AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH

POLITYKA GOSPODARCZO-OBRONNA

KRYPTONIM „PGO”

CZĘŚĆ II - PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO OBRONNEJ

TOM I

60989

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/4217 cz. 2 t. 1
05-004217-001-0

PNB

WARSZAWA 1999

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 60989
II

POLITYKA GOSPODARCZO - OBRONNA

KRYPTONIM „ PGO"

CZĘŚĆ II – PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

TOM I

S/4217 cz.2 t.A

Opracowanie naukowe pod kierownictwem
płk. dr. hab. Zenona Stachowiaka

Warszawa **1999**

ZESPÓŁ AUTORSKI:

płk dr hab. Zenon STACHOWIAK / kierownik naukowy /

płk dr hab. Michał DROST

mjr dr Piotr GÓRNY

ppłk mgr Ryszard KŁODZIŃSKI / sekretarz zespołu /

kmdr por. Tomasz KOCHAŃSKI

kpt. mgr Paweł KOPANIA

ppłk dr Stefan KURINIA

ppłk mgr Andrzej LIPSKI

płk dr Janusz OLSZEWSKI

ppłk dr hab. Janusz PŁACZEK

płk dypl. Hieronim SZAFRAN

ppłk dr Krzysztof SZELĄG

mjr mgr Mieczysław SZLACHTA

płk dr Józef WRÓBEL

Krystyna KACZMAREK

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5
CZĘŚĆ GŁÓWNA
TOM I
1. Uwarunkowania polskiej polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji 9
1.1. Uwarunkowania polityczne 9
1.2. Uwarunkowania geostrategiczne i geofizyczne 11
1.3. Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne 15
1.4. Uwarunkowania militarne 53
1.5. Uwarunkowania legislacyjne 66

2. Praktyka polityki gospodarczo-obronnej w ostatniej dekadzie XX wieku. 77
2.1. System gospodarki obronnej 78
2.1.1. Przemysł obronny 78
2.1.1.1. Sytuacja polskiego przemysłu obronnego 78
2.1.2. Infrastruktura techniczno-ekonomiczna kraju 97
2.1.2.1. Transport 98
2.1.2.2. Łączność 105
2.1.2.3. Energetyka 109
2.1.2.4. Ropa naftowa i gaz ziemny 118
2.1.2.5. Zasoby energii odnawialnej 119
2.1.2.6. Energia elektryczna 122
2.1.2.7. Ciepłownictwo 123
2.1.2.8. Infrastruktura energetyczna 123
2.1.2.9. Gospodarka wodna 125
2.1.2.10. Budownictwo 127
2.1.3. Rezerwy gospodarcze 129
2.1.4. Postęp naukowo-techniczny 140
2.1.5. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna 153
2.1.5.1. Współpraca gospodarczo-obronna 154
2.1.5.2. Handel zagraniczny sprzętem specjalnym 164
2.1.5.3. Kontrola obrotu bronią i technologiami militarnymi 165
2.2. System logistyki obronnej 171
2.2.1. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa 171
2.2.1.1. Zaopatrywanie w uzbrojenie i sprzęt wojskowy 173
2.2.1.2. Zaopatrzenie w środki bojowe i materiałowe 179
2.2.1.3. Perspektywy zaopatrywania SZ w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe i materiałowe 183
2.2.1.4. System uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenia socjalnego 189
2.2.1.5. Zaspokojenie potrzeb obrony cywilnej 233
2.2.2. Świadczenia na rzecz obronności kraju 244
2.2.2.1. Świadczenia osobiste 247
2.2.2.2. Świadczenia rzeczowe 252
2.2.2.3. Świadczenia szczegółowe 255
2.2.3. Wsparcie logistyczne sojuszniczych wojsk NATO na obszarze Polski (Host Nation Support – HNS) 262

TOM II

2.3. System kierowania gospodarczymi podstawami obronności .....
2.3.1. Kierowania gospodarką obronną .....
2.3.2. Planowanie budżetowe .....
2.3.3. Dostosowanie potrzeb obronności kraju do możliwości gospodarki narodowej .....
2.3.4. Mobilizacja gospodarcza .....

3. Postulatywny model kształtowania polityki gospodarczo-obronnej w latach początku XXI wieku .....

3.1. Ogólne założenia postulatywnego modelu kształtowania polityki gospodarczo-obronnej z punktu widzenia strategii obronnej .....
3.2. Wymagania stratyfikacji wobec polityki gospodarczo-obronnej .....
3.3. Postulaty strategii obronnej wobec polityki gospodarczo-obronnej .....
3.3.1. Postulaty wynikające z uwarunkowań nieekonomicznych .....
3.3.2. Postulaty wynikające z uwarunkowań ekonomicznych .....
3.3.3. Postulaty kształtowania gospodarczych podstaw obronności kraju .....

ZAKOŃCZENIE .....

BIBLIOGRAFIA .....

WYKAZ SCHEMATÓW, WYKRESÓW I TABEL .....

WSTĘP

Opracowanie pod tytułem „ PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ" stanowi prezentację uporządkowanych wyników badań z obszaru praktyki polityki gospodarczo-obronnej w Polsce. Jest ono drugą częścią[1] - opublikowanego w dwóch tomach - szerszego opracowania („POLITYKA GOSPODARCZO-OBRONNA" – KRYPTONIM „PGO") i jednocześnie weryfikacją rozważań dotyczących teorii polityki gospodarczo obronnej. Przedstawiono w nim podstawowe zagadnienia polityki gospodarczo-obronnej realizowanej w okresie transformacji politycznej, społeczno-gospodarczej i militarnej w naszym kraju.

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

Autorzy opracowania mając na uwadze czytelną prezentację problemów polityki gospodarczo-obronnej dążyli do: przedstawienia pełnego przeglądu zasobu wiedzy na temat istoty polityki gospodarczo-obronnej; udokumentowania przytaczanych wywodów, stwierdzeń i faktów opierając się na materiale źródłowym i opatrując je szczegółowymi przypisami; dania pełnego przeglądu stanu literatury z zakresu polityki gospodarczo-obronnej.

Historyczne zmiany, jakie dokonały się w Polsce oraz w jej międzynarodowym otoczeniu spowodowały konieczność przewartościowania podejścia do zagadnień obronności kraju, w tym do polityki gospodarczo-obronnej państwa[2]. Likwidacja Układu Warszawskiego i rozpad ZSRR spowodowały, iż Polska znalazła się w nowej sytuacji geopolitycznej. Odzyskaliśmy swobodę w decydowaniu o swoim

---

[1] Pierwszą częścią jest opracowanie : Polityka gospodarczo-obronna. Kryptonim „PGO", część I – Teoria polityki gospodarczo-obronnej" , Praca zbiorowa pod kierownictwem Z.Stachowiaka, AON, Warszawa 1998, ss. 89.

[2] Polska polityka gospodarczo-obronna w latach 1945-1989, ze względu na fakt znalezienia się w sferze wpływów radzieckich, stanowiła w praktyce powielenie wielu rozwiązań radzieckich. Sprowadzona została ona do naśladownictwa radzieckiego wzorca kształtowania gospodarczych podstaw obronnych państwa, w tym zwłaszcza zasad planowego kierowania gospodarczego; gwałtownej industrializacji (podporządkowanej między innymi planom rozbudowy bazy dla przemysłu obronnego); kolektywizacji rolnictwa (mającej ułatwić wyżywienie w warunkach gospodarki wojennej); wysokiej samowystarczalności gospodarczej oraz wysokich preferencji dla przemysłu zbrojeniowego. (Por. W.Stankiewicz, Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, w: "Materiały i Studia", 1991 nr 1, IEO WS-O AON, s.34).

bezpieczeństwie, przyjmując jednocześnie odpowiedzialność za jej kształtowanie. Suwerenność nałożyła także obowiązek samodzielnego kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa. Została ona przy tym ściśle związana - zarówno w sferze jej kształtowania jak i realizacji - z systemem gospodarczym, który zaczął być budowany.

Ponieważ w rzeczywistości gospodarczej, politykę gospodarczo-obronną jako praktyczną działalność najwyraźniej charakteryzują jej poszczególne jej fazy, autorzy opracowania uznali, że najtrafniejszym podejściem przy prezentacji jej założeń, analizy stanu obecnego i kreśleniu perspektyw będzie dostrzeganie jej w ujęciu strukturalnym i funkcjonalnym. Stąd też w fazie preparacyjnej dążono do określenia aktualnego stanu gospodarczych podstaw obronności kraju, oraz podjęto próby sformułowania prognoz przyszłych warunków rozwojowych. Natomiast w sferze programowania, w oparciu o aktualne i przewidywane warunki rozwojowe dążono do wskazania i przeanalizowania konkretnych programów globalnych i dziedzinowych rozwoju gospodarczego kraju w formie syntetycznych założeń rozwoju gospodarczego na dany okres, założeń budżetu państwa, oraz kierunków pracy rządu mających wpływ na kształtowanie się polityki gospodarczo-obronnej kraju. Autorzy opracowania podjęli się także ocen realizacji założonych celów i realizowanych zadań polityki gospodarczo-obronnej.

Logika podjętych dociekań nad problemem polityki gospodarczo-obronnej oraz ich wykład w opracowaniu (schemat 1) podporządkowana została rozpoznaniu realnych uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej, identyfikacji i analizie realnych obszarów i realizacji przedsięwzięć polityki gospodarczo-obronnej państwa oraz zarysowaniu formuły postulatów jej kształtowania w przyszłości. Podejście takie zaowocowało koncentracja uwagi na:

- po pierwsze, identyfikacji i analizie uwarunkowań politycznych, militarnych, prawnych i gospodarczych kształtowania polityki gospodarczo-obronnej;
- po drugie, identyfikacji i analizie realnych procesów kształtowania systemu gospodarki obronnej państwa pod kątem spełnienia jej podstawowych zadań w oparciu o: przemysł obronny, infrastrukturę gospodarczą kraju, rezerwy gospodarczo-obronne, postęp naukowo-techniczny oraz międzynarodową współpracę gospodarczo-obronną;

- po trzecie, identyfikację i analizę funkcjonowania systemu kierowania gospodarczymi podstawami obronności państwa postrzeganego w układach organizacyjnych, ekonomicznych i transformacyjno-dostosowawczych procesu kierowania gospodarką obronną, dostosowaniem potrzeb obronności kraju do możliwości gospodarki narodowej oraz mobilizacji gospodarczej;
- po czwarte, identyfikacji i analizie funkcjonowania systemu logistyki obronnej postrzeganej przez pryzmat zaspokojenia materialnych potrzeb obronnych państwa, świadczeń na rzecz obronności państwa oraz zobowiązań sojuszniczych wynikających z pełnienia roli Państwa Gospodarza;
- po piąte, przedstawieniu postulatów w kwestii kształtowania polityki gospodarczo-obronnej w warunkach uczestnictwa naszego kraju w strukturach Paktu Północno-atlantyckiego.

Konstrukcja opracowania oparta została na trzech rozdziałach, które stanowią część główną opracowania. Rozdział pierwszy zatytułowany "Uwarunkowania polityki gospodarczo-obronnej Polski w okresie transformacji" ma charakter wprowadzający. Rozdziałem podstawowym i zasadniczym jest rozdział drugi opracowania noszący tytuł „Praktyka polityki gospodarczo-obronnej w końcu XX wieku". Natomiast rozdział trzeci noszący tytuł „Postulatywny model kształtowania polityki gospodarczo-obronnej w latach początku XXI wieku" ma charakter uogólniający i postulatywny. Całość konstrukcji uzupełnia wstęp, zakończenie, bibliografia, wykaz schematów, tabel i wykresów oraz spis treści.

Schemat 1

LOGIKA WYKŁADU DOCIEKAŃ W KWESTII PRAKTYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

1. UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ W OKRESIE TRANSFORMACJI

1.1. UWARUNKOWANIA POLITYCZNE	1.2. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE	1.3. UWARUNKOWANIA MILITARNE	1.4. UWARUNKOWANIA GEOSTRATEGICZNE	1.5. UWARUNKOWANIA LEGISLACYJNE

2. PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ W KOŃCU XX WIEKU

2.1. SYSTEM GOSPODARKI OBRONNEJ	2.2. SYSTEM LOGISTYKI OBRONNEJ	2.2. SYSTEM KIEROWANIA GOSPODARCZYMI PODSTAWAMI OBRONNOŚCI
2.1.1. PRZEMYSŁ OBRONNY	2.2.1. ZASPOKOJENIE MATERIALNYCH POTRZEB OBRONNYCH PAŃSTWA	2.3.1. KIEROWANIA GOSPDOARKĄ OBRONNĄ
2.1.2. INFRASTRUKTURA TECHNICZNO-EKONOMICZNA KRAJU	2.2.2. ŚWIADCZENIA NA RZECZ OBRONNOŚCI	2.3.2. PLANOWANIE BUDŻETOWE
2.1.3. REZERWY GOSPODARCZE	2.2.3. WSPARCIE LOGISTYCZNE SOJUSZNICZYCH WOJSK NATO NA OBSZARZE POLSKI /HNS/	2.3.3. DOSTOSOWANIE POTRZEB OBRONNOŚCI KRAJU DO MOZLIWOŚCI GOSPODARKI OBRONNEJ
2.1.4. POSTĘP NAUKOWO-TECHNICZNY		2.3.4. MOBILIZACJA GOSPODARCZA
2.1.5. MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA GOSPODARCZO-OBRONNA		

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

3.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA POSTULATYWNEGO MODELU KSZTAŁTOWANIA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ Z PUNKTU WIDZENIA STRATEGII OBRONNEJ	3.2. WYMAGANIA STRATYFIKACJI WOBEC POLITYKI GOSPODARCZO -OBRONNEJ	3.3. POSTYULATY STRATEGII OBRONNEJ WOBEC POLITYKI GOSPODARCZO -OBRONNEJ

1. UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZO -OBRONNEJ W OKRESIE TRANSFORMACJI

Kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej jest zadaniem o charakterze ciągłym. Rola jaką posiada ona w systemie bezpieczeństwa państwa wymaga wspierania jej ustawicznie aktualizowanymi analizami wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa. Szczególnie odnosi się to do wymiaru politycznego, gospodarczego i militarnego bezpieczeństwa oraz aspektów, które nabrały w ostatnich latach znaczenia we współczesnym świecie tj. ekologicznego, społecznego i prawno-legislacyjnego.

Realne uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej rozpoznawane w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym. W istocie rzeczy zagrożeń, szans i możliwości rozwojowych generowanych przez oba te obszary.

W wymiarze zewnętrznym polityka gospodarczo-obronna Polski jest determinowana, przez dwa wymiary, których postać wymaga podejmowania decyzji strategicznych, aby dostosowywać się do – a nawet kreować – sytuacje międzynarodową i wewnętrzną. Wyraża się to wykorzystywaniem rodzących się szans i możliwości, które są tworzone przez inne podmioty środowiska międzynarodowego oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom o charakterze gospodarczym, militarnym i politycznym. Prowadzona polityka gospodarczo-obronna powinna poddawać analizie zagrożenia kryzysowe z obszaru ekonomii i obronności, mające charakter regionalnych i ponadregionalnych zagrożeń o charakterze pozamilitarnym, paramilitarnym lub też militarnym które mogą wystąpić w bliskim, jak i w dalszym otoczeniu naszego kraju i bezpośrednio odnosić się do naszego państwa.

1.1. Uwarunkowania polityczne

Korzeni dzisiejszych politycznych uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej należy się doszukiwać w przemianach końca lat 80-tych i początku lat 90-tych XX wieku. Wraz z końcem lat 80-tych obserwowaliśmy w początkowej fazie powolny, a następnie bardzo dynamiczny proces upadku systemu socjalistycznego w świecie. Zmierzch systemu socjalistycznego zapoczątkował

przemiany w skali globalnej w sferze politycznej, gospodarczej oraz militarnej. Wraz z nadejściem lat 90-tych nastąpił proces obumierania i rozpadu bloku militarnego, jakim był Układ Warszawski (UW) i układu gospodarczego jakim była Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Polska znalazła się bez sojuszników w sferze militarnej i partnerów w sferze gospodarczej. Wymusiło to konieczność poszukiwań nowej orientacji dla naszego kraju. Z perspektywy tych kilku lat wydaje się, iż dążenie do przynależności nie tylko geograficznej do Europy była słusznym kierunkiem.

Przynależność Polski do takich organizacji międzynarodowych jak: ONZ, NATO, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA), OBWE itd. oraz pretendowanie do członkostwa w Unii Europejskiej będzie determinowało sytuację polityczną, gospodarczą i obronną Polski. W szczególności na kształtowanie uwarunkowań polityki gospodarczo-obronnej będą rzutowały procesy przystosowawcze do wymogów stawianych przez UE i Europejską Unię Monetarną. Członkostwo w NATO daje nam szansę na wzmocnienie naszego bezpieczeństwa. Jednak wiąże się z tym szereg wyzwań, a zwłaszcza konieczność zakończenia procesu dostosowawczego polskich sił zbrojnych, potencjału obronnego itd. Celem tego działania jest osiągnięcie interoperacyjności zapewniającej możliwość skutecznego funkcjonowania w operacyjnych strukturach NATO oraz osiągnięcie kompatybilności w obszarze organizacyjnym i technicznym, co umożliwiłoby współdziałanie struktur obronnych poszczególnych krajów członkowskich z polską strukturą obronną. Ponadto na Polsce będą spoczywać szczególne zadania z powodu położenia na jednym z ważniejszych kierunków strategicznych tj. na styku Rosja-NATO i Ukraina-NATO. Wyzwaniem dla naszego funkcjonowania w strukturach sojuszniczych będzie kształtowanie jak najlepszych relacji na wspomnianych kierunkach, gdyż bezpieczeństwo Polski jest w znacznym stopniu wypadkową relacji pomiędzy NATO i wspomnianymi krajami. Ponadto Polska jako państwo graniczne (frontowe) Sojuszu Północnoatlantyckiego może stać się także obszarem wrogich oddziaływań przeciwko innym państwom NATO – a w konsekwencji może spełniać funkcje tarczy sojuszu. Tego rodzaju działania będą przybierać na sile w okresie ewentualnych działań zbrojnych. Funkcja tarczy narzuca nam działania na rzecz

dalszego poszerzenia Paktu na Wschód, co może się przyczynić do zminimalizowania frontowego położenia Polski i wypełniania tej funkcji. Ponadto członkostwo w Sojuszu będzie powodowało w przyszłości konieczność ponoszenia obciążeń na rzecz uczestnictwa w różnorodnych działaniach zbrojnych i niezbrojnych poza własnym terytorium – będzie się to mogło odbywać w ramach wspólnej obrony przed agresją lub w ramach koalicyjnego reagowania kryzysowego. To z kolei może powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego naszego kraju, gdyż może się stać celem akcji odwetowych różnego rodzaju grup etnicznych i religijnych o charakterze terrorystycznym i militarnym. Stąd wynikają kolejne zewnętrzne uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej jak:problem terroryzmu, zorganizowanej przestępczość oraz rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia.

1.2. Uwarunkowania geostrategiczne i geofizyczne

Istotny wpływ na uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej posiadają uwarunkowania geograficzne. Polska w ostatnim dziesięcioleciu radykalnie zmieniła swoje położenie geostrategiczne. Jeszcze w 1989 r. Polska była położona w „otulinie" krajów socjalistycznych i sąsiadowała jedynie z trzema państwami tj. ZSRR, NRD i Czechosłowacją. W wyniku przemian lat dziewięćdziesiątych graniczymy bezpośrednio z 7 państwami tj. Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami i Niemcami oraz z 5 państwami pośrednio tj. Danią, Szwecją, Finlandią, Łotwą i Estonią.

Największym naszym sąsiadem jest Rosja (choć graniczymy z nią jedynie poprzez Obwód Kaliningradzki). Rozwój sytuacji w Rosji, tak w aspekcie gospodarczym, jak i militarnym jest determinantem dla bezpieczeństwa nie tylko regionu Europy Środkowo-Wschodniej, ale także całej Europy i Świata. Rosja lat 90-tych XX wieku stała się nie tylko źródłem największych wyzwań dla gospodarki i polityki Polski, ale jednocześnie stanowi obszar potencjalnie największych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa.

Wyzwaniem dla polskiej gospodarki jest postrzeganie naszego kraju jako pomostu pomiędzy Rosją a resztą świata. Polska mogłaby stać się zapleczem do gospodarczego podboju Rosji. Ponadto Rosja jest jednym z największych światowych

dostawców surowców naturalnych, w tym energetycznych. Szansą dla Polski jest „uzależnienie" przesyłania rosyjskich surowców energetycznych przez nasze terytorium. Jednocześnie Rosja stanowi perspektywicznie największy naturalny rynek zbytu dla naszych produktów, poczynając od wysoko przetworzonych, a kończąc na produktach rolnych. Kryzys rosyjski pokazał jaki jest wpływ na kształtowanie się naszego wzrostu gospodarczego poziom dostępności do rosyjskich rynków zbytu dla naszych produktów.

Potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski ze strony Rosji tkwią w braku stabilizacji politycznej, ustrojowej, gospodarczej i militarnej. Rosja targana szeregiem konfliktów wewnętrznych na tle polityczno-gospodarczym i etnicznym może stać się zarzewiem zagrożeń dla stabilności regionalnej, jak i Europy. Rosyjski system demokratyczny jest nadal zbudowany na bardzo wątłych podstawach, brakuje sprawnej administracji, czy też uniezależnionego od sfery politycznej systemu gospodarczego. W skrajnych przypadkach niewydolność rosyjskiego systemu zarządzania państwem może się przeobrazić w ostry kryzys wewnętrzny, który może stać się realnym zagrożeniem militarnym dla krajów sąsiadujących. W łagodniejszej formie może przybrać formę „wędrówki ludów" - w poszukiwaniu pokoju i możliwości przeżycia, może to stanowić zagrożenie dla stabilności wewnętrznej państw, które będą celem tych wędrówek.

Drugim ważnym sąsiadem, z punktu widzenia kształtowania uwarunkowań polityki gospodarczo-obronnej, jest Ukraina. Analizując sytuację gospodarczo-polityczną Ukrainy można wysnuć wniosek, iż pomimo wielu zmian, jakie dokonało to państwo w latach 90-tych jest ona nadal źródłem podobnych wyzwań i zagrożeń jak Rosja, tylko w znacznie mniejszej skali. Obecnie stanowi ona jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Stosunki polsko-ukraińskie mają być rozwijane w oparciu o historyczne pojednanie, zaniechanie jakichkolwiek roszczeń terytorialnych oraz na rozstrzyganiu problemów zgodnie z prawem międzynarodowym. Jest to solidną podstawą dla dalszego pokojowego współistnienia. Na pewno po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Ukraina będzie oczekiwać, iż Polska będzie krajem reprezentującym w Unii jej szeroko pojęte interesy. Jednocześnie w interesie Polski leży taki kierunek rozwoju stosunków dwustronnych

na polu gospodarczym i obronnym, aby redukować zagrożenia, jakie mogą powstać na terenie Ukrainy.

Dużą niewiadomą w regionie Europy Środkowo-Wschodniej stanowi Białoruś. Jest to kraj o autokratycznym charakterze rządów, o najmniej posuniętych przemianach społeczno-gospodarczych wśród krajów położonych na zachodnich rubieżach byłego ZSRR, a przy tym jest jednocześnie uzależniony pod względem gospodarczym od borykającej się z kłopotami Rosji. Na pewno rozwój dwustronnych stosunków polsko-białoruskich winien być oparty na podobnych zasadach jak w przypadku stosunków polsko-ukrainskich. Jednak kierunki rozwoju sytuacji na Białorusi są trudne do przewidzenia. Przed dużą niewiadomą stoi przyszłość stosunków białorusko-rosyjskich, a w szczególności kształt Związku Białorusi i Rosji. Jeżeliby założyć rozwój dobrosąsiedzkich stosunków pomiędzy Polską i Białorusią, wówczas można pokusić się o prognozę, iż słabo rozwinięta Białoruś po przystąpieniu naszego kraju do UE mogłaby się stać zapleczem np. taniej siły roboczej dla polskich przedsiębiorstw (może to się odnosić również do Ukrainy). Rozwój dobrosąsiedzkich stosunków oraz zacieśnianie współpracy gospodarczej mogą być dobrym stymulatorem dla stabilizowania poziomu bezpieczeństwa w tym regionie Europy.

Litwa, jak i Słowacja nie są dla Polski w perspektywie 5-10 lat źródłem potencjalnych wyzwań i zagrożeń. Oba kraje pretendują do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO. Napięcia mogą przebiegać na płaszczyźnie dążeń do zachowania praw mniejszości narodowych. Szczególnie jest to kłopotliwe w stosunkach polsko-litewskich. Jednak rozwój współpracy szczególnie w obszarze obronnym może przyczynić się do ugruntowania dobrosąsiedzkich stosunków.

Najbardziej gospodarczo rozwiniętym sąsiadem i jednocześnie naszym partnerem w NATO są Niemcy. Poprzez związanie się wspólnym sojuszem obronnym Polska osiągnęła to, o co walczyła od zarania swoich dziejów, zmieniliśmy radykalnie swoją sytuację strategiczną. Udało nam się wyeliminować militarne zagrożenie z zachodu, gdyż nasze stosunki dwustronne nabrały nowego wymiaru, jedynego w swoim rodzaju na przestrzeni wspólnych dziejów. Wydaje się, iż w najbliższej perspektywie będziemy zacieśniać współpracę na szeroko rozumianej płaszczyźnie obronnej (począwszy od wymiany doświadczeń czysto wojskowych, poprzez współpracę w obrębie przemysłu zbrojeniowego, po współdziałanie

w przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych). Obecnie Niemcy są naszym największym partnerem gospodarczym, a przyszłość stosunków gospodarczych będzie w dużym stopniu zależeć od efektów negocjacji akcesyjnych, szeregu umów dwustronnych, a także od polityki polskiego rządu w zakresie wspierania eksportu, w szczególności na tak trudny rynek jakim jest nasycony i wysoce konkurencyjny rynek niemiecki.

Dobrosąsiedzka współpraca z Czechami jest już od początku lat 90-tych jednym z priorytetów naszej polityki zagranicznej (sięga to czasów, kiedy jeszcze istniała Czechosłowacja i Czecho-Słowacja). Współpraca w obszarze obronnym wydaje się, iż leży w interesie obu krajów. Zarówno Polskę, jak i Czechy czeka modernizacja armii i dostosowanie ich do standardów NATO. Ścisła współpraca w dziedzinie obronności może przynieść szereg korzyści obydwu stronom. Natomiast współpraca w wymiarze ekonomicznym wydaje się być nieunikniona, jeżeli oba kraje chcą myśleć o stabilnym rozwoju gospodarczym. Zacieśnienie współpracy gospodarczej pozwoli bowiem na lepsze przygotowanie gospodarek obu krajów do rywalizacji na rynku unijnym.

Dania, Finlandia i Szwecja – nasi pośredni sąsiedzi – są jednymi z ważniejszych elementów kształtujących bezpieczeństwo europejskiego. W najbliższej perspektywie można się spodziewać zacieśnienia współpracy gospodarczej pomiędzy tymi krajami i Polską. Istnieją pewne szansę nawiązania współpracy pomiędzy zakładami zbrojeniowymi Polski i Szwecji.

Estonia i Łotwa są krajami powstałymi po rozpadzie ZSRR, przemiany gospodarczo-polityczne skłaniają je w kierunku Europy Zachodniej. Oba kraje wyrażają chęć przystąpienia w bliższej lub dalszej perspektywie do UE i być może do NATO (jednak będzie to uwarunkowane od rozwoju sytuacji międzynarodowej, w szczególności na linii NATO-Rosja i Stany Zjednoczone-Rosja). Ich przyszłość zależy od przezwyciężenia szeregu trudności, a w szczególności tych o naturze etnicznej. W obu krajach żyje liczna mniejszość rosyjska, która nie tylko sympatyzuje z Rosją, widząc w niej swoją obrończynię, ale jest także poważnym zagrożeniem dla narodowego charakteru Łotwy i Estonii.

Biorąc pod uwagę podstawowe kryteria geofizyczne jakimi są powierzchnia kraju oraz ludność zauważalne staje się znaczne zróżnicowanie ważności i rangi

poszczególnych krajów sojuszniczych jak i sąsiedzkich (tabela 1). Część z nich daje się wyraźnie postrzec jako mocarstwa (USA, Rosja, Kanada, Francja, Niemcy), inne zaś – do których zaliczyć należy także Polskę jako kraje średniej wielkości.

Na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej znaczący wpływ posiadają także uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze. Będzie się to przejawiać przygotowaniem na możliwe do wystąpienia w naszym kraju klęski żywiołowe i różnego rodzaju katastrofy. Aby się nie powtórzyła sytuacja, jaka miała miejsce w trakcie powodzi w 1997 r., konieczne jest wprowadzenie szeregu rozwiązań systemowych oraz poniesienia odpowiednich nakładów finansowych.

1.3. Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne

Uwarunkowania ekonomiczne kształtowania polityki gospodarczo-obronnej tworzą możliwości rozwojowe Polski, będącej krajem średniej wielkości - pod względem powierzchni i ludności (tabela 1) i średnim znaczeniu gospodarczym w świecie oraz o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego. Taką ocenę odzwierciedlić można w oparciu o zbiór syntetycznych wskaźników, takich jak: Produkt Krajowy Brutto (PKB), syntetyczny wskaźnik znaczenia gospodarczego[3] oraz syntetyczny wskaźnik poziomu gospodarczego[4].

Poziom bezpieczeństwa Polski ze względu na możliwości rozwojowe najpełniej odzwierciedla analiza tego problemu w oparciu o syntetyczny wskaźnik opisujący stan gospodarki którym jest produkt krajowy brutto - PKB ogółem i per capita (tabela 2). Jego wielkość oraz tendencje kształtowania wstępnie charakteryzują ogólną zdolność do zaspakajania potrzeb bezpieczeństwa. Jest więc on pierwszym sygnalizatorem bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Jego analizy pod kątem dynamiki oraz proporcji jego tworzenia i wykorzystania w okresie minionych kilkunastu lat wykazują wyraźne pogorszenie stanu bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

---

[3] Syntetyczny wskaźnik znaczenia gospodarczego jest obliczany jako przeciętna udziałów procentowych tego kraju w obszarze euroatlantyckim pod względem powierzchni, liczby ludności, PKB wg kursu walutowego, PKB wg siły nabywczej walut oraz handlu zagranicznego.

[4] Syntetyczny wskaźnik poziomu gospodarczego kraju został obliczony jako przeciętna z relacji tego kraju w stosunku do obszaru atlantyckiego w zakresie PKB per capita wg siły nabywczej waluty oraz liczby samochodów osobowych w użytkowaniu na 1000 mieszkańców.

Tabela 1

Podstawowe wielkości i relacje geofizyczne krajów NATO oraz bezpośredniego otoczenia Polski w 1997 roku

Lp.	GRUPA KRAJÓW KRAJ	POWIERZCHNIA			LUDNOŚĆ		
		OGÓŁEM w tys. km^2	Miejsce wśród krajów europejskich (łącznie z Kanadą i USA) ogółem i na 1 mieszk.	RELACJA POLSKA=1	OGÓŁEM w mln	Miejsce wśród krajów europejskich (łącznie z Kanadą i USA) ogółem i na 1 mieszk.	RELACJA POLSKA= 1
A.1. KRAJE POZAEUROPEJSKIE							
1.	USA	936,4	3	29,94	266,8	1	6,89
2.	Kanada	997,6	2	31,90	30,3	11	0,78
A.2. KRAJE EUROPEJSKIE							
3.	Belgia	30,5	43	0,1	10,2	21	0,26
4.	Dania	43,1	39	0,14	5,3	31	0,14
5.	Francja	551,5	7	1,76	58,6	6	1,51
6.	Grecja	132,0	22	0,42	10,5	17	0,27
7.	Hiszpania	506,0	8	1,62	39,3	9	1,01
8.	Holandia	40,8	41	0,13	15,6	15	0,40
9.	Islandia	103,0	24	0,33	0,3	46	0,008
10.	Luksemburg	2,6	48	0,01	0,4	48	0,01
11.	Niemcy	357,0	12	1,14	82,1	3	2,12
12.	Norwegia	323,9	14	1,04	4,4	37	0,11
13.	Portugalia	92,4	27	0,29	10,0	22	0,26
14.	Turcja	779,5	4	2,49	63,8	4	1,65
15.	Wielka Brytania	244,1	17	0,78	58,6	5	1,52
16.	Włochy	301,3	16	0,96	57,5	7	1,48
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJĘTE W 1999 ROKU DO NATO							
17.	Polska	312,7	15	1	38,7	10	1,00
18.	Czechy	78,9	30	0,25	10,3	18	0,27
19.	Węgry	93,0	26	0,30	10,2	20	0,26
B. KRAJE BEZPOŚREDNIEGO OTOCZENIA POLSKI							
20.	Rosja	1707,5	1	54,6	148,1	2	3,84
21.	Litwa	65,2	33	0,21	3,7	40	0,10
22.	Białoruś	207,6	19	0,66	10,2	19	0,27
23.	Ukraina	603,7	6	1,93	50,7	8	1,31
24.	Słowacja	49,0	37	0,16	5,4	30	0,14

* Poza Niemcami i Czechami

Opracowano na podstawie : K.Polarczyk, NATO w świecie. Polska w NATO. Porównanie międzynarodowe sytuacji społeczno-gospodarczej i militarnej, KS-BSiE, Raport nr 159, Warszawa czerwiec 1999, s.37-38; Rocznik Statystyczny 1998, GUS, Warszawa 1999, s. 571-572.

Tabela 2

Produkt krajowy brutto wybranych krajów w 1997r.

Lp.	GRUPA KRAJÓW KRAJ	PRODUKT KRAJOWY BRUTTO WEDŁUG KURSÓW WALUT				PRODUKT KRAJOWY BRUTTO WEDŁUG PARYTETU SIŁY NABYWCZEJ			
		Ogółem w mld USD	Na 1 mieszkańca w tys. USD	Miejsce wśród krajów europejskich (łącznie z Kanadą i USA)		Ogółem w mld USD	Na 1 mieszkańca w tys. USD	Miejsce wśród krajów europejskich (łącznie z Kanadą i USA)	
				ogółem	na 1 mieszk			ogółem	na 1 mieszk
A.1. KRAJE POZAEUROPEJSKIE									
1.	USA	7824	29,3	1	7	7824	29,3	1	2
2.	Kanada	607,7	20,1	6	15	719,7,6	23,8	7	7
A.2. KRAJE EUROPEJSKIE									
3.	Belgia	242,5	23,2	11	8	236,6	30,3	12	8
4.	Dania	170,0	32,2	13	4	134,8	25,5	19	6
5.	Francja	1594	23,8	3	9	124,8	21,3	3	11
6.	Grecja	119,9	11,4	19	19	145,9	13,9	16	20
7.	Hiszpania	532,0	13,5	7	18	628,8	16,0	8	18
8.	Holandia	363,3	23,3	8	12	345,6	22,1	10	12
9.	Islandia	7,4	27,3	35	10	6,7	24,8	45	5
10.	Luksemburg	15,8	37,3	28	2	14,0	33,3	36	1
11.	Niemcy	2990	25,5	2	5	1809	22,0	2	10
12.	Norwegia	153,4	34,8	15	3	117,9	26,8	20	4
13.	Portugalia	101,3	10,2	20	20	144,8	14,6	17	19
14.	Turcja	189,9	13,0	14	28	412,0	6,5	9	27
15.	Wielka Brytania	1283	21,7	4	16	1209	20,5	5	16
16.	Włochy	1145	19,9	5	14	1223	21,3	4	13
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJETE W 1999 ROKU DO NATO									
17.	Polska	143,1	3,1	18	27	289,4	6,4	11	26
18.	Czechy	52	4,6	22	23	134,8	9,5	21	23
19.	Węgry	45,2	4,3	23	24	100,3	6,6	24	25
B. KRAJE BEZPOŚREDNIEGO OTOCZENIA POLSKI *									
20.	Rosja	357,6	2,5	9	30	657,2	4,4	6	29
21	Litwa	7,8	2,1	37	32	19,3	4,0	34	33
22.	Białoruś	19,4	1,9	33	38	76,8	4,0	28	34
23.	Ukraina	44,0	0,7	24	40	146,0	2,4	18	42
24.	Słowacja	18,9	3,5	29	26	42,0	7,3	29	24

* Poza Niemcami i Czechami

Opracowano na podstawie: K.Polarczyk, Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i Europy, BSE, Warszawa listopad 1997, s. 32, 33, 38, 39; K.Polarczyk, NATO...op.cit., s.37.

Rozmiary wytwarzanego w 1997 roku w Polsce PKB wg siły nabywczej USD wynoszące (289,0 mld USD) lokują nasz kraj pomiędzy porównywalne z Holandią (345,6 mld USA liczącą 15,6 mln ludności) a Belgią (236,6 mld USA przy 10,2 mln ludności). Są one zdecydowanie mniejsze od PKB Niemiec (63 razy) i Rosji (2,7 razy), a większe od Ukrainy (2 razy), Czech (2,15 razy), Słowacji (przeszło 6,3 razy), Litwy (16,6 razy)[5].

W nieco innych relacjach pozostają natomiast rozmiary wytworzonego PKB wg kursów walutowych. W 1995r. kształtował się on na poziomie 119,1 mld USD, wobec 125 mld USD w Finlandii, 146 mld USD w Norwegii i 169 mld UDS w Turcji, to jest państw których poziom PKB jest zbliżony do poziomu PKB w naszym kraju. Zbliżone są natomiast relacje kształtowania się PKB wg kursów walutowych do krajów bezpośredniego otoczenia Polski podobnie jak przy PKB wg siły nabywczej pieniądza[6].

Różnicę poziomów w rozwoju gospodarczym Polski w stosunku do Europy Zachodniej potwierdza także kształtowanie się wielkości PKB per capita. Uzyskany u nas /wg siły nabywczej/ poziom 7500 USD stanowi zaledwie ok. 22,6% poziomu osiągniętego w Luksemburgu czy 34,1 % w Niemczech. Jeszcze gorsza ujawnia się przy porównaniach PKB per capita wg kursów walut. Osiągnięty przez nasz kraj poziom 3,7 tys USD stanowi zaledwie 10,1 % poziomu osiągniętego w Szwajcarii i 14,5 % w Niemczech.

Osiągnięty poziom PKB - ogółem i per capita pokazują na olbrzymi dystans cywilizacyjny którego odrobienie przez Polskę w okresie kilku lub kilkunastu lat nie jest możliwe, pomimo objawów w miarę trwałego ożywienia. Jego utrzymanie wymaga jednak kontynuacji wzrostowych gospodarki narodowej. Dla Polski pożądanym długoletnim tempem wzrostu jest tempo rzędu 5-6%, podczas gdy dla większości gospodarek zachodnioniemieckich jest to tempo rzędu około 2-3%[7].

Analiza procesu kształtowania się PKB w latach 90-tych dowodzi, iż po wyjściu gospodarki narodowej z załamania w 1993 roku, w kolejnych latach do 1998 roku włącznie ujawniły się i utrwaliły tendencje wzrostowe (tabela 3).

---

[5] Por. K.Polarczyk, Gospodarka i bilans militarny. Polska na tle krajów NATO i EUROPY. BSE, Warszawa listopad 1997, s.33.
[6] Ibidem, s. 32.
[7] Por. A.Lubbe, Bezpieczeństwo... op.cit., s.67.

Tabela 3

Produkt krajowy brutto w Polsce

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PKB (w cenach bieżących – w mln zł)	**155780,0**	**210407,3**	**306318,3**	**385448,1**	**469372,1**	**551109,8**
PKB (w cenach stałych – rok poprzedni 100%)	**103,8**	**105,2**	**107,0**	**106,0**	**106,8**	**104,8**

Opracowanie: Na podstawie danych: Rocznik Statystyczny 1998, GUS, Warszawa 1998, s. .

Z przytoczonych danych oraz na podstawie danych szacunkowych z 1999 r., które mówią o tym, iż przewidywany przyrost PKB w tym roku do roku poprzedniego wyniesie od 3,5 % do 4 % wyraźnie wynika załamanie się silnych tendencji rozwojowych i może świadczyć o tym, że polska gospodarka znajduje się może nie tyle w okresie kryzysu gospodarczego, ile w okresie załamania gospodarczego. Świadczy to o problemach gospodarczych kraju, które wymagają podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Przez działania naprawcze rozumiem oparcie wzrostu gospodarczego na stabilnych trendach rozwojowych (np. poprzez pobudzenie budownictwa, czy też innych gałęzi gospodarczych, w których nasza gospodarka byłaby konkurencyjna na rynkach światowych). Jednak ważnym jest, że PKB Polski utrzymał, mimo kryzysu rosyjskiego, tendencję wzrostową. Jest to pozytywnym sygnałem, który świadczy o poziomie rozwoju i elastyczności naszej gospodarki. Aby osiągnąć poziom rozwoju najuboższych państw UE np. Grecji, Portugalii potrzebne jest ok. 15 do 20 lat wzrostu gospodarczego na poziomie 6-8%. Zapewne celem kolejnych rządów jest, aby osiągnąć i utrzymać tak wysoki rozwój gospodarczy. Można sobie jedynie postawić pytanie co należałoby zrobić, aby osiągnąć tak wysoki wzrost gospodarczy? Jednym z elementów tych działań będzie zrównoważenie deficytu handlowego. W przypadku naszego kraju można wyróżnić

dwie tendencje deficytu handlowego: pozytywną – deficyt powodowany przez napływ towarów inwestycyjnych oraz negatywną – deficyt powodowany przez import towarów konsumpcyjnych. O drugiej grupie można powiedzieć, iż może nieść ze sobą wiele negatywnych następstw dla gospodarki narodowej np. odpływ kapitału z kraju, nieopłacalność rodzimej produkcji, zwiększanie zadłużenia ludności tzw. życie na kredyt, prowadzenie do zatorów płatniczych, a nawet do sytuacji kryzysowej w gospodarce narodowej. W obronie tego typu importu, można jedynie powiedzieć, iż na obecnym etapie rozwoju nasza gospodarka nie jest w stanie wytworzyć wielu produktów wysoce przetworzonych, wymagających skomplikowanych technologii i dużych nakładów na ich opracowanie, wdrożenie, czy też produkcję. Natomiast pierwsza grupa towarów importowych to nie tylko pozytywne skutki dla gospodarki, problem tkwi przede wszystkim w strukturze importu inwestycyjnego. Jeżeli import inwestycyjny niesie ze sobą sprowadzanie maszyn, urządzeń i materiałów, które mogą być zakupione w Polsce to staje się zjawiskiem niekorzystnym dla polskiej gospodarki. Równie negatywnym zjawiskiem jest import środków inwestycyjnych, które nie wnoszą nowych technologii, a wręcz są oparte na przestarzałych technologiach. Wynika to z faktu, iż w bardzo niskim lub żadnym stopniu tego typu import inwestycyjny przyczynia się do rozwoju gospodarczego kraju i z reguły jest nastawiony na jak najszybszy zwrot zainwestowanego kapitału np. takie cech mogą posiadać inwestycje w sferze handlowej.

Według orientacyjnego syntetycznego wskaźnika znaczenia gospodarczego (tabela 4) Polska w 1995 roku plasuje się na 40 miejscu wśród formalnie istniejących 235 krajów świata (0,51 % przy przyjęciu całego świata za 100%), za 16 krajami Azji, 11 krajami Europy, 6 krajami Ameryki, 5 krajami Afryki i Australią. Polska znajduje się na 68 miejscu w świecie pod względem liczby ludności, na 32 miejscu pod względem PKB wg kursu walutowego, na 24 miejscu wg parytetu siły nabywczej walut oraz na 36 miejscu pod względem wielkości obrotów handlu zagranicznego[8].

Natomiast według orientacyjnego syntetycznego wskaźnika poziomu gospodarczego (tabela 5) w 1995 roku Polska plasowała się na 50 miejscu w świecie wśród 138 uwzględnianych krajów i stanowił on 95% przeciętnej światowej. Wśród

---

[8] Ibidem, s.16.

Tabela 4

Syntetyczny wskaźnik znaczenia gospodarczego Polski w 1995 roku
na tle innych krajów

Lp.	GRUPA KRAJÓW KRAJ	Wartość wskaźnika znaczenia gospodarczego obszar euroatlantycki = 100	Miejsce wśród krajów Europejskich łącznie z Kanadą i USA ze względu na wskaźnik znaczenia gospodarczego	Relacja wartości wskaźnika znaczenia gospodarczego Polski w stosunku do innych krajów POLSKA = 1
A.1. KRAJE POZAEUROPEJSKIE				
1.	**USA**	29,06	1	20,76
2.	**Kanada**	7,24	4	5,17
A.2. KRAJE EUROPEJSKIE				
3.	**Belgia**	1,67	11	1,19
4.	**Dania**	0,73	19	0,52
5.	**Francja**	6,14	5	4,39
6.	**Grecja**	0,64	24	0,46
7.	**Hiszpania**	2,85	8	2,04
8.	**Holandia**	2,27	9	1,62
9.	**Islandia**	0,07	46	0,05
10.	**Luksemburg**	0,10	42	0,07
11.	**Niemcy**	9,42	3	6,73
12.	**Norwegia**	0,73	18	0,52
13.	**Portugalia**	0,64	23	0,46
14.	**Turcja**	2,19	10	1,56
15.	**Wielka Brytania**	5,20	6	3,71
16.	**Włochy**	5,06	7	3,61
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJĘTE W 1999 ROKU DO NATO				
17.	**Polska**	1,40	14	1,00
18.	**Czechy**	0,50	25	0,36
19.	**Węgry**	0,44	27	0,31
B. KRAJE BEZPOŚREDNIEGO OTOCZENIA POLSKI *				
20.	**Rosja**	11,38	2	8,13
21.	**Litwa**	0,13	39	0,09
22.	**Białoruś**	0,36	28	0,26
23.	**Ukraina**	1,41	13	1,01
24.	**Słowacja**	0,23	32	0,16

* Poza Niemcami i Czechami

Opracowano na podstawie: K.Polarczyk, Gospodarka..., op.cit., s.29

Tabela 5

Syntetyczny wskaźnik poziomu gospodarczego Polski w 1995 roku na tle innych krajów

Lp.	GRUPA KRAJÓW KRAJ	Wartość wskaźnika poziomu gospodarczego przeciętna obszaru euroatlantyckiego = 100	Miejsce wśród krajów Europejskich łącznie z Kanadą i USA ze względu na wskaźnik poziomu gospodarczego	Relacja wartości wskaźnika poziomu gospodarczego Polski w stosunku do innych krajów POLSKA = 1
A.1. KRAJE POZAEUROPEJSKIE				
1.	USA	174	3	4,14
2.	Kanada	137	15	3,26
A.2. KRAJE EUROPEJSKIE				
3.	Belgia	150	9	3,57
4.	Dania	157	7	3,74
5.	Francja	149	10	3,55
6.	Grecja	74	21	1,76
7.	Hiszpania	102	17	2,43
8.	Holandia	140	13	3,33
9.	Islandia	156	8	3,71
10.	Luksemburg	222	1	5,29
11.	Niemcy	164	5	3,90
12.	Norwegia	167	4	3,98
13.	Portugalia	89	19	2,12
14.	Turcja	24	49	0,57
15.	Wielka Brytania	121	15	2,88
16.	Włochy	145	11	3,45
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJĘTE W 1999 ROKU DO NATO				
18.	Polska	42	26	1,00
19.	Czechy	64	22	1,52
19.	Węgry	48	23	1,14
B. KRAJE BEZPOŚREDNIEGO OTOCZENIA POLSKI *				
20.	Rosja	26	47	0,62
21.	Litwa	33	30	0,78
22.	Białoruś	21	53	0,50
23.	Ukraina	16	54	0,38
24.	Słowacja	44	24	1,05

* Poza Niemcami i Czechami

Opracowano na podstawie: K.Polarczyk, Gospodarka..., op.cit., s.37.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA

tych krajów, pod względem PKB per capita wg kursu walut Polska plasuje się na 48 miejscu i na 54 miejscu pod względem wielkości obrotów handlu zagranicznego[9].

Kolejnym wyznacznikiem możliwości kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest poziom zaangażowania dla realizacji tego celu zasobów czynników wytwórczych, to jest zasobów pracy, majątku narodowego oraz kapitału. Procesy transformacji i daleko idąca liberalizacja w stosunkach gospodarczych z zagranicą zaskutkowały zwolnieniem znacznej części takich czynników produkcji jak praca i majątek produkcyjny. Sytuacja ta w istocie rzeczy odzwierciedla niedopasowanie struktury podaży do zmieniającego się popytu. Wyrazem tego stał się znaczny poziom bezrobocia i nieczynnych mocy wytwórczych.

Kryzys gospodarczy który dotknął Polskę spowodował pogłębienie dysproporcji rozwojowych pomiędzy naszym krajem a większością naszych głównych partnerów /z wyjątkiem Europy Środkowo-Wschodniej/. Mimo pewnego osłabienia światowej koniunktury gospodarczej w tym okresie państwa te rozwijały się, powiększając dystans i nierównorzędność potencjałów gospodarczych w stosunku do Polski.

Zmniejszenie się ogólnych rozmiarów gospodarki oznacza ugruntowanie starych i tworzenie nowych zagrożeń dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Osłabienie tych procesów wymaga podjęcia działań zmieniających strukturę gospodarki narodowej. Konieczne jest zwłaszcza zastąpienie ilościowych czynników rozwoju i bezpieczeństwa czynnikami jakościowymi. Podniesienie aktywności gospodarczej musi zostać związane z wyłonieniem dziedzin, które będą motorem rozwoju w przyszłych okresach. W ślad za tym musi pójść modernizacja polskiej gospodarki narodowej, a to z kolei wymaga dużych i odpowiednio ulokowanych nakładów inwestycyjnych. Jest to bardzo forsowna droga rozwoju o czym świadczą doświadczenia dynamicznie rozwijających się gospodarek azjatyckich, a także niektórych gospodarek europejskich (Hiszpania, Turcja).

Teoria i praktyka życia gospodarczego dowodzi, że warunkiem nadążenia za postępem cywilizacyjno-gospodarczym jest przeznaczanie odpowiedniej części dochodu narodowego na cele rozwojowe. Analiza procesów inwestycyjnych w Polsce /w latach transformacji ustrojowej/ nie daje podstaw do optymizmu w tym

---

[9] Ibidem.

zakresie. Szacowana na około 15 mld USD wartość inwestycji w polskiej gospodarce okazuje się być dalece niewystarczająca. Przy założeniu, że istotne ożywienie gospodarki następuje przy stopie inwestycji rzędu 27-30% a zdolności absorpcyjne polskiej gospodarki sięgają 30-35%PKB, rozmiary inwestycji w Polsce mogą zostać powiększone o 50-75%. Oznacza to niedobór środków w stosunku do potrzeb na poziomie około 22 mld USD[10].

Sfinansowanie tego niedoboru może zostać dokonane w oparciu o wewnętrzną akumulację lub w oparciu o napływ kapitału zagranicznego. Pierwszą z dróg ze względu na małą rentowność podmiotów gospodarczych, małą dostępność kredytową oraz brak środków budżetowych nie gwarantuje istotnego wsparcia dla procesów inwestycyjnych. W praktyce w najbliższych latach źródłem zasilania na które możne realnie liczyć by zdynamizować nakłady inwestycyjne stał się kapitał zagraniczny. O skali potrzeb w tym obszarze świadczy fakt, iż szacunkowa wartość koniecznych inwestycji bezpośrednich zaspakajających potrzeby restrukturyzacyjne gospodarki narodowej wynosi około 50 mld USD[11].

Większość prognoz rozwoju gospodarczego Polski opiera się na założeniu, że siłą napędową muszą stać się inwestycje. Podstawowymi obszarami w których należy oczekiwać olbrzymich inwestycji są: budowa autostrad, budowa sieci telefonii komórkowej GSM, inwestycje w energetyce oraz w przemyśle petrochemicznym. Ich szacunkową wartość określa się na: 21 do 26 mld USD. Koszty budowy płatnych autostrad wynieść mają około 7-9 mld USD. W modernizację i rozbudowę polskiej energetyki zainwestować trzeba będzie do 2010 roku około 10 do 18 mld USD, z tego w najbliższych latach około 5 mld USD. Inwestycje w obszarze telefonii komórkowej szacowane są na około 1 mld USD. Natomiast nakłady inwestycyjne na modernizację polskiej petrochemii szacowane są na około 2,5 mld USD oraz na budowę nowej petrochemii około 2,2 mld USD.

Inną istotną kwestią dla rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa jest tworzenie i utrzymywanie odpowiedniej infrastruktury gospodarczej, a także odtwarzanie zapasów i rezerw. / Szacunkowe potrzeby w tym zakresie do 2000 roku

---

[10] Por. S. Kurek, Sytuacja gospodarcza Polski i jej wpływ na funkcjonowanie gospodarczych podstaw obronności państwa, w: Ocena współczesnych i perspektywicznych warunków funkcjonowania gospodarki obronnej państwa i logistyki, cz. II. Diagnoza funkcjonowania gospodarczych podstaw systemu obronnego kraju, AON Warszawa 1994, s. 77-78.

[11] Ibidem

określane są na około 30-32 mld USD[12]. Wielkość ta znajduje uzasadnienie w tym, że obecnie funkcjonująca infrastruktura gospodarcza (w tym także obronna) w znacznej części jest przestarzała, zbyt szczupła i niewłaściwie rozlokowana, co może stać się przyczyną zahamowania procesów rozwojowych i wykonania zadań obronnych.

Kolejnym ważnym problemem z obszaru ekonomicznych uwarunkowań kształtowania xxx gospodarczo-obronnych Polski jest poziom wykorzystania istniejących mocy wytwórczych w gospodarce narodowej. W przemyśle stopień wykorzystania tych mocy w okresie 1991-1995 szacowany jest na poziomie 50-60%, przy jednocześnie dużym jego zróżnicowaniu w poszczególnych gałęziach i branżach: od ok. 35% w przemyśle metalurgicznym i 45% w przemyśle elektromaszynowym do ok.70% w przemyśle mineralnym i drzewno-papierniczym[13]. Znamiennym, faktem przy tym jest to, że istniejące rezerwy mocy produkcyjnych w gospodarce mogą być wykorzystywane tylko częściowo w warunkach wzrostu gospodarczego, a także w warunkach narastania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Z punktu szeroko widzianego bezpieczeństwa za niebezpieczny należy uznać poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych w przemyśle zbrojeniowym. Jest on bardzo niski, szacuje się go na kilkanaście procent. Wiąże się to z radykalnym ograniczeniem popytu na wyroby tego przemysłu zarówno na rynku jak i zagranicznym. Środki które obecnie i w najbliższej przyszłości może pozyskać krajowy przemysł obronny nie są wystarczającymi do jego przetrwania.

Ważną stroną bezpieczeństwa ekonomicznego są "bilanse rozwoju" kraju na płaszczyźnie: bytu społecznego /ubóstwo, bezrobocie, inflacja/; stanu aparatu wytwórczego; zasobów naturalnych oraz międzynarodowych stosunków ekonomicznych. Przy takim spojrzeniu na bezpieczeństwo ekonomiczne wyróżnić można w jego obszarze kilka subelementów, z których każdy ma swój samoistny byt. W polskiej rzeczywistości najważniejszymi są w obszarze wewnętrznym trzy płaszczyzny funkcjonowania bezpieczeństwa ekonomicznego, to jest socjalne, surowcowo-energetyczne i żywnościowe oraz w obszarze zewnętrznym (międzynarodowych stosunków ekonomicznych) bezpieczeństwo finansowe (kredytowo-płatnicze) oraz obrotów handlu zagranicznego.

---

[12] Ibidem

[13] Por. T. Świderek, Cztery obszary wielkich inwestycji, "Rzeczpospolita" 1996 nr 10.

Podstawowym w odczuciu indywidualnego mieszkańca kraju jest bezpieczeństwo społeczne na płaszczyźnie socjalno-bytowej. Odzwierciedla ono poziom podstawowych warunków egzystencji i funkcjonowania społeczeństwa. Wskaźniki charakteryzujące je sygnalizują, że w okresie przemian ustrojowych ostatnich lat nastąpiło znaczne pogorszenie stanu tego bezpieczeństwa. Najwyraźniejszym jego przejawem stało się pojawienie jawnego bezrobocia i to na wysokim poziomie inflacji. Zjawiska te przyczyniły się do wzmocnienia licznych zagrożeń pogłębiające opóźnienia cywilizacyjne w naszym kraju. Ich bezpośrednim efektem stało się wyraźne rozszerzenie skali ubóstwa w Polsce. Szacunki tego wskaźnika wskazują, że jeśli w 1998r. około 20% mieszkańców naszego kraju żyło poniżej granicy ubóstwa, to wyraźne pogorszenie sytuacji w tym zakresie w porównaniu do 1988 rokiem nastąpiło w latach dziewięćdziesiątych. W 1992 roku jego poziom oszacowano na około 33% ogółu mieszkańców kraju[14]. Poziom ten utrzymuje się przez cały czas[15]. Jest ono przy tym zróżnicowane w podstawowych obszarach jego przejawienia się - to znaczy w obszarze dochodów, wyżywienia, zasobności, warunków mieszkaniowych, ochronie zdrowia, kształcenia oraz kultury i wypoczynku. W największym stopniu dotknęło ono gospodarstwo domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł utrzymania, gospodarstwa rolników oraz emerytów i rencistów.

Kolejną grupą uwarunkowań są uwarunkowania biologiczne, do ich obszaru można zaliczyć tak ważne aspekty kształtowania polityki gospodarczo-społecznej jak ekologia, walka z chorobami cywilizacyjnymi tj. chorobami układu krążenia, AIDS itd. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom będzie wymagać opracowania skutecznych programów i zaplanowania odpowiednich środków na ich realizację. Wydaje się, iż kwestia rozwiązania tych programów będzie determinować kierunki rozwoju ludzkości

Rozwojowi tych niekorzystnych zjawisk, obok bezrobocia i inflacji, sprzyjają także utrzymujące się niesprawne i nieprzystające do rzeczywistości kształtowanej przez gospodarkę rynkową rozwiązania zabezpieczeń społecznych. Radykalnych

---

[14] Por. W.Michna, B.Gulbicka, Wyżywienie – poziom i zróżnicowania, w: Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa polskiego w roku 1993, IERiGŻ, Warszawa 1994.

[15] Por. T.Panek, Obszary ubóstwa, w: "Rzeczypospolita" 1997 nr 1.

modyfikacji wymagają systemy: ubezpieczeń społecznych; rent i emerytur; opieki zdrowotnej i osłony socjalnej dla najuboższych.

Ważnym obszarem kształtowania polityki gospodarczo-obronnej państwa jest bezpieczeństwo produkcyjne postrzegane jako proces stabilnego i nieograniczonego odtwarzania produkcji, siły roboczej oraz stosunków ekonomicznych. Patrząc z punktu widzenia praktyki polityki gospodarczo-obronnej oraz bilansem możliwości i potrzeb – w tym obronnych – trzeba odnieść je do zasobów ludzkich oraz aparatu wytwórczego.

Zasoby ludzkie, określone także niekiedy jako zasoby ludnościowe, czy też jako potencjał ludnościowy, będąc jednym z podstawowych czynników kształtowania potencjału gospodarczego państwa, określane i oceniane muszą być zarówno w wymiarze ilościowym jak i jakościowym. Polska licząc 38.7 mln ludności (stan w końcu 1997 r.), przy 0,7 % udziale w ogóle ludności świata i 5,4 % udziale w ogóle ludności Europy oraz zajmując pod względem liczby ludności 25 miejsce w świecie i 7 w Europie, zaliczana jest do krajów stabilnych pod względem demograficznym. Większa część ludności, bo około 61,6 % mieszka w mieście. W ogóle ludności przeważają kobiety (51,2 %) - na każdych 100 mężczyzn przypada 106 kobiet. Pod względem wieku dominuje ludność w wieku produkcyjnym (ok. 59,1 %) i wieku przedprodukcyjnym (-27,0 %). Społeczeństwo polskie jest więc względnie młode i mobilne. Cechą pozytywną są także dobre kwalifikacje ludności - dominujący jest średni ogólnokształcący i średni zawodowy poziom wykształcenia. Do negatywnych cech tego czynnika zaliczyć należy natomiast w sumie okres trwania życia: 66,8 lat dla mężczyzn i 75,5 lat dla kobiet, co należy wiązać z dużymi uciążliwościami życia. Pewnym mankamentem jest także rozmieszczenie zasobów ludnościowych, co przyczynia się do utrzymania procesów migracyjnych stałych i czasowych, przede wszystkim w wymiarze wewnętrznym[16].

Pochodnymi zasobów ludnościowych są zasoby pracy. W dotychczasowym rozwoju Polski były one jednym z podstawowych nośników potencjału gospodarczego państwa. Rolę tę pełnią po dzień dzisiejszy. Odwołując się do podstawowych cech charakteryzujących te zasoby stwierdzić trzeba, iż w końcu 1997r. ich kształtowanie

---

[16] Por. Rocznik Statystyczny 1997, GUS, Warszawa 1997, s.89-91; H.Dmochowska, Podstawowe tendencje w gospodarce 1997r. w świetle badań GUS, w: "Wiadomości Statystyczne, GUS, Warszawa 1998 nr 3, s.53.

pozostawało w ścisłych związkach z aktualną sytuacją kraju. Przy ogólnym stopniowym wzroście liczby ludności we wszystkich kategoriach wiekowych, utrzymała się dominacja ludności w wieku produkcyjnym, ale jednocześnie nastąpił gwałtowny w ciągu ostatnich lat spadek zatrudnienia osób w pełnym i niepełnym wymiarze czasu.

Wskutek pogłębiającego się kryzysu gospodarczego na początku lat dziewięćdziesiątych zaczęło rosnąć bezrobocie. Stało się ono problemem społecznym, który przybrał charakter trwały i masowy. Do roku 1990 w Polsce nie było jawnego bezrobocia. Pojawiło się ono na krótko po zakończeniu II wojny, ale szybko zostało zlikwidowane, a i jego przyczyny były inne niż obecnie[17]. W latach 1945-1989 zjawisko bezrobocia oficjalnie nie występowało (tylko w roku 1957 wystąpiło sporadyczne bezrobocie lokalne), gdyż państwo było gwarantem pełnego zatrudnienia. W latach 1990-1991 liczba pracujących zmniejszyła się o 1946 tys. osób, jednocześnie liczba bezrobotnych zaczęła gwałtownie i systematycznie rosnąć do czasu, gdy osiągnęła bardzo wysoki poziom, wynoszący na dzień 31.12.1993 - 2889 tys. osób. Były to najtrudniejsze lata transformacji, a rozpoczęte w tym okresie zmiany w strukturze ludności pracującej zapoczątkowały modernizację rynku pracy w Polsce[18]. W latach 1992-1993 nie odnotowano poprawy sytuacji na rynku pracy, ale spadek liczby pracujących i wzrost bezrobocia nie były już tak silne. Od roku 1994 w Polsce liczba osób bez pracy zaczęła, w wyniku wzrostu gospodarczego oraz działań restrukturyzujących rynek pracy, stopniowo maleć. Korzystne tendencje w gospodarce (m.in. zwiększony popyt gospodarki na pracowników) utrzymały się także do roku 1995. Konsekwencją tego było zwiększenie się liczby pracujących w gospodarce o około 190 tys. osób. Mimo to poziom bezrobocia w naszym kraju utrzymywał się na wysokim poziomie, bo wynosił na koniec 1996 roku 2360 tys. osób (co stanowiło 89,9% z roku 1995) przy stopie bezrobocia wynoszącej 13,2%. W 1997 roku bezrobocie uległo wyraźnemu ograniczeniu i na koniec roku wyniosło 1826 tys. osób (co stanowiło 77,4% z roku 1996) przy stopie bezrobocia równej 10,2%[19]. Ta korzystna tendencja została z końcem 1998 roku zahamowana a następnie

---

[17] Por. S.Dzicielska-Machnikowska; Osobliwości polskiego bezrobocia, w: "Rynek Pracy" 1995, nr 1.
[18] Por. J.Witkowski, Podstawowe tendencje na rynku pracy w Polsce w okresie transformacji, w: "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996 nr 4, s.1
[19] Por. H.Dmochowska, Podstawowe... op.cit.

odwrócona kiedy to bezrobocie osiągnęło poziom 1831 tys. osób, przy 10,4 stopie bezrobocia. Pod koniec 1999 roku bezrobocie w Polsce osiągnęło 2140 tys. osób, przy stopie bezrobocia wynoszącej ponad 11 %. Tej wielkości stopa bezrobocia ciągle jednak przekracza prawie 3 - krotnie poziom wyznaczony za bezpieczny - który wyznacza stopa bezrobocia normalnego rzędu 3-4,5%[20].

Ponadto do tego należy dodać ukryte bezrobocie na wsi, które szacuje się na około 0,9 tys. osób. Podane wielkości należy powiększyć w perspektywie najbliższych lat o 1 mln osób, które będą musiały odejść z pracy w rolnictwie oraz w wyniku restrukturyzacji szeregu gałęzi przemysłu (górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego itd.). Część miejsc na rynku pracy będzie zwalniana z przyczyn naturalnych. Mimo to szacuje się, iż utrzymanie poziomu bezrobocia na aktualnym poziomie do 2010 r. wymagałoby utworzenia około 3 mln nowych miejsc pracy. Jest to poważne wyzwanie dla Polski i wymaga podjęcia działań, których efektem byłoby nie tylko utrzymanie obecnej stopy bezrobocia, ale jej obniżenie. Utrzymanie jej na dotychczasowym poziomie, czy też jej wzrost mogą spowodować utrwalenie gospodarczych kłopotów Polski, destabilizację gospodarki na tle społecznym, a jednym z efektów takiej sytuacji może być „obkurczenie" się podstaw obronności kraju.

Bezrobocie w Polsce charakteryzuje się tym, że jest silne zróżnicowanie przestrzenne; ujawnia w swym zbiorze duży udział młodzieży wśród bezrobotnych; charakteryzuje się tendencją do rozszerzania się bezrobocia długotrwałego, oraz ujawnia niezmienne źródła bezrobocia.

W Polsce, podobnie jak w każdym kraju, w którym występuje zjawisko bezrobocia, mamy do czynienia z jego przestrzennym zróżnicowaniem[21]. Analiza przestrzennego zróżnicowania bezrobocia na dzień 31.12.1997 r. w Polsce dowodzi, iż w krańcowych przypadkach stopy bezrobocia różnią się sześciokrotnie. Jeszcze silniej zjawisko to zaznacza się na lokalnych rynkach pracy (obszary działania rejonowych urzędów pracy), gdzie różnice w stopie bezrobocia są nawet 10-krotne. Występują województwa, w obrębie których różnice w wysokości stopy bezrobocia są

---

[20] Por. Z.Stachowiak, Ekonomia. Zarys podstawowych problemów, WSISiZ, Warszawa 1998, s.129.

[21] Por. A.Omelczuk-Szlachta, Regionalne zróżnicowanie bezrobocia-tendencje, (Referat wygłoszony na konferencji "Aktualne problemy zatrudnienia-aktywne formy ograniczania bezrobocia - aspekty regionalne"), w: "Rynek Pracy" 1995 nr 1, s. 24-33.

znaczne, co wynika ze skrajnie odmiennych cech lokalnych rynków pracy (np. aglomeracja szczecińska i rolnicze tereny w obrębie tego województwa).

Najwyższym poziomem bezrobocia charakteryzują się województwa położone w Polsce północnej (oprócz gdańskiego i szczecińskiego) oraz województwo wałbrzyskie. Najniższa stopa bezrobocia występuje w województwach, które charakteryzują się stosunkowo wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. W rejonach tych występują silnie rozwinięte aglomeracje miejskie, które zareagowały na transformację systemową zwiększoną aktywnością gospodarczą. Brak możliwości otrzymania lub kupienia mieszkania powoduje, że na rynku pracy nie występują zmiany w przestrzennym zróżnicowaniu bezrobocia.

Badania przeprowadzone wśród bezrobotnych wykazują, że znaczny procent ogółu zarejestrowanych stanowią osoby młode w wieku do 24 lat. Stopa bezrobocia młodzieży jest w naszym kraju blisko 3-krotnie wyższa od ogólnej stopy bezrobocia[22]. Znacznie większe natężenie bezrobocia wśród młodych występuje wśród kobiet niż mężczyzn. Zjawisko bezrobocia w tej grupie społecznej jest szczególnie groźne. Młodzież kończąca edukację, która u progu swej drogi życiowej spotyka brak pracy, traci poczucie własnej wartości. Trudności w znalezieniu pracy zawodowej pozostawiają ślad w psychice młodych ludzi, zmieniają się ich postawy i zachowania wobec przyszłego życia zawodowego. Wysoki poziom zarejestrowanych absolwentów, oraz małe szansę na zatrudnienie potwierdzają tezę o niedostosowaniu szkolnictwa do realiów gospodarki.

Ze statystyk dotyczących bezrobocia wynika, że mamy do czynienia ze zjawiskiem długotrwałego bezrobocia - pozostawaniem bez pracy ponad 13 tysięcy. Długotrwałe pozostawanie bez pracy powoduje zmniejszenie się szans na znalezienie pracy (m.in. poprzez mniejszą aktywność w poszukiwaniu pracy, utraty wiary w swoją wartość oraz możliwość znalezienia pracy). Na bezrobocie długotrwałe bardziej narażone są kobiety oraz osoby mieszkające na wsi. Częściej zjawisko długotrwałego bezrobocia występuje wśród osób z kwalifikacjami bardzo niskimi lub ogólnymi. Szansę na szybkie podjęcie pracy maleją wraz z wiekiem. Poprzez długość okresu

---

[22] Por. W.Padowicz, Preferencje dla pracodawców zatrudniających absolwentów, w: "Służba Pracownicza" 1998 nr 4, s.13.

pozostawania bez pracy dokonujemy oceny zjawiska bezrobocia na terenie danego regionu, kraju.

Bezrobocie jest skutkiem przekształceń strukturalnych i własnościowych gospodarki polskiej oraz racjonalizacji zatrudnienia. Duża redukcja zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych stała się siłą napędową nagłego wzrostu bezrobocia w Polsce.

Oznacza to, iż poważna część zasobów pracy pozostaje niewykorzystana. Jednocześnie inna część, rzędu 1,5-3 mln osób, która jeszcze znajduje zatrudnienie, pozostaje pod ciągłą groźbą jego utraty. Sytuacja ta, wobec niedostatecznych zabezpieczeń socjalnych, może stać się przyczyną wybuchu niepokojów społecznych.

Bezrobocie swym zasięgiem obejmuje zarówno wieś, jak i miasto. Obawa przed nim, a także brak perspektyw rozwoju w kraju powodują utrzymywanie się procesów migracji zagranicznej. W 1996 roku z Polski na pobyt stały wyemigrowało 21,3 tys. osób. W sumie zaś w latach 1991-1996 kraj nasz opuściło przeszło 134 tys. osób. Były to osoby w większości (około 24,7 %) z wykształceniem średnim i zawodowym. Mimo, że emigracja z wyższym wykształceniem stanowi zaledwie 2,3% ogółu emigrantów, w tej grupie byli często wybitni naukowcy i specjaliści. Ze względu zaś na płeć struktura emigrantów była w praktyce zrównoważona[23].

Drugim z elementów tworzących bezpieczeństwo reprodukcyjne jest będący w dyspozycji państwa majątek trwały oraz efektywne jego wykorzystanie. Stanowią go zasoby aparatu wytwórczego państwa. W Polsce, mimo iż podlegał on ciągłemu procesowi wartościowego wzrostu, jego ocena pod koniec lat 90-tych nie jest pozytywna. Decyduje o tym przede wszystkim poziom techniczno-technologiczny produkcyjnego majątku trwałego i stopień jego wykorzystania. Sytuacja ta obecnie jest nieznacznie lepsza niż na początku lat 90-tych, kiedy to w stosunku do znacznej części tego majątku normatywny czas użytkowania (11 lat) został wydłużony, osiągając przeciętną 18 lat. Przy utrzymaniu tego stanu rzeczy poziom niezbędnych likwidacji w 1990 r. szacowany był na około 25 % stanu z 1985 r. Tylko 12 % parku maszynowego pochodzi z ostatnich trzech lat, 20 % sprzed 1970 roku, a 47 % z lat siedemdziesiątych[24].

---

[23] Por. Rocznik Statystyczny 1997, GUS, Warszawa 1997, s.113.
[24] Por. Informacja o przebiegu procesów gospodarczych w 1990 r., CUP, 24.01.1991 r.

Przy tak długim okresie użytkowania podstawowym mankamentem będącego w dyspozycji polskiej gospodarki majątku trwałego jest jego olbrzymi stopień zużycia. Przekracza on w 1996 roku w całej gospodarce narodowej poziom 58 % . Największy poziom zużycia, bo sięgający 2/3, mają maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia oraz środki transportowe. Mamy więc obecnie do czynienia z nasileniem fizycznego zużywania się środków trwałych (tabela 6).

Tabela 6

Stopień zużycia środków trwałych w % w 1997 roku (stan na 31.12.)
w gospodarce narodowej

Wyszczególnienie	STOPIEŃ ZUŻYCIA W %		
	Budynki i budowle	Maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia	Środki transportowe
OGÓŁEM w gospodarce narodowej	**42,7**	**63,6**	**61,0**
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	55,9	67,7	86,4
Rybołówstwo i rybactwo	43,3	66,1	71,5
Przemysł	43,7	67,1	61,3
Budownictwo	24,9	58,9	56,8
Handel i naprawy	25,5	39,2	34,1
Hotele i restauracje	24,2	48,3	44,3
Transport, składowanie, łączność	53,9	54,2	61,4
Pośrednictwo finansowe	14,8	46,2	28,8
Obsługa nieruchomości i firmy	37,4	60,3	47,6
Administracja publiczna i obrona narodowa	37,5	55,7	62,8
Edukacja	36,0	66,6	53,9
Ochrona zdrowia i opieka socjalna	36,9	55,1	51,9
Pozostała działalność usługowa, komunalna i indywidualna	31,2	43,8	46,8

Opracowano na podstawie: Rocznik Statystyczny 1998, GUS, Warszawa 1998, s.497.

Szczególnie wysoki stopień zużycia maszyn i urządzeń ma miejsce (stan na końcu 1996 r.) w przemysłach: hutnictwie żelaza (79,1 %), chemicznym (75,0 %),

metali nieżelaznych (64,8 %), maszynowym (66,8 %), włókienniczym (77,5 %), metalowym (82,1 %) i środków transportu (82,8 %)[25].

W wyniku fizycznego zużycia środków trwałych, powstały potrzeby odtworzenia, które nie zostały jednak zaspokojone odpowiednim poziomem inwestycji. Zaniżonej na przełomie lat 80-tych i 90-tych stopie inwestycji współtowarzyszyć zaczęły, w związku z narastającym kryzysem gospodarczym, zjawiska "wypadania" z eksploatacji dotychczas funkcjonującego majątku lub znacznego ograniczenia jego wykorzystania.

Wszystkie wymienione przyczyny powodują daleko idące osłabienie potencjału zasobów majątku trwałego polskiej gospodarki, a w ślad za tym całego potencjału gospodarczego Polski. Konsekwencją tego stanu rzeczy stało się wyraźne obniżenie jakości części polskich wyrobów, a w ślad za tym ich konkurencyjności.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki społeczeństwa[26]. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców lokuje nasz kraj w czołówce światowej i europejskiej np. węgla kamiennego i brunatnego, siarki, rud miedzi i cynku[27]. Te surowce pokrywają zapotrzebowanie krajowe i popyt zagraniczny.

Kraj nasz posiada także złoża innych kopalin, których eksploatacja jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb lub wielkość zasobów jest śladowa. W związku z tym te surowce, które nie są dostępne w pożądanej skali, lub nie występują, muszą być pozyskane z importu lub zastąpione substytutem. W odniesieniu do części spośród nich-zwłaszcza surowców i paliw dostrzec można związki uzależnienia. Największe jest ono w odniesieniu do ropy naftowej, gazu ziemnego, rud żelaza i boksytów. Uzależnienia te stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski (tabela 7).

---

[25] Por. Rocznik Statystyczny 1997, GUS, Warszawa 1997, s.491-493.

[26] W. Herer, W. Sadowski Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990-1993 na surowcowo energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce, Prace ZBS-E, Zeszyt 219, ZBS-E GUS i PAN, Warszawa 1994.

[27] Por. P.Glikman, M.Kabaj, T.Muszkiet, Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2000-2010, Key Tex, Warszawa 1997, s.199-256.

Tabela 7

Bilans wybranych surowców energetycznych w latach 1996-2010

Wyszczególnienie	L A T A								
	1997			2000			2010		
	Ropa naftowa mln ton	Gaz m^3	Energia elektryczna kwh	Ropa naftowa mln ton	Gaz m^3	Energia elektryczna kwh	Ropa naftowa mln ton	Gaz m^3	Energia elektryczna Kwh
PRZYCHÓD	15,0	13,4	148,1						
- Wydobycie (produkcja)	0,3	5,6	142,7						
- Import	14,7	8,2	5,4	20	6-11		25-26	20-22	
- Zmniejszenie /zwiększenie zapasów	+0,11	+0,4	-						
PRZYCHÓD	14,6	10,4	148						
- zużycie krajowe	14,9	12,8	123,9						
- zwiększeń zapasów	-	-	-						
- Eksport	-	0,04	7,9						
POTRZEBY	18,5	15,5	139-151	20,5	14,7	156-175	26,5	27,5	198-229

Opracowano na podstawie: P.Glikman, M.Kabaj, T.Muszkiet, Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2000-2010, Key Tex, Warszawa 1997, s.199-256; Rocznik Statystyczny 1998, ... op. cit. s.370-372, 380.

Spośród surowców deficytowych największe uzależnienia rozwojowe przysparza ropa naftowa, która jest najważniejszym nośnikiem energetycznym. Jej krajowe wydobycie pokrywa niespełna 1-2% jej przerobu. Jest ono przy tym dalece nieustabilizowane. Jeśli bowiem w 1990 roku wyniosło 163 tys. ton, to w 1997 roku 289 tys. ton[28]. Ma ono charakter skokowy, wyrażający się znacznymi spadkami lub wzrostami w następujących po sobie okresach.

[28] Por. Rocznik Statystyczny 1998, ... op. cit., s.364.

poprzez obszary o nieustabilizowanych warunkach społecznych i politycznych przez co jest narażony na ataki terrorystyczne, awarie i różne ograniczenia niestabilnych władz lokalnych może stać się źródłem osłabienia procesów gospodarczych. W przypadku jakichkolwiek zakłóceń czy przerw w dostawach gazu ze Wschodu do Polski gazociąg ten nie umożliwia zaopatrzenia w gaz z Zachodu bez wybudowania dodatkowych systemowych połączeń z siecią rurociągów. Budowany obecnie system jednolitego i monopolistycznego zaopatrzenia Polski w gaz rosyjski nie odpowiada zasadom bezpieczeństwa energetycznego kraju .

Budowa wielkich rezerwowych, podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie są kosztowne i nie zmieniają monopolistycznego uzależnienia. Przełamanie tej bariery wymaga systemowych połączeń z zachodnioeuropejskim systemem sieci gazociągów. Równocześnie należy rozbudowywać w kraju duże zbiorniki podziemne na potrzeby operacyjne i strategiczne[31].

Wiele zagrożeń ujawnia się także w innych zasobach surowcowych. Zwłaszcza złą jest sytuacja w odniesieniu do rud żelaza w związku z tym, że w praktyce w ostatnich latach jej wydobycie w zasadzie ustało. W związku z tym potrzeby hutnictwa pokrywa import o wielkości około 8 mln ton /głównie z Rosji/.

Pełne jest również uzależnienie importowe w odniesieniu do boksytów i tlenków glinu. Krajowe potrzeby przerobu w całości pokrywa import w rozmiarach około 130 tys. ton /głównie z Francji i Węgier/.

Lepszą jest sytuacja w odniesieniu do aluminium. Jego krajowa produkcja wynosi około 45 tys. ton, a import w ostatnich latach zmalał o około 50% i ustabilizował się na poziomie około 27 tys. ton. Obszarem zakupów są przede wszystkim Rosja, Niemcy i Wielka Brytania.

Zróżnicowaną jest sytuacja w odniesieniu do innych surowców o charakterze strategicznym. W odniesieniu do części spośród nich krajowe zasoby i produkcja muszą być uzupełniane importem /np. cyna, kauczuki syntetyczne/. W odniesieniu zaś do części konieczny jest pełny import /np. rtęć, kauczuki naturalne, bawełna/.

---

[31] Por. W Bojarski, J. Filipowicz, Z. Kolenda, J. Siemek, Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski, w: "Rzeczpospolita" 1996 nr 27.

Ważnym problemem dalszego rozwoju gospodarczego jest stan polskiej energetyki. W 1997 roku Polska dysponowała 33,7 tys. MW mocy w elektrowniach[32], które ze względu na fakt, iż polski przemysł nie pracuje na pełnych mocach są obecnie nie wykorzystane.

W przypadku utrzymywania się dotychczasowej tendencji rozwojowej polskiej gospodarki, bez dodatkowych inwestycji, po 2000 roku kraj nasz zmuszony będzie importować energię elektryczną[33].

Zapobiec temu mogą inwestycje w wyniku których w latach 2000-2004 będą uruchamiane elektrownie w tempie 400MW rocznie, a w latach 2005-2017 tempo przyrostu winno być jeszcze wyższe, gdyż w tym okresie zaczną być zamykane stare elektrownie.

Potrzeby inwestycyjne elektroenergetyki, według Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. na latach 1996-2005 (w cenach z roku 1995) sytuują się w trzech głównych obszarach i wynoszą:

- na odtworzenie i modernizację istniejących oraz budowę nowych mocy produkcyjnych (16,2 mld zł (6,8 mld USD);
- na inwestycje ekologiczne, konieczne do zrealizowania tylko w latach 1996-1997, 3,7 mld zł (ok.1,5 mld USD)
- na inwestycje modernizacyjno-rozwojowe w przesyłce i rozdziale energii elektrycznej – 11,7 mld zł (ok. 4,8 mld USD)

Potrzeby inwestycyjne sektora elektroenergetycznego szacowane są zaś na poziomie:

- 8,6 mld zł (ok. 3,5 mld USD) na odtworzenie istniejących i budowę nowych mocy produkcyjnych;
- 3,9 mld zł (ok. 1,6 mld USD) na inwestycje odtworzeniowe i modernizacyjne w przesyłce i rozdziale energii elektrycznej.

Razem w latach 1996-2010 zapotrzebowanie inwestycyjne wynosi około 44,1 mld zł (t.j. około 18,2 mld USD)[34].

---

[32] Por. Rocznik Statystyczny 1998,... op.cit., s. 375.
[33] Por. P.Glikman ... op.cit., s.291-299.
[34] Por. J.Cz. Bez inwestycji niechybnie tak, w: "Rzeczpospolita" 1996 nr 10.

Istotną stroną bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest bezpieczeństwo żywnościowe[35]. Oceniając je z punktu widzenia fizycznej, ekonomicznej i zdrowotnej dostępności stwierdzić trzeba, że Polska osiągnęła je w skali całego społeczeństwa na poziomie wystarczającym, zaś w skali niektórych grup społeczeństwa na poziomie zagrażającym niedożywieniu.

Polska w warunkach urynkowienia gospodarki żywnościowej, przy jednoczesnym ujawnieniu się barier popytu na artykuły żywnościowe, osiągnęła poziom samowystarczalności żywnościowej. Jest to jednak poziom daleki od zadowalającego. Nie ma on również cech trwałości. Potwierdza to analiza podstawowych wskaźników produkcji rolniczej, tak roślinnej, jak i zwierzęcej, zarówno pod względem ich wielkości, jak i dynamiki. W sferze produkcji roślinnej zauważalny jest wyraźny wpływ na nią warunków klimatycznych – zwłaszcza suszy (w latach 1992 i 1994), a w sferze produkcji zwierzęcej – tendencje do ograniczenia hodowli bydła i trzody chlewnej. Ważną kwestią z punktu widzenia zależności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego kraju, jest uzależnienie importowe. Jego ocena nie jest obecnie jednoznaczna.

Analizy wskaźników importu artykułów rolno-spożywczych przez Polskę dowodzą, że obecnie wobec zmian jakie zaszły w rolnictwie po urynkowieniu, w sytuacji funkcjonowania tego działu gospodarki w normalnych warunkach agrometeorologicznych utrzymuje się niewielki import zbóż specjalnych, natomiast w sytuacji wytworzonej niekorzystnymi warunkami agrometeorologicznymi jest on znacznie rozszerzany. Znacznemu ograniczeniu uległ także import mięsa surowego. Na niezmienionym poziomie utrzymuje się import tłuszczów jadalnych. Wzrósł natomiast znacznie import całego szeregu przetworzonych artykułów rolno-spożywczych, ze względu na swą konkurencyjność cenową. Utrzymaniu się uzależnienia importowego w sferze artykułów żywnościowych towarzyszy jednak brak zdecydowanej ekspansji eksportowej.

Nie najwyżej pod kątem bezpieczeństwa żywnościowego należy ocenić poziom państwowych rezerw żywnościowych. Mimo, że odpowiada on możliwościom

---

[35] Por. B. Gubicka, W. Michna, B. Chmielewska Analiza stanu wyżywienia i bezpieczeństwa żywnościowego Polski, Studia i Monografie – 70, IERiGŻ, Warszawa 1994; Produkcja żywności w Polsce w świetle potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego i wyżywienia kraju. Problemy logistyczne i organizacyjne, Materiały z seminarium, WSOSK, SIiTPS, Poznań 1993; Z.Stachowiak, Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny, AON, Warszawa 1995.

magazynowym państwa, w części odbiega jednak od minimum określonego potrzebami ciągłego zaopatrzenia ludności przez okres co najmniej 2-3 miesięcy.

Ważnym obszarem ekonomicznych uwarunkowań kształtowania polityki gospodarczo-obronnej Polski są międzynarodowe stosunki ekonomiczne, a w nich kwestie zadłużenia zagranicznego oraz handlu zagranicznego.

Z punktu widzenia tych kryteriów bezpieczeństwa ekonomicznego poziom uczestnictwa polski naszego kraju nie jest wysoki. W sumie miejsce Polski międzynarodowym podziale pracy rysuje się bardzo niekorzystnie, zwłaszcza w odniesieniu do układu europejskiego. Polska zajmuje 3,0 % powierzchni i skupia 5,4 % ludności Europy, ale udział w obrotach handlu zagranicznego wynosi zaledwie 0,7 % co daje 14 miejsce wśród państw europejskich. Jeszcze bardziej widoczna jest ta sytuacja w porównaniu do państw NATO (tabela 8).

Niezwykle ważnym obszarem kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski stały się zależności kredytowo-płatnicze naszego kraju z zagranicą. Sytuacja w tym obszarze, w związku z decyzjami oddłużeniowymi w latach 1992-1999 ze strony wierzycieli naszego kraju, wydaje się sprzyjać wzmacnianiu tendencji rozwojowych w polskiej gospodarce narodowej. Istniejące zaś nadal zadłużenie zewnętrzne dostrzegać i rozpatrywać trzeba jako czynnik obciążający rozwój gospodarki narodowej. Z tych też względów problem zadłużenia jest jednym z istotnych obszarów zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Z analizy zadłużenia zagranicznego Polski wynoszącego 38,5 mld USD na dzień 31.12.1997r. wynika, że wierzycielami Polski są międzynarodowe organizacje finansowe, rządy krajów-kredytodawców, a także banki prywatne. Z kwoty tej 64,95% to zobowiązania wobec wierzycieli – rządów 17 państw zrzeszonych w klubie Paryskim. Z 19,32%, to zadłużenie wobec banków komercyjnych zgrupowanych w tzw. Klubie Londyńskim; 5,56%, to zobowiązania wobec banków rządowych krajów byłego RWPG, a pozostała część to zobowiązania wobec pozostałych wierzycieli. O skali tego zadłużenia świadczy to iż, było ono w 1990 r. 2,44 razy większe niż polski eksport[36]. Największe uzależnienie kredytowo-płatnicze

[36] Inwestycje zagraniczne, w: "Rzeczpospolita" 1995 nr 24; Obroty bieżące w roku 1994 roku. Eksport gonił import, w: "Rzeczpospolita" 1995 nr 35; A.Słojewska Zadłużenie zagraniczne – zredukowane obciążenia przeszłości, w: "Rzeczpospolita" 1995 nr 27; E.Możejko, Finał rokowań z wierzycielami, w: "Życie Gospodarcze" 1994 nr 39.

Tabela 8

Obroty handlu zagranicznego Polski z krajami NATO i krajów NATO z Polską

Lp.	Wyszczególnienie	Import	Eksport	Udział państw NATO w obrotach Polski		Udział Polski w obrotach państw NATO	
		w mln. dol. USA	w mln. dol. USA	Import w %	Eksport w %	Import w %	Eksport w %
A. KRAJE POZAEUROPEJSKIE							
1	**Kanada**	196368	215879	0,42	0,33	0,04	0,08
2	**St. Zjednocz. Ameryki**	791315	622828	4,49	2,57	0,08	0,31
Kraje pozaeuropejskie – razem		**987683**	**838707**	**4,92**	**2,91**	**0,13**	**0,39**
A.1. KRAJE EUROPEJSKIE							
3	**Belgia**	150806	165104	2,64	2,15	0,37	0,68
4	**Dania**	44723	48799	1,95	2,94	1,69	1,69
5	**Francja**	268958	285311	5,91	4,40	0,42	0,88
6	**Grecja**	27034	12052	0,20	0,38	0,36	0,70
7	**Hiszpania**	122710	104277	2,47	1,11	0,23	1,00
8	**Holandia**	133922	150278	3,62	4,67	0,90	1,02
9	**Islandia**	1875	1976	0,02	0,02	0,24	0,45
10	**Luksemburg**	10872	8031	0,13	0,04	0,09	0,67
11	**Niemcy**	436109	511290	24,07	32,94	1,95	1,99
12	**Norwegia**	35413	47547	0,98	0,84	0,61	0,87
13	**Portugalia**	33521	23136	0,17	0,11	0,08	0,31
14	**Turcja**	46708	22678	0,31	0,23	0,13	0,57
15	**Wielka Brytania**	307337	280927	5,48	3,76	0,31	0,83
16	**Włochy**	203410	232835	9,89	5,88	0,74	1,80
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJĘTE W 1999 ROKU DO NATO							
17	**Polska**	42308	25751	-	-	-	-
18	**Czechy**	27179	22776	3,12	3,54	3,36	5,79
19	**Węgry**	21234	19100	1,35	1,49	1,80	3,00

Opracowano na podstawie: Rocznik Statystyczny GUS 1998, Warszawa 1998, s. 656-659; Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego GUS 1999, Warszawa 1999, s.65-71.

Polski występuje w odniesieniu do Niemiec, Francji, Austrii, Brazylii, Wielkiej Brytanii, Kanady i USA.

Porozumienia zawarte z Klubem Paryskim zaowocowały redukcją zadłużenia. Warunkowo zmniejszono jego wielkość wobec członków tego klubu o 30%. Następnych zaś 20% zostanie także darowana w ciągu kilku lat po spełnieniu określonych warunków rozwoju gospodarczego. Dwustronne porozumienia zawierane w tej sprawie idą często jeszcze dalej. Pomniejsza to wyraźnie obciążenia naszej gospodarki związane z obsługą długu, dając szansę na skierowanie większych nakładów na rozwój.

Ważnym elementem finansów państwa są rezerwy walutowe. Poszerzają one pole manewru i pozwalają reagować na pojawienie się zagrożeń w sferze wewnętrznej i w stosunkach ekonomicznych z zagranicą. Zwiększają w ten sposób bezpieczeństwo ekonomiczne. Ich oficjalna wielkość brutto w Polsce na koniec 1997r. wynosząca 20,67 mld USD jest zadowalająca[37]. Za pożądany poziom rezerw walutowych przyjmuje się bowiem wielkość umożliwiającą półroczną realizację importu. Również ich wielkość w stosunku do zadłużenia (chociaż znacząca) jest zbyt skromna, aby radykalnie podnieść bezpieczeństwo finansowe. Do posiadanych rezerw walutowych trzeba dodać jeszcze 1,5 mld USD wierzytelności Polski za granicą, które w pewnym sensie mogą być również tak potraktowane.

Przytoczone wielkości zadłużenia zewnętrznego oraz rezerw walutowych wskazują, iż Polska znajduje się w głębokiej zależności od swych głównych wierzycieli.

Udział Polski na światowym i europejskim rynku nie odpowiada ani skali naszej gospodarki ani jej potrzebom. Procesy transformacji nie przyczyniły się do odrobienia dystansu dzielącego Polskę od rozwiniętych Państw Świata. Świadczą o tym tendencje kształtowania wielkości, dynamiki, struktury i kierunków handlu zagranicznego. Ich analiza nie daje podstaw do stwierdzenia, że zagrożenia wynikające z niewystarczającego udziału Polski w gospodarce międzynarodowej w bliskiej przyszłości zostaną zredukowane. W eksporcie, dominują tendencje stagnacyjne, czego potwierdzeniem jest spadek udziału eksportu w PKB. Eksport nie pełni w sposób zadowalający funkcji poszerzenia rynków zbytu w warunkach ostrego

---

[37] Por. Rocznik Statystyczny 1998, ... op.cit. s.453.

ograniczenia popytu. Niepokojące jest utrzymywanie się od 6 lat nadwyżki importu nad eksportem i podobnych prognoz na lata następne. Grozi to ponownym narastaniem zadłużenia.

Skalę zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w obszarze handlu międzynarodowego wskazuje na kształtowanie się wartości eksportu per capito. Polska w 1996 r. wielkością 666 USD wobec 895 USD w świecie zajmuje 22 pozycję w Europie. Pod tym względem nasz kraj wyraźnie ustępuje Austrii (7120 USD), Belgii i Luksemburgowi (15561 USD), Czechami (2211 USD), Grecji (1058 USD), Węgrom (1885 USD), czy Portugalii (2361 USD) a dzieli go przepaść w stosunku do Włoch (4048 USD) i do Niemiec (6230 USD)[38]. Porównania te pokazują na słabość krajowego potencjału gospodarczego, który przez to stwarza możliwość efektywnego oddziaływania na niego z zewnątrz, przy użyciu środków i mechanizmów ekonomicznych, bez obawy o poniesienie dotkliwych skutków odwetu.

Pewnym obszarem zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego Polski jest również geografia powiązań naszej gospodarki z zagranicą. Mimo radykalnej jej zmiany nadal zauważalnymi są zagrożenia o dwojakim charakterze: z jednej strony stanowi je zerwanie tradycyjnych powiązań, a zwłaszcza utrata zbytu i źródeł zaopatrzenia, z drugiej zaś utrzymywanie się nadmiernego uzależnienia gospodarczego od jednego partnera.

W okresie lat 1989-1997 bardzo szybko wzrastał udział krajów rozwiniętych, a zwłaszcza UE w obrotach handlowych Polski, angażując obecnie ponad 80% wymiany. Natomiast dramatycznie spadł w obrotach handlowych naszego kraju udział byłych krajów socjalistycznych. Z poziomu obejmującego jeszcze w 1988 roku blisko 62% eksportu i importu Polski w 1996r. udział ten spadł do poziomu rzędu 15 % tak po stronie eksportu jak i importu[39]. Niepokojący przy tym jest brak widocznych dążeń do odbudowy naszych pozycji w Europie Środkowo-Wschodniej. Oznacza to oddanie rynków wschodnich bez walki, pomimo uzależnienia surowcowego i paliwowego od tego obszaru i względnie łatwej ekspansji.

W nowym układzie międzynarodowych stosunków ekonomicznych, wymianie handlowej Polski dominującą rolę zaczęły odgrywać Niemcy z 30% udziałem

---

[38] Ibidem s.664-665.

[39] Por. Rocznik Statystyczny 1991, GUS, Warszawa 1991, s.384-185; Rocznik Statystyczny 1997, GUS, Warszawa 1997, s.657.

obrotów w 1997r. – w tym około 33% w eksporcie i około 24,1% w imporcie ogółem. Jednocześnie udział obrotów handlowych naszego kraju w obrotach Niemiec stanowił udział rzędu około 2% w eksporcie i imporcie ogółem. Sytuacja ta wskazuje na głęboką nierównowagę stosunków gospodarczych i znaczenia dla siebie obu partnerów. Podczas gdy dla Polski zerwanie stosunków gospodarczych z Niemcami miałoby rujnujące skutki, to dla Niemiec byłoby prawie nieodczuwalne[40]. Waga tego zagrożenia wynika z faktu, że Polska właściwie nie ma alternatywnych rynków zbytu, a rynek niemiecki toczy się ostra walka. Wskazana nierównowaga stosunków stwarza pokusę do stosowania nacisków gospodarczych w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek konfliktu.

Otwarcie polskiej gospodarki obok zmiany struktury geograficznej przyczyniło się do istotnych przesunięć w strukturze handlu zagranicznego. W eksporcie nastąpiło zmniejszenie wagi branż przemysłu przetwórczego związanych głównie z rynkiem krajów Europy Środkowo-Wschodniej, głównie przemysłu elektromaszynowego /spadek udziału o 10%/. Wzrosło natomiast znaczenie wyrobów o niskim stopniu przetworzenia takich jak: produkty rolnictwa, wyroby przemysłu mineralnego i metalurgii.

Polskimi "specjalnościami" eksportowymi stały się meble i drewno, zwierzęta żywe, stal i miedź, czy też wyroby stolarskie i garncarskie. Świadczy to o utrwalaniu się niekorzystnej surowcowo-rolnej struktury polskiego eksportu, a w konsekwencji także o utrwalaniu wewnętrznego zacofania gospodarki narodowej.

W wymianie towarowej z zagranicą zarysowała się wyraźna asymetria. W stosunkach z krajami rozwiniętymi ukształtowała się struktura wymiany typowa dla gospodarki zacofanej /surowcowej/ to znaczy w eksporcie dominują towary nisko przetworzone, a w imporcie produkty przetworzone. W handlu z krajami byłego ZSRR, a zwłaszcza z Rosją, Polska uzyskała natomiast pozycje kraju przemysłowego. W eksporcie przeważać zaczęły maszyny i urządzenia a w imporcie surowce i paliwa. Z punku widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju ważną sprawą jest koncentracja uwagi na rynkach wschodnich, gdyż one to właśnie stwarzają szansę dla rozwoju tych gałęzi gospodarki narodowej które decydują o nowoczesności

---

[40] Por. B.Buczkowski, S.Sudak, Gospodarka niemiecka w latach 1993-1994 i jej wpływ na gospodarkę polską, w: "Gospodarka Narodowa" 1995 nr 1, s.33-39.

gospodarki. Ich udział jest jednak obecnie zbyt mały aby zainicjować szybszy rozwój tych gałęzi.

Rozpatrując handel zagraniczny kraju pod kątem zabezpieczenia potrzeb rozwojowych, należy uwzględnić kierunki wykorzystania importu. Struktura wykorzystania importu poprawia się a pozyskane z importu zasoby wspierają procesy restrukturyzacyjne i unowocześnienia polskiej gospodarki. Wpływ na taką ocenę ma rosnący udział importu inwestycyjnego, co jest zjawiskiem pozytywnym w świetle potrzeb rozwojowych. Niepokój budzi jednak wysoki import konsumpcyjny.

Istotną kwestią z obszaru zewnętrznych uwarunkowań ekonomicznych jest kwestia przepływu - dopływu do Polski i odpływu z Polski - bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zjawisko przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do i z Polski ma znamiona stopniowego wzrostu w pierwszej i bardzo dynamicznego w drugiej połowie lat 90-dziesiątych (tabela 9, 10 i 11).

Ukształtowana w latach 90-tych w Polsce wielkość (tabela 10 i 11) i struktura (tabela 9) bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce ujawnia rosnące zainteresowanie Polską jako obszarem lokalizacji swych interesów gospodarczych. Zainteresowanie to ujawniło się przede wszystkim ze strony państw należących do NATO. Procesy przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych nasiliły się w drugiej połowie lat 90-tych osiągając w końcu 1998 roku poziom 30,651 mld USD. W tej wielkości w inwestycjach powyżej 1 mln USD partycypowały wszystkie kraje NATO – za wyjątkiem Islandii i Węgier. Udział ten wyniósł 19,943 mld USD co stanowiło prawie 65,07% ich ogółu. Największe zainteresowanie lokalizacją bezpośrednich inwestycji wykazały Niemcy, USA, Francja, Włochy, Wielka Brytania i Holandia – łącznie prawie 59,62% ich ogółu. W praktyce udział krajów NATO był o około 5,9% wyższy za przyczyną koncernów międzynarodowych mających rodowód NATO-wski. Wstępne oceny kształtowania się napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski wskazują utrzymywanie się dotychczasowej tendencji. W I półroczu napłynęło do naszego kraju ponad 5 mld USD, w wyniku czego wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych ukształtowała się na poziomie przekraczającym 35 mld USD.

Tabela9

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według kraju pochodzenia

Kraj pochodzenia	Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (stan na 31 grudnia 1998r.)		Plany inwestycyjne (w mln USD)
	w mln USD	% ogółu	
NIEMCY	5117,3	16,7	2231,0
USA	4911,2	16,0	3654,4
FRANCJA	2398,9	7,8	1294,3
WŁOCHY	2037,6	6,6	1224,3
WIELKA BRYTANIA	1929,5	6,3	366,6
HOLANDIA	1878,9	6,1	410,8
KONCERNY MIĘDZYNARODOWE	1831,1	6,0	815,3
KOREA POŁUDNIOWA	1412,4	4,6	496,3
ROSJA	958,0	3,1	616,0
AUSTRIA	758,3	2,5	155,1
SZWECJA	691,5	2,2	336,8
SZWAJCARIA	666,2	2,8	235,9
DANIA	558,4	1,8	43,4
NORWEGIA	455,8	1,5	439,0
KANADA	235,6	0,8	57,1
IRLANDIA	226,1	0,7	b.d.
JAPONIA	198,3	0,6	188,4
FINLANDIA	191,2	0,6	59,0
BELGIA	156,8	0,5	100,1
PORTUGALIA	147,2	0,5	63,0
CHORWACJA	138,0	0,4	70,0
AUSTRALIA	98,1	0,3	90,0
CZECHY	68,4	0,2	b.d.
HISZPANIA	62,3	0,2	b.d.
TURCJA	48,0	0,2	58,0
LIECHTENSTEIN	29,5	0,1	12,0
CHINY	25,0	0,08	25,0
RPA	25,0	0,08	40,0
HONGKONG	20,0	0,06	20,0
SŁOWENIA	6,0	0,02	1,0
TAJWAN	5,7	0,02	200,0
IZRAEL	5,4	0,02	20,0
GRECJA	3,6	0,01	4,0
LUKSEMBURG	2,3	0,01	.
Inwestycje powyżej 1 mln USD	**27 279,6**	**13 326,8**	**714**
Inwestycje poniżej 1 mln USD	**3371,6**	**x**	**x**
Łączna wartość BIZ	**30 651,2**	**x**	**x**

Opracowano na podstawie: Polish Market Reviev, 1999 nr 2(24), s.4; Lista największych inwestorów zagranicznych w Polsce, PAIZ, Warszawa 1998 r.; J.Żurawski, Stan bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce (na podstawie informacji PAIZ (w: Inwestycje zagraniczne w Polsce, IKiCHZ, Warszawa 1999, s. 86-87.

Tabela 10

Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarce krajów NATO w 1998 roku (w mld USD)

Lp.	Kraj pochodzenia	Wielkość zasobów bezpośrednich inwestycji zagranicznych„pozyskanych"	Wielkość zasobów bezpośrednich inwestycji zagranicznych „oddanych"
1.	**KANADA**	141,772	156,600
2.	**STANY ZJEDNOCZONE**	875,026	993,552
	Kraje pozaeuropejskie- razem	**1016,798**	**1150,152**
3.	**BELGIA**	164,093[a]	128,779[a]
4.	**DANIA**	31,762	35,821
5.	**FRANCJA**	179,186	242,347
6.	**NIEMCY**	228,794	390,090
7.	**GRECJA**	22,048	0,851
8.	**ISLANDIA**	0,426	0,381
9.	**WŁOCHY**	105,397	170,746
10.	**LUKSEMBURG**	-	-
11.	**HOLANDIA**	169,552	262,996
12.	**NORWEGIA**	24,303	33,00
13.	**PORTUGALIA**	21,130	7,534
14.	**HISZPANIA**	118,926	68,392
15.	**TURCJA**	7,437	0,929
16.	**WIELKA BRYTANIA**	326,809	498,642
	Kraje europejskie – razem	**1399,863**	**1840,528**
	NATO – razem 16 krajów	**2416,661**	**2990,68**
17.	**CZECHY**	13,457	0,661
18.	**WĘGRY**	18,255	1,286
19.	**POLSKA**	30,651	0,841
	Kraje przyjęte w 1998 roku – razem	**62,363**	**2,788**
	NATO – razem 19 krajów	**2479,024**	**2993,468**
	ŚWIAT	**4088,068**	**4117,144**

Uwaga: [a] – Łącznie z Luksemburgiem.

Opracowano na podstawie: World Investment Report 1999 Foreign Divert Investment and the Challenge of Development, Untied Nations, New York and Geneva 1999, s. 483-493; Polish Market Review 1999 nr 2(24) s. 4.

Tabela 11

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1989-1998
(w mln USD)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998[a]
Wartość kapitałów które napłynęły do Polski w ciągu roku w mln USD	**8**	**97**	**219**	**1084**	**1420**	**1493**	**2511**	**7195**	**6561**	**10063**
Skumulowana wartość inwestycji zagranicznych w mln USD	**8**	**105**	**324**	**1408**	**2828**	**4321**	**6832**	**14027**	**20588**	**30651**
Udział % bezpośrednich inwestycji zagranicznych w danym roku w PKB	-	**0,15**	**0,38**	**1,10**	**1,90**	**1,38**	**2,13**	**3,89**	**4,9**	**7,1**
Udział % bezpośrednich inwestycji zagranicznych w ogóle inwestycji globalnych w danym roku	-	**0,73**	**1,82**	**6,25**	**11,98**	**8,59**	**12,91**	**20,45**	**40,2**	-

Uwaga: [a] – Stan na 30 czerwca 1999 r. oszacowano na poziomie ponad 35,0 mld USD.

Opracowano na podstawie: Komunikat prasowy PAIZ z 18 lutego 1999 r.; Raport o inwestycjach zagranicznych w Polsce, w: „Rzeczpospolita" 1998 nr 157, s.10; Lista Największych Inwestorów Zagranicznych w Polsce (stan na 30 czerwca 1999 r.), PAIZ, Warszawa 1999 rok: M. Pokujska, Eksportować aby przeżyć, w: „Życie Gospodarcze" 1998 nr 2, s.45.

Skala zadeklarowanych planów inwestycyjnych na najbliższe lata wskazuje na utrzymywanie się zainteresowania naszym krajem jako obszarem lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Daje się przy tym zauważyć rosnące zainteresowanie taką formą przepływu kapitału do Polski przez Stany Zjednoczone.

Procesy przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych muszą być postrzegane i oceniane przez pryzmat zagrożeń (odpływu znacznej części zysku do krajów inwestujących), z drugiej strony zaś także przez pryzmat poprawy

efektywności gospodarowania zasobami siły roboczej, kapitału i majątku; poprawy skłonności do eksportu oraz wzmagania działalności inwestycyjnej.

Analiza wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarkach krajów NATO dowodzi iż są one z jednej strony obszarem pozyskiwania inwestycji bezpośrednich (rządu około 60,64% ogólnej wielkości zasobów pozyskanych), z drugiej strony zaś obszarem ich kreacji do innych krajów (rządu około 72,7% ogólnej wielkości zasobów „oddawanych" (eksportowanych).

Według kryterium lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych czołowe pozycje zajmują: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia, Belgia i Kanada. Polska plasuje się w grupie krajów będących średnimi odbiorcami bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zajmuje ona miejsce tuż po Danii, ale wyraźnie przed Norwegią, Grecją, Portugalią, Węgrami i Czechami.

Według kryterium zaś wielkości eksportu („oddania") bezpośrednich inwestycji zagranicznych czołowe miejsce zajmują: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Francja, Włochy, Kanada i Belgia. Polski Eksport bezpośrednich inwestycji zagranicznych porównywalny jest do Grecji. Jest on tylko wyższy od poziomu Turcji, Czech i Islandii.

Problematyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest tą wobec której sformułowano daleko idące oczekiwania. Były one w tej mierze w Polsce bardzo wysokie po dokonaniu przekształceń ustrojowych. Jednak oczekiwania te nie zostały w pełni zrealizowane. Do największych inwestorów zagranicznych w Polsce można zaliczyć przedsiębiorstwa, ze Stanów Zjednoczonych, Włoch, Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemiec, Francji, a z krajów Dalekiego Wschodu z Korei Południowej. Działają one głównie w takich branżach jak przemysł elektromaszynowy, spożywczy, drzewny, papierniczy, telekomunikacyjny i sektorze finansowym. Najwięcej podmiotów gospodarczych działających na naszym rynku jest związanych z kapitałem niemieckim. Niestety są to w większości małe przedsiębiorstwa o kapitale poniżej 50 tys. USD. Jedynie ponad 250 spółek z udziałem inwestorów zagranicznych posiada kapitał większy niż 1 mln USD. Kapitał zagraniczny, który został zainwestowany w Polsce nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Przy obecnym rozwoju naszej gospodarki tworzy on podwaliny dla rozwoju gospodarczego. Wzrost jego zaangażowania w Polsce jest zjawiskiem pożądanym, lecz jego działania

powinny podlegać ciągłym analizom, u podstaw których leżą szeroko rozumiane względy bezpieczeństwa kraju. Pomimo zapotrzebowania na bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie stworzyliśmy do tej pory sprzyjających dla nich warunków. Źródła problemów tkwią w słabym rozwoju infrastruktury – min. w takich dziedzinach jak transport, ochrona środowiska, telekomunikacja, dużej zmienności prawa, barierach biurokratycznych.

Ważkim problemem w obszarze zależności handlu zagranicznego, pozostającym w polu zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej a jednocześnie odgrywającym zasadnicze znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa – w tym bezpieczeństwa ekonomicznego jest obrót wyrobami specjalnymi "S" to jest produkcja przemysłu zbrojeniowego. W tym obszarze lata transformacji przyniosły radykalne przewartościowania. Rozpad struktur UW i RWPG zmusił Polskę do weryfikacji dotychczasowych kontaktów. Radykalna zmiana ukształtowanych jednak przez lata uzależnień w wyposażeniu naszej armii sprzętem bojowym, amunicją oraz sprzętem pomocniczym i towarzyszącym /w ok.60% w wojskach lądowych i ponad 90 % w wojskach lotniczych i obrony przeciwlotniczej/ od krajów byłego ZSRR, zwłaszcza od Rosji, będzie możliwa, dopiero w horyzoncie 10-15 lat. Stanowi o tym przede wszystkim okres użytkowania posiadanego sprzętu i kosztowność całego przedsięwzięcia.

Kolejnym czynnikiem uwarunkowań ekonomicznych wpływających na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej jest problem prywatyzacji. Większość specjalistów, jak i społeczeństwa przychyla się do twierdzenia, iż prywatyzacja jest konieczna dla powstania silnej gospodarki rynkowej. Podziały przebiegają w takich kwestiach jak tempo, forma czy głębokość prywatyzacji (np. w przypadku sektora bankowego). W 1997 r. udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB wyniósł 58,7 % i zatrudniał on 70,2 %. Procesem prywatyzacji w latach 1990-1998 objęto 6129 przedsiębiorstw, w tym likwidacji poddano 1581. W procesie prywatyzacji należy brać pod uwagę, iż pomimo 10 lat przekształceń brakuje polskiego kapitału, który potrafiłby w całości zagospodarować przewidzianą do prywatyzacji część gospodarki. Ponadto należy wskazać, iż w Polsce nadal brakuje wysoko wyspecjalizowanej i doświadczonej kadry kierowniczej, która mogłaby zapewnić sprawne zarządzanie sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami. Na proces prywatyzacyjny nakłada się

problematyka realizacji zadań obronnych spoczywających dotychczas na przedsiębiorstwach państwowych. Wydaje się, iż należy oczekiwać wprowadzenia takich rozwiązań, które nakładałyby zadania obronne na wszystkie podmioty gospodarcze bez względu na ich formę własności i udział kapitału zagranicznego w tym obszarze.

Na marginesie prywatyzacji należy wspomnieć o pracach rządu nad projektem ustawy reprywatyzacyjnej. Jaki kształt będzie posiadała ustawa reprywatyzacyjna, jeżeli w ogóle zostanie uchwalona, trudno jest obecnie stwierdzić. Jednak jeżeli zostałaby uchwalona, budżet państwa zostanie obciążony bardzo dużymi sumami, według wstępnych szacunków, porównywalnymi do wysokości rocznego budżetu Polski. Takie obciążenia mogą w znaczy sposób zaważyć na uwarunkowaniach polityki gospodarczo-obronnej.

Proces przemian ustrojowych, demokratyzacja i liberalizacja życia oraz wprowadzenie gospodarki rynkowej spowodowało nasilenie się negatywnych zjawisk społecznych. Patologia zjawisk społecznych, frustracja społeczna mogą stanowić podłoże do destabilizacji sytuacji wewnętrznej. Może to sprzyjać rozwojowi niezadowolenia społecznego, czego efektem mogą być strajki, manifestacje oraz inne akcje protestacyjne paraliżujące infrastrukturę kraju, włączając w to paraliż struktur administracyjnych. Zła sytuacja społeczna może przyczyniać się do migracji najlepiej wykształconych i najzdolniejszych przedstawicieli polskiego społeczeństwa.

Coraz większe otwarcie polskiej gospodarki niesie ze sobą szereg zagrożeń dla dziedzin dotychczas ochranianych przez państwo. Proces ten jest powiązany z trendem globalizacji gospodarki światowej. Odnosi się to do takich obszarów jak rynek finansowy[41], hutnictwo, przemysł paliwowy, transport samochodowy i kolejowy, telekomunikacja, energetyka, rolnictwo wraz z szeroko rozumianym sektorem żywnościowym. Efektem otwarcia polskiej gospodarki jest już widoczny wzrost konkurencyjności na naszym rynku. Od założeń polityki gospodarczej rządu zależy sposób rozwiązania tego problemu tzn. określenie w jakim stopniu w jego rozwiązywaniu będzie uczestniczyło państwo, a w jakim przedsiębiorstwa?

---

[41] 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.

Jednocześnie problem konkurencyjności jest nierozerwalnie związany z poprawą efektywności. By przedsiębiorstwa osiągnęły lepszą efektywność i jednocześnie dobrze sobie radziły na wysoce konkurencyjnym rynku potrzebna jest aktywna rola państwa. Oznacza to potrzebę odpowiedniej polityki fiskalnej, ustawodawczej, prywatyzacyjnej i innych przemian strukturalnych. Zwłoka w podjęciu działań w tych obszarach może się okazać szczególnie kosztowna dla Polski. Wraz z ograniczaniem produkcji, upadkiem przedsiębiorstw będą spadały dochody państwa i ludności, w takiej sytuacji trudnym może się okazać utrzymanie bezpieczeństwa narodowego.

Wszelkie prognozy dotyczące przyszłego rozwoju gospodarczego Polski mogą ujawniać pewne odchylenia od rzeczywistości, co jest wynikiem tego, iż dzisiaj także perspektywy rozwojowe gospodarki światowej obarczone są dużym współczynnikiem niepewności. Jest to z jednej strony wynikiem trwałości trendu wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, który w znacznym stopniu jest oparty na rosnącym popycie wewnętrznym oraz zdolności państw Europy Zachodniej do przezwyciężenia tendencji stagnacyjnych w gospodarkach narodowych, a w szczególności w gospodarce niemieckiej. Na przyszłość gospodarki światowej znacząco rzutuje także sytuacja gospodarek państw Dalekiego Wschodu, przede wszystkim przezwyciężenie trendów kryzysowych przez gospodarkę japońską oraz utrzymanie wysokiego trendu wzrostu przez gospodarkę Chin. Duży wpływ na rozwój naszej gospodarki będzie miał rozwój sytuacji w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR. Gospodarki tych państw znajdują się w stanie zapaści gospodarczej i dlatego znacznie bardziej żywiołowo reagują na wszelkiego rodzaju zachwiania. Oznacza to dla Polski, iż pomimo, że większość z krajów należących do Wspólnoty Niepodległych Państw jest naszymi naturalnymi rynkami zbytu, to jednak trudno obecnie oprzeć na nich trwały, a przez to pewny trend rozwojowy naszej gospodarki bez dużego stopnia interwencjonizmu państwowego np. wspierania eksportu poprzez udzielanie rządowych gwarancji.

Wielką niewiadomą dla kształtowania uwarunkowań polityki gospodarczo-obronnej jest sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych. Trzeba na wstępie podkreślić, iż dotychczas nie stworzono sprawnych mechanizmów, które pozwalałyby 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[42].

Na marginesie sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych należy wspomnieć, iż gospodarkę światową cechuje duża niepewność, a to będzie skutkowało zmniejszeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w takich krajach jak Polska. Prawdopodobnie zmusi to nasz kraj do oparcia rozwoju gospodarczego w znacznie większej mierze niż byśmy chcieli na kapitale krajowym, źródeł jego pochodzeń należy poszukiwać w tworzonych w tym celu rezerwach finansowych, rosnących zyskach, czy też w odpowiedniej polityce kredytowej.

Reasumując ekonomiczne uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej będą determinowane przez następujące zadania:

- wstąpienie do Unii Europejskiej i Europejskiej Unii Monetarnej;
- zakończenie proces prywatyzacyjnego;
- zakończenie procesu przekształceń strukturalnych w ważniejszych gałęziach przemysłu tj.: węglowym, hutnictwie, obronnym, naftowym;
- opracowanie i wdrożenie programu modernizacji rolnictwa;
- dokończenie procesu transformacji polskiej gospodarki poprzez pełną integrację z gospodarką światową;
- dokończenie transformacji systemowej;
- podniesienie nakładów na szkolnictwo i badania naukowe;
- dojście, a następnie utrzymanie w trendzie kilku, kilkunastoletnim wzrostu gospodarczego na poziomie 6-8%;
- stworzenie dogodnych warunków dla inwestycji krajowych i zagranicznych, jako podstawowego elementu walki z bezrobociem i rozwoju kraju;
- stworzenie programu ochrony biologicznej;
- stworzenie spójnego systemu obronnego, tak w sferze doktrynalnej, jak i realizacyjnej;

---

[42] 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.

- dopasowanie potencjału gospodarczo-obronnego do możliwości jego wykorzystania oraz skali zagrożeń;
- dostosowanie potencjału gospodarczo-obronnego do zasad gospodarki rynkowej;
- pełne przystosowanie struktur polskich sił zbrojnych do współdziałania z armiami sojuszniczymi;
- zwiększenie wydatków na zakup sprzętu i uzbrojenia wojskowego.

Współczesne uwarunkowania kształtowania polityki gospodarczo-obronnej są zjawiskami o dużej dynamice i niosą ze sobą liczne zagrożenia. Dlatego też jak wspomniałem na początku, jedną z funkcji polityki gospodarczo-obronnej jest inspirowanie analizowania uwarunkowań bezpieczeństwa państwa, inną nie mniej ważną jest stworzenie i doskonalenie systemu identyfikowania i przeciwdziałania zagrożeniom w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego i obronności kraju.

1.4. Uwarunkowania militarne

Analizę uwarunkowań militarnych rozpocząć trzeba od określenia strategii obronnej. Mimo, że się ją definiuje zarówno w odniesieniu do sfery politycznej jak i militarnej to najczęściej ma ono jednak wymiar militarny. Rozumując ją jako praktykę działania ukierunkowanego na osiąganie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy"[43] oraz jako „...sztukę... rozwijania i stosowania politycznych, ekonomicznych, psychologicznych oraz militarnych sił niezbędnych w czasie pokoju i wojny, pozwalających na osiągnięcie celów polityki państwa, dla uzyskania korzystnych rezultatów sprzyjających osiągnięciu zwycięstwa i zmniejszenia możliwości poniesienia porażki"[44]. Postrzegać trzeba ją jako przesłankę konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej. Jeszcze większy wpływ widoczny jest przy konkretyzacji samego pojęcia strategii obronnej, traktowanej jako dziedzinę strategii bezpieczeństwa (narodowego, państwowego obejmującą tworzenie, rozwój, przygotowanie

---

[43] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996, s. 71.
[44] Ibidem

i wykorzystanie potencjału obronnego państwa (wszelkich sił, środków i sposobów z różnych dziedzin) do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego"[45]. Strategia obronna postrzegana jako część strategii bezpieczeństwa narodowego (schemat 2) tworzona jest w procesie "zderzenia" celów politycznych z możliwościami ich realizacji. Oznacza to jednocześnie, że uwarunkowania militarne powinny także uwzględniać potencjalne implikacje geostrategicznego położenia kraju, możliwe kierunki rozwoju polityki bezpieczeństwa państwa, prognozowane zagrożenia militarne, skutki przewagi potencjałów ewentualnych przeciwników i możliwości ich neutralizacji.

Odnosząc zaś problem strategii obronnej do realiów współczesności jej wykładnię dają „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" oraz "Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP". Wskazują one, że jako nadrzędny cel strategii obronnej RP należy przyjąć zwiększenie bezpieczeństwa militarnego państwa przez podwyższenie jego zdolności obronnej, a w tym przede wszystkim zdolności bojowej SZ[46]. Podejście to zakłada jednocześnie gotowość do :

- zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów poprzez: prowadzenie aktywnej współpracy międzynarodowej; odstraszanie militarne (utrzymanie systemu obronnego państwa na odpowiednim poziomie gotowości sił zbrojnych stosownie do sytuacji);
- udział sił zbrojnych w międzynarodowych misjach pokojowych oraz aktywny udział w budowie przyszłościowego systemu wspólnego bezpieczeństwa,
- skuteczne prowadzenie działań w tym działań zbrojnych i poza zbrojnych,
- zapewnienie warunków przetrwania narodu i państwa w czasie wojny poprzez: ochronę ludności i struktury państwa, zaspokojenie materialnych i duchowych potrzeb ludności, wspieranie działań sił zbrojnych

Wskazane płaszczyzny należy traktować jednocześnie jako elementy składowe strategii obronnej Polski, które obecnie mają charakter względnie samodzielnych, a w przyszłości muszą być dowiązane do euroatlantyckich i regionalnych struktur bezpieczeństwa. Są one jednocześnie płaszczyznami realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa.

---

[45] Ibidem s. 8

[46] Por. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, KOK, Warszawa 2.11.1992r.; Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa. Prezydent R.P., Warszawa 2.11.1992 r.

Schemat 2

UWARUNKOWANIA MILITARNE POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

ELEMENTY STRATEGII OBRONNEJ POLSKI

I ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOM ROZWIĄZYWANIA KRYZYSÓW

- współpracą międzynarodowa (bilateralna, regionalna, powszechna)
- odstraszanie militarne
- reagowanie kryzysowe (crisis menagement), w tym wojskowy oddział w misjach pokojowych
- budowa przyszłościowego systemu wspólnego bezpieczeństwa

II PROWADZENIE DZIAŁAŃ WOJENNYCH

A DZIAŁANIA ZBROJNE

kryzys polityczno-militarny w otoczeniu Polski
* osiągnięcie pełnej gotowości bojowej przez jednostki PKU
* osiągnięcie gotowości do przeprowadzenia częściowej mobilizacji

konflikt lokalny
* częściowe mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie SZ RP
* odparcie agresji poprzez przeprowadzenie operacji obronno-zaczepnej

wojna powszechna
* całkowite operacyjne i mobilizacyjne rozwinięcie systemu obronnego SZ RP
* przeprowadzenie kampanii obronnej i zorganizowanie powszechnego oporu, włącznie z uruchomieniem struktur państwa podziemnego
* przygotowanie warunków do wprowadzenia sił koalicyjnych i przeprowadzenie pełnych operacji w ramach przeciwnatarcia strategicznego

B DZIAŁANIA POZAZBROJNE: dyplomatyczne, wywiad strategiczny, działania nieregularne

III PRZETRWANIE NARODU I PAŃSTWA W CZASIE WOJNY

- ochrona ludności i struktur państwa
- zaspokojenie materialnych i duchowych potrzeb ludności
- ochrona dóbr narodowych
- wsparcie działań zbrojnych

Źródło: S.Koziej, F.Wołkowicz, Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, AON, Warszawa 1998, s.43.

Osiągnięcie nadrzędnego celu strategii obronnej RP wymaga realizacja celów stanowiących jego konkretyzację, do których należą :

- przetrwanie Polski jako suwerennego, rozwijającego się narodu i państwa w obecnych granicach, o stale wzrastającym znaczeniu w stosunkach międzynarodowych;
- przystąpienie Polski do europejskich struktur integracyjnych (UE, NATO) na zasadach pełnoprawnego członkostwa w tych organizacjach.

Dla osiągnięcia nadrzędnego celu strategii obronnej RP należy urzeczywistniać następujące kierunki:

- intensyfikować procesy budowy pokoju i tworzyć bezpiecznie militarne środowisko międzynarodowe Polski;
- wzmacniać materialną bazę obrony narodowej;
- zwiększać zdolności sił zbrojnych w zakresie wspierania polityki państwa.

Tak określone kierunki działania strategii obronnej zgodne są z pozytywnymi megatrędami współczesnej cywilizacji takimi jak: rozwój demokracji i wzmacnianie gospodarki rynkowej opartej na bazie procesów prywatyzacji.

„Do priorytetów działań strategii obronnej należy zaliczyć[47]:

- umacnianie stabilizacji strategicznej państwa przez optymalizację systemów politycznego, gospodarczego i społecznego;
- wspieranie starań o jak najszybsze wejście Polski do UE na prawach członka oraz wzmacnianie pozycji Polski w strukturach NATO;
- prowadzenie polityki budowania pokoju i utrzymania pokoju;
- wspieranie procesów gospodarczych nastawionych na rozwój gospodarczy i wzrost produktu krajowego brutto o wielkości i strukturze odpowiadającej również potrzebom obronnym;
- starania o przeznaczenie na potrzeby obronności w skali roku kwoty odpowiedniej do potrzeb (np. - 3% PKB na SZ, -2% PKB na pozostałe potrzeby obronne);
- utrzymanie zdolności państwa, w tym szczególnie SZ, do adekwatnej reakcji na zagrożenia militarne, niezależne od ich skali i natężenia".

---

[47] Strategia obronna RP. Synteza, 1995, AON, Warszawa, s.28.

Powyższe działania strategii obronnej to takie kierunki doskonalenia systemu obronnego państwa dające podstawy strategicznego zarządzania obroną narodową, ukierunkowanego na zachowanie suwerenności, niepodległości i integracji terytorialnej Polski.

Wszystko to upoważnia do postawienia tezy, iż strategia obronna jest koncepcyjną częścią polityki obronnej i zajmuje się optymalizacją przygotowania oraz użycia sił i środków wydzielanych przez państwo do realizacji celów a także zadań określonych przez strategię obronną. Oznacza to jednoznacznie, że strategia obronna musi rozpatrywać te same problemy, którymi zajmuje się polityka gospodarczo-obronna, ale problemy te rozpatruje w aspekcie optymalizacji sposobów realizacji zadań. Przy rozpatrywaniu tych problemów występują przez cały czas sprzężenia zwrotne między poszczególnymi elementami, tezami i etapami polityki gospodarczo-obronnej oraz strategii obronnej. Oznacza to stosowne korygowanie ustalonych celów, wydzielonych środków oraz przyjmowanych sposobów postępowania państwa w dziedzinie obronności[48].

Będący wynikiem takiego procesu polityczno-strategiczny zestaw obowiązujących w danym czasie celów obronnych i sposobów ich osiągania nazywany jest doktryną obronną, która w istocie zawiera także strategiczną decyzję co do realizacji polityki gospodarczo-obronnej.

Dostrzegając pozytywy i szanse w otoczeniu międzynarodowym nadal istnieć będą jednak obiektywne źródła zagrożeń wojennych, niezależnie nawet od woli politycznej poszczególnych państw. Ich powodem może być niestabilność polityczna, społeczna i ekonomiczna.

Potencjalne zagrożenia militarne dla Polski według prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz charakteru można uszeregować następująco:

- kryzys polityczno-militarny w bliższym lub dalszym otoczeniu;
- lokalny konflikt zbrojny o ograniczonych celach i skali;
- wojna powszechna - na wielką skalę.

Przyjmując ewentualne zagrożenia militarne, strategia RP powinna zakładać przygotowanie państwa (sił zbrojnych) do przeciwstawienia się każdej agresji. Biorąc zaś pod uwagę dzisiejszą sytuację, szczególnie ekonomiczną, zasadne byłoby tylko

---

[48] Por. S.Koziej, Strategia obronna RP, AON, Warszawa 1998, s. 40.

rozwiązanie konfliktów o ograniczonej intensywności. Takie rozważanie nie gwarantuje możliwości realizacji celów politycznych Polski w warunkach gwałtownego wzrostu ryzyka wybuch konfliktu zbrojnego o dużej skali.

W odniesieniu do wskazanych zagrożeń winna ona skoncentrować się na :

- w przypadku kryzysu polityczno-militarnego w otoczeniu Polski – na niedopuszczeniu do przerodzenia się go w agresję bezpośrednią przeciwko naszemu krajowi poprzez aktywne uczestnictwo w niezbrojnych i zbrojnych wysiłkach międzynarodowych na rzecz rozwiązania tego kryzysu oraz wzmocnienia obrony militarnej i poza militarnej ochrony terytorium kraju przed skutkami pośrednimi. Główne zadania Sił Zbrojnych w takim przypadku powinny polegać na realizacji przedsięwzięć pogotowia strategicznego (np. selektywne podwyższanie gotowości bojowej, wzmocnienie osłony granic, częściowe rozwijanie operacyjne itp.), a także wydzieleniu ugrupowań o różnym składzie i wielkości do działania w ramach sił międzynarodowych;
- w przypadku konfliktu lokalnego – jak najszybszym oparciu agresji poprzez częściowe lub całkowite rozwinięcie systemu obronnego i przeprowadzenie operacji lub kampanii obronno-zaczepnej na zaatakowanej części kraju, przy zapewnieniu osłony (powietrznej, przeciwdywersyjnej itp.) oraz ochrony całego terytorium Polski. W ramach przeciwstawiania się tego typu zagrożeniom Siły Zbrojne powinny być zdolne do samodzielnego przeprowadzenia kampanii lub operacji obronno-zaczepnej, doprowadzającej do szybkiego pobicia i wyparcia z terytorium Polski nieprzyjacielskiego zgrupowania inwazyjnego oraz skutecznego uniemożliwienia dokonania przez przeciwnika ponownej agresji zbrojnej w krótkim czasie;
- w przypadku zaś wojny powszechnej – zmusić do zaniechania agresji i wycofania się przeciwnika z terytorium Polski poprzez rozwinięcie w pełni systemu obronnego państwa, przeprowadzenie kampanii obronnej, której celem będzie stawianie jak najdłużej zorganizowanego oporu, a by zadać maksymalne straty agresorowi oraz zyskać czas na doprowadzenie do stosownej kontrakcji międzynarodowej i zorganizowanie powszechnego (zbrojnego i poza zbrojnego) oporu całego narodu, nie wyłączając potrzeby utworzenia struktur państwa podziemnego i przejście do zbrojnego i poza zbrojnego powszechnego oporu przeciwko nieprzyjacielowi.

Biorąc pod uwagę obecne założenia oraz prognozy ocenia się, że konflikt o charakterze globalnym lub w skali europejskiej jest mało prawdopodobny. Należy jednak brać pod uwagę możliwość wybuchu konfliktów zbrojnych pomiędzy poszczególnymi państwami lub grupami państw. Takie podejście musi znaleźć odzew w zależnościach i realizacji polityki gospodarczo-obronnej. Również funkcjonowanie systemu obronnego państwa polegające na realizacji różnorodnych zadań i przedsięwzięć gospodarczo-obronnych przez wszystkie ogniwa przygotowujące państwo do działań w zakresie zagrożenia i w czasie wojny znajduje odzwierciedlenie w koncepcjach i realizacji polityki gospodarczo-obronnej. Jest to wynikiem konieczności uwzględniania:

- kompleksowości i spójności rozwiązywania wielu wzajemnych uzależnionych i powiązanych ze sobą zagadnień politycznych, ekonomicznych i militarnych;
- skutecznego przeciwstawianie się wszelkim zagrożeniom militarnym na obszarze kraju, który stanowić będzie nie tylko bazę zasilającą siły zbrojne, lecz także potencjalne pole zmagań zbrojnych;
- prowadzenie działań bojowych na obszarze kraju z jednoczesnym zapewnieniem odparcia agresji oraz likwidacji skutków uderzeń przeciwnika na wojska, ludność i gospodarkę.

Wzajemne powiązania i oddziaływania na siebie elementów i ogniw systemu obronnego państwa stwarza także właściwe kryteria służące do określenia jego istoty, zadań i zasad funkcjonowania jako zintegrowanej całości. Strategia obronności państwa postrzegana przez pryzmat polityki gospodarczo-obronnej jest koncepcją określającą potrzeby i możliwości ich zaspokajania. Przedstawia ona również sposób reagowania państwa na zagrożenia kryzysowe oraz wojenne. W działaniach tych dużą rolę spełniają przedsięwzięcia dyplomatyczne oraz współpraca międzynarodowa, wyrażana w podejmowaniu działań w ramach zapobiegania i rozwiązywania kryzysów.

W wypadku agresji w wymiarze lokalnym Polska powinna być w stanie samodzielnie przeciwstawić się jej oraz rozbić agresora i wyprzeć go poza granice państwa. W razie zaś agresji na dużą skalę (wojna powszechna) Polska nie byłaby w stanie odeprzeć agresji poprzez działania zbrojne. Stąd też strategia obronna winna zakładać jak najdłuższe stawianie zorganizowanego oporu oraz stosowanie innych

sposobów i form walki. Stąd też cele strategii obronnej państwa, koncentrującej uwagę na: ochronie i obronie państwa - jego interesów narodowych - przed zagrożeniami militarnymi[49] oraz (w razie konieczności) skuteczne wspieranie polityki państwa środkami militarnymi są w istocie celami polityki gospodarczo-obronnej. Mieszczą się bowiem w nich działania ochrony ludności i struktur państwa oraz zaspokojenie materialnych potrzeb ludności w warunkach wojennych, a także wsparcie sił zbrojnych. Te wszystkie zamierzenia można osiągnąć przez:

1. Stworzenie takiej siły obronnej, która odstraszałaby potencjalnych agresorów od podejmowania decyzji i prób użycia siły dla wywierania nacisku na Polskę lub dokonania agresji zbrojnej.
2. Takie wykorzystywanie siły obronnej, aby umożliwiała ona odparcie ewentualnego uderzenia na Polskę z powietrza, lądu bądź morza oraz uniemożliwiła wtargnięcie agresora w głąb terytorium.
3. Rozbicie lub wyparcie sił, które w wyniku agresji desantowały się lub włamały w głąb terytorium Polski.

Płaszczyzny realizacji tych celów trzeba traktować jednocześnie jako wymogi polityki gospodarczo-obronnej. Ich istotą jest potrzeba dostosowania potrzeb obronnych i możliwości społeczno-ekonomicznych kraju. Wśród tych uwarunkowań decydujące znaczenie ma potencjał ekonomiczny państwa, którego odzwierciedleniem jest budżet obronny.

Ważnym elementem w warunkach samodzielności obronnej jest szeroka współpraca z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, w tym zwłaszcza z NATO jako najistotniejszą w dziedzinie bezpieczeństwa organizacją euroatlantycką. Strategia NATO jest jednym z głównych czynników warunkujących nasze bezpieczeństwo. Nowe elementy strategii NATO dotyczące działania poza obszarem odpowiedzialności oraz problematyki rozwiązywania kryzysów - mają pośrednio wpływ na koncepcje obronne Polski oraz na środowisko naszego bezpieczeństwa. Rozpoczęte procesy integracji z NATO stwarzają dodatkowe wyzwania dla naszej strategii obronnej. Wymaga to dostosowania naszych koncepcji i systemu obrony, a zwłaszcza operacyjnej części sił zbrojnych do wymogów

---

[49] Por. B.Balcerowicz, Obronność państwa średniego, Bellona, Warszawa 1997, s.99.

i standardów NATO. Kwestie te nie mogą więc ujść uwadze polityki gospodarczo-obronnej.

Zatem należy sądzić, że zmienią się szanse na umocnienie obronności Polski, ponieważ NATO będzie obejmowało swym oddziaływaniem większy obszar Europy. Zmniejszy się "szara strefa" bezpieczeństwa. NATO w swoim przyszłym poszerzonym wymiarze będzie prawdopodobnie efektywniej współpracować z innymi organizacjami i instytucjami bezpieczeństwa międzynarodowego (ONZ i OBWE).

Z kolei w wyzwaniach dominować będzie problematyka zapobiegania i rozwiązywania kryzysów, w których Polska będzie musiała uczestniczyć jako członek Sojuszu. NATO będzie zapewne w większym stopniu organizacją wykonującą zadania reagowania na kryzysy z mandatu ONZ i OBWE. Zwiększy się w jej strukturach rola wielonarodowych rodzajów wojsk, dotyczyć to będzie również sił zbrojnych Polski.

Wstąpienie do NATO wpłynie także na zmiany zagrożeń wojennych dla Polski. Prawdopodobnie poszerzą się zagrożenia kryzysowe. Polska zmuszona będzie w większym stopniu niż dotychczas angażować się w rozwiązywanie konfliktów w bezpośrednim jak również i w dalszym otoczeniu. Jako członek Sojuszu Polska może uczestniczyć w sporach z państwami do tej pory neutralnymi dla jej interesów. Pojawić się wówczas mogą dodatkowe zagrożenia natury gospodarczej. Natomiast należy liczyć się ze zmniejszeniem się zagrożenia konfliktem lokalnym oraz wojną na pełną skalę. Dotyczy to zwłaszcza agresji lokalnej. Taki rodzaj zagrożenia, któremu obecnie musimy być gotowi przeciwstawić się samodzielnie byłby umiędzynarodowiony już od samego początku. Czyni go to mniej prawdopodobnym.

Dużą rolę w zapobieganiu konfliktom odgrywa i odgrywać będzie czynnik militarny. Jego podstawowe funkcje to: odstraszanie potencjalnego przeciwnika oraz dokumentowanie na arenie międzynarodowej własnej wartości obronnej.

Historia ludzkości wskazuje, że najbardziej dogodne warunki bytu społeczeństwa, a więc istnienia i funkcjonowania narodu zapewnia łączenie go z bezpieczeństwem państwa. Ścisłe związki między głównymi potrzebami i interesami narodu a bezpieczeństwem państwa współtworzą jednocześnie wartości narodowej i państwowej racji stanu. Ta zaś wymaga odpowiednich organizacji państwowych

dysponujących sprawdzonymi regułami działania i wyspecjalizowanymi organami oraz demokratycznej organizacji życia narodu

Mając na względzie te zależności, wobec wymagań rozwoju cywilizacyjnego narodu, koniecznością staje się spojrzenie na problem bezpieczeństwa ekonomicznego i strategii obronnej kraju z punktu widzenia oczekiwań narodu i państwa. Umożliwi to określenie miejsca problemu bezpieczeństwa ekonomicznego kraju i strategii obronnej państwa w ogólnej problematyce polityki bezpieczeństwa państwa i samego bezpieczeństwa państwa oraz jego gospodarczo-obronnych ram.

Umiejscowienie problemu bezpieczeństwa ekonomicznego w ogólnej problematyce bezpieczeństwa państwa, a także problem strategii obronnej w strategii państwowej oraz ujawnienia związków i zależności między nimi wymaga rozważenia tej problematyki w kontekście interesu narodowo-państwowego, suwerenności państwowej oraz polityki bezpieczeństwa państwa. Oznacza to jednocześnie konieczność ujawnienia – w sposób syntetyczny – istoty tych pojęć i relacji między nimi.

Traktując bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia, spokoju i "pewności"[50], czy też dążenie do zapewnienia sobie i komuś poczucia tego stanu – od pojedynczego obywatela po całe społeczeństwo kraju (państwa)[51], dostrzec trzeba pierwotność uczucia zagrożenia w stosunku do poczucia, że jest się bezpiecznym. Oznacza to także, iż przeświadczenie o zagrożeniu może stać się impulsem do działania równie silnym jak zagrożenia realne. Jego zaś zapewnienie wiązać będzie się każdorazowo z koniecznością wypracowania jakiejś strategii działania.

Umiejscowienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w ogólnym bycie narodu i państwa rozpocząć trzeba od obszaru bezpieczeństwa państwa. Jest to obszar wyraźnie określony, chociaż samo pojęcie bezpieczeństwa państwa jest bardzo rozciągliwym i wieloznacznym. W podjętych rozważaniach będzie ono rozumiane – z jednej strony jako stan określony przez zespół czynników mierzalnych i okoliczności poddających się racjonalnemu osądowi; z drugiej strony zaś – jako mniej lub bardziej subiektywne poczucie rządu i narodu, że państwo jest bezpieczne. Podejście takie znajduje uzasadnienie w związkach bezpieczeństwa państwa z wolą przetrwania –

---

[50] Słownik języka polskiego, t.1 , Warszawa 1978, s.147.
[51] Ibidem

a więc zachowania własnej egzystencji, suwerenności i integralności terytorialno-geofizycznej, politycznej, militarnej, społeczno-gospodarczej oraz dążeniem państwa do wzrostu swej potęgi poprzez rozwój wewnętrzny lub ekspansję zewnętrzną.

Rzeczywistość społeczno-polityczna, militarna i gospodarcza współczesnego świata modyfikuje w znacznym zakresie te związki wyjaskrawiając znaczenie bezpieczeństwa państwa w układach wewnętrznych i zewnętrznych, co z kolei pozwala przyjąć za regułę nadrzędności interesu narodowego (czy szerzej interesu narodowo-gospodarczego) i suwerenności narodowej (czy szerzej suwerenności narodowo-państwowej) nad stanem bezpieczeństwa państwa.

Więzami spójnymi pojęć "bezpieczeństwa narodowego" i "interesu narodowo-państwowego" są kategorie "potrzeb" i "wartości". Wychodząc z ogólnej istoty pojęcia "interes" rozumianego jako zespół postaw i dążeń jednostek i grup społecznych do osiągnięcia przedmiotów lub stanów rzeczy, ocenianych jako pożądane, cenne, a niekiedy wręcz konieczne, dla zdobycia których mobilizują one swoją aktywność i uruchamiają pozostające w ich dyspozycji środki[52], możliwa staje się szersza – bo narodowo-państwowa interpretacja pojęcia. "Interes narodowo-państwowy" to historycznie ukształtowany zespół postaw, dążeń, oczekiwań i potrzeb narodu i państwa wobec otoczenia międzynarodowego, zmierzający do osiągnięcia w oparciu o aktywność i posiadane środki, pożądanych a nawet koniecznych rzeczy lub sytuacji. Treść tego pojęcia ujawnia w istocie rzeczy stosunek do takich zasadniczych grup wartości jak: bezpieczeństwo narodowe, dobrobyt i rozwój gospodarczy, oraz wolność i porządek konstytucyjny.

Takie rozumienie "interesu narodowo-państwowego" nakazuje każdemu krajowi utrzymanie suwerenności państwowej. Oznacza ono, że w interesie każdego państwa, w stosunkach z innymi państwami, leży nie odrzucanie koniecznych współzależności, co byłoby nie tylko szkodliwym ale również niewykonalnym anachronizmem, lecz unikanie jednostronnych, nierówno prawnych zależności od innych państw – w tych wszystkich przypadkach które by ograniczały suwerenność ponad niezbędne, racjonalne i dobrowolnie przez państwo przyjęte minimum, lub też w tych wszystkich skrajnych przypadkach które prowadziłyby do jej utraty, jeśli nie

---

[52] Por. Encyklopedia Powszechna, PWN, Warszawa 1974, s.291-292.

nawet w sensie prawno-międzynarodowym i politycznym to tylko ekonomicznym[53]. Takie podejście wskazuje na nadanie wysokiej rangi "suwerenności ekonomicznej" – jako części składowej ogólnej suwerenności narodowej – rozumiany jako prawo państw do "trwałej suwerenności nad zasobami naturalnymi"[54], do samodzielnego wyboru, a także możliwości samodzielnego wyboru najkorzystniejszych powiązań ekonomicznych z zagranicą oraz utrzymania równowagi między importem a rodzimą produkcją.

Suwerenność ekonomiczna, z kolei wiąże się ściśle z problemem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, rozumianego jako część składowa ogólnego bezpieczeństwa państwa. Jako takie bezpieczeństwo ekonomiczne jest więc immanentnie związane w z ogólnym bezpieczeństwem państwa. Jest ono przy tym pojęciem węższym od niego chociaż wzajemnie współzależnym. Oznacza to także, że wszystkie rozważania o bezpieczeństwie ekonomicznym mają charakter uniwersalny w sformułowaniach ogólnych, zaś charakter jednostkowy przy konkretnych rozwiązaniach. Wspólne są bowiem podstawy poszczególnych subelementów bezpieczeństwa ekonomicznego – jak np. surowcowego, energetycznego, czy też żywnościowego, ale w o ich istocie w sposób zasadniczy decydują cechy charakterystyczne tych obszarów, których dotyczą. Nakładają się one na siebie, tworząc różne konfiguracje.

Potrzeby bezpieczeństwa ekonomicznego mogą być bowiem zaspokojone tylko w przypadku jednoczesnej realizacji potrzeb z innych płaszczyzn bezpieczeństwa narodowego. Poziom tego zaspokojenia, ponadto określa i decyduje o stopniu zaspokojenia każdej z tych potrzeb. Kwestie bezpieczeństwa ekonomicznego, podobnie jak innych elementów bezpieczeństwa państwa, zmuszają do formułowania pytań konkretyzujących wstępną hipotezę, a mianowicie: od kogo i w jakich dziedzinach dany kraj jest zależny lub niezależny ?; w stosunku do kogo i w jakim zakresie dany kraj zachowuje bezpieczeństwo ?; oraz w stosunku od kogo dany kraj może oczekiwać realnego zagrożenia swego bezpieczeństwa.

Odpowiedź na te pytania musi zawierać strategia działania każdego konkretnego narodu czy państwa (strategia narodowa lub inaczej państwowa), którą

---

[53] Por. M. Dobraczyński, J. Stefanowicz, Polityka zagraniczna, PWN, Warszawa 1984, s.18.
[54] Por. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16.12.1966r., w: Dz.U.1997 nr 38 poz. 169, art. 25.

w swej ogólnej istocie – określając z punktu widzenia prakseologii społecznej – należy rozumieć jak skonkretyzowany program długotrwałego działania w różnych sferach ukierunkowany na przyszłość.

Jednym, z rodzajów strategii narodowej jest strategia obronna rozumiana jako strategia budowania i utrzymania pokoju. Jej celem winno być niedopuszczenie do powstawania sporów, konfliktów zbrojnych i innych, poważnych kryzysów bezpieczeństwa, w których Polska byłaby stroną. Strategia ta winna być przyjazna w działaniu i zamiarach wobec innych państw, a jej treść to:

- współtworzenie norm prawa międzynarodowego oraz zawieranie porozumień regionalnych, zakładających minimalizowanie zagrożenia pokoju i zwiększających szanse na porozumienie stron;
- zawieranie układów dwustronnych i regionalnych o dobrym sąsiedztwie, pokojowych rozwiązań sporów oraz rozwijanie współpracy w dziedzinie obronnej;
- dostosowanie sił zbrojnych do potrzeb demokratycznego państwa;
- nadanie siłom zbrojnym waloru odstraszania (zniechęcania) potencjalnych przeciwników do dokonania agresji;
- przygotowanie sił zbrojnych do wspierania działalności państwa zapewniającej pokój (wydzielone kontyngenty dla misji pokojowych).

Oznacza to jednocześnie, że strategia obronna jawi się jako:

1. Teoria i praktyka działania państwa (sojuszu, koalicji itp.), ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie obronności, tj przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, funkcjonowanie państwa w warunkach występowania tych zagrożeń ujętych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy,
2. Dziedzina strategii bezpieczeństwa, obejmująca tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa (wszystkich sił, środków i sposobów z różnych dziedzin) do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego.[55]

Reasumując rozważania, podkreślić trzeba, że ujawniona istota interesu narodowo-państwowego, oraz suwerenności i bezpieczeństwa narodowo-państwowego, sprowadzona także do płaszczyzn bezpieczeństwa ekonomicznego i strategii obronnej wskazała jednocześnie miejsce tych problemów w obszarze

---

[55] B.Balcerowicz, Obronność ... op.cit., s.12.

ogólnej problematyki bytu narodu i państwa. Takie miejsce jak i rolę bezpieczeństwa jak i strategii obronnej wyznaczają jej obszary funkcjonalne, nakładające się w praktyce na wszystkie sfery działalności państwa. Dostrzegać trzeba je zarówno we wszystkich częściach składowych bezpieczeństwa państwa, jak i w nadrzędnych wobec niego kwestiach strategii państwa oraz interesu narodowo-państwowego w ścisłym dowiązaniu do polityki bezpieczeństwa narodowego, a w jego obszarze także polityki gospodarczo-obronnej. Znajduje to także odzwierciedlenie w kształtowaniu się wydatków obronnych w Polsce (tabela 12). Te zaś ocenić należy patrząc zarówno na ich wielkość, udział procentowy w PKB, wielkość per capita oraz w przeliczeniu na 1 żołnierza jako dalece odbiegające od potrzeb. Pod względem wielkości nakładów na obronność Polska plasuje się na poziomie nieco niższym niż Belgia, a wyższym od Norwegii i Danii. Pod względem zaś % udziału wydatków obronnych w PKB kraj nasz ma udział zbliżony do Norwegii, Czech i Portugalii; wyższy od Belgii, Danii, Niemiec, Holandii, Hiszpanii i Węgier; a niższy od USA, Francji, Grecji, Turcji i Wielkiej Brytanii. Odwołując się zaś do kryterium wydatków obronnych per capita zauważyć trzeba iż w grupie państw NATO Polska należy – wraz z Węgrami – do krajów o najniższych wydatkach obronnych per capita. Są one 1,5 razy mniejsze niż w Turcji, 2 razy w Portugalii oraz 3 razy xxxx, 4,5 razy w Włoszech i Niemczech. Wielkość zaś wydatków na 1 żołnierza plasuje się na poziomie nieco wyższym niż w Turcji, ale mniejszym niż w Czechach i na Węgrzech.

1.5. Uwarunkowania legislacyjne

Koncepcje praktyczna realizacja polityki gospodarczo-obronnej zależna jest także od rozwiązań legislacyjnych, które z jednej strony pozwalają na konstrukcję koncepcji polityki gospodarczo-obronnej, z drugiej strony zaś pozwalają na dokonywanie jej korekt oraz umożliwiają praktyczną realizację.

Polityka gospodarczo-obronna Polski lat dziewięćdziesiątych, której założenia znalazły odzwierciedlenie w szeregu państwowych aktów normatywnych o charakterze strategicznym i operacyjnym, pozostawała - tak w sferze kształtowania jak i realizacji - pod wpływem radykalnych zmian wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań (politycznych, gospodarczych, militarnych) rozwojowych państwa.

Tabela 12

WYDATKI OBRONNE PAŃSTW NATO w 1998 r.

Lp.	Kraj	Wydatki obronne		Wydatki obronne per capito w USD	Wydatki obronne na 1 żołnierza w tys. USD
		Ogółem w mld USD	% PKB		
A. KRAJE NATO POZAEUROPEJSKIE					
1.	**KANADA**	6,637	1,1	229	109,6
2.	**STANY ZJEDNOCZONE**	265,890	3,2	982	189,7
Kraje pozaeuropejskie – razem		**272,527**			**186,4**
A.1. KRAJE EUROPEJSKIE					
3.	**BELGIA**	3,698	1,5	366	84,6
4.	**DANIA**	2,799	1,6	534	87,2
5.	**FRANCJA**	39,807	2,8	676	110,9
6.	**NIEMCY**	32,387	1,5	395	97,1
7.	**GRECJA**	5,720	4,8	540	33,9
8.	**ISLANDIA**	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
9.	**WŁOCHY**	22,633	2,0	391	75,8
10.	**LUKSEMBURG**	139	0,9	336	173,7
11.	**HOLANDIA**	6,634	1,8	424	116,0
12.	**NORWEGIA**	3,133	2,2	711	108,4
13.	**PORTUGALIA**	2,334	2,3	236	43,5
14.	**HISZPANIA**	7,272	1,3	186	37,5
15.	**TURCJA**	8,191	4,4	131	12,8
16.	**WIELKA BRYTANIA**	36,613	2,8	624	173,6
Kraje europejskie – razem		**171,359**	**2,1**	**396**	**70,8**
NATO – razem 16 krajów		**443,885**	**2,1**	**422**	**114,4**
A.3. KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PRZYJĘTE W 1999 ROKU DO NATO					
17.	**CZECHY**	1,132	2,1	110	19,1
18.	**WĘGRY**	647	1,4	64	14,9
19.	**POLSKA**	3,356	2,2	87	13,9
Kraje europy środkowo-wschodniej – razem		**5,135**			**15,0**
NATO – razem 19 krajów		449,020			106,3

Źródło: The Military Balance 1998/1999, The International Institute for Strategie Studies, Londyn 1999, s. 295-296.; The Military Balance 1999/2000, The International Institute for Strategie Studies, Londyn 1999, s. 300-301.

Akty normatywne o charakterze strategicznym wyznaczyły ogólne zasady polityki bezpieczeństwa państwa[56] i zarys nowych struktur kierowania obronnością

[56] Por. "Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" (dokument), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2.XI.1992r.; "Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej", KOK, Warszawa 2.XI.1992r.

zbliżenia w wielu dziedzinach życia. Zmiany 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 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 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.

Podstawą wyjściową kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej jest umocowanie prawne problemów obronności kraju w Konstytucji, zgodnie z zapisem której zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, jak również sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju jest zadaniem Rady Ministrów[60]. Na Radzie Ministrów spoczywa zatem obowiązek zapewnienia stabilnego rozwoju sił zbrojnych będących podstawowym elementem obronności państwa oraz zapewnienie systematycznego rozwoju gospodarczego stanowiącego jedno ze źródeł wzmacniania potencjału gospodarczo-obronnego. Instytucją bezpośrednio odpowiedzialną za kształtowanie i realizację polityki gospodarczo-obronnej jest Ministerstwo Obrony Narodowej, do zakresu działalności którego w dziedzinie kierowania działalnością gospodarczą w resorcie ON, a zwłaszcza w siłach zbrojnych należy[61]:

---

[60] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., art. 146.

[61] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r., Nr 94, poz. 426).

państwa[57], zaś akty operacyjne wyznaczyły średniookresowe i bieżące założenia polityki gospodarczo-obronnej państwa[58].

Za główne zadanie polityki gospodarczo-obronnej uznano "niedopuszczenie do osłabienia zdolności bojowej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu bezpieczeństwa narodowego"[59]. Oznaczało ono konieczność podjęcia skutecznych działań naprawczych w odniesieniu do najważniejszych obszarów gospodarki obronnej, tak by w ciągu najbliższych lat osiągnąć względną równowagę w obszarze gospodarczo-obronnym. Winna ona przy tym dokonać się nie tylko jako dostosowanie ilościowe, ale również jako dostosowanie struktur branżowych i asortymentowych oraz popytowo-podażowych i jakościowych.

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. Zapoczątkowanie dostosowania polskiego systemu prawodawstwa do systemu prawodawstwa krajów sojuszniczych odnoszącego się do dziedziny obronności kraju, wydaje się procesem naturalnym, gdyż są tworzone zręby przejrzystej współpracy. Jest to jednak dopiero początek procesu, który będzie wymagał od nas nie tylko zmian w regulacjach prawnych, ale w podejściu do szeregu problemów. Podjęte prace w obszarze sytemu 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 negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej. Obecnie znajdujemy się we wstępnej fazie negocjacji, jednak już początek tego procesu ukazał ogromną złożoność tych problemów. Działania podjęte przez Polskę, których efektem ma być przystąpienie do Unii Europejskiej, wymagają

---

[57] Są to:- Uchwała nr 17/94 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów.
[58] Por. Program polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994-1997 /Projekt/, CUP, Warszawa 1994.
[59] Ibidem

- określanie polityki gospodarczej i szczegółowych zasad prowadzenia działalności gospodarczej;
- przygotowywanie programów inwestycyjnych, w tym budownictwa ogólnowojskowego i specjalnego;
- określanie szczegółowych zasad funkcjonowania transportu wojskowego i infrastruktury obronnej.

Za realizację zadań gospodarczo-obronnych w zakresie swych kompetencji współodpowiedzialni są również ministrowie: Gospodarki, Finansów i Skarbu Państwa.

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 i doktryny obronnej państwa, a na lata najbliższe założenia polityki społeczno-gospodarczej oraz strategii rozwojowej.

W pewnym zakresie, jeśli chodzi o kierunki dalszego kształtowania polityki gospodarczo-obronnej, źródłem informacji o jej perspektywicznych obszarach i kierunkach są propozycje koncepcji rozwiązań problemów ze sfery obronności kraju, zgłaszane przez naukę oraz przez praktyków i polityków.

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.

Istotnym problemem polityki gospodarczo-obronnej kraju 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 gwarantujących realizację zadań obronnych przez wszystkie podmioty gospodarcze. Muszą one z jednej strony uwzględniać dostosowanie prawa do gospodarki rynkowej, z drugiej zaś zabezpieczać państwu spełnianie jego zadań w utrzymaniu sprawności najważniejszych elementów jego infrastruktury.

Wobec permanentnego spadku realnych wydatków na sferę obronności w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych coraz częściej na forum parlamentu postulowano potrzebę sprecyzowania jasnych i precyzyjnych zasad określania poziomu wydatków obronnych pozwalających w pierwszej kolejności na zahamowanie tempa obniżania potencjału obronnego kraju, a w dalszej perspektywie stopniową jego odbudowę. Szeroko dyskutowano wprowadzenie takich regulacji prawnych, które pozwoliłyby na długoterminowe planowanie rozwoju sił zbrojnych bez konieczności ciągłych nowelizacji wynikających z niedoboru środków finansowych. W praktyce rozważano kilka wariantów, które gwarantowałyby stabilność budżetu obronnego w dłuższej perspektywie czasowej, w tym m.in.[62]:

- określenie stałego, procentowego udziału budżetu obronnego w PKB;
- stopniowe zwiększanie realnych nakładów do momentu osiągnięcia pułapu 3 % PKB;
- stały 3 % roczny wzrost realny w wymiarze nakładów rzeczowych;
- wprowadzenie tzw. „podatku wojskowego".

Troska sejmowej Komisji Obrony o stan finansowania sił zbrojnych znalazła swe odzwierciedlenie w sejmowej uchwale postulującej systematyczny wzrost budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej „tak by najpóźniej do 31 grudnia 1997 r. osiągnąć 3 % produktu krajowego brutto"[63]. Zapis ten nie znalazł jednak właściwego odbicia w kolejnych ustawach budżetowych, a środki finansowe wyasygnowane na pokrycie

---

[62] Szerzej na ten temat zob. H. Binkowski, Bezpieczeństwo militarne Polski w pracach Sejmu po 1989 roku, (rozprawa doktorska), AON, Warszawa 1998, s. 110-123.

[63] Zob. Uchwała Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. z 1995 r., Nr 8, poz. 109).

kosztów funkcjonowania sił zbrojnych były w większym stopniu pochodną niewielkich możliwości gospodarczych państwa, aniżeli rzeczywistych potrzeb armii.

Drugą kwestią stała się konieczność ujednolicenia podstawowej terminologii w zakresie wydatków na obronę narodową i bezpieczeństwo zewnętrzne wynikająca z obligatoryjności okresowego wypełniania i przesyłania Kwestionariusza Planowania Obronnego (DPQ) - stanowiącego główny dokument planistyczno-sprawozdawczy NATO wykorzystywany dla celów analitycznych, porównań, ocen możliwości poszczególnych państw w aspekcie wspólnego planowania obronnego oraz unifikacji posiadanych informacji o stanie potencjału krajów członkowskich[64]. W wyniku uzyskanych uzgodnień określono zakres głównych pojęć w obszarze finansowania sił zbrojnych. Ustalono m.in., że można wydzielić trzy główne sfery[65]:

- budżet obronny - wydatki ponoszone w dziale 98;
- „Obrona narodowa", znajdującym się w części 30 budżetu państwa - Ministerstwo Obrony Narodowej;
- wydatki wojskowe - wszystkie wydatki MON (część 30);
- wydatki obronne - wydatki wojskowe oraz wydatki innych dysponentów budżetu państwa związane z obronnością, a nie tylko wydatki ponoszone na funkcjonowanie sił zbrojnych.

Tak więc do wydatków obronnych, oprócz tych określonych w części 30 budżetu państwa, zaliczyć należy także wydatki przeznaczone na:

- utrzymywanie rezerw państwowych, zastrzeżonych do wyłącznego dysponowania przez siły zbrojne;
- badania naukowe związane z obronnością, finansowane z budżetu państwa poza wydatkami resortu obrony narodowej;
- utrzymywanie i funkcjonowanie jednostek wojskowych nie podlegających resortowi obrony narodowej;
- utrzymanie obiektów infrastruktury o zastosowaniu cywilno-wojskowym (bazy morskie i porty, drogowe odcinki lotniskowe itp.).

---

[64] Zob. A. Fałkowski, Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998, s. 153-161.

[65] Por. M. Potepa, G. Kozłowski, Kwestie metodologiczne wydatków obronnych Polski w świetle integracji z NATO, Biuletyn Departamentu Integracji z NATO nr 8, BBN, Warszawa 1999, s. 20-22.

Częste zmiany rządów będące wynikiem braku stabilizacji politycznej w kraju jak również za sprawą kryzysów parlamentarnych żaden z proponowanych programów restrukturyzacji przemysłu obronnego nie został zrealizowany m.in. ze względu na spadek zainteresowania rozwojem sektora obronnego, stanowiącego wciąż źródło potencjalnych oszczędności budżetowych. Uchwalona ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[66] umożliwiła jedynie komercjalizację przedsiębiorstw przemysłu obronnego przy zachowaniu wymaganych warunków w przedsiębiorstwach państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa.

W lutym 1999 r. Rada Ministrów przyjęła „Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia modernizacji sił zbrojnych RP" wraz z pakietem osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników. Powodzenie jego realizacji uwarunkowane jest przede wszystkim przyjęciem przez parlament co najmniej dwóch zasadniczych aktów prawnych. Pierwszy, dotyczący samej restrukturyzacji, winien zagwarantować m.in. możliwość wykorzystania uzyskanych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw środków finansowych ponownie w sektorze zbrojeniowym z przeznaczeniem na rozwój prywatyzowanych firm, sprzedaż majątku lub akcji przy przenoszeniu produkcji z jednego przedsiębiorstwa do drugiego z pominięciem trybu przetargowego oraz modyfikację systemu utrzymywania rezerwowych mocy produkcyjnych. Druga ustawa dotyczy transakcji kompensacyjnych (offsetu) zamówień wojskowych realizowanych poza granicami kraju. Przyjęcie powyższych ustaw jest jedynie warunkiem koniecznym zainicjowania gruntownych przekształceń, a zmianie musi ulec szereg innych ważnych ustaw, m.in. Prawo Bankowe, Prawo Budżetowe, Kodeks Handlowy i inne. Zakres niezbędnych prac legislacyjnych jest bardzo duży i niepokoić może niedotrzymywanie kolejnych terminów ich zakończenia.

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

---

[66] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1996 r., Nr 118, poz. 561).

należały sprawy rezerw. Do roku 1996 obowiązywała uchwała Rady Ministrów z 1989r[67]. 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[68] 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 gospodarowaniem rezerwami państwowymi wynikała przede wszystkim ze zmiany systemu gospodarczego, a co się z tym bezpośrednio wiąże zmianą form własnościowych wielu przedsiębiorstw. Obowiązująca do końca lat osiemdziesiątych zasada obligatoryjności utrzymywania określonych wielkości wydzielonego asortymentu rezerw została zastąpiona nałożeniem na podmioty gospodarcze zadań i obowiązków w zakresie przechowywania, konserwacji i wymiany ustalonych wielkości na warunkach określonych w umowach zawieranych pomiędzy podmiotami gospodarczymi a uprawnionymi do tworzenia rezerw organami - Agencją Rezerw Materiałowych, Agencją Rezerw Artykułów Sanitarnych i Agencją Rynku Rolnego. Na podkreślenie zasługuje fakt dążenia do ujednolicenia z normami UE obowiązkowych wielkości utrzymywanych w sposób ciągły własnych rezerw produktów ropopochodnych określonych na poziomie 65 lub 90 dni przeciętnego dziennego zużycia.

Wraz z włączeniem do struktur Paktu Północnoatlantyckiego Polska jednocześnie przystąpiła do udziału w Programie Inwestycji NATO w dziedzinie Bezpieczeństwa - NSIP (NATO Security Investmen Programme) deklarując gotowość ponoszenia określonych nakładów. W zamian polskie przedsiębiorstwa uzyskały

---

[67] Uchwała nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami (M.P. z 1989 r., Nr 41, poz. 239).

[68] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. z 1996 r., Nr 90, poz. 404 wraz z późniejszymi zmianami Dz.U. Nr 156, poz. 775 oraz z 1997 r., Nr 121, poz. 770) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych (Dz. U. z 1998 r., Nr 5, poz. 15).

prawo uczestnictwa w międzynarodowych przetargach ogłaszanych na wykonanie prac w zakresie utrzymania, rozbudowy, modernizacji i rozwoju wspólnej infrastruktury NATO. Najważniejsze i najpilniejsze prace na obszarze Polski o charakterze modernizacyjno-adaptacyjnym zostaną podjęte w dziedzinie systemów ostrzegawczych, łączności i informatyki, baz morskich, lotnisk i systemów dowodzenia. W kolejnym etapie dostosowywane będą do standardów NATO elementy infrastruktury obronnej służące przyjęciu wsparcia sojuszniczego lub jego szkoleniu na terytorium Polski. Ze względu na specjalny charakter inwestycji NSIP przy wyłanianiu wykonawców poszczególnych prac mają zastosowanie przepisy regulujące procedury i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w warunkach szczególnych[69].

Prawne unormowanie zasad funkcjonowania wojska na rynku dóbr i usług oraz dostosowanie obowiązujących przepisów do analogicznych w sferze cywilnej może mieć w najbliższej perspektywie dodatkowe znaczenie. Wymóg technicznej modernizacji sił zbrojnych jest jednym z warunków osiągnięcia kompatybilności z zachodnimi systemami uzbrojenia. Rządowy program[70] zakłada zwiększenie do 2012 roku środków finansowych (budżetowych i pozabudżetowych) w celu pozyskania nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W konsekwencji rośnie zainteresowanie zagranicznych przedsiębiorstw zbrojeniowych polskim rynkiem, postrzeganym jako nowy, potencjalny rynek zbytu, ale również jako obszar współpracy gospodarczo-obronnej. Dlatego stworzenie czytelnych i precyzyjnych uregulowań określających zasady obrotu z zagranicą wyrobami przemysłu obronnego[71] oraz zasad udziału w przetargach na dostawy wyposażenia wojskowego zwiększa wiarygodność Polski jako partnera na arenie międzynarodowej oraz

---

[69] Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnic państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa (Dz.U. z 1996 r., Nr 109, poz. 524) oraz Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz obrocie specjalnym (Dz. U. z 1997 r., Nr 157, poz. 1026).

[70] Zob. Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej na lata 1998-2012.

[71] Zarządzenie MWGzZ z 20 grudnia 1996 r. w sprawi ustalenia towarów i technologii objętych szczegółową kontrolą obrotu z zagranicą (M.P. z 1996 r., Nr 84, poz. 750 wraz z późniejszymi zmianami), Zarządzenie MWGzZ z 16 grudnia 1996 r. w sprawie wykazu towarów i usług, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji (Dz. U. z 1996 r., Nr 155, poz. 769) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 1995 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów celnych na niektóre towary przywożone z zagranicy dla celów wojskowych, policyjnych i obsługi granicznej (Dz. U. z 1995 r., Nr 152, poz. 763).

eliminuje zarzuty stosowania niedozwolonych w grze rynkowej metod i ograniczania zasady o swobodnej konkurencji.

Reasumując, można stwierdzić, że 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 polityki gospodarczo-obronnej), których głównym celem było stopniowe dostosowanie uregulowań prawnych do nowych uwarunkowań polityczno-gospodarczych. Wiele kwestii zostało już rozwiązanych, co znalazło odbicie w powstających od nowa lub nowelizowanych aktach prawnych. Niemniej jednak wiele zagadnień nie zostało dotychczas należycie uregulowanych. Stąd można przypuszczać, że w najbliższym okresie prace legislacyjne zostaną skupione w dwóch obszarach: nowelizację lub tworzenie aktów legislacyjnych uwzględniających zmiany wynikające z przystąpienia Polski do NATO oraz w kontekście toczących się negocjacji w sprawie przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz prace nad wprowadzeniem uregulowań w obszarach, które nie znalazły należytego umocowania w ustawodawstwie, a ich dotychczasowe treści nie odpowiadają wymogom nowych realiów polityczno-gospodarczych Polski i dotyczących m.in.:

- określenia zasad finansowania potrzeb sił zbrojnych w perspektywie kilkuletniej;
  podziału właściwości i określenia szczegółowych kompetencji organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych;
- zasad i źródeł finansowania utrzymywania mocy produkcyjnych przez zakłady przemysłu obronnego;
- szczegółowych zasad obrotu specjalnego oraz międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej.

Uogólniając należy stwierdzić, że istnieje potrzeba gruntownego przeglądu obowiązujących aktów prawnych pod kątem zapewnienia obronności państwa w nowych warunkach koalicyjnych z NATO.

2. PRAKTYKA POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ W OSTATNIEJ DEKADZIE XX WIEKU

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

Mając na uwadze takie rozróżnienie obszarów realnej polityki gospodarczo-obronnej praktyka jej kształtowania w ujęciu koncepcyjnym jak i realizacyjnym zostanie przedstawiona w odniesieniu do:

a) **systemu gospodarki obronnej**, poprzez rozważania dotyczące kształtowania gospodarczych podstaw obronności kraju, to jest tej części układu pozamilitarnego systemu obrony państwa do którego zaliczyć trzeba przede wszystkim problemy dotyczące: przemysłu obronnego; infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju; rezerw gospodarczych; postępu naukowo-technicznego; oraz międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej Ich rozwiązywanie należy do najważniejszych zadań polityki gospodarczo-obronnej państwa;
b) **systemu logistyki obronnej**, poprzez rozważania dotyczące: zaspokajania materialnych potrzeb obronnych państwa , świadczeń na rzecz obronności kraju oraz wywiązania się z zobowiązań sojuszniczych wynikających z pełnienia przez kraj roli Państwa Gospodarza;
c) **systemu kierowania gospodarką obronną**, poprzez rozważania dotyczące: kierowaniem gospodarką obronną; dostosowaniem potrzeb obronnych kraju do możliwości gospodarki narodowej oraz mobilizacji gospodarczej.

Kształtowanie i funkcjonowanie każdego z tych elementów stanowi z jednej strony o poziomie (to jest o wielkości i jakości) gospodarki obronnej państwa, z drugiej strony zaś o funkcjonowaniu i sprawności logistyki obronnej kraju oraz o funkcjonowaniu i sprawności systemu kierowania gospodarki obronnej i logistyki obronnej. Oprócz układu pozamilitarnego funkcjonalną strukturę systemu obrony

państwa - stanowi układ militarny, którym są siły zbrojne (będące jednocześnie jego podstawowym elementem) oraz system kierowania obronnością.

2.1. System gospodarki obronnej

2.1.1. Przemysł obronny

Polski przemysł obronny należy do podstawowych elementów gospodarczych sektora militarnego. Decyduje on o potencjale gospodarczo-obronnym kraju. Posiadanie takiego potencjału jest ważnym składnikiem suwerenności wojskowej, a w konsekwencji także politycznej. Przemysł zbrojeniowy może być także jedną z najbardziej intratnych dziedzin działalności gospodarczej, w przypadku występowania odpowiedniego popytu.

2.1.1.1. Sytuacja polskiego przemysłu obronnego

Tradycje współczesnego polskiego przemysłu obronnego związane są z trudnymi procesami odzyskiwania przez Polskę niepodległości. Doświadczenia z konfliktów zbrojnych jakie stały się udziałem Polski u zarania jej niepodległości, a w szczególności z wojny z Rosją bolszewicką, uświadomiły nie tylko ówczesnym elitom politycznym ale także znacznej części społeczeństwa, że o rzeczywistej sile i pozycji danego państwa, o jego suwerenności decyduje potencjał militarny. Potencjał ten powinien jednak mieć swoje źródło we własnej gospodarce, a konkretnie w tej jej części, którą stanowi przemysł obronny. Dlatego przemysłowi obronnemu (zbrojeniowemu) poświęcono w okresie II RP wiele sił i środków.

Kluczową rolę w procesach industrializacji, a w szczególności w rozbudowie przemysłu zbrojeniowego odegrało Państwo Polskie przy znaczącym udziale krajowego i zagranicznego kapitału prywatnego. W latach 1927-1939 dokonano rozbudowy kompleksu państwowych przedsiębiorstw zbrojeniowych, których trzonem miał się stać Centralny Okręg Przemysłowy.

Pod koniec lat trzydziestych w obrębie przemysłu zbrojeniowego funkcjonowało trzydzieści przedsiębiorstw państwowych i dwanaście prywatnych

zatrudniających odpowiednio 55 152 i 10 508 pracowników. Były to przedsiębiorstwa produkujące broń i amunicję, materiały wybuchowe i gazy bojowe, płatowce i silniki lotnicze, czołgi, samochody i sprzęt saperski, sprzęt łączności, przyrządy pomiarowe i optyczne, sprzęt przeciwgazowy ,umundurowanie. Można więc przyjąć, że Polska starała się o samowystarczalność w dziedzinie wyposażenia własnych sił zbrojnych.

Po drugiej wojnie światowej można wydzielić dwa podstawowe okresy rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego. Pierwszy, od zakończenia wojny do 1989 roku i drugi, po 1989 roku, trwający po dzień dzisiejszy.

O kierunkach rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego w tym pierwszym okresie, czyli przez dziesiątki lat, decydowały przede wszystkim potrzeby obozu socjalistycznego, głównie b.ZSRR i Układu Warszawskiego. Z tego powodu jego potencjał (możliwości produkcyjne), poza nielicznymi specjalizacjami, znacznie przekraczał poziom zapotrzebowania własnej armii. Koniec lat osiemdziesiątych przyniósł powszechnie znane wydarzenia polityczne, które doprowadziły do zmiany obowiązującego od końca wojny, dwubiegunowego układu sił w świecie. Konsekwencją tej zmiany był rozpad dotychczasowych powiązań polityczno-militarnych, który w odniesieniu do polskiego przemysłu zbrojeniowego oznaczał utratę pewnych i stabilnych odbiorców jego produkcji. Sytuacja ta spowodowała również drastyczne ograniczenie zapotrzebowania na sprzęt i uzbrojenie ze strony polskiej armii. Głównymi przyczynami był brak wystarczających środków finansowych przeznaczanych na obronność oraz zasadnicza zmiana koncepcji obronnej państwa.

2.1.1.1.1. Uwarunkowania techniczno - organizacyjne i finansowe polskiego przemysłu zbrojeniowego w latach dziewięćdziesiątych

Polski przemysł obronny pod koniec lat osiemdziesiątych osiągnął największe możliwości produkcyjne .Nastąpiło to w czasie, gdy zamówienia MON a także innych odbiorców sprzętu zaczęły wyraźnie się zmniejszać. Z powodu drastycznej zmiany w układzie stosunków międzynarodowych wyraźnie zaczęły się też kurczyć możliwości eksportu polskiego sprzętu zbrojeniowego, ponieważ część państw tzw. trzeciego świata, dotychczas wspieranych w różny sposób z powodów polityczno-

ideologicznych przez ZSRR, będących ważnymi klientami Polski, pozbawiona tego wsparcia rezygnowała z importu kosztownego uzbrojenia.

Istotnym czynnikiem pogłębiającym trudności tego przemysłu było zerwanie więzi kooperacyjnych z b. ZSRR i innymi krajami dawnego RWPG.

Stan posiadania przemysłu obronnego przedstawiał się wówczas następująco Status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego posiadało 128 przedsiębiorstw, z tego 84 podlegały Ministerstwu Przemysłu, 36 MON, 3 MSW oraz 5 innym resortom [1]. Zatrudniały one w latach 1985-1988 średnio około 180 tys. pracowników, przy czym kooperowało z nimi jeszcze ponad 200 innych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa posiadające status przedsiębiorstw obronnych, do 1989 roku korzystały z wielokierunkowych preferencji polegających między innymi na bezwzględnym pierwszeństwie w zaopatrzeniu materiałowo-technicznym, możliwości uzyskiwania niskooprocentowanych kredytów bankowych, zwolnieniach z podatku dochodowego, obrotowego oraz od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Niemały wpływ na sytuację przedsiębiorstw obronnych wywierały specjalne dotacje na działalność inwestycyjną i badawczo-rozwojową oraz dopłaty wyrównawcze do eksportu przeznaczonego do strefy rublowej.

Przemysł obronny wytwarzał zarówno wyroby wojskowe jak i cywilne, przy czym struktura produkcji była w poszczególnych przedsiębiorstwach znacznie zróżnicowana. W nielicznych tylko zdecydowaną przewagę miała produkcja czysto wojskowa, w większości natomiast łączono w różnych proporcjach produkcję wojskową z cywilną. Średnio w całym przemyśle obronnym udział produkcji specjalnej nie przekraczał 40 %.Większość tej produkcji stanowiło uzbrojenie konwencjonalne, wytwarzane najczęściej na licencji radzieckiej (w około 85 %).

Ponad połowa produkcji kierowana była na eksport, głównie do ZSRR oraz innych państw socjalistycznych, a także do niektórych państw rozwijających się. W latach 1987-1988 produkcja przemysłu obronnego osiągnęła poziom 2,5% wartości sprzedanej całego przemysłu, czyli ponad 17 bln zł wg cen z1990 roku[2].

---

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

[2] Por. M. Daniluk, Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, w: "Myśl wojskowa" 1995 nr 1, s.113-114.

Postępujący proces przemian rynkowych w Polsce spowodował, że przedsiębiorstwa zbrojeniowe utraciły większość swoich dotychczasowych przywilejów, które sztucznie poprawiały jego wyniki ekonomiczne. Przedsiębiorstwa te jednocześnie uzyskały, tak jak wszystkie pozostałe w polskiej gospodarce, pełną samodzielność finansową. Nie wszystkie potrafiły przystosować się do nowej sytuacji, tym bardziej że nadal spadały zamówienia na sprzęt ze strony armii oraz eksport. Możliwości eksportu znacznie zmniejszyła decyzja rządu o wstrzymaniu dostaw uzbrojenia do Iraku oraz Jugosławii a także poszerzenie tzw. listy negatywnej ONZ o kraje będące dotąd naszymi stałymi odbiorcami.

W 1991 roku wartość produkcji uzbrojenia (w cenach stałych) odpowiadała tylko jednej piątej wartości produkcji z 1988 roku. Udział produkcji specjalnej w produkcji przemysłu ogółem stanowił w 1991 roku tylko 1,1 %, a więc zmniejszył się w stosunku do 1988 roku prawie dwa i pół raza,[3] zaś wykorzystanie posiadanych przez przemysł obronny zdolności wytwórczych wynosiło zaledwie około 20 %.

Jedną z ważnych przyczyn wzrostu zadłużenia przedsiębiorstw zbrojeniowych było nie regulowanie przez rozpadający się ZSRR znacznych należności za dostarczany zgodnie z wcześniejszymi umowami sprzęt. "Zbrojeniówka" na poczet tych dostaw zaciągnęła w bankach odpowiednie kredyty, które wraz z kosztami obsługi należało zwracać. Gwarantem umów z b. ZSRR był rząd, ale przez długi czas nie wywiązywał się on ze swych zobowiązań wobec przemysłu zbrojeniowego.

Bardzo obciążający dla kluczowych przedsiębiorstw P P O i L[4] był także obowiązek (zgodnie z nadal obowiązującymi przepisami prawnymi) utrzymywania ściśle określonych rezerw mocy wytwórczych wynikających z P M G[5].Jak oceniano w swoim czasie, sektor poniósł z tego tytułu w 1991 roku straty rzędu 1,6 bln starych zł. Wszystkie te przyczyny spowodowały drastyczne pogorszenie wyników finansowych i zadłużenie sektora, który w 1992 roku tworzyło już tylko 90 przedsiębiorstw.

Jedynie 37 z pośród nich osiągnęło zysk netto, natomiast zadłużenie całego sektora w 1991 roku z osiągnęło wartość przekraczającą 80 % przychodów, zaś

---

[3] Por. P. Wieczorek, Polski ....op. cit.
[4] Oficjalnie stosowana nazwa obejmująca sektor przedsiębiorstw przemysłu obronnego i lotniczego.
[5] Plan mobilizacji gospodarczej (do 1992 roku włącznie Plan roku obliczeniowego).

w 1993 doszło do poziomu 99 % przychodów[6].Dno kryzysu sektora zbrojeniowego przypadło na lata 1992 i 1993, kiedy to większość ważnych wskaźników ekonomiczno-finansowych osiągnęła najmniej korzystne wartości. Przede wszystkim większość przedsiębiorstw odnotowało ujemne wyniki finansowe netto. W latach 1994-1996 wyniki 31 spółek przemysłu obronnego (już tylko tyle przedsiębiorstw pozostało w branży) były co prawda dodatnie, ale stało się tak przede wszystkim dlatego, że bieżące efekty ekonomiczne zostały „poprawione" poprzez zyski nadzwyczajne, których źródłem były środki z budżetu państwa przekazywane w ramach postępowań ugodowych, ale także procesów i wyroków sądowych dotyczących refundacji kosztów utrzymywania rezerw mocy produkcyjnych. Stało się to możliwe dzięki uznaniu w końcu przez rząd, że i on ponosi częściową odpowiedzialność za katastrofalną sytuację przemysłu zbrojeniowego. Sam przemysł, bez pomocy państwa nie był w stanie, w aktualnie panujących warunkach, wyrwać się z pętli zadłużenia. Zadłużenie uniemożliwiało jakiekolwiek próby wyjścia z kryzysu chociażby dlatego, że firma nawet otrzymując zamówienie produkcyjne nie mogła go zrealizować bez otrzymania kredytu chociaż na część zadania, a tego zdecydowanie odmawiały banki albo już będące wierzycielami przedsiębiorstw, albo znające ich krytyczną sytuację finansową. Taka sytuacja powodowała, że jakiekolwiek plany poprawy sytuacji w przemyśle zbrojeniowym należało rozpoczynać od likwidacji zadłużenia.

W lutym 1993 roku powstaje program „Stabilizacja, Restrukturyzacja, Prywatyzacja" którego celem było stworzenie szansy wyjścia z kryzysu podmiotom przeżywającym trudności z utrzymaniem płynności finansowej, ale zdolnym do utrzymania się na rynku po uzyskaniu odpowiedniej ilości środków obrotowych. W ramach programu oddłużenia sektora ustalono sposób wypłat należności z tytułu PMG za lata 1993-1995. Ponadto dziesięciu przedsiębiorstwom, na szesnaście starających się, dokonano umorzenia zobowiązań na kwotę prawie 5 bilionów starych zł.[7] Dzięki tym działaniom, w latach 1994-1996 wielkość zadłużenia sektora obronnego stopniowo malała osiągając poziom około 45 % wartości przychodów,

---

[6] Por. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990-1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO.

[7] Por. Informacja o zaawansowaniu prac nad programem restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego, M P i H, kwiecień 1994.

a także zmieniała się jego struktura. Malał w ogólnej kwocie zadłużenia udział zobowiązań długoterminowych, a rósł udział zobowiązań krótkoterminowych. Wzrosła również ilość przedsiębiorstw osiągających zyski oraz poprawiła się płynność finansowa sektora Poprawa ta niestety trwała krótko, bowiem w 1996 roku tendencja spadkowa zadłużenia uległa zahamowaniu, co było dowodem na to, że nadal nie rozwiązano kluczowych problemów przemysłu zbrojeniowego, które najogólniej można określić jako niewydolność techniczno efektywnościowa. Znowu zaczął o sobie dawać znać podstawowy problem polskiego przemysłu obronnego polegający na dysproporcji między jego możliwościami produkcyjnymi, a popytem na sprzęt specjalny będącym, jak to już wspominano, wynikiem zamówień krajowych i możliwości eksportowych. W najbardziej niekorzystnym pod tym względem, 1992 roku, popyt ten umożliwiał wykorzystanie potencjału „zbrojeniówki" tylko w nieco ponad czternastu procentach, potem w kolejnych latach sytuacja stopniowo lecz niewiele się poprawiała dochodząc w najlepszym jak dotąd roku 1996, do około 29 % [8]. Badania przeprowadzone w 1994 roku, na zlecenie M P i H, przez firmę konsultingową Centrum Kooperacji Przemysłowej wykazały, że próg rentowności w 1994 roku dla całego przemysłu zbrojeniowego wynosił 2,27 mld zł, natomiast sprzedaż wyrobów i usług w tym samym roku 1,87 mld zł (przy wykorzystaniu około 21 % potencjał wytwórczego). Oznaczało to, iż sektorowi do osiągnięcia tego progu zabrakło 0,4 mld zł, czyli 18 %. Przyjmując, że próg rentowności do roku 1996 nie uległ istotniejszym zmianom, możemy stwierdzić że w tym właśnie roku, mimo osiągnięcia najlepszego od 1991 roku wykorzystania swojego potencjału produkcyjnego, przemysł obronny osiągnął niewielką rentowność rzędu 11 %[9]. Od 1996 roku produkcja znowu zaczęła spadać z powodu malejących zamówień od odbiorców. W 1997 roku sektor wykorzystał zaledwie 28 % posiadanych mocy produkcyjnych, co umożliwiło wyniki zaledwie na granicy opłacalności.

Pod koniec 1998 roku 31 przedsiębiorstw P O i L zatrudniało około 66,5 tys. osób, a udział produkcji specjalnej w ich produkcji ogółem spadł do 24 %. Poza kilkoma zakładami takimi jak Przemysłowe Centrum Optyki, Radwar, PZL-2 Warszawa, Mesko, czy Bumar Łabędy, w których produkcja na potrzeby sił zbrojnych

---

[8] Por. H.Chyłkowski, P.Wieczorek, Proces.....op. cit.
[9] Szacunki własne na podstawie danych M P i H.

przekraczała 50 %, w pozostałych produkcję specjalną z konieczności zaczęto traktować jako działalność uboczną. Sytuację finansową sektora obronnego zaczęła się wyraźnie pogarszać. Sprzedaż sektora w 1998 roku spadła w stosunku do 1997 o 8,8 %, natomiast zadłużenie wzrosło o 94,4 mln zł osiągając kwotę 1,994 mld zł. Dowodem fatalnej sytuacji w branży był także poziom zapasów wynoszący aż 1,185 mld zł, co stanowiło ponad 55 % majątku obrotowego[10]. Zysk netto osiągnęło 18 przedsiębiorstw, zaś straty odnotowało 13. W sumie sektor odnotował ujemny wynik finansowy rzędu 240 mln zł. Największe straty generowały WSK Mielec, ZM Bumar Łabędy oraz ZM Łucznik. Największe zyski przynosiły natomiast GZPG Stomil Grudziądz, CNPEP Radwar i WSK PZL Rzeszów.

Ciężką sytuację przedsiębiorstw zbrojeniowych pogarszał fakt, że część z nich nie mogła w 1999 roku liczyć już na środki z funduszu Centralnego Planu Mobilizacji jako rekompensatę za utrzymanie rezerw produkcyjnych na wypadek mobilizacji wojennej. Rząd przyjął, że zmniejszone na 1999 rok środki finansowe na ten cel (ze 198 mln zł w 1998 roku do 144 mln) będą otrzymywać tylko te przedsiębiorstwa, które w sytuacji zagrożenia są zdolne do szybkiego uruchomienia produkcji. Praktycznie wymóg ten spełniają jedynie firmy produkujące amunicję, materiały wybuchowe, broń strzelecką, lekką broń przeciwpancerną oraz przeciwlotniczą. Oznaczało to pogorszenie sytuacji branży pancernej i lotniczej, które i tak znajdowały się w najgorszej sytuacji. Brak perspektyw istotnego zwiększenia zamówień przez krajowych odbiorców (głównie MON) oraz niewielkie szanse eksportowe, a także nieskuteczność dotychczasowych prób przebudowy polskiego przemysłu zbrojeniowego spowodował, że całkowicie realny stał się wariant częściowej wyprzedaży co lepszych zakładów i likwidacji gorszych.

Scenariusz ten zaczął się sprawdzać w ciągu 1999 roku. W stan upadłości postawiono między innymi HSW S.A. Stalowa Wola i WSK PZL S.A. Mielec, zaś około dwudziestu innych przedsiębiorstw znajduje się u progu bankructwa[11]. Szczególnie zła sytuacja wystąpiła w branży pancerno-samochodowej, amunicyjnej i lotniczej.

---

[10] Por. Raport, Wojsko Technika Obronność, 1999 nr 1,2,3.

[11] Por. P.Soroka, Recepta dla zbrojeniówki, Polska Zbrojna1999 nr 27; D.Rembelski, Bankruci, Polska Zbrojna 1999 nr 21.

2.1.1.1.2. Próby przebudowy polskiego przemysłu zbrojeniowego - redukcja, restrukturyzacja, konwersja

Załamanie się na początku lat dziewięćdziesiątych koniunktury w polskim przemyśle obronnym spowodowało, przy braku zdecydowanych działań zapobiegawczych, szybkie jego wejście w fazę kryzysu strukturalnego. Wszyscy, którym zależało na kondycji przemysłu zbrojeniowego zgodnie przyznawali, że aby mógł on się utrzymać w warunkach coraz ostrzejszej konkurencji, powinno zostać spełnionych kilka ważnych warunków. Przede wszystkim, jego potencjał zaprogramowany na potrzeby Układu Warszawskiego, musiał zostać zmniejszony i dostosowany do nowych potrzeb Wojska Polskiego i możliwości eksportowych. Procesy zmniejszania tego potencjału nie mogły polegać na prostej redukcji mocy produkcyjnych, lecz miały zawierać w bardzo dużym stopniu elementy restrukturyzacji. Restrukturyzacja musiałaby łączyć się z konwersją, rozumianą jako przechodzenie przemysłu obronnego z produkcji wojskowej na cywilną[12] Innym, bardzo ważnym warunkiem było utrzymanie zamówień przez MON na poziomie uwzględniającym potrzeby sił żbrojnych i umożliwiającym jednocześnie realizację przez przemysł zbrojeniowy procesów restrukturyzacji.

Okolicznością bardzo utrudniającą te działania był ogólny kryzys gospodarki polskiej i konieczność jej transformacji oraz obowiązujący wówczas w sferach rządzących pogląd, że określenie odpowiednich parametrów makroekonomicznych i ich stabilizacja wystarczy, aby wymusić na przedsiębiorstwach pożądane przemiany proefektywnościowe. Program Przekształcenia Gospodarki, przyjęty 1.01.1990 roku, określany potem najczęściej jako program Balcerowicza, zakładał zbudowanie w Polsce, przy zastosowaniu takiego właśnie scenariusza, w możliwie krótkim czasie gospodarki rynkowej zdolnej do aktywnej, partnerskiej współpracy z gospodarkami rozwiniętych państw kapitalistycznych. Stosowanie przez rząd restrykcyjnej polityki fiskalnej i kredytowej wobec przedsiębiorstw, miało je pobudzić do szybkich i zdecydowanych przemian ukierunkowanych na obniżenie kosztów, obniżanie cen zbytu, redukcję zatrudnienia i poprawę zarządzania. Jak wiadomo, oczekiwania te sprawdziły się tylko w niewielkim stopniu, albowiem przemiany takie wymagają poza

---

[12] Por. W. Stankiewicz, Konwersja przemysłu obronnego, [w:] Ekonomika obrony, Warszawa 1994, s.162-164.

wszystkim innym także pieniędzy, a tych przemysłowi brakowało najbardziej. W efekcie, zamiast zdecydowanych zmian dostosowawczych, nastąpił prawie równomierny w całym przemyśle spadek produkcji i wykorzystania mocy wytwórczych. W przypadku sektora zbrojeniowego zjawiska kryzysowe miały znacznie ostrzejszy przebieg, a poprawa sytuacji następowała znacznie wolniej.

Przemysł obronny był traktowany początkowo / od 1989 do 1991 roku / tak samo jak sektory cywilne, czyli zgodnie z polityką prowadzoną wówczas wobec całej gospodarki praktycznie pozostawiony był sam sobie, mimo że nawet w najbardziej liberalnych gospodarkach uznawana jest jego specyfika i wynikająca stąd konieczność innego traktowania. Specyfika ta polega głównie na tym, że żaden przemysł zbrojeniowy nie może całkowicie samodzielnie decydować, nawet z tytułu prywatnej własności, o rodzajach, ilości i jakości uzbrojenia oraz o jego cenie. Kluczowe decyzje podejmuje w tym obszarze państwo jako główny klient na tym rynku. Państwo decyduje też ostatecznie o wyborze klientów zagranicznych.

Działania restrukturyzacyjne rządu w odniesieniu do sektora zbrojeniowego ograniczały się w tym okresie do zalecania opracowywania i wdrażania indywidualnych programów restrukturyzacyjnych i konwersyjnych, przy jednoczesnej zgodzie / w trybie indywidualnym / na wykorzystywanie zwalnianych mocy po produkcji „s" na potrzeby cywilne. Ze względu na brak środków i zaistniałą na rynku barierę popytu, próby te w latach 1990- 91 nie przyniosły większych efektów. Coraz większe kłopoty finansowe przedsiębiorstw zbrojeniowych / w październiku 1991 roku jedna trzecia z nich kwalifikowała się do ogłoszenia upadłości / powodować zaczęły napięcia społeczne, co zmusiło kolejne rządy do bardziej systemowego i długofalowego zajęcia się restrukturyzacją tego sektora.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu poprzez Agencję Rozwoju Przemysłu zleciło pod koniec 1991 roku firmie „ Proxy "opracowanie studium sektorowego przemysłu obronnego, które miało stanowić podstawę koncepcji dalszego jego rozwoju[13]. Firma ta zobowiązała się do zrealizowania zadania w ciągu dwóch miesięcy. Według specjalistów tak krótki okres praktycznie wykluczał możliwość przeprowadzenia w pełni wartościowych badań umożliwiających postawienie trafnej diagnozy i wypracowania poprawnych wniosków, jednak rządowi najprawdopodobniej chodziło

[13] Wywiad z minister Przemysłu i Handlu p. H. Bochniarz, w: „Gazeta Wyborcza" 1993 nr 21.

o zademonstrowanie woli poprawienia sytuacji w przemyśle zbrojeniowym. Zgodnie z przewidywaniami raport „PROXY" uznany został za zbyt powierzchowny i mało fachowy. Jego propozycje sprowadzały się głównie do ograniczenia potencjału produkcyjnego sektora. Zaproponowano w nim likwidację kompleksu lotniczego / pozostawiając WSK Świdnik / oraz zaprzestanie produkcji sprzętu pancernego i okrętów wojennych.

Mimo tak ocenianego raportu, Rada Przemysłu Obronnego w dniu 4.12.1991 roku przyjęła zawarte w nim propozycje jako kierunki restrukturyzacji sektora. Kolejna zmiana rządu / rząd premiera Olszewskiego / spowodowała jednak zawieszenie działań restrukturyzacyjnych, ponieważ ekipa ta była przekonana, że rychłe wstąpienie Polski do NATO spowoduje konieczność przezbrojenia polskiej armii w sprzęt zachodni, a to według niej czyniło cały polski przemysł zbrojeniowy zbędnym.

Na przełomie roku 1991 i 1992 po niepowodzeniu dotychczasowych działań dostosowawczych, MPiH opracowało projekt założeń nowego programu restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, który stał się podstawą przyjętego przez rząd w styczniu 1992 r. programu naprawczego. Rząd słusznie w końcu ocenił, że skala koniecznych przekształceń przekracza w sposób zdecydowany możliwości samego przemysłu zbrojeniowego i wymaga pomocy państwa.

Program naprawczy zakładał dostosowanie zdolności produkcyjnych zbrojeniówki do potrzeb sił zbrojnych i możliwości eksportu, przestawienie nadwyżek potencjału na produkcję cywilną, zredukowanie nadmiernie rozbudowanej infrastruktury socjalnej , dokonanie przekształceń własnościowych i organizacyjnych / komercjalizacja i koncentracja wydzielonych zakładów o zbliżonym profilu w holdingi / oraz usprawnienie zarządzania. Licząc się z ograniczonymi możliwościami państwa, przygotowano dwa warianty finansowania programu:

- optymalny, który gwarantowałby środki w budżecie centralnym na wszystkie zaplanowane, niezbędne przekształcenia strukturalne;
- budżetowy, przewidujący środki pozwalające tylko na ograniczony zakres restrukturyzacji[14].

---

[14] Por. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, Proces .....op. cit.

Jak było do przewidzenia, Rada Ministrów przyjęła wariant budżetowy, co w praktyce oznaczało przeznaczenie przez MON 1 bln zł na zakup uzbrojenia i sprzętu oraz 902 mld [15] zł na refundację kosztów PMG. Środki te pozwalały na wykorzystanie zdolności produkcyjnych jedynie w około 19 % , co oznaczało dla przedsiębiorstw sektora możliwość ledwie przeżycia na krawędzi upadłości. Trudno było w takiej sytuacji oczekiwać realnych efektów restrukturyzacyjnych.

Następną próbą rozwiązania coraz bardziej narastającego kryzysu w zbrojeniówce było opracowanie przez MPiH programu komercjalizacji i oddłużenia. W lipcu 1993 roku Rada Ministrów przyjęła program, który zakładał następujące cele:

- oddłużenie przedsiębiorstw na drodze bankowych postępowań ugodowych (bpu) oraz sądowych postępowań układowych (spu), co stworzyłoby warunki do odzyskania przez nie płynności finansowej:
- komercjalizację przedsiębiorstw w oparciu o znowelizowaną ustawę o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnie ważnym znaczeniu dla gospodarki państwa;
- zrekompensowanie strat przedsiębiorstwom, które respektując embargo nałożone na Irak przez ONZ, zmuszone zostały do zerwania zaawansowanych kontraktów z tym krajem, rozwiązanie problemu finansowania PMG na lata 1993-1995.

W wyniku podjętych działań restrukturyzacyjnych dokonano częściowej koncentracji produkcji, zmniejszono zatrudnienie o około 50 %, wyprzedano, lub wydzierżawiono większość obiektów nieprodukcyjnych, ustalono sposób wypłat należności z tytułu PMG, rozpoczęto przekształcanie przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki skarbu państwa, wyrównano straty za niezrealizowane dostawy do Iraku oraz dokonano umorzenia części długów sektora na kwotę 850 mln zł. Jednak zadłużenie jakie pozostawało na koniec 1994 roku, nadal stanowiło poważną kwotę, bo około 1600 mln zł. Spłata tych długów została uzgodniona na lata 1995-1996.

Mimo pewnych pozytywnych efektów i ten program nie doprowadził niestety do efektywnej restrukturyzacji sektora. Główną przyczyną było to, że dość pokaźne

---

[15] Starych złotych.

środki budżetowe w znacznej części przeznaczone zostały nie na restrukturyzację, lecz pod presją niezadowolonych załóg przeznaczone na konsumpcję.

Dotychczasowe działania rządu /niezależnie od tworzącej go opcji/ w sferze przemysłu obronnego wywoływały wrażenie, że brakuje nie tylko środków na jego przekształcenie, lecz przede wszystkim pomysłu jak to zrobić, jaka ma być jego perspektywiczna wizja. Brak takiej perspektywy dla całego sektora na co najmniej kilka lat nie tylko nie sprzyjał, a wręcz uniemożliwiał budowanie programów restrukturyzacji na poziomie przedsiębiorstw. Wydaje się, że coraz bardziej odczuwalny stawał się brak odpowiedniej polityki gospodarczo-obronnej.

Tymczasem majątek rzeczowy przemysłu zbrojeniowego stawał się coraz bardziej wyeksploatowany, a co gorsza przestarzały. Pieniędzy brakowało bowiem nie tylko na produkcję, ale także na prace badawczo-rozwojowe. W takiej sytuacji MP i H raz jeszcze zleciło opracowanie kompleksowego programu restrukturyzacji PPO i L firmie konsultingowej ICC (Centrum Kooperacji Przemysłowej), kierowanej przez prof. Konrada Totta, z racji swej zawodowej przeszłości doskonale obeznanego z realiami tego sektora .Wstępne badania mające na celu postawienie diagnozy stanu PPO i L były prowadzone już w 1994 roku. Zleceniodawca wykorzystał na ten cel środki z funduszu PHARE, nie obciążając dzięki temu budżetu. Minister przemysłu i handlu postawił przed ICC następujące główne cele programu restrukturyzacji:

- ✓ osiągnięcie przez sektor PPOiL w okresie 1996-1998 stabilizacji ekonomicznej;
- ✓ stworzenie takich warunków rozwoju sektora, które umożliwiałyby wymianę pokoleniową uzbrojenia w WP, wygranie dla polskiej gospodarki wewnętrznego rynku zbytu dla produkcji specjalnej ocenianego perspektywicznie na 1 mld USD rocznie oraz dla produkcji cywilnej na poziomie nie niższym niż 2 mld USD, wreszcie zapewnienie współpracy naukowo-technicznej i kooperacji przemysłowej z koncernami zachodnimi umożliwiającej dostęp do nowoczesnych technologii wg standardów NATO[16].

Opracowany przez ICC program został przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 1996 roku. Przewidywał on ścisłe powiązanie restrukturyzacji sektora obronnego z procesami przekształceń strukturalnych i własnościowych całego

---

[16] Por. Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010, Warszawa, 1996r.

przemysłu. Zaprojektowano przekształcenie PPOiL w Fundusz Inwestycyjny Narodowego Przemysłu Obronnego SA na zasadach podobnych do stosowanych przy tworzeniu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Do tak utworzonego FINPO S.A., Skarb Państwa miał wnieść 60 % akcji każdej z 31 spółek, w których był akcjonariuszem. Podstawową strukturę tworzyć więc miało 31 spółek akcyjnych powstałych z przekształcenia dotychczasowych spółek z jednoosobowym udziałem Skarbu Państwa (I faza restrukturyzacji). Przewidziano ponadto możliwość tworzenia konsorcjów celowych, głównie dla realizacji strategicznych programów rządowych (utworzenie konsorcjów dla realizacji SPR stanowiłoby II fazę restrukturyzacji).

Program wydzielał dwa rodzaje przedsięwzięć restrukturyzacyjnych. Jedne o charakterze działań operacyjnych, niezbędnych dla stworzenia przedpola dla tych o charakterze strategicznym, które umożliwiłyby osiągnięcie celów głównych programu. Te pierwsze weszły w większości do krótkookresowego podprogramu na lata 1996-1998, natomiast przedsięwzięcia o charakterze strategicznym umieszczone zostały w większości w podprogramie długookresowym.

Złej tradycji stało się niestety zadość i kolejnego programu nie udało się wdrożyć. Znowu główną przeszkodą okazała się bariera finansowa. Posiadane środki finansowe pozwalały zazwyczaj tylko na usuwanie najbardziej w danym momencie doskwierających problemów doraźnych. Wydaje się także, że również i względy bieżącej polityki miały tutaj swój negatywny wpływ. Rządząca koalicja SLD-PSL nie chciała otwierać w perspektywie niedalekich wyborów bardzo kapitałochłonnego programu, którego efektów nikt przecież do końca nie mógł zagwarantować.

Program ten miał niewątpliwie swoje słabe strony, ale posiadał także niezaprzeczalne plusy, a zaliczyć do nich na pewno można było oparcie się na solidnym rozeznaniu sytuacji /diagnoza/, uwzględniał wielokierunkowe uwarunkowania (wewnętrzne i zewnętrzne) rozwoju sektora, a także mocno brał pod uwagę w swoich propozycjach przewidywane i możliwe zmiany w systemie obronnym państwa (w tym również długofalowy program modernizacji sił zbrojnych) oraz zmiany w całej gospodarce.

Twórcy programu wejście do NATO potraktowali nie tylko jako utrudnienie dla rodzimego przemysłu zbrojeniowego, ale także jako szansę dzięki której (jeśli zostanie

wykorzystana) będzie mógł on włączyć się do współpracy z przemysłami NATO korzystając z dopływu najnowocześniejszych technologii i konstrukcji.

Po wyborach jesienią 1997 roku, nowa, rządząca koalicja AWS-UW doszła do przekonania, że najlepiej będzie zacząć wszystko od nowa. Prace nad nowym programem zostały podjęte w marcu 1998 roku pod kierunkiem wiceministra gospodarki Dariusza Klimka, a już w maju opracowano diagnozę stanu 67 przedsiębiorstw i jednostek badawczo-rozwojowych sektora obronnego. W sierpniu powstała pierwsza koncepcja restrukturyzacji, potem jeszcze kilka kolejnych[17].

O ostateczny kształt programu restrukturyzacji przemysłu obronnego toczyły się ostre spory. Zderzały się tu bowiem interesy lobby związkowego, któremu zależało na utrzymaniu integralności sektora /również i dlatego, by zachować większe bezpieczeństwo socjalne/ i lobby złożonego z kadry zarządzającej widzącej większe dla siebie korzyści z indywidualnej prywatyzacji przedsiębiorstw. W lutym 1999 r. Rada Ministrów przyjęła program, który przewidywał restrukturyzację finansową i zatrudnienia przedsiębiorstw, producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Zakłada się w nim udział inwestorów strategicznych przede wszystkim z krajów NATO, ale także z pozostałych państw Unii Europejskiej. Skarb Państwa ma zachować kontrolę nad przedsiębiorstwami uznanymi za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa[18].

Do programu zakwalifikowano 34 z 45 diagnozowanych przedsiębiorstw. Zakres ich restrukturyzacji (tabela 13) był dalece zróżnicowany.

Państwo zagwarantowało sobie kontrolę nad grupą przedsiębiorstw uznanych za szczególnie ważne dla jego bezpieczeństwa poprzez co najmniej 51 % udziały Skarbu Państwa. Wzmocnienie wpływów państwa /w przedsiębiorstwach, gdzie ma większość udziałów/ mają zapewnić planowane zmiany w statutach tych przedsiębiorstw, preferujące przy powoływaniu prezesów, członków zarządów i członków rad nadzorczych w pierwszej kolejności pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Gospodarki.

---

[17] Por. RAPORT- Wojsko Technika Obronność,1999 nr 3.
[18] Ibidem.

Program na pierwszym planie stawia problem prywatyzacji. Ma ona przynosić dochody, które będą w większości przeznaczane na dalsze wspieranie restrukturyzacji. Nadzór nad prywatyzacją sprawować ma specjalny, międzyresortowy zespół, w którego kompetencjach mieściłyby się takie problemy jak wybór strategii prywatyzacji, ustalanie jej harmonogramu oraz wybór inwestora strategicznego.

Ważną rolę przypisano w programie promocji eksportu. Przewidziano stworzenie jednolitego systemu promocyjnego, w którym podstawowe funkcje mają spełniać instytucje i agendy państwa. Rolę głównego realizatora i koordynatora spełniać ma Ministerstwo Gospodarki, zaś nadzór nad eksportem powierzono Zespołowi ds. obrotu specjalnego KSORM. Instytucją koordynującą finansowanie eksportu (zdobywanie środków na realizację zamówień eksportowych) ma być Konsorcjum Finansowania Eksportu utworzone w formie spółki przez odpowiedni bank (banki) i wybrane towarzystwo ubezpieczeniowe. Przewiduje się, że system promocji, którego koszty wprowadzenia i funkcjonowania wyniosą średniorocznie w latach 1999-2000 około 50 mln zł ma przynieść zwiększenie sprzedaży od poziomu około 100 mln zł w 1998 r. do co najmniej 690 mln zł. w roku 2002.

Za jeden z głównych czynników umożliwiających transfer technologii przyjęto w programie stosowanie transakcji kompensacyjnych (offsetowych).

Offset bezpośredni w wysokości co najmniej 50% wartości kontraktu ma być wymagany przy zakupach sprzętu o wartości ponad 1 mln euro[19]. Polegałby on na składaniu w polskich firmach zbrojeniowych zamówień produkcyjnych kompensujących wartość zakupów dla Ministerstwa ON.

Środowiska zainteresowane problematyką przemysłu obronnego, po kolejnych mało udanych próbach restrukturyzacji sektora obronnego, dość sceptycznie oceniało ostatnio zaproponowany projekt.

Głównymi powodami zastrzeżeń było :

- utrzymanie a nawet zwiększenie, w wyniku rozpadu przedsiębiorstw na wiele często drobnych spółek, dekoncentracji PPLiO;
- ograniczenie problematyki restrukturyzacji faktycznie tylko do sfery prywatyzacji;

---

[19] Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa ustala ten próg na poziomie równowartości w walucie polskiej 5 mln euro.

Tabela 13

Przewidywany zakres restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego

PRZEWIDYWANY ZAKRES RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO										
Przedsiębiorstwo	**Obecny udział Sk.P.,%**	**Planowany zakres prywatyzacji**						**Forma prywatyzacji wydz. części majątku**	**Docelowy udział Sk.P.,%**	**Termin prywatyzacji**
		1	2	3	4	5	6			
HSW S.A.	62			*				5-6 wydz. spółek	<51	2000
WSK PZL-Rzeszów SA	100			*				5 wydz. spółek	<51	2000
ZM Bumar-Łabędy SA	100			*				>3 spółki	<51	1999
FŁT Kraśnik SA	85			*					<51	1999
CNPEP Radwar SA	100			*				4 wydz. spółki	<51	2000
WSK PZL-Świdnik SA	100			*				6 wydz. spółek	<51	2000
ZM Mesko SA	100		*					3 spółki	>81	
ZST Erg-Bieruń SA	100					*		5 spółek	<51	2000
ZTS Gamrat SA	100				*			8-10 spółek	<51	1999
ZTS Nitron SA	100				*			-	<51	2000
WSK PZL-Mielec SA	100						*			
GZPG Stomil Grudziądz SA	100			*				7 spółek	<51	
PCO SA	100			*				1 spółka	<51	1999
Stomil PoznańSA	100					*		1 spółka	<51	2000
PZL Warszawa-Okęcie SA	100				*			-	<51	2000
ZM ŁucznikSA	100		*					4 spółki	>85	-

PRZEWIDYWANY ZAKRES RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO										
Przedsiębiorstwo	**Obecny udział Sk.P.,%**	**Planowany zakres prywatyzacji**						**Forma prywatyzacji wydz. części majątku**	**Docelowy udział Sk.P.,%**	**Termin prywatyzacji**
		1	2	3	4	5	6			
ZTS Pronit SA	71		*					9 spółek	>56	-
Kombinat PZL-Hydral SA	100			*				7 spółek	<51	
ZR Radmor SA	100				*			możliwe tworzenie spółki	<51	2000
ZM PZL-Wola SA	100						*			
BZE Belma SA	100				*			3 spółki	>51	-
ZTS Nitro-Chem SA	100	*						-	>85	-
ZM Tarnów SA	100			*				4 spółki	<51	1999
TM Pressta SA	51	*							>51	
PSO Maskpol SA	100				*			-	<51	2000
ZM Dezamet SA	61		*					7 spółek	>61	
ZM Niewiadów SA	100					*		2 spółki	<51	2000
WSK PZL-Warszawa II	100			*				1 spółka	<51	2000
ZE Warel SA	100			*					<51	1999
GZE Unimor SA	62						*			
ZSP Progaz SA	100				*			-	<51	2000
WSK PZL-Kalisz SA	92				*			3-5 spółek	<51	2000

PRZEWIDYWANY ZAKRES RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO										
Przedsiębiorstwo	**Obecny udział Sk.P.,%**	**Planowany zakres prywatyzacji**						**Forma prywatyzacji wydz. części majątku**	**Docelowy udział Sk.P.,%**	**Termin prywatyzacji**
		1	2	3	4	5	6			
Unimor-Radiocom, sp. z o.o.	51	Wniesienie 51% akcji do ZE Radmor SA								
Unimor-ZUMT, sp. z o.o.	51	Wniesienie 51% akcji do ZE Radmor SA								
Uwagi: Planowany zakres prywatyzacji : nie prywatyzowane w całości, bez prywatyzacji wydzielonych części majątku nie prywatyzowane w całości, z prywatyzacją wydzielonych części majątku publiczne zaproszenie do rokowań, bez prywatyzacji wydzielonych części majątku publiczne zaproszenie do rokowań, z prywatyzacją wydzielonych części majątku prywatyzacja w drodze oferty publicznej prawdopodobne postępowanie upadłościowe										

Źródło: Miesięcznik „RAPORT", 1999 nr 3.

- nie podjęcie zagadnień restrukturyzacji produktowo-technologicznej i organizacyjnej, czyli obszarów które zadecydują o przetrwaniu i rozwoju przemysłu zbrojeniowego;
- nie przewidziano na restrukturyzację innych (liczących się) środków poza uzyskanymi z prywatyzacji, powodzenie programu uzależnia się więc od wyprzedaży przedsiębiorstw;
- nie przewidziano sposobów wykorzystania potencjału naukowo-technicznego.

Początkiem realizacji programu ma być podjęcie prywatyzacji zbrojeniówki w styczniu 2000 roku, ale faktycznie jego start był uzależniony od dwóch ustaw (o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowej potencjału obronnego i modernizacji SZ RP oraz o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa), które rząd przekazał Sejmowi w lipcu prosząc o zastosowanie tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej

i które zostały rozpatrzone i przyjęte we wrześniu 1999 r. Ponadto decydujące będą środki finansowe, a na podstawie wstępnych informacji docierających na temat propozycji budżetu na 2000 r. trudno o optymizm.

2.1.1.1.3. Perspektywy polskiego przemysłu obronnego i lotniczego

Mimo wielu prób przebudowy PPOiL, rezultaty tych przedsięwzięć nie są budujące. Przemysł ten po dziesięciu latach od podjęcia w Polsce procesów transformacji jest nadal nie zrestrukturyzowany, nie skonsolidowany i źle zarządzany. W efekcie jest zapóźniony pod względem technologicznym, a w konsekwencji jego wyroby mało konkurencyjne. Niewielki w związku z tym eksport oraz wciąż śladowe zamówienia ze strony odbiorców krajowych powoduje utrzymywanie się jego kondycji wciąż w fatalnym stanie.

Pojawiły się w związku z tym nawet skrajne pomysły proponujące całkowitą, lub prawie całkowitą likwidację polskiego przemysłu zbrojeniowego, uzasadniające to możliwością importu sprzętu i uzbrojenia. Jednak głębsze analizy wskazują na krótkowzroczność takiego myślenia.[20] Posiadanie przemysłu zbrojeniowego obok posiadania sił zbrojnych jest jednym z filarów suwerenności militarnej państwa, a ta z kolei jest bardzo ważnym składnikiem suwerenności politycznej. Rezygnacja z posiadania własnego przemysłu zbrojeniowego całkowicie uzależnia armię od importu uzbrojenia. Warunki tego importu, początkowo dogodne, szybko mogą zostać zweryfikowane w niekorzystnym dla nas kierunku w miarę likwidacji własnego przemysłu zbrojeniowego. Trzeba przy tym uwzględniać fakt, że dzisiejsze małe zamówienia ze strony MON, co jest jedną z głównych przyczyn ciężkiej sytuacji przemysłu, muszą się zmienić, chociażby ze względu na zobowiązania sojusznicze. Będą to potężne środki, które w przypadku likwidacji zbrojeniówki przypadłyby firmom zagranicznym. Likwidacja firm bezpośrednio zbrojeniowych pociągnęłaby za sobą co najmniej drastyczne pogorszenie, lub bankructwa całego łańcucha firm kooperujących. Nie trzeba przy tym uzasadniać wszystkich konsekwencji ekonomicznych i społecznych takiego obrotu sytuacji. Próbką takiego scenariusza były

---

[20] Por. S.Piasecki, Stan i perspektywy systemu obronnego Polski i polskiego przemysłu zbrojeniowego, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez Polskie Lobby Przemysłowe i CNPEP „RADWAR", Warszawa 1998.

dotychczasowe protesty pracowników zbrojeniówki, a szczególnie pracowników Łucznika Radom.

Jakie wobec tego jest wyjście z sytuacji? Wydaje się, że jedynym rozsądnym rozwiązaniem jest potraktowanie wejścia do NATO nie jako przeszkody dla polskiego przemysłu zbrojeniowego (pojawiają się dość licznie takie głosy), lecz szansy dla niego. Włączenie polskiego przemysłu w wielonarodowe programy zbrojeniowe oraz w procesy koncentracji przemysłów zbrojeniowych państw europejskich umożliwiłoby mu dostęp do nowoczesnych technologii na dogodnych warunkach oraz wzmocnienie kapitałowe. O tym, że taki rozwój sytuacji jest możliwy, że w polskich firmach zbrojeniowych kryją się poważne możliwości, mogą świadczyć coraz liczniejsze deklaracje współpracy przedsiębiorstw z państw NATO kierowane do krajowych zakładów przemysłu obronnego. Możliwe są różne formy współpracy od prostej wymiany handlowej , poprzez zakupy licencji, różne formy kooperacji, joints vetures aż do fuzji. Jest już wiele przykładów obustronnego materializowania takich deklaracji jak chociażby zapowiedź wspólnej produkcji przez Tłocznię Metali Pressta S.A. z Bolechowa i francuską firmę Celerg niekierowanego pocisku FENIKS-Z, czy podjęcie przez HSW i OBRUM Gliwice współpracy z GEC Marconi w produkcji haubicy AS 90. Zainteresowanie współpracą z polskimi firmami lotniczymi wyraziły także British Aerospace oraz DASA. Na początek firma DASA podjęła się modernizacji samolotów MiG-29.

Zarysowujące się szanse uratowania przemysłu zbrojeniowego wymagają jednak w pierwszym rzędzie sformułowania, a następnie konsekwentne ale jednocześnie elastycznej realizacji jednolitej polityki gospodarczo-obronnej.

2.1.2. Infrastruktura techniczno-ekonomiczna kraju

Terytorium państwa musi być przygotowane zawczasu do obrony, tzn. posiadać rozbudowaną techniczno-ekonomiczna infrastrukturę obronną kraju. Zwielokrotnia to bowiem zdolność bojową sił zbrojnych broniącego się. W zakresie kształtowania obronnej infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju[21], którą stanowi system

[21] Por. J.Kurowski, Kierunki przeobrażeń w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej gospodarki narodowej, w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Praca zespołowa pod redakcją T.Kamińskiego, AON, Warszawa 1993, rozdz. IV.

tworzący warunki kształtowania bezpieczeństwa narodowego obejmującego transport, łączność, energetykę i gospodarkę wodną oraz w pewnym zakresie również budownictwo, założono utrzymanie dotychczasowych strategicznych kierunków działań. Koncentrować będą się one na: kontynuacji prac związanych z przygotowaniem szlaków i linii komunikacyjnych, ciągów energetycznych i gazowych. Podstawą ich realizacji stała się zasada łączenia wymagań pokojowego rozwoju kraju z wymaganiami wynikającymi z funkcjonowania w różnych stanach zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Realizacja tych zadań, rozpatrywana pod względem technicznym, ekonomicznym, organizacyjnym i przestrzennym, ze względu na brak środków okazała się być dalece ograniczona. Wpływ na taką sytuację miał nie adekwatny do potrzeb rozwój infrastruktury, a w szczególności: telekomunikacji, transportu rzecznego i rurociągowego, zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków.

2.1.2.1.Transport

Sprawność infrastrukturalną utrzymał jedynie transport kolejowy i w nieco mniejszym stopniu transport drogowy, co jednak pozostawało w związku z rozwojem tych elementów infrastrukturalnych wynikającym z przeszłościowych zobowiązań sojuszniczych. Sieć komunikacyjna na którą składają się: sieć drogowa, kolejowa, morska, drogi wodne śródlądowe oraz powiązane wzajemnie węzłami komunikacyjnymi z punktu widzenia potrzeb obronnych zaczęła odbiegać od potrzeb, określone przez kierunki ewentualnych zagrożeń. Te zaś uległy w dekadzie lat 90-tych daleko idącym zmianom. W ślad za tym uległo również znaczenie dotychczasowych dróg dofrontowych, rokadowych oraz węzły dróg, które miały zapewnić rozwinięcie, manewr i zaopatrzenie wojsk na tych właśnie kierunkach czy rubieżach obrony. Obecnie mamy sieć dróg zróżnicowaną zarówno pod względem gęstości, jak i jakości, nie w pełni odpowiadającą obecnym (i przyszłym) potrzebom obronnym Rzeczypospolitej.

Polska zaliczana jest do państw o dość dobrze rozwiniętej sieci połączeń kolejowych oraz dynamicznie rozwijającym się transportem drogowym. Po okresie rozbudowy ilościowej (w latach osiemdziesiątych) polski system transportu

przechodzi transformację strukturalną mającą na celu racjonalizację przewozów wynikającą z przemian rynkowych, a w konsekwencji zwiększenie efektowności i rentowności oraz poprawę jakości usług.

Koncentrując uwagę na sieci kolejowej zauważyć trzeba, że pod względem łącznej długości linii kolejowych Polska zajmuje wysokie, czwarte miejsce w Europie. Obszary o największej gęstości sieci kolejowej ciągną się łukiem od Krakowa przez Górny Śląsk, południową część Dolnego Śląska, Wielkopolskę, Kujawy i dalej wzdłuż dolnej Wisły aż do Trójmiasta. Większość ważnych szlaków kolejowych w Polsce ma kierunek równoleżnikowy, znaczna mniejszość - południkowy. Ponadto nie występują linie biegnące równolegle do granic państwowych i największej przeszkody wodnej, jaką jest Wisła, utrudniając organizowanie przy niej rejonów przeładunkowych[22].

Ponieważ w czasie działań wojennych transport kolejowy jest szczególnie wrażliwy na oddziaływanie przeciwnika, należy uznać, że w naszych warunkach może on spełniać rolę ważną, ale tylko pomocniczą. Ponadto nierównomierne rozmieszczenie sieci kolejowej i takich obiektów, jak bocznice, rampy, stacje przeładunkowe, magazyny oraz urządzenia załadowczo-wyładowcze, znacznie ogranicza rolę transportu kolejowego w działaniach bojowych na naszym terytorium.

W dekadzie lat 90-tych dał się zaobserwować szybki. wzrost motoryzacji i ruchu międzynarodowego zwłaszcza drogowego, a także przesunięcie przewozów pasażerskich ze zbiorowych na indywidualne środki transportu oraz powolną wymianę pojazdów na bardziej efektywne, energooszczędne i przyjazne środowisku. zachodzące zmiany mają zarówno dodatni (zmniejszona transportochłonność gospodarki), jak i ujemny (szybka rosnąca. motoryzacja) wpływ na zużycie energii i zanieczyszczenia środowiska.

Szacuje się, że w latach I990-1995 przewozy ładunków ogółem zmalały o 39%, w tym transportem kolejowym - o 42%, a samochodowym o 40% (w tym zarobkowym o 48%). W tym samym okresie PKB zwiększył się o około 17 %. Malejąca z roku na rok transportochłanność PKB świadczy a systematycznej racjonalizacji przewozów. Od 1996 r. przewozy ładunków rosną. W 1997 r.,

---

[22] Por. Podstawy Geografii Ekonomicznej, PWE, Warszawa 1998, s.306.

w porównaniu z I996 r., byty wyższe o I,5%, w tym koleją przewieziono ich o I,5%, a transportem samochodowym o I,7 % (zarobkowym o 7,8%) więcej.

W latach 90-tych ujawniły się także z roku na rok malejące przewozy pasażerskie. W latach 1990-1997 zmniejszyły się one o 58%, w tym koleją - o 56%, a transportem samochodowym – o 58%. W 1997 r. spadek ów wynosił odpowiednio 2,4%, 3,9% i I,8%. W ślad za tym jednocześnie zarysowały się tendencje likwidowane nierentownych linii kolejowych. W latach 1990-1997 zawieszano przewozy na 4,4 tys. km tych linii, w tymi na 2,7 tys. km linii normalnotorowych[23]. Spadła także zapotrzebowanie na transport masowych ładunków przemysłu ciężkiego, wydobywczego i rolnictwa, a rośnie na lżejsze, o wyższej wartości jednostkowej. Zmniejszeniu ilaści przewożonych towarów towarzyszy wzrost popytu na usługi drogie, ale o wysokiej jakości (z naciskiem na czas transportu, punktualność i niezawodność).

System transportu kolejowego cechują niskie parametry jakościowe. Przy eksploatowanych 22,3 tys. km linii kolejowych (gęstość prawie 7 km/l00km tylko około 20% ich długości jest dostosowane do prędkości powyżej l20 km/h. Spowodowane jest to niskim stanem technicznym trakcji oraz taboru kolejowego. Zaledwie 10% sieci kolejowej wyposażono w nowoczesne urządzenia kontroli ruchu. W tym samym czasie w ruchu pasażerskim zarysował się wzrost popytu na wysokiej jakości pociągi kwalifikowane.

Perspektywiczne projekty modernizacji kolei przewidują dostosowanie tras do szybkości 160 km/h dla ruchu paserskiego i 120 dla. towarowego. Oznacza to, że osiągnięcie prędkości pociągów zbliżającej się do zachodnio-europejskiej (TGV - około 200 km/h) będzie niemożliwe.

W związku ze spadkiem zapotrzebowania na przewozy, PKP dysponuje znaczną rezerwą taboru trakcyjnego, lokomotyw spalinowych i elektrycznych. Ze względu na przestarzałą, konstrukcję, zaawansowany wiek oraz wysokie koszty eksploatacji i utrzymania taboru niezbędne jest jego unowocześnienie z jednoczesnym zatrzymaniem procesu dekapitalizacji. Ta samo dotyczy taboru wagonowego. Obecny tabor wagonów pasażerskich ilościowo i jakościowo nie zapewnia wymaganego standardu usług przewozowych. Brak jest wagonów do

---

[23] Por. Gospodarka Polska 1998, GUS, Warszawa 1998, s.61.

szybkich przewozów wagonów sypialnych wysokim standardzie oraz barowych i bagażowych. W wagonach kategorii towarowej utrzymuje się nadwyżka wagonów krytych i platform normalnej budowy, brakuje natomiast wagonów specjalnych i specjalistycznych. Wagom charakteryzuje duży stopień zużycia (średni. wiek 17,5 lat), dostosowanie do max prędkości 100 km/h i nacisk na 20 t/oś. Tylko około 650 wagonów dostosowanych jest do prędkości 120 km/h i nacisku na 22,5 t/oś.

Daleką od standardów europejskich jest sieć drogowa. Gęstość sieci kołowych dróg publicznych w Polsce wynosi 109 km /100 km2 i niewiele odbiega od średniej gęstości w Unii Europejskiej -128 km/100 km². W porównaniu z sąsiadami ze wschodu jesteśmy w sytuacji wyraźnie korzystniejszej (na Ukrainie ok. 35 km dróg na 100 km², na Białorusi ok. 30 km)[24]. Stan techniczny dróg nie odpowiada jednak standardom europejskim. Głównymi mankamentami są:

- niski udział autostrad w ogólnej sieci dróg o nawierzchni twardej (0,11 %, a w krajach UE 1,1 %);
- brak dróg kołowych, umożliwiających na całej długości bezkolizyjny ruch tranzytowy przez terytorium Polski (mała liczba skrzyżowań wielopoziomowych):
- mała nośność i szerokość dróg;
- duża liczba nienormatywnych mostów i wiaduktów;
- mała liczba obwodnic umożliwiających objazd miast.

Mankamenty te osłabiają system transportowy kraju, a tym samym jego system obronny. W okresie 1998 r. transportem drogowym (bez zarobkowego) przewieziono o 2,3% ładunków i 2,2% pasażerów więcej niż przed rokiem[25].

Szczególnie krytyczna jest sytuacja w infrastrukturze drogowej, odznaczającej się niskim standardem jakościowym i ogromnymi zaległościami remontowymi.

Siec drogowa składa się z ponad 360 tys. km dróg, w tym 83% to trasy zamiejskie. Wprawdzie gęstość dróg zamiejskich w Polsce tylko w niewielkim stopniu odbiega od standardów europejskich, jednak ich jakość jest znacznie niższa.. Dwukierunkowe drogi jednojezdniowe stanowią ponad 99% całej sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni. Udział dróg szybkiego ruchu, autostrad (258 km - ostatnie miejsce w Europie, dla porównania długość autostrad w Niemczech

---

[24] Por. strategiczne problemy polityki transportowej, Raport nr 6 z 1995r., Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1995.
[25] Por. Gospodarka Polska 1998, GUS, Warszawa 1998, s.63.

przekracza 8 tys. km, we Francji - 7 tys., a we Włoszech 6 tys. kin), dróg ekspresowych i dwujezdniowych (o łącznej długości niewiele ponad 1,3 tys. km) wynosi zaledwie 0,4% i pozostaje wielokrotnie niższy niż w krajach OECD. Większość dróg, również międzynarodowych, wykorzystywana jest przez ruch mieszany - długo- i krótkodystansowy (w tym wolny: traktory, rowery, zaprzęgi konne i piesi). Niewystarczająca ilość obwodnic sprawia, że drogi główne biegną nie tylko przez obszary zabudowane, ale także miejskie, co negatywnie wpływa na poziom hałasu oraz zanieczyszczenie powietrza.

Na początku 1998 r. zarejestrowanych było ponad 12 mln pojazdów, w tym około 8,5 samochodów osobowych. Ich liczba w ostatnich latach rosła gwałtownie i osiągnęła poziom 221 samochodów na 1000 mieszkańców (400 w największych miastach). Ruch na drogach zwiększa się o około 8% rocznie (tempo wzrostu należy do najwyższych w świecie), co oznacza, że w okresie najbliższych 15 lat podwoi się.

Szybkiemu wzrostowi obciążenia dróg nie towarzyszyły zwiększane środki na utrzymanie i modernizację infrastruktury drogowej. W konsekwencji zaległości remontowych oraz niedostatecznych nakładów, w 1997 r. ledwie 24% nawierzchni dróg krajowych znajdowało się w dobrym stanie technicznym, 30% w złym, natomiast 46% w stanie niezadowalającym.

Dysponujemy również zbyt małą liczbą przepraw mostowych, a stan mostów jest oceniany negatywnie (2,8 pkt. na 5 możliwych).

Do raku 2010 długość płatnych autostrad w Polsce ma wzrosnąć do 2650 km[26]. (koszt budowy około 10 mld USD) w systemie koncesyjnym BDT (build, operate, transfer). Oznacza to, że budowa autostrad będzie częściowo finansowana przez inwestorów prywatnych, którzy po 25 latach czerpania zysków z eksploatacji należących do nich odcinków, przekażą je państwu.

Realizacja tego programu jest już opóźniona. Wprawdzie w 1997 r. wydano koncesje na budowę i eksploatację płatnych odcinków na autostradach A-1 Gdańsk - Cieszyn), A 2 (Świecko - Terespol), A 3 (Szczecin - Lubanka) i A-4 (Zgorzelec - Medyka), ale ze względu na niedostateczne fundusze inwestorów a także problemy z wykupem gruntów od w właścicieli, dotąd nie zbudowano żadnego odcinka płatnej autostrady i nie ustalono ich przebiegu na wielu ważnych odcinkach, w tym zwłaszcza

---

[26] Ibidem, s. 404 ; L.Giermakowski, Infrastruktura ...op.cit,s.104-105.

autostrady A-2 w obszarze aglomeracji warszawskiej. W tej sytuacji, w nadchodzących latach priorytetem w sektorze transportu nadal będzie modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej, ze szczególnym uwzględnieniem przejść granicznych i dojazdów do nich. Przygotowanie oraz realizacja inwestycji finansowane są z budżetu państwa, przy istotnym wsparciu funduszy PHARE oraz pożyczek Barku Światowego, FBI i EBOiR. Mimo to, oceniając sieć dróg kołowych pod kątem potrzeb obronnych w dowiązaniu do koncepcji równomiernej obrony wszystkich granic, należy stwierdzić, że jest on w pełni zadawalający. Na znaczeniu straci tylko znikomy procent dróg **istotnych dla obronności kraju.**

Dalekie od stanu zadowolenia są drogi wodne żeglowne, ze względu na ich przebieg (znaczna część żeglownej Odry i Warty w pasie przygranicznym), a także ze względu na stan techniczny oraz wyposażenie żeglugi rzecznej nie mają obecnie istotnego znaczenia dla obronności kraju). Sieć linii morskich jest rozwinięta słabo; dotyczy to zarówno połączeń międzynarodowych, jak i kolejowych. Trzy porty o krajowym znaczeniu (Gdańsk, Gdynia, Szczecin) położone są bardzo blisko lądowych granic państwa, co w znacznej mierze może wpłynąć na ich wykorzystanie.

0 bazach morskich (portach wojennych) można powiedzieć, że ich liczba i wyposażenie są dostosowane do potrzeb polskiej Marynarki Wojennej (MW). Niekorzystne jest usytuowanie głównych portów wojennych - na przeciwległych krańcach wybrzeża, w bliskiej odległości od granic lądowych państwa (Świnoujście - 3 km, Oksywie, Hel - ok. 60 km). Możliwości rozmieszczenia sił i środków MW na środkowym wybrzeżu są ograniczone.

Niezadawalająca jest również sieć linii lotniczych. Należy ona do najsłabiej rozwiniętych w Europie (70 lotnisk, w tym 14 komunikacyjnych i zakładowych oraz 56 wojskowych). Głównym - i właściwie jedynym - węzłem lotniczym o znaczeniu międzynarodowym jest Warszawa-Okęcie. Linie lotnicze jako element sieci komunikacyjnej w Polsce odgrywają (niestety) rolę drugoplanową. Posiadamy też 21 drogowych odcinków lotniskowych, przeznaczonych na potrzeby operacyjnego rozwinięcia i rozśrodkowania lotnictwa.

Bazy lotnicze (lotniska) odgrywają bardzo ważną rolę w systemie obronnym. Polska dysponuje ubogą siecią lotnisk. Na 10 tys. km² (kwadrat o boku 100 km)

przypada 2,2 lotniska {w Niemczech – l6, Danii - 23,7).[27] Są one rozmieszczone nierównomiernie. Można, nie naruszając tajemnicy wojskowej, stwierdzić, że za mało jest ich we wschodniej części Polski na wschód od Wisły.

Szereg zastrzeżeń sformułować trzeba pod kątem węzłów komunikacyjnych, którymi są niewielkie stosunkowo obszary, w których zbiegają się drogi różnych rodzajów sieci komunikacyjnej. Stanowią one najbardziej newralgiczne (czułe) punkty systemu komunikacyjnego. Utrata lub utrzymanie węzłów komunikacyjnych decyduje zazwyczaj o operacyjnym panowaniu nad określonym obszarem. Największe i najważniejsze to: "węzeł węzłów", czyli Górnośląski OP, a także węzły: warszawski, wrocławski, poznański, trójmiejski, szczeciński, bydgoski, krakowski i łódzki. Jest ich więc dziewięć.

Ograniczając zaś ocenę infrastruktury techniczno-ekonomicznej do wymiaru obronnego, wskazać trzeba na jej zły stan techniczny oraz niekorzystną dyslokację w świetle potrzeb operacyjnych. Cechą charakterystyczną obiektów wojskowych jest ich postępująca dekapitalizacja w wyniku odkładania remontów i wstrzymywania inwestycji. Stopień zużycia obiektów ocenia się średnio na 26%, a budynków koszarowych nawet na 32%. Bardzo zła jest baza magazynowa, np. około 70% urządzeń bazy magazynowej paliw płynnych jest eksploatowana ponad 30 lat i wymaga remontu. Środki finansowe przeznaczane na remonty obiektów i na infrastrukturę techniczną, pokrywają zaledwie 30-40% realnych potrzeb. Innym mankamentem wojskowej infrastruktury jest jej dalece niekorzystna dyslokacja. W skali sił zbrojnych w strefie bezpośredniego zagrożenia (do 80 km od granicy) znajduje się około 20% środków bojowych, 20% paliw i 23% żywności[28].

Wobec znaczących obszarów niedomagań, z punktu widzenia potrzeb systemu obronnego państwa, w obszarze infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju koniecznym staje się zintensyfikowanie działań na rzecz zmiany tej sytuacji. W pierwszej kolejności muszą zostać uruchomione przedsięwzięcia poprawiające szlaki komunikacyjne, co winno usprawnić system logistyczny państwa oraz sił zbrojnych. Jego rozwój musi odpowiadać tendencjom integracyjnym, co wiąże się

---

[27] K.Malak .Bezpieczeństwo i obronność państwa MON Departament Stosunków Społecznych, Warszawa 1998r s.20-21.

[28] Por.Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1993r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 1994.

jednocześnie z dostosowaniem parametrów technicznych do norm UE, modernizacja transportu oraz przeprowadzeniem korekty unormowań techniczno-prawnych. Zakłada się również zmianę struktury przewoźników, wśród których coraz bardziej znaczącą rolę powinien zyskiwać transport samochodowy.

2.1.2.2. Łączność

W 1998 r. utrzymywało się wysokie tempo rozwoju przedsiębiorstw świadczących usługi z zakresu łączności (telekomunikacja i Poczta Polska). Wobec dynamicznego przyrostu nakładów inwestycyjnych, oba te sektory odnotowały wzrost liczby użytkowników, a w rezultacie realny wzrost przychodów.

Najintensywniej rozwijającym się działem łączności jest telekomunikacja stacjonarna i ruchoma. W wyniku podjętych działali mających na celu demonopolizację i liberalizację rynku telekomunikacji, w 1997 r. wydano 87 koncesji dla operatorów telefonii stacjonarnych, skupiających około 200 tys. abonentów i 4 dla telefonii ruchomych, a w 1998 r. Udzielenie 18 dalszych koncesji operatorom telefonii stacjonarnej.

Mimo to dominującą pozycję monopolisty utrzyma Telekomunikacja Polska S.A., w 1998 r. liczba jej abonentów wzrosła o 900 tys. (w tym 250 tys. na wsi) i wynosi 7,7 mln (w tym 6,4 mln w miastach i 1,3 mln na wsi).

Jeśli w Polsce w końcu 1991r. na 1000 mieszkańców przypadało 143 aparaty - co było poziomem porównywalnym z krajami b. ZSRR, to w państwach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej na 1000 mieszkańców przypadało od 500 do 900 aparatów[29] - co z kolei było przejawem dużego opóźnienia naszego kraju w porównaniu do krajów tych regionów. Brak telefonów i złe ich funkcjonowanie powodują ciągle jeszcze ogromne straty czasu i opóźnienia działalności. Negatywną cechą tego procesu było utrzymywanie się dysproporcji pomiędzy miastem a wsią[30]. Obszary wiejskie, zajmujące około 93,5% powierzchni kraju i zamieszkałe przez prawie 40% ludności, miały do dyspozycji tylko 11% aparatów telefonicznych. Zagęszczenie powierzchniowe aparatów telefonicznych na wsi w 1993 r. było 115

---

[29] Por. Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1994, GUS, Warszawa 1994, s 455-456.

[30] Por. L.Giermakowski, Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju, AON WS-O, Warszawa 1994, s.126-127.

razy mniejsze niż w miastach, mimo ich niezbędności na wsi ze względu na oddalenie od wszystkich instytucji oraz ze względu na potrzeby samodzielnego gospodarowania. Poważnym mankamentem była również ograniczona dostępność do nich. Nierównomierny był również terytorialny rozwój telekomunikacji. Wysokimi wskaźnikami nasycenia aparatami telefonicznymi wyróżniają się województwa miejskie oraz północno-zachodnie.

Stopień telefonizacji kraju, tj. liczba abonentów przypadająca na 100 mieszkańców, wynosiła w 1998r. 20,3 (1997 r. - 19,3 z czego 26 w mieście i 8,4 na wsi). nadal jednak na założenie telefonu czekało w 1997 r. około 2,4 mln osób, z czego 1,5 mln wniosków dotyczyło miast, a 0,9 mln terenów wiejskich. W końcu 1997 r. jeszcze około 560 miejscowości była całkowicie pozbawionych łączności telefonicznej.

Mimo rosnącej liczby abonentów telefonii stacjonarnej, Polska pozostaje daleko w tyle za krajami Europy zachodniej. W 1997 r. liczba abonentów tej telefonii na 100 mieszkańców wynosiła między innymi w Szwecji - 68,1 w Wielkiej Brytanii - 50,2, w Austrii - 46,6.

Wprawdzie do końca 2000r. liczba telefonów w Polsce podwoi się, a wskaźnik gęstości wyniesie 30, będzie to jednak nadal poziom znacznie odbiegający od średniej europejskiej.

Konsekwencją niskiego stopnia rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej jest. nierówny dostęp do niej w różnych częściach kraju.

W Polsce tylko około 33% gospodarstw domowych ma bezpośredni dostęp da telefonu, podczas gdy Europie zachodniej średnio 70% (1997 r.)

Najbardziej dynamicznie rozwija się telefonia ruchoma typu komórkowego. Działalność w tym obszarze prowadzi obecnie trzech koncesjonowanych operatorów: PTK Centerltel sp. z o.o., Polkomtel S.A. (Plus GSM), Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o. o. (Era GSM). W I997 r. polska telefonia komórkowa potroiła liczbę abonentów, wobec 43 % ich wzrostu w skali ogólnoeuropejskiej. Ich liczba zwiększyła się do 0,8 mln, tj. 2,1 abonenta w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, a w 1998 r. odpowiednio do I,2. mln i 3,1. W rezultacie szybko zmniejsza się dystans dzielący Polskę od innych krajów europejskich. W Szwecji w 1997 r. wskaźnik abonentów telefonii komórkowej na 1000 mieszkańców wyniósł 22,9, ale już w Austrii - 4,8, w Holandii - 3,3, na Węgrzech 2,6 i w Czechach - 0,5.

Miarodajnym wyznacznikiem poziomu rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej jest udział central cyfrowych w ogólnej ich liczbie. Dla Polski wskaźnik ten wynosi około 33%, podczas gdy średnio w Europie - 60%[31].

Skutkiem tego jest duża ilość błędnych połączeń oraz niska jakość samej transmisji. Niższa niż europejska jest również wydajność pracy operatorów, mierzona liczbą linii obsługiwanych przez jednego pracownika - w TP S.A. 77, wobec 175 średnio w Europie. Niekorzystna jest również struktura użytkowników, ponieważ niewielki jest udział linii wykorzystywanych przez podmioty gospodarcze, których połączenia są źródłem najwyższych przychodów.

W Europie podmioty gospodarcze wykorzystują średnio 27% linii, w Polsce tylko 20%. Znaczna liczba (około 200 tys.) podmiotów gospodarczych oczekuje na rozpatrzenie wniosku o przyznanie telefonu. Oznacza to, że wiele zarejestrowanych firm nie może sprawnie funkcjonować z powodu braku możliwości podłączenia się do sieci telefonicznej. Stąd ewidentny związek między stopniem aktywności gospodarczej regionów, a cechującą je gęstością i dostępnością sieci telefonicznej. Niska gęstość telefoniczna ogranicza rozwój gospodarczy sektora prywatnego, co prowadzi do zmniejszenia się wpływów budżetu oraz zahamowania tempa spadku bezrobocia.

Do celów strategicznych telekomunikacji należy zmniejszenie dystansu Polski do krajów UE, modernizacja telefonii (likwidacja central rocznych, wprowadzenie świetlnych przekaźników informacji) oraz rozbudowa telefonii bezprzewodowej. W przypadku terenów słabo zurbanizowanych, bądź trudno dostępnych, rozważa się możliwość wprowadzenia techniki radiokomunikacyjnej. Jest ona szybka i ekonomiczna w budowie. Przewiduje się, że do roku 2000 będzie z niej korzystać 704 tys. abonentów, a do roku 2010 - około 2 mln.

Lata 1997-1998 są okresem dynamicznych przemian prowadzących do liberalizacji obrotu i ograniczenia monopolu Poczty Polskiej. Mimo to, odnotowała ona w tym okresie wzrost usług w zakresie przewozu i doręczania listów i paczek pocztowych oraz przekazów wpłat na rachunki bankowe. Natomiast liczba przelewów pocztowych i telegraficznych uległa zmniejszeniu. Wprawdzie w 1997r. pogorszyły się wskaźniki efektywności działania Poczty Polskiej - w wyniku szybszego wzrostu kosztów niż

---

[31] Por. Gospodarka...op.cit. s.65.

przychodów nastąpił spadek rentowności usług do poziomu 15,7%, a rentowności obrotu netto do 8,7%. Mimo to, wynik finansowy brutto był o 3,6% wyższy niż w 1996 r.

Znacznie poprawiła się (głównie w dużych miastach) jakość świadczonych usług. Od 1997 r. trwa unowocześnienie placówek pocztowych. Liczba mikrokomputerów wzrosła o 58%, a innych elektronicznych urządzeń informacyjnych o 5,9%. Przybyto 37 nowych punktów pocztowych i telekomunikacyjnych, przy czym sytuacja w miastach powstało 85 nowych placówek, ale na wsi 48 takich placówek zostało zamkniętych.

Z uwagi na nowe możliwości wynikające z przyjętych w latach dziewięćdziesiątych rozwiązań prawnych, na rynku usług pocztowych działa coraz więcej prywatnych, koncesjonowanych przedsiębiorstw kurierskich, konkurujących jakością świadczonych usług. Obecnie w Polsce działa 20 takich przedsiębiorstw, obsługujących 80% rynku usług kurierskich. W pełni zliberalizowany jest rynek przewozu i doręczania paczek, aż w 60% obsługiwany przez prywatne podmioty gospodarcze. Także w zakresie przewozu i doręczania druków bezadresowych oraz ankiet panują zasady pełnej konkurencji.

Ważnym czynnikiem jakości świadczonych usług kurierskich jest czas doręczania przesyłek. Dlatego Poczta Polska podjęta działania zmierzające do jego przyśpieszenia tak, aby wszystkie przesyłki mogły być doręczone następnego dnia po nadaniu.

Sytuacja w telekomunikacji, mimo dynamicznego postępu bazującego obok łączności telefonicznej i teleksowej na telefaksowej i komputerowej, nie spowodowała jeszcze odrobienia bardzo dużego dystansu dzielącego Polskę od większości krajów europejskich. Oceniając zaś stan telekomunikacji - jako elementu infrastruktury techniczno-ekonomicznej - wykorzystywanej dla potrzeb obronnych, stwierdzić trzeba, że jej aktualny poziom nie zapewnia nawet bezawaryjnej pracy w warunkach pokojowych[32]. Taka rozbudowa systemu telekomunikacyjnego, niezbędna również dla transformacji dotychczasowego systemu gospodarki rynkowej, z pewnością będzie służyła również umacnianiu systemu obronnego kraju.

---

[32] Ibidem, s. 128-129.

Utrzymana zostanie w przyszłości tendencja dynamicznego rozwoju łączności, w oparciu o wszystkie funkcjonujące jej formy, przy położeniu nacisku na ich automatyzację.

2.1.2.3. Energetyka

W polityce energetycznej funkcjonuje pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, które określa stopień zabezpieczenia potrzeb energetycznych danego kraju obecnie i w perspektywie. Przez bezpieczeństwo energetyczne kraju rozumie się więc zapewnienie odpowiedniej ilości energii oraz stworzenie takiego systemu zaopatrzenia w energię, który byłby jak najmniej wrażliwy na zmieniające się warunki wewnętrzne i zewnętrzne.

Decydującą rolę w tym względzie odgrywają takie czynniki jak: ilość i jakość własnych zasobów surowców energetycznych, infrastruktura energetyczna, potencjał gospodarki, pozycja danego kraju w handlu światowym, oraz zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii. Często wyróżnia się bezpieczeństwo energetyczne wewnętrzne i bezpieczeństwo energetyczne zewnętrzne.

Istotnymi problemami w *zakresie bezpieczeństwa energetycznego wewnętrznego są* takie czynniki jak odporność systemu energetycznego na ewentualne strajki, problem zagrożeń czynnikiem jest też ewentualne zagrożenie zbrojne danego państwa przez kraje sąsiednie a także konflikt infrastruktury energetycznej przez terroryzm oraz przez klęski żywiołowe.

Zewnętrzne bezpieczeństwo energetyczne określone jest przez stabilne i niezagrożone warunki importu surowców i energii z obszarów państw niezagrożonych konfliktami społeczno-politycznymi i zbrojnymi. Ważnym czynnikiem jest tu również dywersyfikacja importu surowców energetycznych i energii. Z tych to względów ważną jest sytuacja w polskiej energetyce.

Jako niekorzystną należy określić również sytuację w infrastrukturze techniczno-ekonomicznej energetyki. Mimo, że stanowiły ją w 1993 r.: 4 elektrownie szczytowo-pompowe, 15 elektrowni cieplnych, 119 elektrowni wodnych i 223 elektrownie przemysłowe (o całkowitej mocy wynoszącej ponad 32 tys. MW) oraz linie przesyłowe o łącznej długości 657 366 km (z czego 542 854 km stanowiły linie

napowietrzne, a 114 514 km linie kablowe) ujawniła się niezadowalająca jakość i niezawodność zaopatrzenia w energię. W analizowanym okresie miało miejsce również nie w pełni wykorzystanie mocy w elektrowniach. Regres ten spowodowany został mniejszym zapotrzebowaniem na energię, na co wpływ miał z jednej strony znaczny wzrost cen energii, z drugiej zaś dążenia do racjonalizacji jej zużycia przez głównych odbiorców energii elektrycznej. Do tego dochodziło jeszcze nie w pełni odpowiadające zapotrzebowaniu na energię rozmieszczenie jej produkcji. Największa luka pod tym względem, a w ślad za tym niedoboru mocy, wystąpiła w północno-środkowej i północno-wschodniej Polsce. Nadmiar mocy występuje natomiast w centralnej części kraju[33].

Polska energetyka znajduje się w fazie transformacji i dostosowania jej do wymogów systemu rynkowego i Unii Europejskiej. Proces ten obejmuje górnictwo surowców energetycznych, elektroenergetykę, ciepłownictwo zdalne i indywidualne, koksownictwo i dystrybucje paliw naftowych oraz gazownictwo.

W Polsce po 1989 roku nie dopracowano się w kraju kompleksowego programu spójnej transformacji całego kompleksu paliwowo-energetycznego, reformy są prowadzone oddzielnie w każdym z podsektorów energetyki i są różnie zaawansowane. W 1998 r. rozpoczęto wprowadzanie zasad Prawa Energetycznego, które zostało uchwalone w 1997 r. i jest dostosowane do wymogów Unii Europejskiej[34]. Proces dostosowawczy polskiej energetyki do Unii Europejskiej będzie zapewne trwał przez 10-15 lat ze względu na odmienną strukturę zużycia energii pierwotnej i końcowej w Polsce w stosunku do Unii Europejskiej .

Dominujące znaczenie w strukturze energii pierwotnej w Polsce ma węgiel kamienny i brunatny, brak jest energii jądrowej, mały jest udział węglowodorów i energii odnawialnej. Jest to typowa monokultura węglowa. W Unii Europejskiej w strukturze energii pierwotnej dominują węglowodory i '" występuje energia jądrowa, stosunkowo mały (17,5%) jest udział węgla.

W strukturze zużycia energii końcowej w Polsce jest znaczny udział węgla kamiennego (26,3%), mały udział paliw węglowodorowych i energii elektrycznej. Natomiast znaczny jest udział ciepła scentralizowanego (16,4%), co wynika z tego, że

---

[33] Por. Statystyka elektroenergetyki polskiej, Energetyka polska w 1993 r. PIM, Warszawa 1994.
[34] Por. Ustawa z 10.04.1997r. Prawo energetyczne, w; "Dz.U." 1997 nr 54.

dla szeroko rozumianego ciepłownictwa w Polsce używany jest węgiel kamienny i w stosunkowo ograniczonym rozmiarze gaz ziemny dla ogrzewania domów indywidualnych.

W Unii Europejskiej w zużyciu energii końcowej dominują paliwa węglowodorowe i energia elektryczna. ciepłownictwo w miastach oparte jest o małe blokowe kotły opalane olejem i gazem ziemnym. Ogrzewnictwo to charakteryzuje się znaczną sprawnością i elastycznością. Domy indywidualne ogrzewane są olejem i gazem ziemnym, gazem bezprzewodowym oraz elektrycznością.

Od czasu otwarcia się Polski na Zachód i podjęcia restrukturyzacji gospodarki, a także z powodu podniesienia cen paliw i energii, uruchomione zostały w zużyciu energii procesy efektywnościowe co wyzwoliło racjonalizację i oszczędność energii. Od 1988 r. wyraźnie spadło zużycie energii pierwotnej od 128,4 mln toe w 1998r. do 101,3 mln toe w 1997 r. W ramach tych procesów zmniejsza się zużycie węgla, w tym głównie węgla kamiennego.

Pomimo znacznego spadku zużycia energii pierwotnej od 1992 r. wzrasta produkt krajowy brutto, w kraju nie brakuje paliw i energii. Wprost przeciwnie pomimo wyraźnego spadku wydobycia węgla kamiennego z 193 mln w 1989 r. do 109,4 mln ton planowanego w 1999 r. na rynku występuje jego nadmiar. W roku 2000 wydobycie zmaleje do 104 mln ton, a w roku 2002 ma wynosić około 100 mln ton Przewiduje się dalsze ograniczenie zużycia węgla kamiennego, ustabilizowane zużycie węgla brunatnego i wyraźny wzrost zużycia gazu ziemnego i zależny od rozwoju motoryzacji wzrost zużycia ropy naftowej. Eksperci Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych szacują, że o ile w 1999r. Polska będzie potrzebowała 92,5 mln ton węgla , o tyle w 2020 r. popyt nie powinien przekroczyć 68 mln ton[35].

Do 2020 roku nie ma szans na zbudowanie elektrowni jądrowych ze względu na opór społeczny i brak wyraźnego postępu w zakresie nowych technologii energetyki jądrowej. Natomiast będą się w Polsce rozwijały technologie i instalacje pozyskiwania energii odnawialnej szczególnie wodnej, geotermalnej, wiatrowej oraz nowych sposobów wykorzystania biomasy.

---

[35] Por, Konferencje i seminaria 1998 nr XII, Zagadnienia surowców energetycznych w gospodarce krajowej. Węgiel a pozostałe nośniki energii'; IGSMiE PAN, Kraków 1998.

Energia słoneczna będzie się rozwijała wolniej ze względu na uwarunkowania klimatyczne i wolniejszy postęp w sprawności technologii jej pozyskiwania. Unia Europejska przewiduje w 2020 r. udział energii odnawialnej w bilansie energetycznym w granicach 12-15%. Ze względu na zacofanie technologiczne i bariery psychologiczne nasz rozwój w tym zakresie będzie z pewnością wolniejszy. Energia odnawialna ma ważne znaczenie dla energetycznego bezpieczeństwa narodowego ponieważ jest wytwarzana i wykorzystywana w układach lokalnych i jest odporna na zagrożenia zewnętrzne[36].

Patrząc z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego zasoby surowców energetycznych dalekie są od zaspokojenia potrzeb. Polska dysponuje odkrytymi złożami i udokumentowanymi zasobami węgla kamiennego i węgla brunatnego, które przy dobrym gospodarowaniu powinny zaspokoić potrzeby na 50-60 lat przy rozbudowie istniejących kopalń. Nie są wystarczające zasoby gazu ziemnego, a już zupełnie znikome są zasoby ropy naftowej . W zakresie węglowodorów Polska będzie trwałym ich importerem.

Polska natomiast nadal jest dysponentem znacznych złóż węgla kamiennego Występują one przede wszystkim w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym, gdzie znajduje się 85% udokumentowanych zasobów bilansowych oraz w Lubelskim Zagłębiu Węglowym w którym czynna jest tylko jedna kopalnia. Dolnośląskie Zagłębie Węglowe jest już historią, znajduje się obecnie w likwidacji. Jeżeli natomiast weźmiemy pod uwagę zasoby udokumentowane w kategorii przemysłowej, to te proporcje są jeszcze korzystniejsze dla Górnośląskiego Zagłębia Węglowego, w którym znajduje się 97% tych zasobów. Ponad 97% udokumentowanych zasobów przemysłowych znajduje się w złożach, które są obecnie eksploatowane, niewielka ich ilość pozostała w kopalni znajdującej się obecnie w stadium likwidacji.

Przewiduje się, że w świetle obecnie obowiązujących zasad ustalania zasobów przemysłowych, ilość tych zasobów, która jest określona na podstawie kryteriów ekonomicznych, przez użytkowników złóż, znacznie się zmniejszy. Co do zakresu zmian muszą podjąć decyzję sami użytkownicy a Państwo winno zachować w imię interesu nadrzędnego kontrolę nad tym procesem. Stan udokumentowanych zasobów

---

[36] Por.Konferencje i seminaria 1999 nr 2 (20), Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertryz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999.

węgla na koniec 1997 r. w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym jest następujący (PIG 1998): ogółem jest udokumentowane 49 476 mln ton zasobów bilansowych z tego 2I 161 min ton znajduje się w złożach istniejących kopań, zasoby przemysłowe wynoszą 1135 mln ton z tego w złożach zagospodarowanych jest 10 908 mln ton. W zasobach przemysłowych kopalń czynnych 68,7% stanowią węgle energetyczne, 31,0% węgle koksowe a zaledwie 0,3% to węgle pozostałe. Zasoby węgla kamiennego w Polsce zostały określone jako 4% zasobów światowych (IEA, 1994). Polskę wymienia się na ósmym miejscu wśród państw o największych zasobach tego surowca {IEA, 1997).

W Zagłębiach Węglowych w Górnośląskim i Lubelskim można jeszcze liczyć na udokumentowanie znacznych ilości zasobów bilansowych węgla kamiennego. Natomiast wiadome jest, że występują one w gorszych warunkach geologiczno-górniczych i część z nich będzie trudna w eksploatacji a nawet nieopłacalna w kontekście możliwości importu tańszego węgla. .

W nowych złożach należy spodziewać się też wzrostu zagrożeń naturalnych w stosunku do obecnie eksploatowanych złóż, które też pod tym względem nie są łatwe w eksploatacji. Od kilku lat wydobycie węgla kamiennego waha się w granicach 131-138 mln ton, z czego około 80% zużywane jest na potrzeby krajowe, pozostała część kierowana jest na eksport, który ma charakter nie tyle ekonomiczny co socjalny. Chodzi o utrzymanie przy pracy górników.

Udział naszego kraju w wydobyciu światowym węgla spadł do 3,7%, podczas gdy w 1980 r. udział ten wynosił 7,1 % przy wydobyciu 193 mln ton. W 1998 r. wydobycie węgla kamiennego wyniosło w Polsce 138 mln ton z czego 29,5 mln ton zostało sprzedane za granicę[37]. Górnictwo węgla kamiennego, pomimo kilkakrotnych prób, nie zostało jeszcze w wystarczającym stopniu zrestrukturyzowane dla zapewnienia jego rentowności. Uzyskano co prawda rezultaty w koncentracji wydobycia, we wzroście wydajności pracy, ale degradacja ekonomiczna górnictwa węglowego jest większa, niż osiągnięte rezultaty. Koszt wydobycia węgla w szeregu kopalniach przekracza poziom jego cen na rynku międzynarodowym. Z tego też powodu obecnie eksport węgla jest nieopłacalny, przynosi on kopalniom straty.

---

[37] Por. Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 1999, s.281.

Wymienione przyczyny, a także i inne, sprawiają że górnictwo węgla kamiennego w Polsce jest obecnie deficytowe. Przy czym tempo narastania tego deficytu stale wzrasta. Bez radykalnych rozwiązań nie uda się uzdrowić polskiego górnictwa węgla kamiennego. Niestety nie osiągnął tego również program, który został przyjęty 30 kwietnia 1996 r. przez Radę Ministrów jako program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności (Program, 1996). Obecnie realizowany jest nowy program pt. "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002, który został przyjęty przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 roku" (PARGWK 1998). Realizowany obecnie program będzie dążył do konsolidacji górnictwa węglowego także przez zamknięcie trwale nierentownych kopalń.

Program zakłada, że węgiel kamienny będzie odgrywał w dalszym ciągu ważną rolę w gospodarce paliwowej. Według programu w 2020 r. połowa wytwarzanej w kraju energii elektrycznej będzie pochodziła z elektrowni pracujących na węglu kamiennym. Ponieważ węgiel kamienny ze względu na znaczne zasoby jest podstawą bezpieczeństwa energetycznego Polski, przez nieracjonalną gospodarkę jego zasobami w złożach, powoduje się skrócenie okresu eksploatacji krajowych zasobów tego surowca.

Opracowane w IGSMIE PAN wyniki ankiety uzyskanej z kopalń na temat aktualnej ilości zasobów węgla dowodzą, że obecnie eksploatuje się tylko 76% zasobów operatywnych. Straty eksploatacyjne wynoszą od 22-25% zasobów operatywnych z powodu nieczystego wybierania pokładów, ze względu na konieczność przechodzenia przez strefy uskokowe, wyklinowania pokładów, konieczności pozostawienia filarów, szczególnej koncentracji zagrożeń naturalnych, itp.

Biorąc pod uwagę przewidywane wielkości wydobycia i konfrontując je z możliwymi do wydobycia zasobami węgla, można przewidywać, że obecne zasoby operatywne wystarczą na 28 lat eksploatacji. Natomiast po rozbudowie istniejących kopalń zasoby operatywne wystarczą na 58-60 lat eksploatacji przy uwzględnieniu, że część z obecnych zasobów operatywnych nie będzie mogła być wydobyta ze względu na rozbudowę infrastruktury na Górnym Śląsku (autostrady i inne obiekty czułe na szkody górnicze). Z tego widać, że podkreślane od lat bogactwo zasobów węgla

kamiennego okazuje się realnie znacznie mniejsze i nie zapewnia ono już pożądanej perspektywy dla wykorzystania węgla kamiennego w polskiej energetyce. Jeżeli problem ten nie zostanie kompleksowo rozpatrzony przy podejmowaniu decyzji o ewentualnej likwidacji kopalń uznanych za trwale nierentowne, bez uwzględnienia ich właściwej restrukturyzacji, to okaże się, że dość szybko możemy pozbyć się węgli o określonych jakościach.

Jak więc widać z-tego skrótowego przedstawienia problemu, dobra gospodarka zasobami leży w interesie narodowym i nie może być ona traktowana wyłącznie przez pryzmat doraźnych efektów ekonomicznych, ale. winna być rozpatrywana w dłuższym horyzoncie czasowym.

Prawidłowa gospodarka zasobami węgla jest ważnym elementem bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju. W aspekcie ewentualnego zagrożenia zewnętrznego należy zwrócić uwagę na bardzo wysoką koncentrację wydobycia węgla kamiennego w gęsto zaludnionym woj. śląskim (ponad 99%). Sytuacja ta znacznie ułatwia destrukcje tego górnictwa przez zbrojne działania zewnętrzne.

Obok zasobów węgla kamiennego realną własną bazą zasobową szczególnie dla elektroenergetyki jest niewątpliwie węgiel brunatny. Udokumentowane zasoby bilansowe węgla brunatnego w Polsce są znaczne, ale nie wyróżniają Polski w porównaniach światowych. Wydobycie węgla brunatnego utrzymuje się w naszym kraju na poziomie 63 mln ton i prawie w całości przeznaczone jest dla elektroenergetyki. W strukturze naszej zawodowej energetyki moc elektrowni pracujących na węglu brunatnym wynosi obecnie 29,5%. W oparciu o rozpoznane zasoby w kategoriach bilansowych moc elektrowni pracujących na węglu brunatnym może być utrzymywana jeszcze przez kilkadziesiąt lat po udostępnieniu nowych złóż tego surowca. Zasoby bilansowe węgla brunatnego wynoszą 12,7 mld ton, w tym oficjalnie udokumentowane w kategorii przemysłowej jedynie 2,0 mld ton. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, można się spodziewać, że w całości zasoby bilansowe zostaną w przyszłości udokumentowane jako przemysłowe. Natomiast znaczna część zasobów węgla brunatnego, szczególnie występująca w tak zwanym "rowie poznańskim" nie będzie mogła być eksploatowana w określonej przyszłości, ze względów ekologicznych. Tak więc realne do wydobycia zasoby węgla brunatnego występujące w zachodniej i środkowej Polsce można ocenić na około 5 mld ton.

Ponadto istnieją przesłanki na odkrycie nowych złóż, trudno na razie określić o jakich zasobach.

Obecnie udokumentowane zasoby przemysłowe węgla brunatnego zapewniają wydobycie tego surowca na obecnym poziomie na 33 lata. Natomiast jeżeli udostępni się następne złoża tego surowca to okres eksploatacji węgla brunatnego w Polsce przedłuży się do około 80 lat. Złoża węgla brunatnego występują w Polsce środkowej (Bełchatów, rejon Konina) oraz w Polsce zachodniej. Eksploatowane są w siedmiu odkrywkach w rejonie Turoszowa, Konina i Bełchatowa. Poza złożami eksploatowanymi, udokumentowano jeszcze w ubiegłych latach kilkanaście znacznych złóż tego surowca. Do wielkich złóż należą złoża w rejonie Legnicy, w woj. gorzowskim, zielonogórskim i satelitarne złoża w rejonie Bełchatowa. Węgiel brunatny stanowi ważne uzupełnienie, w stosunku do węgla kamiennego, bezpieczeństwa energetycznego Polski. Zaletą jego jest znaczna dyslokacja złóż, które łącznie z elektrowniami rozmieszczone są w środkowej i południowo-zachodniej części Polski.

Wymogiem Unii Europejskiej jest spełnianie na wspólnym rynku przez podmioty gospodarcze równych warunków konkurencji, natomiast Polska domaga się zgody na specjalne traktowanie przez przynajmniej kilka lat takiego sektora jak górnictwo, przy czym zakres pomocy państwa nie został jasno określony.

Przyjęcie przez rząd programów restrukturyzacji sektora węgla kamiennego i ustanowienie priorytetu działań rządu w tym zakresie było wymuszone wymaganiami Komisji Europejskiej. Programy te zostały przyjęte przez rząd w ostatnim terminie wymaganym przez KE, tzn. 30 czerwca 1998 roku. Instrumentem realizacyjnym programu *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 - 2002 jest ustawa z dn. 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych,* realizująca pakiet socjalny programu.

Mimo przyjętego w programie założenia o poprawie sytuacji finansowej spółek węglowych w wyniku działań restrukturyzacyjnych, nadal spółki te generują straty gospodarcze (przy zadłużeniu osiągającym już wysokość kilkunastu mld zł), wystąpiło obecnie załamanie ich płynności finansowej (wskaźnik - ca 0,3%), nadpodaż węgla dochodząca już do 6 mln ton (dwukrotny wzrost w stosunku do stanu w grudniu 1998

r.), forsowanie wzrostu dotowanego eksportu węgla, problemy z wypłacalnością osłon socjalnych dla odchodzących górników i procesem likwidacji kopalń. Prywatyzacja kopalń, poza lubelską kopalnią Bogdanką, pozostaje na razie w sferze życzeniowej. Nie widać na razie kandydatów do ich nabycia poza elektrowniami,. Kopalniami zarządza nadal stara kadra kierownicza. Niepokoi zapowiedź oddłużania (umorzenia długów) sektora, zwłaszcza w odniesieniu do należności wobec gmin, ZUS-u i opłat ekologicznych. Do tego dochodzą kolejne wersje propozycji programów naprawczych górnictwa, prezentowane przez Ministerstwo Gospodarki od czasu przyjętego programu restrukturyzacji górnictwa przez rząd, równie trudne do realizacji.

Kolejne programy naprawcze polskiego górnictwa węgla kamiennego zawierały wiele słusznych celów (np. osiągnięcie do 2001 roku racjonalności ekonomicznej, ostatnio do 2002 roku), nie określały jednak realnej ścieżki dojścia do realizacji pożądanych rezultatów, mimo przeznaczenia na restrukturyzację górnictwa znacznych środków budżetowych.

W 1998 r. przeznaczono z budżetu państwa na restrukturyzację węgla kamiennego 1 003,5 mln PLN, z czego na restrukturyzację zatrudnienia wydatkowano 754,1 PLN.

W budżecie Ministerstwa Gospodarki na rok 1999 ujęto na cele restrukturyzacji tej branży 1527,0 mln PLN, z czego na restrukturyzację zatrudnienia przeznaczono 953,7 mln PLN[38].

W ramach PHARE' 98 przewiduje się przeznaczenie kwoty 20 mln euro do wykorzystania w latach 1999 - 2000 na łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, a w ramach PHARE'99 przewiduje się kwotę 12 mln euro na kontynuację działań podjętych w ramach. programu PHARE'98, a także 9 mln euro na wsparcie finansowe gmin, na terenie których znajdują się kopalnie poddane restrukturyzacji.

---

[38] E.Czerwińska ,Najważniejsze problemy gospodarcze związane z wchodzeniem Polski do Unii Europejskiej, Informacja nr 681Kancelari Sejmu.

2.1.2.4. Ropa naftowa i gaz ziemny

W Polsce dotychczas nie odkryto znaczących złóż ropy naftowej i dużych w skali europejskiej złóż gazu ziemnego. Szanse odkrycia takich złóż są małe.
Złoża ropy naftowej występują w Karpatach, zapadlisku Przedkarpackim, w rejonie Zielonej Góry i Poznania oraz na zachodnim Pomorzu. Są to złoża małe i już znacznie wyczerpane. Wydobycie ropy naftowej z lądu kształtuje się na poziomie około 175 tys. ton, a potrzeby krajowe pokrywane są nią w znikomym procencie. Na Bałtyku zostało odkryte złoże ropy o spodziewanych zasobach około 6-7 mln ton ropy a ponadto występuje w nim też gaz ziemny. Obecnie jest ono rozpoznawane przez próbną eksploatację, która w ciągu roku daje około 140 tys. ton tego surowca.

Złoża gazu ziemnego wysokometanowego występują w zapadlisku przedkarpackim i w Karpatach, jednak zostały one już znacznie wyeksploatowane. Złoża gazu niskometanowego to złoża zaazotowane, a niektóre z nich są silnie zasiarczone. Występują one w Monoklinie Przedsudeckiej i w Zachodniej Polsce. Znaczna część jest też już w dużym stopniu wyczerpana.

Niektóre rodzime złoża gazu ziemnego mogą być wykorzystane dla budowy małych lokalnych elektrowni, lub ciepłowni, ale można przewidywać, że będą to raczej wyjątki.
Polskie złożą gazu ziemnego w skali światowej są złożami małymi. Przeciętna wielkość zasobów obecnych złóż to około 600 mln m^3. Największe nasze złoże Przemyśl posiada jeszcze 24 mld m^3 zasobów gazu wysokometanowego, zaś jego zasoby pierwotne wynosiły 70 mld m^3. Największymi złożami gazu niskometanowego są złoża BMB 9,8 mld m^3 i Radlin, które ma jeszcze 9,6 mld m^3 gazu do wydobycia.

Wydobycie gazu w 1997 r. wyniosło 4,8 mld m^3. Gaz ten w przeliczeniu energetycznym wystarcza obecnie na pokrycie 33% potrzeb, reszta uzupełniona jest importem. Zasoby wydobywalne gazu ziemnego wynoszą w Polsce 148,8 mld m^3. Ponadto dotychczas udokumentowano 79,3 mld m^3 metanu, który występuje w złożach (pokładach) węgla w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym. Niestety brak jest doświadczenia w jego eksploatacji.. Obecnie nie można pewnie określić jaką część z tych zasobów można będzie realnie wydobyć.

Według dotychczasowych oficjalnych ocen (PIG, 1997) przewiduje się, że perspektywicznie zasoby gazu ziemnego wynoszą około 650 mld m^3 nie wliczając w to metanu z pokładów węgla. Zaś zasoby perspektywiczne metanu w GZW ocenione są na 350 mld m^3. Zasoby prognostyczne ropy naftowej wg tych ocen przewidywane są na 70 mln ton.

Biorąc pod uwagę zarówno budowę geologiczną Polski jak i dotychczasowy stopień jej rozpoznania a także wyniki prac poszukiwawczych uzyskane w ostatnich 20-stu latach, należy sceptycznie ocenić przytoczone wyżej prognozy tak znacznych w Polsce zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego.

Jakkolwiek w zakresie gazu rysują się lepsze możliwości niż w odniesieniu do ropy naftowej, to jednak w perspektywie 15-20 lat udział pozyskiwanego w kraju gazu w zaspokajaniu potrzeb będzie spadał w stosunku do gazu importowanego. Należy jednak stwierdzić, że zasoby gazu ziemnego w Polsce jakkolwiek niewystarczające w stosunku do potrzeb stanowią jednak pewne ubezpieczenie na wypadek odcięcia dostaw gazu z Rosji. W tym znaczeniu wpływają one pozytywnie na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Z ropą naftową i gazem ziemnym związana jest całą infrastruktura energetyczna.

2.1.2.5. Zasoby energii odnawialnej

Polska dysponuje również zasobami energii odnawialnej których ilość może być obecnie oceniona w pewnych przedziałach przy obecnych technologiach pozyskiwania tej energii.

Największe zasoby możliwe obecnie do wykorzystania należą do energii geotermalnej. Zbudowane zostały w Polsce dwie pracujące ciepłownicze instalacje geotermalne w Bańskiej na Podhalu i w Pyrzycach koło Szczecina. Prawie 2/3 obszaru Polski może być obecnie przydatne dla budowy instalacji geotermalnych samodzielnych albo wspomaganych energią ze źródeł tradycyjnych, najlepiej gazem ziemnym.

Na drugim miejscu w zakresie ilości energii możliwej do wykorzystania są paliwa organiczne jak drewno, odpady organiczne, biogaz oraz oleje i etanol, które można otrzymywać ze specjalnych plantacji.

Pewne perspektywy wiążą się z energią wiatrową jednak na ograniczonych obszarach, głównie w pasie przymorskim Pomorza oraz w Polsce Środkowej. Unowocześnienie siłowni wiatrowych, które nastąpiło w ostatnich latach, rozszerza terytorialne możliwości wykorzystania energii wiatru w Polsce. W kraju pracuje już kilkanaście małych elektrowni wiatrowych z których kilka oddaje energie elektryczną do państwowej sieci.

Ograniczone perspektywy wiążą się również z wykorzystaniem energii słonecznej pozyskiwanej w formie ciepła z kolektorów słonecznych oraz w formie energii elektrycznej z ogniw fotowoltaicznych.

Od lat w Polsce była wykorzystywana energia wodna w postaci energii elektrycznej lub mechanicznej (młyny). Jednakże w latach 1950-1980 nastąpił jej regres ze względu na tanią energię elektryczną z sieci państwowej. Obecnie obserwuje się sanacje tej formy energii, budowane są małe elektrownie wodne tam gdzie są ku temu warunki. Obecnie pracuje w Polsce ponad 300 małych elektrowni wodnych, które w 1997 r. sprzedały do Zakładów Energetycznych 115 MWh energii elektrycznej. Ponadto istnieją również małe elektrownie wodne, które produkują energie tylko na użytek lokalny. Zawodowa elektroenergetyka wodna ma w Polsce moc 2008 MW i jeszcze może być dalej rozbudowana. Jednak zasoby wodne Polski w tym zakresie są ograniczone w porównaniu z innymi krajami Europy.

W Polsce barierami rozwoju odnawialnych źródeł energii są stale jeszcze niskie ceny energii konwencjonalnej oraz niska świadomość na temat energii odnawialnej. Jednakże od kilku lat obserwuje się postęp w zakresie wykorzystywania energii odnawialnej między innymi dzięki technologiom i urządzeniom dostępnym na rynku z krajów Unii Europejskiej.

Unia zakłada, że w 2020 r. 12-15% energii zużywanej w państwach należących do UE będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych. Do tych programów Unii będzie się musiała włączyć Polska.

Energia odnawialna ma ważne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego ponieważ jej pozyskiwanie jest zdeglomerowane, jest lub może być wykorzystywana lokalnie, a cały system energii odnawialnej jest odporny na zagrożenia zewnętrzne z jednym wyjątkiem. Elektrownie zawodowe ze zbiornikami retencyjnymi są czułe na

zagrożenia zewnętrzne i ewentualne ataki terrorystyczne i stanowią wtedy zagrożenie dla terenów położonych poniżej.

Od szeregu już lat Polska per saldo jest importerem energii. W 1979 roku po raz pierwszy w ujęciu wartościowym eksport węgla kamiennego nie zrównoważył importu ropy naftowej i gazu ziemnego. W 1996 r. ujemne saldo w handlu zagranicznym w zakresie surowców energetycznych wynosiło 5,5 mld zł. Decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski ma import węglowodorów to jest ropy naftowej i gazu ziemnego. Przed 1990r. głównym dostawcą ropy naftowej i gazu ziemnego do Polski był ZSRR w ramach porozumień ogólnych RWPG. Dla tego celu została zbudowana infrastruktura w postaci rurociągu magistralnego, który przez środek Polski biegnie aż do wschodniej części Niemiec, oraz w postaci gazociągów i tłoczni dla przemysłu gazu ziemnego.

Od 1990 r. import ropy naftowej i jej produktów stopniowo zmniejszył się z Rosji na rzecz państw zachodnich. W 1996 r. z Rosji pochodziło już tylko około 70% importowanej ropy naftowej, reszta ropy naftowej i paliw płynnych jest importowana z Zachodu. Natomiast import gazu ziemnego w dalszym ciągu w całości pochodzi z Rosji. Bez zbudowania gazociągu magistralnego ze złóż na Morzu Północnym sytuacja ta nie ulegnie a znaczącej zmianie. Ostatnio Polska została połączona dwoma odcinkami tego gazociągu z Niemcami. Istnieje już możliwość importu niewielkich ilości gazu z Zachodniej Europy. Pierwszy niewielki import gazu tą drogą pojawił się już w 1998 r.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Polski powinna nastąpić dalsza deglomeracja importu ropy naftowej. Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego stwarza dotychczasowa monopolizacja dostaw gazu z Rosji, państwa wysoce niestabilnego. Sytuacja ta może być zmieniona po wynegocjonowaniu przez Polskę warunków budowy gazociągu ze złóż Morza Północnego i dostawy stamtąd gazu ziemnego. Eksport pozostałych surowców energetycznych i energii elektrycznej ma małe znaczenie dla Polski.

2.1.2.6. Energia elektryczna

Ważną dziedziną w energetyce Polski jest energia elektryczna na którą zapotrzebowanie będzie szybciej wzrastało niż zapotrzebowanie na energie pierwotną. Energia elektryczna jest szlachetną formą energii i wzrasta na nią zapotrzebowanie z tytułu modernizacji gospodarki i wzrostu zamożności społeczeństwa. W 1997 r. moc elektrowni w Polsce wynosiła 33 717 MW, w tym 30 759 MW należało do elektrowni zawodowych. Produkcja energii elektrycznej wzrasta od 1980 r. o 20 892 GWh a zużycie w tym czasie również wzrosło o 14 459 GWh. Po 1989 r. w okresie transformacji gospodarki po podniesieniu cen na energię nastąpiła racjonalizacja zużycia energii elektrycznej a nawet spadek jej zużycia, ale należy ocenić to jako okres przejściowy. W 1997 r. nastąpił już wyraźny wzrost jej zużycia. Polskie elektrownie zawodowe oparte są o węgiel kamienny (64%) i węgiel brunatny (29,4%). Marginalny udział ma energetyka wodna (6,5%). Natomiast stosowany dla wytwarzania energii elektrycznej olej i gaz ziemny, na których w dużym stopniu oparte jest wytwarzanie energii elektrycznej w krajach UE.

W systemie energetyki zawodowej pracują obecnie 73 elektrownie i elektrociepłownie. Część z nich zgrupowana jest w postaci zespołów energetycznych. Elektrowni i elektrociepłowni o mocy powyżej 100MW jest 40. Większość elektrowni zawodowych znajduje się na Górnym Śląsku, w rejonie Konina oraz w Bełchatowie, to znaczy w Polsce południowo-zachodniej. Elektrownie wodne znajdują się na terenie całej Polski z uprzywilejowaniem południa i przymorza. W najbliższych latach część cieplnych elektrowni zawodowych będzie musiała być poddana gruntownej modernizacji. Przewiduje się w perspektywie budowę nowych elektrowni pracujących na gazie ziemnym. Na to paliwo ma być też przestawiona część elektrowni, które będą modernizowane.

Ze względu na bezpieczeństwo energetyczne kraju gaz ziemny do elektroenergetyki powinien wejść dopiero po podłączeniu Polski do gazociągu idącego z Morza Północnego.

Elektrownie na gazie ziemnym winny być lokalizowane w Polsce Północnej i Wschodniej co uczyni nasz system elektroenergetyczny bardziej odporny na zagrożenie zewnętrzne przez rozśrodkowanie elektrowni.

2.1.2.7. Ciepłownictwo

Udział ciepła zdalnego w polskim ogrzewnictwie jest wysoki, wynosi 16,4% energii końcowej, podczas gdy w krajach Unii Europejskiej tylko 1,8%. Wszystkie wielkie, a nawet znaczna część średnich miast, ogrzewana jest ciepłem zdalnym z dużych ciepłowni i elektrociepłowni. Ma to dobrą stronę jeżeli chodzi o sprawność przemiany energii i zmniejszenie zanieczyszczenia atmosfery przez ograniczenie niskiej emisji. Natomiast uzależnienie dużego miasta od jednej czy nawet dwóch lub trzech ciepłowni powoduje, że uciepłownienie miast jest bardzo wrażliwe na awaryjność systemu lub jego celowe uszkodzenie, to znaczy na terroryzm i zbrojne zagrożenie zewnętrzne. Paraliż w zimie w dłuższym okresie ciepłownictwa w mieście może doprowadzić do dewastacji infrastruktury komunalnej oraz do choroby a nawet śmierci części mieszkańców. Dlatego tak duża globalizacja ciepłownictwa w miastach jest niekorzystna w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego.

2.1.2.8. Infrastruktura energetyczna

Do infrastruktury energetycznej należą kopalnie surowców energetycznych, zakłady wzbogacania węgla, rafinerie, elektrownie i elektrociepłownie oraz systemu przesyłu i transportu paliw i energii.

Koncentrując uwagę na infrastrukturze energetycznej gazowej zauważyć trzeba, że Polski system gazowniczy składa się z 17 tys. km sieci przesyłowej gazociągu wysokiego ciśnienia oraz około 84 tys. km sieci dystrybucyjnej. W skład tego systemu wchodzą 23 tłocznie gazu oraz ponad 4100 stacji redukcyjno-pomiarowych I i II stopnia. System ten zasila około 3900 miejscowości, w tym 520 miast. Z gazu korzysta 6,5 mln odbiorców domowych, w tym 0,6 mln na wsi. Corocznie podłącza się około 100 tys. nowych odbiorców. Obecnie z udziałem Polski budowany jest na naszym terytorium tranzytowy gazociąg, który będzie doprowadzał gaz z Rosji do Zachodniej Europy. W perspektywie Polska z tego gazociągu może pozyskiwać około 13 mld m^3 gazu w 2010 r. i więcej w latach następnych. Przewiduje się rozbudowę gazociągów przesyłowych i podłączeniowych oraz tłoczni gazu. Szczególnie dotyczy to słabo zgazyfikowanej północno-wschodniej i północnej części Polski. Dla pokrycia

sezonowej nierównomierności zapotrzebowania na gaz przez odbiorców komunalno-bytowych należy rozbudować podziemne magazyny gazu do pojemności około 7 mld m^3 w roku 2020. Program ten rozpoczęto budową zbiornika gazu w strukturze solnej Mogilna. Również będą budowane zbiorniki gazu w wyeksploatowanych złożach.

Podziemne zbiorniki gazu mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski ponieważ mogą również amortyzować przerwy dostawy gazu z importu.

Z kolei infrastruktura systemu elektroenergetycznego składa się z 698,7 tys km linii energetycznych i kablowych wysokich i średnich napięć (750-15 kV), 213,2 tys. stacji górnych napięć w zakresie (od 750 do 110 kV) oraz z 217,0 tys. transformatorów, a także innych urządzeń. Linie energetyczne, transformatory i inne urządzenia narażone są na uszkodzenia w czasie klęsk żywiołowych (burze, powodzie, wiatry, oblodzenia), podatne są też na ewentualne ataki terrorystyczne i na zniszczenie w trakcie zbrojnej interwencji[39].

W zakresie produkcji i dystrybucji paliw naftowych w Polsce pracują dwie względnie nowoczesne rafinerie Płocka i Gdańska oraz z małych starych rafinerii na południu Polski, które w części są unowocześniane.

Ponadto posiadamy kilkanaście dużych składów naziemnych paliw i rozbudowywaną sieć stacji benzynowych. Przez środkową Polskę przebiega naftowy rurociąg tranzytowy.

Wszystkie te obiekty są narażone na ewentualne zagrożenia ze strony terroryzmu i zbrojnej interwencji zewnętrznej. Rurociąg tranzytowy ropy był już kilkakrotnie uszkodzony przez złodziei paliwa.

Mało efektywnym był także transport rurociągowy - zarówno paliw płynnych jak i gazu. Przyczyny tego stanu tkwią obok małej ilości sieci rurociągowej, przede wszystkim w przyczynach zewnętrznych. W 1993 r. w eksploatacji znajdowało się 2192 km rurociągów naftowych, z których część miała charakter przesyłowych a część dystrybucyjnych[40]. Ponad to, część spośród nich wykorzystywana była jako rurociągi tranzytowe. Rozwój gospodarczy kraju a także konieczność osłabienia

---

[39] Por. Polityka energetyczna Polski i zarys programu do 2000 roku, PAN, Warszawa .
[40] Por. Rocznik Statystyczny 1994...op. cit., s. 404.

uzależnienia się od jednego dostawcy wymusza dalszą rozbudowę sieci rurociągowej. Jeszcze większym problemem z punktu widzenia polskiego interesu gospodarczego jest rozbudowa rurociągu gazowego. Wobec rosnących potrzeb gospodarki na gaz, mimo wielu zagrożeń najkorzystniejszym stał się import tego surowca z Rosji. Jego pozyskanie z tego kierunku zostało powiązane z uczestnictwem w budowie rurociągu tranzytowego do Europy Zachodniej. Zyskiem jest nie tylko dostęp do największych złóż na świecie - co rokuje dobre perspektywy zaopatrzenia również w dalszej przyszłości, ale także winno wpłynąć na poprawę koniunktury gospodarczej w Polsce. Patrząc zaś z obronnego punktu widzenia, rurociągi naftowe podobnie jak i gazowe mimo, że są niewidocznym elementem infrastruktury techniczno-ekonomicznej (bowiem przebiegają pod ziemią z wyjątkiem odcinków mostowych) są bardzo wrażliwymi na działania sił destrukcyjnych.

2.1.2.9. Gospodarka wodna

Najgorszą jest zaś sytuacja w sferze gospodarki wodnej. Cały system gospodarki wodnej[41] ujawnił utrzymywanie się znaczących zaniedbań we wszystkich jego ogniwach. Miało to miejsce przy postępującym wzroście znaczenia tego systemu dla gospodarki narodowej i obronności kraju. Najtrudniejszą wydaje się sytuacja w podsystemie zaopatrywania ludności w wodę pitną i gospodarki narodowej w wodę przemysłową. Wzrost stopy życiowej, kultury narodu oraz uprzemysłowienia kraju wzmaga zużycie wody, tymczasem jej pobór w ciągu ostatnich lat systematycznie maleje. W 1993 roku na 12277,7 hm^3 wody pobranej na potrzeby gospodarki narodowej na cele produkcyjne poszło prawie 77,7% jej poboru. Średnio w ciągu doby w Polsce zużywa się na cele komunalne per capita około 200 litrów wody[42], przy czym jest ono bardzo zróżnicowane w zależności od miejsca zamieszkania. Zapotrzebowanie na wodę w czasie pokoju jest więc znaczne, ale będzie jeszcze większe w przypadku ewentualnego zagrożenia. Zasoby wody nabierać zaczęły coraz

---

[41] System gospodarki wodnej stanowi zespół środków technicznych i przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu zapewnienie równowagi między zasobami wody dyspozycyjnej, a jej zapotrzebowaniu przez gospodarkę narodową i ludność. W systemie tym wyróżnia się najczęściej trzy podsystemy, to jest zaopatrzenia w wodę pitną i przemysłową, eksploatację dróg wodnych i oczyszczania wód i odprowadzania ścieków.

[42] Por. Rocznik Statystyczny 1994, GUS, Warszawa 1994, s.21.

bardziej charakteru dóbr rzadkich o rosnącej użyteczności dla społeczeństwa. Ważnym stała się przy tym nie tylko kwesta ich ilości, ale również ich jakości.

Dalszemu ograniczeniu uległa rola żeglugi śródlądowej w systemie obronnym kraju, mimo korzystnych warunków dróg naturalnych. Przyczyniły się do tego obok niekorzystnych warunków hydrologicznych i meteorologicznych, wieloletnie lekceważenie jej znaczenia w systemie transportowym Polski i wynikające z tego powodu zaniedbania w rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury dróg wodnych. Z ogólnej ich długości liczącej 6895 km, w tym 3997 km dróg żeglownych - tylko 3876 km znajduje się w eksploatacji, przy czym 2901 km ma gwarantowane głębokości, z czego gwarantowaną w około 85-95% długości sezonu żeglownego, w eksploatacji żeglownej jest zaledwie 1662 km[43].

W Polsce żegluga śródlądowa nie odgrywa większej roli; jej udział w przewozach ładunków lądowych kształtuje się na poziomie 1 %. Przyczyną tego jest zaniedbanie naszych dróg wodnych, które bez należytej regulacji, budowy stopni wodnych i odpowiedniej infrastruktury oraz zwiększenia stopnia skanalizowania nie nadają się do nowoczesnej żeglugi. Zaniedbania w tym względzie sięgają ubiegłego wieku, kiedy to dorzecze Wisły - naszej najdłuższej rzeki - było podzielone między trzech zaborców, co nie sprzyjało poważniejszym inwestycjom.

Za ogólna długość polskich śródlądowych dróg żeglownych wynoszących 4 tys. km, prawie 380 km przypada na kanały. Najważniejszą rolę odgrywa Kanał Gliwicki (Kłodnicki), łączący Górnośląski Okręg Przemysłowy z Odrą i Bałtykiem. Z innych kanałów żeglownych na uwagę zasługują kanały: Bydgoski (Wisła-Noteć), Żerański (Wisła-Narew) oraz Elbląski i Augustowski, służące dziś prawie wyłącznie do przewozu turystów.

Największe znaczenie transportowe ma Odra, na której koncentruje się ok. 3/4 pracy przewozowej polskiej żeglugi śródlądowej. Żegluga na Wiśle w praktyce wykorzystuje odcinek Warszawa-Gdańsk oraz Górny Śląsk-Kraków.

W 1995 r. barki żeglugi śródlądowej przewiozły prawie 10 mln t ładunków. W strukturze ładunków największy udział mają: piasek i żwir (ponad 60% ogółu), węgiel kamienny (ok. 15%), metale i wyroby z metali, rudy, nawozy sztuczne,

---

[43] Ibidem s.4, 404; L.Giermakowski, Infrastruktura...op.cit.s.116 (Wg L.Giermakowskiego długość żeglownych dróg wodnych wynosi 4040 km).

kamienie drogowe. Największe przeładunki notuje się w portach rzecznych: Warszawy, Szczecina, Wrocławia, Gdańska, Gliwic, Świnoujścia i Koźla.

Główną słabością tych dróg pod względem jakościowym jest ich niejednolitość techniczna. Radykalna zmiana tej sytuacji, w oparciu o liczne projekty modernizacji i rozbudowy, w obecnej sytuacji gospodarczej Polski jest jednak bardzo mało realna. Problemy obronności związane z realizacją tych zamierzeń odkładane są na plan dalszy.

2.1.2.10. Budownictwo

Sytuację w budownictwie w 1998 r. charakteryzuje wysokie - chociaż słabnące - tempo wzrostu produkcji. Towarzyszy temu wzrost zatrudnienia i wydajności pracy oraz poprawa wyimków finansowych. Rośnie znaczenie budownictwa w kreowaniu wzrostu gospodarczego.

Od 1995 r. - w przeciwieństwie do lat 1991 - 1994 - szybko rosło zapotrzebowanie na wykonawstwo robót inwestycyjno-modernizacyjnych. Udział tych robót zwiększył się z 54,7% ogółu robót w 1994 r. do 7I % w 1998r. Największe zapotrzebowanie dotyczy budowy obiektów przemysłowych, handlowych, biurowych, hoteli, dla sektora finansowego, obiektów inżynieryjnych lądowych i wodnych. Ta zmiana w strukturze popytu budowlanego powoduje, że w znacznie korzystniejszej sytuacji, wobec zaostrzającej się konkurencji na rynku budowlanym, znajdują się duże i silne przedsiębiorstwa, gwarantujące kompleksowość ofert, krótkie terminy realizacji kontraktów, wysoką jakość wykonawstwa. One mają większe szanse sprostania wymaganiom zleceniodawców i pokonania konkurencji. Dlatego też średnie i duże firmy budowlane uzyskują w ostatnich czterech latach wyższy wzrost produkcji niż jednostki małe. Ujawniły się już procesy koncentracji potencjału i kapitału. Zaobserwowano spadek liczby małych prywatnych zakładów budowlanych, ale nalot stopień dekoncentracji potencjału budownictwa w Polsce jest większy niż w średnio i wysoko rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej. Około 98% ogólnej liczby podmiotów prowadzących działalność w zakresie budownictwa stanowiły firmy małe (do 50 pracujących), zatrudniające oficjalnie przeciętnie 2,2 osoby. Podmioty te

wykonują 60% całej produkcji budowlanej. Duży poziom dekoncentracji polskiego budownictwa osłabia jego pozycję wobec ekspansji zagranicznych firm.

W 1998 r. przedsiębiorstwa, zatrudniające powyżej 5 osób, wykonały produkcję o 14,9% większą niż przed rokiem. Tempo wzrostu była znacznie wyższe od założonego w ustawie budżetowej (11,2%), ale niższe niż w odpowiednim okresie 1997 r. (21,1 %). W 1998 roku obserwuje się słabnięcie dynamiki produkcji. O ile bowiem w I kwartale produkcja wzrosła o 25%, to w okresie kwiecień-wrzesień o około 12%. Było to m.in. wynikiem utrzymywania wysokich stóp procentowych, a także ograniczenia ulg z tytułu ponoszenia nakładów na inwestycje oraz prace remontowe. Znacznie wyższą od ogólnej dynamikę produkcji wykazują przedsiębiorstwa zajmujące się głównie przygotowaniem terenu pod budowę (w I półroczu 124,5%), co wskazuje; że pomyślna koniunktura na rynku budowlanym ma charakter trwały. Produkcja przedsiębiorstw budowlano-montażowych w 1998 r, była o 12% większa niż w 1997r. i o około 48% większa niż w 1993 r., tj. roku przełamania tendencji spadkowych w budownictwie.

W 1997 r. został powstrzymany - trwający od dwudziestu lat systematyczny spadek efektów rzeczowych w budownictwie mieszkaniowym. Oddano do użytku 73,7 tys. mieszkań (1,9 w przeliczeniu na 1000 ludności), tj. o11,6 tys. (o18,6%) więcej niż w 1997 r. Przyrost liczby mieszkań w zbliżonej skali miał miejsce po raz ostatni w roku 1978 (I7,5 tys. w porównaniu z 1977 r., tj. o 6,6%), w którym osiągnięto rekordowy poziom budownictwa (284 tys. mieszkań, tj. 8,1 w przeliczeniu na 1000 ludności).

W następnych latach rozmiary budownictwa zmniejszały się z roku na rok w coraz szybszym tempie: w latach 1979-1989 przeciętnie w roku o 5,6%, a w latach 1990-1996 o 11,8%. W rezultacie - pomimo znaczącego przyrostu w 1997r. - poziom budownictwa jest zbliżony do uzyskiwanego w połowie lat pięćdziesiątych.

Rozmiary przyrostu budownictwa mieszkaniowego, a przede wszystkim struktura inwestorska, mieszkań oddanych do użytku świadczą, że powstały w latach 1994-1995 pakiet systemowych ustaw reformujących organizację budownictwa i gospodarkę mieszkaniową wreszcie przyniósł pożądane efekty. Towarzyszące rozwiązaniom legislacyjnym ulgi podatkowe spowodowały, że pojawili się nowi inwestorzy budujący czynszowe mieszkania o umiarkowanym standardzie

(przeciętna powierzchnia użytkowa wynosi 50-60 m^2) przeznaczone dla gorzej sytuowanych rodzin. Zwiększyła się także znacząco liczba mieszkań komunalnych.

2.1.3. Rezerwy gospodarcze

Dziesięć lat po zapoczątkowaniu przemian społeczno-gospodarczych rozwój uwarunkowań politycznych, społecznych, ekonomicznych, obronnych wymógł zmianę podejścia do szeregu problemów z obszaru działalności państwa.

Jednym z ważnych problemów z zakresu polityki gospodarczo-obronnej są rezerwy państwowe, a w szczególności problematyka ich funkcjonowania oraz kosztów ich gromadzenia i utrzymania. Bez względu na ustrój polityczny, system gospodarczy, położenie geograficzne, każde państwo jest narażone na różnego rodzaju zakłócenia.

U podstaw tychże zakłóceń mogą leżeć przyczyny naturalne, polityczne, militarne, czy też gospodarcze. Do przyczyn naturalnych można zaliczyć klęski żywiołowe tj. powódź, trzęsienie ziemi; zakłócenia polityczne są często powiązane z zakłóceniami militarnymi i mogą to być: wojna gospodarcza, działania zbrojne, przemiany ustrojowe; zakłócenia gospodarcze mogą wynikać z niedoskonałości systemu gospodarczego, jak i być pochodną zakłóceń naturalnych, politycznych, czy militarnych.

Przystosowywanie zasad i trybu funkcjonowania rezerw państwowych do gospodarki rynkowej rozpoczęto w 1989 r. Do tego czasu rezerwy państwowe były odzwierciedleniem zadań wynikających z rocznych i wieloletnich planów gospodarczych. Były one sklasyfikowane w trzech grupach: rezerwy podstawowe, specjalistyczne i okresowe. Proces tworzenia rezerw był bardzo skomplikowany, w planach były wyodrębnione elementy rzeczowe i finansowe funkcjonowania rezerw. Plany tworzenia i utrzymania rezerw były jakby funkcją planów 5 letnich i rocznych planów gospodarczych.

W latach 1989 – 1996 rezerwy państwowe były sklasyfikowane w dwóch grupach: rezerwy gospodarcze i specjalistyczne (mobilizacyjne). Po 1989 r. znacznie uproszczono tryb i zasady planowania rezerw państwowych, min. zrezygnowano z opracowywania planów wieloletnich, ostatni plan 5 letni opracowano na lata 1986 –

1990. Ponadto do 1990 r. odpowiedzialnym za planowanie, gromadzenie i przechowywanie rezerw państwowych był Główny Zarząd Rezerw Państwowych, z którego kompetencji w 1990 r. wyodrębniono problematykę gromadzenia i przechowywania rezerw żywnościowych i produktów rolnych, a następnie przekazano ją w gestię nowoutworzonej Agencji Rynku Rolnego. Zgodnie z aktualną Ustawą o rezerwach państwowych[44] obowiązuje następująca ich klasyfikacja: rezerwy mobilizacyjne (gromadzone w celu realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem narodowym), rezerwy gospodarcze (gromadzone w celu zaspokajania podstawowych potrzeb surowcowych, materiałowych i paliwowych gospodarki narodowej oraz w celu zaopatrywania ludności w podstawowe produkty żywnościowe, leki, artykuły sanitarne) oraz zapasy obowiązkowe (obejmują podstawowe nośniki energii tj. paliwa ciekłe, węgiel kamienny i gaz ziemny, są szczególnym uzupełnieniem rezerw gospodarczych i mobilizacyjnych, stanowią one majątek wybranych podmiotów gospodarczych, na które został nałożony obowiązek ich utrzymania). Za gromadzenie i utrzymanie rezerw państwowych odpowiedzialne są:

- Ministerstwo Gospodarki poprzez Agencję Rezerw Materiałowych, która jest odpowiedzialna za utrzymanie rezerw surowców, materiałów i paliw;
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej poprzez Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych, która odpowiada za utrzymanie rezerw leków, materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych;
- Agencja Rynku Rolnego w zakresie utrzymania rezerw żywności i produktów rolnych;
- Producenci i importerzy paliw ciekłych, których produkcja lub import przekracza 200 tys. paliw ciekłych mają obowiązek gromadzenia zapasów obowiązkowych.

Do czasu reformy centrum administracyjnego koordynowaniem zadań w dziedzinie rezerw państwowych tzn. tworzenie zbiorczych planów rzeczowych i finansowych rezerw, inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby rezerw, przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie i wykorzystaniu rezerw itd. leżało w kompetencjach ministra – kierownika CUP, natomiast dzisiaj podlega ministrowi gospodarki.

---

[44] Ustawa z 30.05.1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw.

Rezerwy państwowe spełniają bardzo ważną rolę w polityce ekonomicznej państwa, wykorzystywane są do realizacji określonych ważnych celów polityki gospodarczej. Jednak tworzenia rezerw państwowych nie można jednoznacznie zakwalifikować jedynie do jednego rodzaju polityki, gdyż jest ona egzemplifikacją wielu płaszczyzn funkcjonowania państwa, takich jak polityki bezpieczeństwa, zagranicznej, przemysłowej itd. Rezerwy są tworzone przez państwo, gdyż nie może ona zapewnić stabilnej sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa państwa bez posiadania rezerw rzeczowych i finansowych. Z tego wynika, iż aby je stworzyć należy do tego zaangażować środki wydzielone z budżetu państwa oraz stworzyć pewne wyodrębnione struktury wyposażone w odpowiednie kompetencje i instrumenty, które będą zarządzać rezerwami państwowymi. Poprzez takie ujęcie rezerw państwowych rodzi się kolejna ich funkcja, a mianowicie interwencjonizm na rynku towarowym. Jego zakres zależy od przyjętych założeń oraz istniejącej sytuacji gospodarczej państwa np. w Polsce mieliśmy przykład takiego działania w postaci interwencyjnego skupu mięsa wieprzowego przez Agencje Rynku Rolnego w pierwszym półroczu 1999 r. Przekłada się to na funkcję zapewnienia równowagi rynkowej, czyli równowagi pomiędzy popytem a podażą. Stan rynku ulega zmianom pod wpływem podaży, jak i popytu. Stan równowagi pomiędzy popytem i podażą jest do pewnego stopnia odwzorowaniem sytuacji gospodarczej kraju, może się przekładać na poziom stabilizacji rozwoju gospodarczego. Jednak stan równowagi rynkowej w rzeczywistości występuje bardzo rzadko, gdyż rynek charakteryzuje się bardzo zmiennymi i dynamicznymi przekształceniami. Z tego powodu mamy do czynienia w przeważającej liczbie przypadków z falowaniem pomiędzy przewagą popytu i przewagą podaży. Stan równowagi w takiej sytuacji zależy od szybkości reakcji podmiotów tworzących rynek, czyli nabywców i sprzedawców. Jak wykazały dotychczasowe doświadczenia najlepiej reaguje możliwie najmniej „zarządzany" przez państwo rynek.

Jednym z najważniejszych rynków z punktu widzenia gospodarki narodowej i obronności kraju jest rynek paliw. Od równowagi, jaka zachodzi na tym rynku pomiędzy podażą i popytem zależy sprawność przebiegu procesów gospodarczych oraz sytuacja gospodarstw domowych. Z punktu widzenia rezerw państwowych i zapasów równowagę na tym rynku rozpatruje się w krótko lub średniookresowym

horyzoncie czasowym. Jest on wypadkową struktury zapotrzebowania na określone rodzaje nośników energii. Do najważniejszych nośników energii w Polsce należą: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa oraz gaz ziemny. Natomiast w stopniu marginalnym wykorzystuje się energię wodną (0,1% zużycia energii pierwotnej w Polsce w 1995 r.) oraz inne paliwa (1,3% zużycia energii pierwotnej w Polsce w 1995 r.). Wynika z tego, iż w Polsce na strukturę zużycia energii pierwotnej składają się głównie trzy rynki: węgla, paliw płynnych oraz gazu ziemnego. Obserwując strukturę zużycia nośników energii pierwotnej w połowie lat dziewięćdziesiątych w stosunku do lat osiemdziesiątych wyraźnie widoczna jest jej stagnacja. Nadal największym nośnikiem jest węgiel – w 1995 wytworzono z niego 74,5% energii, a w 1980 77,1%. Ropa naftowa utrzymała w przeciągu 15 lat swój 15% udział w rynku, jedyny widoczny wzrost udziału w strukturze zużycia energii pierwotnej dotyczy rynku gazu ziemnego i wzrósł z 7 do 9% w latach 1980-1995.

Bardzo ważnym rynkiem z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa jest rynek węgla, gdyż zarówno węgiel kamienny jak i brunatny są głównymi nośnikami energetycznymi wykorzystywanymi do produkcji energii elektrycznej. Wydobycie węgla brunatnego jest w Polsce integralnie związane z elektrowniami, dlatego znaczenie problem zapasów występuje jedynie w ograniczonej mierze. Z punktu widzenia rezerw państwowych problematykę węgla brunatnego można pominąć.

Natomiast specyfika rynku węgla kamiennego polega na sezonowości zapotrzebowania na ten produkt i musi być to brane pod uwagę przez podmioty gospodarcze funkcjonujące w oparciu o niego. Dlatego produkcja energii elektrycznej oparta na węglu kamienny jest szczególnie wrażliwa na poziom jego zapasów, rozmieszczenie itd. Najważniejszym czynnikiem rynku węgla z punktu widzenia produkcji energii elektrycznej i rezerw państwowych jest węgiel kamienny i od równowagi w jego obrębie pomiędzy podażą i popytem zależy równowaga na całym rynku węgla. Jest to rynek, który od momentu zapoczątkowania transformacji ustrojowej podlega istotnym zmianom. Przeszedł od rynku niedoboru produktu i nadzorowanego wyłącznie poprzez decyzje administracyjne do rynku „nadprodukcji" o częściowo administracyjne regulowanych zasadach. Mimo ograniczenia wydobycia węgla w latach 1985 - 1998 o prawie 75 tys. ton sytuacja zaopatrzeniowa na tym rynku uległa poprawie. Nadal pokrywane są w pełni potrzeby elektrowni, elektrociepłowni,

koksowni i odbiorców komunalnych, a także indywidualnych. Zakłócenia w dostawach wynikają z warunków klimatycznych, sytuacji nadzwyczajnych – w szczególności akcji protestacyjnych w górnictwie i na kolei.

W 1998 r. wyeksportowano ok. 24% wydobytego węgla kamiennego, natomiast w elektrowniach, elektrociepłowniach oraz ciepłowniach zużyto ok. 48% wydobycia. Pozostała część została zużyta w sektorze komunalno-bytowym, w koksowniach i hutnictwie żelaza.

Rynek węgla kamiennego charakteryzuje się stabilnym wydobyciem na przestrzeni roku, natomiast popyt na węgiel jest sezonowy. Największe jego zużycie występuje między październikiem a marcem (sezon grzewczy), natomiast w pozostałych miesiącach następuje spadek popytu. Można zaobserwować niechęć do gromadzenia zapasów przez odbiorców indywidualnych poza sezonem grzewczym. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać w sferze ekonomicznej. Skutkiem tego są problemy ze zbytem węgla w miesiącach letnich. Jednak należy zaznaczyć, iż około 80% zapasów węgla kamiennego jest gromadzone przez instytucje i podmioty gospodarcze.

Zapasy węgla kamiennego kształtowały się od 1989 r. dość stabilnie na poziomie 12 – 13 mln ton, jedynie w roku 1990 spadły do 9,2 mln ton, a w 1992 wzrosły do 16,4 mln ton. Jednak w latach 90-tych ich poziom w horyzoncie czasowym wzrósł (tabela) z 29 dni w 1985 i 28 w 1990 r. do 42 dni w 1995 r.

Tabela 14

Zapasy węgla kamiennego

Lata	Zapasy ogółem na 31.12 w mln ton	Zapasy w dniach
1985	12,9	29
1990	9,2	28
1991	12,6	38
1992	16,4	55
1993	12,8	44
1994	13,1	44
1995	12,2	42

Źródło: Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe, PWE, Warszawa 1997.

Obecnie rynek węgla charakteryzuje się znaczącym obniżeniem popytu krajowego na węgiel kamienny, obniżeniem wydobycia i problemami z jego zbytem w okresie letnim. Na stabilizację tego rynku wpływa rytmiczność wydobycia i poziom zapasów u odbiorców. Dzięki zwiększeniu zapasów węgla w stosunku do zapotrzebowania wzrosło bezpieczeństwo energetyczne Polski. W latach 90-tych nie tworzono państwowych rezerw węgla kamiennego, przerzucając tę problematykę oraz związane z nią koszty na podmioty gospodarcze. Nowe rozwiązania w tej sferze wprowadza Ustawa o rezerwach państwowych.

Duże znaczenie dla stabilności gospodarki narodowej oraz poziomu życia społeczeństwa posiada rynek paliw płynnych. Wynika to z powszechności zastosowania produktów naftowych w: komunikacji, rolnictwie, transporcie, pojazdach drogowych; ponadto stanowią one surowiec wyjściowy dla wielu grup produktów oraz posiadają duże znaczenie w systemie obronnym kraju.

Produkty naftowe stanowią 15% zużywanych pierwotnych nośników energii. Największą pozycję w strukturze zapotrzebowania na produkty naftowe stanowią paliwa silnikowe, następnie oleje opałowe (wykorzystywane w hutnictwie, żegludze, energetyce, mieszkalnictwie itd.), oleje smarowe, asfalty drogowe i przemysłowe oraz surowce naftowe wykorzystywane w przemyśle chemicznym i petrochemicznym.

Polska z powodu braku posiadania znaczących złóż ropy naftowej, z własnego wydobycia pokrywa jedynie 1,5 – 2% krajowego zapotrzebowania. Do 1989 r. różnice pomiędzy wydobyciem krajowym, a zapotrzebowaniem pokrywano praktycznie z eksportu ropy rosyjskiej. Obecnie zapotrzebowanie na ropę naftową zaspokajamy po ok. 50% ze złóż rosyjskich i od innych producentów. Niestety krajowi producenci nie są w stanie pokryć zapotrzebowania rynku na produkty naftowe i jest on równoważony przez import. W nadchodzących latach przewiduje się wzrost zapotrzebowania na paliwa silnikowe, wynika to z prognoz dotyczących wzrostu poziomu motoryzacji w Polsce, większego wykorzystania transportu drogowego (kosztem przewozów kolejowych) oraz wzrostu produkcji przemysłowej i wzrostu w budownictwie.

Rozumiejąc znaczenie rynku paliwowego dla stabilności gospodarczej kraju należy dostrzec potrzebę zabezpieczenia jego stabilności. Możliwości zrównoważenia okresowych różnic pomiędzy podażą i popytem należy doszukiwać się w zapasach

i rezerwach ropy naftowej, które są gromadzone w celu zabezpieczenia procesu produkcji w rafineriach i przemyśle petrochemicznym oraz rezerwach produktów naftowych, paliw i olejów napędowych w ramach rezerw państwowych. Elementem determinującym poziom rezerw i zapasów jest pojemność posiadanych zbiorników. Rezerwy ropy naftowej utrzymywane są przede wszystkim w ramach rezerw państwowych, natomiast zapasy utrzymują głównie rafinerie.

Tabela 15

Zapasy ropy naftowej

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995
Zapasy ropy naftowej na 31.12	669	799	1829	1386	1232
Zapasy w dniach	21	23	49	37	35

Źródło: Z. Bolkowska, Cz. Skowronek,Rezerwy ...op.cit.

Natomiast zapasy benzyn, olejów napędowych i opałowych w nowej strukturze rynku paliwowego będą utrzymywane przez przedsiębiorstwa, które przejmą majątek rozwiązanej Centrali Produktów Naftowych. Do tej pory producenci, jak i prywatne firmy dystrybucyjne nie utrzymują znaczących zapasów. Zapasy benzyn znajdujące się u producentów i sieci dystrybucyjnej nie przekraczają 200 tys. ton. Jednocześnie poziom tych zapasów podlega znacznym wahaniom okresowym. Ocenia się, iż poziom zapasów u producentów i w sieci handlowej w stosunku do zapotrzebowania na benzyny waha się na ok. 14 – 16 dni zużycia krajowego.

W odniesieniu do oleju napędowego zapasy w 1995 r. kształtowały się na poziomie ok. 200 tys. ton, z czego producenci przechowywali od 30 do 60 tys. ton całego zapasu. Od 1995 r. wyraźne są tendencje spadkowe w zapasach oleju napędowego znajdujących się w sieci handlowej: w lipcu 1995 zapasy wynosiły 150 tys. ton, a w IV kwartale 1996 r. przekraczały jedynie 100 tys. ton. Przy poziomie zapasów w wysokości 200 tys. ton równoważą one 14 – 16 dniowego zużycia. Przy poziomie 100 tys. ton odpowiadają 7 – 8 dniom sprzedaży. Miesięczne zapotrzebowanie na olej napędowy kształtuje się w wysokości ok. 420 tys. ton. Sprzedaż oleju napędowego wykazuje pewne wahnięcia sezonowe, największe

zapotrzebowanie związane jest z nasileniem prac polowych i ma miejsce w okresie od lipca do października.

Zapasy, które są zgromadzone u odbiorców finalnych nie odgrywają praktycznie żadnej roli w równoważeniu rynku, gdyż są one mało mobilne i gromadzone z myślą o zaspokojeniu potrzeb ściśle określonego odbiorcy.

Prowadzi to do konkluzji, iż poziom zapasów w takiej wielkości nie zabezpiecza potrzeb rynku wewnętrznego, przez co powstaje realne zagrożenie dla funkcjonowania tak ważnego segmentu rynku. Spowodowało to wprowadzenie obowiązkowych zapasów paliw. Mają one zwiększać bezpieczeństwo energetyczne kraju. W 1997 r. zapasy olejów silnikowych i benzyn, pomimo wprowadzenia odpowiednich uregulowań ustawowych, wahały się na poziomie 10 – 14 dniowego zużycia. Poziom zapasów, który nie przekracza 15 dni sprzedaży posiada jedynie charakter manipulacyjny. Z tych powodów konieczne jest utrzymanie rezerw państwowych, które choć gromadzone głównie z przeznaczeniem obronnym musiały wielokrotnie wspierać rynek paliwowy np. we wrześniu i październiku 1996 r. z powodu niedoborów uruchomiono rezerwę państwową w wysokości 272 tys. ton. Jednak poprzez takie działanie osłabia się poziom bezpieczeństwa obronnego państwa. Kolejną przyczyną wprowadzenia do rozwiązań z zakresu systemu rezerw państwowych zapasów obowiązkowych była potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa militarnego państwa. Ideą tego posunięcia jest to, aby producenci i importerzy mogli pokryć ewentualne różnice powstające pomiędzy podażą i popytem.

Brakuje niestety uregulowań prawnych dotyczących wielkości rezerw gospodarczych w odniesieniu do paliw, jakich wymaga Ustawa z 30 maja 1996 r. W Unii Europejskiej kraje członkowskie zostały zobowiązane do opracowania i opublikowania ustaw (rozporządzeń), które zapewniałyby podstawy prawne do stworzenia zapasów produktów ropopochodnych na poziomie od 65-dniowego do 90-dniowego przeciętnego zużycia na rynku wewnętrznym zgodnie z danymi z roku poprzedniego. System rezerw państwowych w państwach UE obejmuje następujące produkty: benzyny motorowe, paliwa lotnicze na bazie benzyn, olej napędowy, paliwa do silników odrzutowych i diesla oraz oleje ciężkie i opałowy. W Wielkiej Brytanii za utrzymanie i tworzenie zasobów paliw jest odpowiedzialne Ministerstwo ds. Energii. Ze względu, iż jest ona krajem wydobywającym ropę naftową poziom

obowiązkowych zapasów został obniżony o 15%. Natomiast Dania już od lat 60-tych utrzymuje zapasy odpowiadające 120-dniowemu zapotrzebowaniu rynku. W Niemczech zapasy są utrzymywane na poziomie 80 dni średniego importu i produkcji z ostatnich trzech lat kalendarzowych.

Ważnym dla polskiej gospodarki jest również rynek gazu ziemnego. Zaopatrzenie w gaz ziemny odbywa się przez system gazociągów, jest to rynek zmonopolizowany i za jego wydobycie i przesyłanie odpowiada Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Polska jest zaopatrywana z dwóch głównych źródeł: wydobycia krajowego, które zaspokaja 40% zapotrzebowania i importu gazu rosyjskiego, który zaspokaja ok. 60% zapotrzebowania rynku. Podejmowane próby dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia wydają się nadal mało efektywne, gdyż wymaga to wybudowania nowych rurociągów ze złóż znajdujących się w Europie Zachodniej, które jak się ocenia wyczerpią się znacznie szybciej niż złoża rosyjskie. Możliwe byłoby wybudowania flotylli gazowców, jednak byłoby to rozwiązane wysoce kapitałochłonne i przez to dzisiaj mało realne. Dla stabilizacji zaopatrzenia w gaz ziemny najlepszym rozwiązaniem na dzisiaj byłoby utrzymanie odpowiednio dużych jego zapasów. Na marginesie należy wspomnieć, iż zawarta umowa na dostawę rosyjskiego gazu pośrednio narzuca konieczność budowy zbiorników na gaz ziemny. Jednak są to inwestycje wysoce kapitałochłonne. Do 1999 r. gaz ziemny nie był objęty systemem rezerw państwowych. Koszt tworzenia i utrzymania zapasów gazu ziemnego obciąża dostawcę i dystrybutora (znajduje to odbicie w jego cenie). Stan zapasów gazu nie jest duży i waha się w granicach ok. 20 dni popytu krajowego.

Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie gospodarki bez metali, które znajdują powszechne zastosowanie, choć częściowo zostały zastąpione substytutami z tworzyw sztucznych. Problem rynku metali wiąże się z hutnictwem żelaza i stali. Obecnie nie są utrzymywane rezerwy państwowe dla potrzeb tego rynku, poza szczególnymi przypadkami.

Ważnym dla gospodarki narodowej jest rynek metali nieżelaznych. Podstawową grupę na tym rynku stanowią: miedź, aluminium, cynk, ołów, cyna, nikiel. Z tej grupy wydobywa się w Polsce miedź, cynk i ołów. Dla stabilności funkcjonowania gospodarki narodowej utrzymuje się rezerwy podstawowych metali niezależnych w postaci pierwotnej.

W systemie gospodarczym Polski funkcjonują jeszcze inne rynki takie, jak: żywnościowy, pozostałych surowców i materiałów. Jednak na podstawie tych kilku przykładów można zauważyć pewne prawidłowości dla tworzenia i utrzymania rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych. W celu tworzenia i utrzymania rezerw państwowych należy w budżecie przewidzieć określone środki na ich utrzymanie. Rezerwy państwowe i zapasy obowiązkowe są jednym z instrumentów interwencjonizmu państwowego w procesy gospodarcze. Aby były skuteczne i prawidłowo wplatały się w mechanizmy rynkowe powinny posiadać odpowiednią strukturę rzeczową odpowiadającą uwarunkowaniom wynikających z zadań polityki gospodarczo obronnej. Ponadto powinny być tak skonstruowane, aby zachowywały odpowiednią relację do popytu krajowego. Cele rezerw państwowych to: zapewnienie bezpieczeństwa państwa, zapobieganie zakłóceniom w funkcjonowaniu rynku, zmniejszanie uzależnienia od importu, przeciwdziałanie klęską żywiołowym.

Obowiązująca Ustawa o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw jest pierwszym krokiem na drodze przystosowania zasad zabezpieczenia funkcjonowania państwa w zakresie obronności państwa oraz eliminowania i łagodzenia skutków zdarzeń nadzwyczajnych dla funkcjonowania gospodarki. Zostały w niej sprecyzowane pojęcia rezerw, ich funkcja, zakres przedmiotowy rezerw, zadania organów państwowych oraz źródła ich finansowania. Ponadto zostały powołane nowe instytucje odpowiedzialne za tworzenie i utrzymanie rezerw, a także wprowadzono obowiązek utrzymywania przez określone podmioty gospodarcze zapasów paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego, pod rygorem nałożenia kar pieniężnych. Ustawa wyszła naprzeciwko zagrożeniom dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Do wejścia jej w życie nie podejmowano znaczących prób zabezpieczenia systemu energetycznego kraju przed wahnięciami na rynku gazu ziemnego, węgla kamiennego i paliw ciekłych, a ewentualne niedobory rynkowe uzupełniano z rezerw państwowych. Było to sprzeczne z ideą rezerw, które nie są gromadzone jako dodatkowy zapas, lecz jako środek przezwyciężania określonych sytuacji kryzysowych. Naruszanie rezerw państwowych w sytuacjach, dla których nie były one gromadzone powodowało naruszenie szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego i podstaw obronności kraju.

Korzystnym elementem obowiązującej Ustawy, wzorem innych krajów, jest fakt, że nadzór nad stanem rezerwami państwowych oraz koordynacją poziomu rezerw w zakresie ich części mobilizacyjnej i gospodarczej sprawuje jeden organ, którym po reformie centrum administracyjnego rządu jest minister gospodarki. Odpowiada za sporządzanie zbiorczych projektów, planów rzeczowych i finansowych rezerw, sprawuje funkcje kontrolne w stosunku do organów tworzących rezerwy.

Ustawa zawiera wyraźne intencje stworzenia jednolitej polityki państwa w stosunku do rezerw. Wdrożenie tego zamysłu umożliwiłoby optymalne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na zarządzanie rezerwami.

Niestety dla prawidłowego funkcjonowania potrzebne jest wydanie jeszcze szeregu rozporządzeń, które zgodnie z treścią ustawy mają określać sposoby, ilość, jakość, zakres i sposób rekompensowania tworzenia zapasów obowiązkowych. Brak tych rozporządzeń może spowodować problemy na rynku paliw. Przewidziane delegacje miały na celu stworzenie dojrzałego systemu funkcjonowania rezerw i zasobów. Niewykonanie powierzonych delegacji powoduje, iż na obecnym etapie nie można mówić o istnieniu sprawnego systemu gospodarowania rezerwami. Zapewne powstanie takiego systemu wymuszą ustalenia związane z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Na przeszkodzie stworzenia pożądanego z punktu widzenia gospodarki i obronności kraju, systemu gospodarowania rezerwami stoi sytuacja gospodarcza Polski. Z problematyką tworzenia i utrzymania rezerw są związane określone koszty tych działań. W układzie rodzajowym koszty utrzymania rezerw można ująć w następujących grupach: amortyzacja (odzwierciedla zużycie rzeczowych środków trwałych i przedmiotów trwałego zaangażowania w utrzymanie rezerw tj. budynki, budowle magazynowe, środki transportu, maszyny itd.), zużycie materiałów–paliw–energii (są związane z kosztem ogrzewania, oświetlania, użytkowania urządzeń magazynowych itd.), usługi obce (to remonty, transport itd.), wynagrodzenia (obejmują wydatki płacowe dla personelu itd.), narzuty na wynagrodzenia (obejmują ubezpieczenia społeczne, świadczenia socjalne itd.) i inne koszty (są to podatki od nieruchomości, środków transportu itd.). Można przyjąć jeszcze inne podziały kosztów np. ze względu na miejsce ich utrzymania. Dotychczas koszt utrzymania rezerw waha się na poziomie 5% ich wartości.

Całkowity koszt utrzymania rezerw państwowych spoczywa na budżecie państwa, dlatego ich poziom będzie stanowił odbicie sytuacji gospodarczej kraju. Tworzy to pewną paradoksalną sytuację, im gospodarka jest słabsza, bardziej wrażliwa na szereg zagrożeń, tym bardziej potrzebuje oparcia w rezerwach. Jednak jej słabość powoduje, iż nie jest w stanie stworzyć wymaganego poziomu rezerw i odbija się to na skutecznym przezwyciężaniu sytuacji kryzysowych. Wydaje się, że problem w tym przepadku polega na znalezieniu takiego poziomu rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw, który najlepiej równoważyłby potrzeby wynikające z założeń bezpieczeństwa państwa i jego możliwości ekonomicznych.

2.1.4. Postęp naukowo-techniczny

Za truizm można uznać tezę, że podstawowym czynnikiem mającym decydujący wpływ na bezpieczeństwo naszego kraju jest wszechstronny, odpowiednio ukierunkowany rozwój kraju. Im większym (ilościowo i jakościowo) oraz sprawniejszym potencjałem dysponuje państwo, tym lepiej może zorganizować swoją obronność, tym chętniej przyjmowane będzie do ponadpaństwowych wspólnot obronnych.

Bezpieczeństwo państwa warunkuje przede wszystkim stan zagrożenia oraz możliwości przeciwdziałania tym zagrożeniom. Dlatego każde państwo, w tym również nasz kraj, musi zbudować system obrony, zdolny do zapobiegania, a w razie potrzeby, przeciwdziałania istniejącym zagrożeniom. Nie ulega wątpliwości, że zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom jest bardziej wiarygodne, gdy państwo realizuje je wspólnie z innymi państwami, a więc w sojuszu.

Powszechnie aprobowana teza, że nauka jest motorem rozwoju, sprawdza się również w obszarze bezpieczeństwa (zwłaszcza w odniesieniu do postępu naukowo-technicznego) zarówno w zakresie dotyczącym określenia rodzajów i rozmiarów zagrożeń, jak i tworzenia (utrzymywania) systemu obrony państwa zdolnego do zapobiegania i przeciwdziałania owym zagrożeniom. Dlatego wszelkie podstawowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa kraju należy opierać na wynikach przeprowadzonych badań naukowych.

Problematyka szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa dotyczy w zasadzie wszystkich dziedzin jego życia i działalności. Podobnie przedstawia się ten problem w obszarze nauki. W zasadzie nie ma nauki, która nie powinna rozpatrywać problematyki bezpieczeństwa, naturalnie z określonego, właściwego dla niej punktu widzenia. Oznacza to, że rozpatrując problem bezpieczeństwa państwa należy oceniać możliwości całej nauki do podejmowania zadań w tym zakresie.

Na pracę naukową istotny wpływ wywiera z jednej strony polityka naukowa, a w niej określenie priorytetów, z drugiej natomiast – formy i sposoby jej finansowania.

Sprawa określania priorytetów w nauce jest sprawą skomplikowaną, trudną i delikatną. Niemniej jednak żadnego rządu, nie stać na rozdawanie pieniędzy, także na badania naukowe, bez chociażby próby określenia w jakich dziedzinach najbardziej potrzebny jest postęp naukowo-techniczny, ekonomiczny. Działając w warunkach ograniczonych środków, nieokreślenie priorytetów jest podstawowym błędem. Nawet najbogatszy rząd Stanów Zjednoczonych działa w warunkach ograniczonych środków w stosunku do możliwej gamy badań (np. program kosmiczny, walka z AIDS). Czy tego chcemy czy nie, rzeczywiste ustalenie priorytetów rozpoczyna się już na etapie podziału ogólnej sumy pieniędzy przeznaczonych na badania; na takie cele jak: badania w kraju, współpraca naukowa z zagranicą, inwestycje.

Zdając sobie w pełni sprawę z istniejącej w kraju sytuacji, należy z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że wśród priorytetów badawczych musi się znaleźć problem bezpieczeństwa państwa. O ile nauka nie wypracuje[45], a odpowiednie instytucje nie wdrożą wypracowanych w tym obszarze rozwiązań, pod znakiem zapytania może stanąć istnienie nie tylko działalności naukowej, lecz nawet samego organizmu państwowego.

Kiedy w 1989 roku pojawił się zamysł reformy ustroju nauki w Polsce, powstał projekt utworzenia Komitetu Badań Naukowych. Komitet miał zapewnić z jednej strony konieczną kontrolę państwa nad wydawaniem państwowych pieniędzy, a z drugiej – prawo uczonych do samorządnej i autonomicznej decyzji w tych właśnie sprawach.

---

[45] Ważnym problemem z zakresu polityki gospodarczo-obronnej państwa są działania na rzecz wdrożenia i utrzymania odpowiedniego poziomu postępu naukowo-technicznego w obszarach związanych z obronnością państwa.

Były przewodniczący KBN prof. W. Karczewski w „Nauka i Przyszłość" stwierdza: „Prawie nikt nie rozumie, że inwestowanie w naukę nie jest inwestowaniem w uczonych, lecz w poziom techniczny, intelektualny i kulturowy społeczeństwa, w międzynarodowy prestiż kraju – a może przede wszystkim inwestowaniem w gospodarkę i bezpieczeństwo kraju.

Amerykanie wyliczyli, że każdy dolar włożony w naukę przynosi 50% zysku (w wysokich technologiach nawet 650%). My wciąż uznajemy naukę za luksus na który nas nie stać". W Raporcie o stanie Komitetu Badań Naukowych[46] z 1993 roku stwierdza się, że „w międzynarodowych rankingach nauka polska jest sytuowana na 16 miejscu w świecie. Najwyżej są oceniane badania podstawowe (chemia, fizyka, matematyka oraz niektóre nauki przyrodnicze, medyczne i humanistyczne, np. architektura). Gorzej wypadają badania stosowane (do których w większości zaliczane są nauki związane z bezpieczeństwem państwa), a zwłaszcza wdrożenia; pozostajemy w tyle w zakresie promocji wyników badań, transferu i komercjonalizacji technologii".

Zasadniczym wyrazem poziomu naukowo-technicznego w zakresie obronności państwa jest jakość uzbrojenia i wyposażenia - sprzętu technicznego znajdującego się w siłach zbrojnych. Pod tym względem polska armia zdecydowanie odbiega od standardów europejskich. Wskaźnik nowoczesności zasadniczych kategorii uzbrojenia kształtujący się na poziomie 30-40% uznać należy za niezadowalający. Przy tym większość podstawowego uzbrojenia będącego w eksploatacji przekroczyła połowę docelowych resursów technicznych

Mamy wielu światowej sławy uczonych i pewną liczbę wspaniałych ośrodków naukowych, ale mamy także niemały obszar pseudonauki i niemałą liczbę ośrodków naukowych, które prawdziwej nauki nie wykonują i nie prowadzą żadnej znaczącej działalności naukowej. Mamy całe dziedziny, szczególnie w naukach społecznych i humanistycznych, które były przez lata deprawowane dla doraźnych celów politycznych i które wciąż jeszcze odczuwają skutki tamtych lat.

Szalenie podupadła krytyka naukowa, która jest istotą działalności naukowej. W wyniku upadku krytyki naukowej i tym samym zaniku mechanizmów samo regulacyjnych, część środowiska naukowego uległa pewnej demoralizacji. Jeśli zaś

---

[46] Por. Raport o stanie Komitetu Badań Naukowych w„Sprawy Nauki" 1993 nr 5, s.3.

chodzi o warsztaty naukowe, to do niedawna, a niektóre nawet do dzisiaj mogą być filią muzeum i techniki.

Ocena stanu nauki i jej możliwości w zakresie postępu naukowo-technicznego są, patrząc z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, bardzo istotne, gdyż, o czym była mowa, każda nauka powinna rozwiązywać problemy bezpieczeństwa stosowanie do swoich możliwości.

Dzielący nasz kraj dystans w technice wojskowej zmusza do podejmowania prac rozwojowych i produkcji uzbrojenia dorównującego przynajmniej standardom światowym. Z planowanych i możliwych do pozyskania środków na ten cel widać, iż nie będzie stać naszego kraju na samodzielne prowadzenie kosztownych prac badawczo-rozwojowych. Czynnikiem pogarszającym sytuację w tym obszarze jest dodatkowo to, iż musielibyśmy zaczynać praktycznie od postaw. Konieczne jest bowiem uruchamianie przez przemysł zbrojeniowy produkcji przyszłościowej, która poprawi wartość bojową Wojska Polskiego, a jednocześnie będzie stanowiła pewny produkt eksportowy. W obecnej sytuacji tego przemysłu jednak bez szerokiego wsparcia całego krajowego zaplecza badawczo-rozwojowego jest on w stanie uruchomić jedynie produkcję licencyjną bądź koprodukcję.

Opóźnienia te mają miejsce w sytuacji zacieśniania się w Europie Zachodniej współpracy w dziedzinie prac badawczo-rozwojowych i produkcji sprzętu specjalnego. Powstała w związku z tym organizacja Niezależna Europejska Grupa Programowa podejmuje działania na rzecz stworzenia wspólnego europejskiego rynku opartego na zasadach wolnego handlu i równych praw. Wysiłki tej organizacji zmierzają do zacieśnienia współpracy w dziedzinie rozwojowej i produkcji nowego uzbrojenia, a w konsekwencji do stworzenia silnego europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Przyczyną powstania Niezależnej Europejskiej Grupy Programowej było dążenie do obniżenia kosztów opracowania nowoczesnych systemów oraz wyeliminowanie dublowania się prac przez poszczególne kraje NATO[47]. Koncepcja wspólnej realizacji prac naukowo-badawczych zrodziła się już na początku lat 80-tych (w 1982 roku). Jej efektem w 1989 roku była już realizacja 60 programów w trybie

---

[47] Na przykład koszt opracowania czołgu LEOPARD - 2 wyniósł około 1 mld USD, natomiast badania rozwojowe śmigłowca PAH około 2-3 mld DM.

współpracy międzynarodowej, poza wieloma pracami prowadzonymi w kooperacjach dwustronnych[48].

Przedstawione przyczyny spowodowały przyśpieszenie powołania do życia Komitetu Badań Naukowych. Ważnym elementem filozofii KBN jest też jawność działania. Środowisko będzie mogło zapoznać ze wszystkimi decyzjami Komitetu, w tym z listą przyznanych grantów. Praca przy podniesionej kurtynie wymaga ogromnej odpowiedzialności, pozwoli jednak uniknąć wielu wypaczeń".

Uznając istotny wpływ postępu naukowo-technicznego dla kształtowania gospodarczych podstaw obronności państwa, przyjęto zasadę wspierania badań naukowych przyczyniających się do jakościowego i ilościowego umacniania obronności kraju. Państwo zadeklarowało się wspierać rozwój tych nauk które się do tego przyczyniają, poprzez finansowanie ich zarówno z nakładów ogólnych na naukę, jak i ze środków własnych podmiotów realizujących zadania obronne. Zadeklarowano na ten cel wydatki rzędu 3-4% budżetu MON.

W praktyce w minionych latach zamierzenia te nie zostały potwierdzone. Nie udało się zintensyfikować działalności naukowo-badawczej na rzecz obronności prowadzonych w 11 wyspecjalizowanych naukowych placówkach wojskowych oraz na prace wdrożeniowe w przemyśle. Wydatki MON przeznaczone na ten cel, to jest na badania naukowe i rozwój nowoczesnych technologii w ostatnich latach systematycznie obniżały się, bo z poziomu około 2% budżetu wojskowego w 1988 roku, do 1,5% w 1990 roku i 0,7% w 1993 roku do 0,5% w 1998 roku.

Również znacznemu ograniczeniu uległo dofinansowanie przez Komitet Badań Naukowych wojskowych placówek naukowych które prowadziły badania na rzecz gospodarki narodowej. Wiązało się to z faktem coraz mniejszego przeznaczania środków na naukę. Jeśli w 1988 roku wynosiło ono 0,8% budżetu państwa, to już w 1990 roku 0,2%, a w 1993 roku 0,15%. Spowodowało to konieczność ograniczenia zakresu prac badawczo-rozwojowych tylko do najistotniejszych; wydłużenia się w czasie badań uznanych za niezbędne do kontynuowania, redukcję personelu naukowego i pomocniczego, wstrzymanie wielu prac inwestycyjnych oraz ograniczenie zakupów materiałów pomocniczych. Oznacza to w praktyce nikłe

---

[48] Por. P.Nowak, Konieczna jest korekta strategii rozwoju sił zbrojnych. Pieniądze dla wojska, w: "Rzeczpospolita" 1995, nr 69

perspektywy modernizacji naszego uzbrojenia i przyszłości narodowego przemysłu obronnego.

Z analizy dostępnej literatury wynika, że nikt nie prowadził dotychczas całościowych badań nad szeroko rozumianymi naukami w zakresie bezpieczeństwa państwa. Nauki te rozwijają się w obszarach za które określone instytucje (ministerstwa, akademie, uczelnie, instytuty, zakłady naukowe itp. ponoszą odpowiedzialność wobec nadrzędnych instancji. Dotyczy to m.in. takich rodzajów bezpieczeństwa, jak militarne, publiczne i ekologiczne, a w określonym stopniu również polityczne i ekonomiczne, nie rozpatrywano z punktu naukowego, lub prawie nie badano zagadnień niemilitarnych. Wynika to głównie z braku instytucji, która ukierunkowałaby działalność naukową we wszystkich obszarach bezpieczeństwa państwa. Instytucją dyscyplinującą badania naukowe w Polsce jest, co już przedstawialiśmy, Komitet Badań Naukowych, który de facto finansuje w zasadzie wszystkie badania naukowe w kraju, lecz czyni to na podstawie zgłoszonych prac, a nie prac, które z różnych przