasadnionym zakresie

substytutów surowców importowanych, jak również tworzenie komplementarnego rozwoju międzynarodowych stosunków ekonomicznych. W integracji militarnej i ekonomicznej z Zachodem, należy widzieć wyzwolenie pozytywnych symptomów bezpieczeństwa energetycznego. Z punktu widzenia prawnego-organizacyjnego jest jednak w tym zakresie jeszcze wiele do zrobienia. Państwo polskie oddziałując metodami rynkowymi nie powinno zapominać o potrzebie bezpieczeństwa energetycznego, które szczególnie dostrzegane jest w krajach zachodnich.

**Jedenasty.** Analiza procesów rozwojowych współczesnego świata dowodzi istnienia z ich strony wielu barier i zagrożeń dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Te dwie sytuacje dotyczą – z jednej strony, wartości chronionych przez państwo, z drugiej zaś do przeciwdziałań zmierzających do redukcji zagrożeń lub ograniczenia skutków destrukcyjnych oddziaływań (czyli odpowiednich działań i nakładów zapewniających pożądaną stan). Jako takie są one nieodłącznym elementem zarówno negatywnej jak i pozytywnej interpretacji budowy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, których stan jest zawsze albo wypadkową albo kompromisem pomiędzy potrzebami związanymi z kształtowaniem pożądanego stanu a możliwościami ich zaspokojenia. Bariery i zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, mimo, że usytuowane przede wszystkim na płaszczyźnie ekonomiczno – obronnej, postrzegać trzeba jako części zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego. Decyduje o tym ich funkcjonalny aspekt. Zagrożeniami gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa będą te oddziaływania (zjawiska i procesy), które mogą doprowadzić do: zahamowania rozwoju gospodarczego lub utraty zdolności rozwojowych; pogorszenia pozycji kraju mierzonej udziałem w tworzeniu dochodu narodowego i międzynarodowym podziale pracy w stosunku do gospodarek otoczenia zagranicznego; utraty swobody (suwerenności) podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych i gospodarczo obronnych oraz ich optymalizacji; utraty zdolności do dostarczania wystarczającej ilości dóbr i usług; utraty możliwości utrzymania pożądanego poziomu potencjału militarnego i rezerw gospodarczych w czasie pokoju oraz utraty szeroko rozumianego zaplecza w czasie wojny dla wojsk walczących.

**Dwunasty.** Gospodarczy potencjał zagrożeń GPB, w zależności od położenia (miejsca), można podzielić na dwie grupy: zewnętrzny potencjał zagrożeń oraz wewnętrzny potencjał zagrożeń. Zewnętrzny potencjał zagrożeń istnieje jako wiązka odpowiadająca strukturze powiązań. Najważniejsze z pośród nich grupują się w przepływach: towarów i usług; ludzi i kapitałów oraz technologii i sztuki zarządzania. Istniejący w otoczeniu zewnętrznym (międzynarodowym) naszego kraju potencjał zagrożeń GPB może być rozpatrywany w wymiarze: **globalnym** - związanym z procesami globalizacji i zmianą układów gospodarczych w skali ogólnej, napięć, niestabilności i barier ekonomicznych i ekologicznych ważnych dla całego świata. Ma to ważne znaczenie dla Polski z dwóch powodów: bezpośredni, to rosnące znaczenie dla rozwoju Polski jej udziału w wymianie międzynarodowej, kontakty i uczestniczenie w instytucjach i organizacjach międzynarodowych a także wpływ na rozwój uregulowań międzynarodowych stosunków gospodarczych; oraz pośredni, ponieważ stosunek partnerów zagranicznych (ugrupowań, instytucji, przedsiębiorstw) do Polski jest w znacznym stopniu funkcją kształtu międzynarodowych stosunków ekonomicznych w skali światowej, (np. relacje UE z USA i Japonią mają wpływ na proces rozszerzania UE); **regionalnym**, postrzeganym głównie przez pryzmat procesów integracyjnych niosących wyzwania dla polskiej gospodarki i skutki wynikające z procesów dostosowawczych, warunków przyjęcia lub skutków wydłużającego się oczekiwania na przyjęcie do UE; **dwustronnym**, rozpatrywanych w kategoriach współzależności lub jednostronnej zależności ekonomicznej.

**Trzynasty.** Identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa sprzyjać powinno zbudowanie macierzy zagrożeń, w oparciu o zderzenie strumieni destrukcyjnych oddziaływań z przewidywanymi skutkami. Wymaga to jednak wypracowania procedur ich identyfikacji, **oceny i wartościowania** oraz operacjonalizacji. Procedury te są zabiegiem celowym, pozwalającym głębiej wniknąć w ich istotę, źródła i strukturę. Powinny one również pozwolić na: zobiektywizowanych ocen zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego poprzez odpowiednie pomiary; określenie czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ekonomicznego; wskazania możliwości podjęcia odpowiednich działań (czynności) służących osiągnięciu pożądanego stanu. Dzięki takiemu podejściu uzyskać można

dalsze elementy opisu zagrożeń, takie jak: kierunek i zwrot zagrożenia (jako cechy wektora), co umożliwia analizę sumy i iloczynu zagrożeń, czyli formy oddziaływania wielu źródeł zagrożenia na jeden obiekt; trajektorii stanów zagrożenia, co pozwala wyróżnić fazy zagrożenia, np. narastania, wygasania, lub zagrożenia periodycznego. Są to warunki konieczne, a zarazem wystarczające do identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju

## BIBLIOGRAFIA

### A. Publikacje zwarte

1. Balcerowicz B., Pokój i „nie-pokój”, Wyd. „Bellona”, Warszawa 2002.
2. Barber B., Dżihad kontra Mc Świat, Warszawa 2000.
3. Bauman Z., Globalizacja, Warszawa 2000.
4. Bezpieczeństwo gospodarcze, Opracowanie zbiorowe, AON, Warszawa 1994.
5. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Wyd. „Scholar”, Warszawa 1997.
6. Bolkowska Z., Skowronek Cz., Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997.
7. Brzeziński Z., Wielka szachownica, Wyd. Bertelsmann Media, Warszawa 1998.
8. Dworecki S., Od konfliktu do wojny, AON, Warszawa 1996.
9. Dworecki S., Zagrożenie bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
10. Ekonomia bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, AON, Warszawa-Brno 2000.
11. Ekonomia obrony, W. Stankiewicz (red.), AON, Warszawa 1994.
12. Encyklopedia powszechna PWN, PWN, Warszawa 1984.
13. Frejtag E., Mika T., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Radom 1996.
14. Garthoff R., The Great Transition: American - Soviet Relations and the End of the Cold War, Washington 1994.
15. Goban-Klas T., Sienkiewicz P., Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania, Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.
16. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, J. Płaczek (red.), AON, Warszawa 2001.
17. Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1995.

18. Góralski W., Japonia, Działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa. Warszawa 1992.
19. Gwiazda A., Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998.
20. Heisbourg F., Wojny, Warszawa 1998.
21. Hitch C.J., McKean R.N., Ekonomia obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965.
22. Huntington S., Zderzenie cywilizacji, Warszawa 1998.
23. Kaczmarek J., Słowiński A., Bezpieczeństwo, Świat – Europa – Polska, Warszawa 1998.
24. Kennedy P., Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1994.
25. Kennedy P., U progu XXI wieku (Przymiarka do przyszłości), Londyn 1994.
26. Klatka N., Konflikt i gra, Wyd. MON, Warszawa 1971.
27. Kłodziński R., Bezpieczeństwo energetyczne Polski – Stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego, AON, Warszawa 2002.
28. Kołtonowski S., Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych, AON, Warszawa 1998.
29. Kornai J., Anti - Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych, Warszawa 1977.
30. Kornai J., Niedobór w gospodarce, Warszawa 1985.
31. Kuźma T., Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, AON, Warszawa 2000.
32. Kuźma T., Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001.
33. Lange O., Ekonomia polityczna. Tom I i II, PWN, Warszawa.
34. Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1998.
35. Leksykon wiedzy wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.
36. Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2002.
37. Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 1999.

38. Mc Rae H., Świat roku 2020, Warszawa 1996.
39. Meadows D., Meadows D.L., Randers J., W. Behrens III, Granice wzrostu, PWE, Warszawa 1973.
40. Megatrendy cywilizacyjne, W.J. Pajestka (red.), Warszawa 1994.
41. Michałowski S., Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach wschód-zachód, PISM, Warszawa 1990.
42. Molek W., Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych), AON, Warszawa 1996.
43. Naisbitt J., Megatrendy, Poznań 1997.
44. Nasiłowski M., System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Key Tex Warszawa 1992.
45. Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, PWN, Warszawa 1996.
46. Perczyński M., Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji ustrojowej, Warszawa 1994.
47. Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, Z. Stachowiaka (red), AON, Warszawa 2001.
48. Polityka gospodarcza, B. Winiarski (red.), PWN, Warszawa 2001.
49. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, R. Kuźniar (red.), Wyd. „Scholar”, Warszawa 2001.
50. Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium, AON, Warszawa 2000.
51. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, Kryptonim „KAPPA”, Część I, R. Wróblewski (red.), AON, Warszawa 1998.
52. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę w XXI wieku, Kryptonim „KAPPA”, AON, Warszawa 2000.
53. Rekowski M., Wprowadzenie do mikroekonomii, Poznań 1991.
54. Rotfeld A.D., Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi, Warszawa 1990.
55. Schweitzer P., Victory, czyli zwycięstwo, Polska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1994.

56. Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1978.
57. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON WS-O, Warszawa 2002.
58. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996.
59. Stachowiak Z., *Ekonomia, cz. I, Prolegomena*, AON, Warszawa 1996.
60. Stachowiak Z., *Polityka gospodarczo-obronna*, AON, Warszawa 1996.
61. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
62. Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995.
63. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa-Pruszków, 1997.
64. *The New Oxford Dictionary of English*, London 1998.
65. Toffler A i M., *Wojna i antywojna*, Warszawa 1997.
66. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność*, Wyd. A. Marszałek, Toruń, 2001.
67. *Ustrój administracji publicznej*, PEN, Warszawa 2000.
68. Wageman E., *Koniunkturlehre*, Berlin 1926.
69. *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1996.
70. Zacher L., *Globalne problemy współczesności*, Lublin 1992.
71. Zieliński R., *Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym. Studium teoretyczne*, UŁ, Łódź 1997.
72. Zieliński R., *Wybór systemu kierowania w gospodarowaniu socjalistycznym. Zarys projektu reformy gospodarczej*, UŁ, Łódź 1987.

## **B. Artykuły**

1. „Raport. Wojsko. Technika. Obronność”, 2002 nr 1.
2. Cieślarczyk M., *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwania, szans i zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON”, 1999 nr 2, AON, Warszawa 1999.

3. Cooper R., *The Economic Dimensions of Security*, w: *Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s*, ed. by E. Grove, Brassey's (UK) 1991.
4. Halizak E., *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- ✓ 5. Kukułka J., *Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. Bobrowa (i in.), Warszawa 1997.
6. Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994.
- ✓ 7. Kurek St., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, w: *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, Warszawa-Brno 2000.
- ✓ 8. Kurek St., *Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa*, w: *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju*, Z. Stachowiaka (red.), AON, Warszawa 2001.
9. Łukaszuk L., *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski*, w: „Myśl Wojskowa” 1995 nr 1.
10. Misiowiec W., *Preferowane kierunki rozwoju polskiego przemysłu obronnego po 2000 r.*, w: *Polski przemysłowy potencjał obronny. Vademecum*, MG, Warszawa 2001.
11. Nichols T.M., *Refighting and Rewriting the Cold War*, „Strategic Review”, Washington, Spring 1995.
12. Nye J., *Problemy badań nad bezpieczeństwem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989 nr 6.
13. Oneal I.R., *The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO*, w: „International Organization”, vol. 44, no 3, Summer 1990.
14. Perczyński M., *Tendencje przemian w układzie stosunków międzynarodowych i ich wpływ na Polskę*, w: *Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN*, Warszawa 1995.
15. Piątkowski K., *Przyszłość polskiego przemysłu zbrojeniowego*, w: „Nowa Technika Wojskowa” 2002 nr 2, s. 23.

16. Płaczek J., Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, w: Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1996.
17. Porębski C., O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, „Znak” 1998, nr 7.
18. Rutkowski C., Bezpieczeństwo, obronność: strategie – doktryny – koncepcje (szkic o pojęciach), w: „Zeszyty Naukowe AON” 1995 nr 1, Warszawa 1995.
19. Sadowski Z., W walce o racjonalność i humanizm, w: J. Pajestka (red.), Megatrendy cywilizacyjne, Warszawa 1994.
20. Sienkiewicz P., Modelowanie bezpieczeństwa systemów, „Zeszyty Naukowe AON” 1991 nr 3/4, AON, Warszawa 1991.
21. Smith R., Economics and Security: The Disciplines and Reality, w: New Perspectives on Security, ed. by M. Clarke, London - New York 1993.
- ✓ 22. Stachowiak Z., Bezpieczeństwo ekonomiczne, w: Ekonomia obrony, W. Stankiewicz (red.), AON, Warszawa, 1994.
- ✓ 23. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1995.
24. Stankiewicz W., Konflikt i bezpieczeństwo, „Zeszyty Naukowe AON”, 1991 nr 3/4, AON, Warszawa 1991.
25. Stankiewicz W., Struktura sprzeczności integracji militarno-gospodarczej, w: Obrona a integracja gospodarcza, SGPiS i WAP, Warszawa 1987.
26. Stankiewicz W., Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, w: Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986.
27. Stanowisko Polskiego Lobby Przemysłowego w sprawie reformy systemu zaopatrywania armii i zarządzania przemysłem obronnym, w: Polskie Lobby Przemysłowe, PLP, Warszawa 2002.
- ✓ 28. Sułek M., Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa, w: Ekonomia bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, AON, Warszawa-Brno 2000.
29. Szymanek A., Wektorowy model zagrożenia obiektu, Materiały na sympozjum: „Bezpieczeństwo systemów”, ITWL, Warszawa 1990.
30. Świniarski J., Czym jest bezpieczeństwo?, „Zeszyty Naukowe AON” 1992 nr 3, AON, Warszawa 1993.

- ✓ 31. Urbański L., Kierowanie gospodarką obronną państwa. Stan aktualny i kierunki rozwoju, w: Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, J. Płaczek (red.), AON, Warszawa 2001.
- ✓ 32. Wieczorek P., Przemysł obronny w polskiej polityce bezpieczeństwa, w: Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, R. Kuźniar (red.), Wyd. „Scholar”, Warszawa 2001.
- ✓ 33. Wróblewski R., Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, „Zeszyty Naukowe AON”, 1991 nr 3/4, Warszawa 1991.
- 34. Zięba R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, w: D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
- 35. Zubek J., System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP, „Zeszyty Naukowe AON”, 1992 nr 3, Warszawa 1992.

### **C. Dokumenty**

1. Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP – 35 (B), HNS.
2. Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie, 12 Posiedzenie Sejmu w dniu 25.01.2002 r.
3. Kierunki prywatyzacji sektora obronnego na 2002 rok, MSP, Warszawa 2002.
4. Narodowa strategia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, AON, Warszawa 1992.
5. Polski przemysłowy potencjał obronny. Vademecum, MG, Warszawa 2001.
6. 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. z 1998 r., Nr 5, poz. 15.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17. 11.1999 r., w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w: Dz.U. z 1999 r., Nr 95, poz. 1102.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, w: Dz.U. z 1997 r., Nr 143, poz. 953.

9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, w: Dz.U. z 1997 r., Nr 143, poz. 953.
10. Strategia bezpieczeństwa RP, Załącznik do „Myśli Wojskowej” 2000, nr 5.
11. Strategia gospodarcza Rządu, [www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm)
12. Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005, MG, Warszawa 2002.
13. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (podpisany 19 listopada 1990 roku).
14. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.
15. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.12.1995 r., w: Dz.U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56.
16. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, w: Dz.U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348.
17. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: Dz.U. z 2001 r., Nr 129, poz. 1442.
18. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w: Dz.U. z 1999 r., Nr 80, poz. 903.
19. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (jednolity tekst), w: Dz.U. z 2002 r., Nr 21, poz. 151, art. 17.
20. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, w: Dz.U. z 1999 r., Nr 83, poz. 932.
21. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 o reformie centrum gospodarczego, w: Dz.U. z 1996 r., Nr 106.
22. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, w: Dz.U. z 1996 r., Nr 90, poz. 404.
23. Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, MG, Warszawa 2000.
24. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, M.P. z 2001 r., Nr 38, poz. 623.

## WYKAZ MAP, SCHEMATÓW I TABEL

### A. Mapy

1. Część świata stale grożąca wybuchem przemocy
2. Euroazjatyckie Bałkany
3. Geostrategiczny łuk bezpośrednich zagrożeń dla Europy

### B. Schematy

1. Idea rozwiązania problemu „Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wyzwań rozwojowych świata na początku XXI wieku”
2. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu narodowym
3. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym
4. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa i ich struktura
5. Podsystem kierowania gospodarką obronną w systemie obronnym RP
6. Płaszczyzny globalizacji
7. Matryca zagrożeń
8. Procedura identyfikacji zagrożeń gospodarczych
9. Zagrożenia i destrukcyjne oddziaływania



### C. Tabele

1. Cechy i trendy rozwojowe społeczeństwa informacyjnego na tle społeczeństwa agrarnego i przemysłowego
2. Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb
3. Wpływ liberalizacji na budżety publiczne
4. Globalizacja – zagrożenia dla państwa narodowego
5. Zmiany globalnej konkurencji
6. Zarys systematyki zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego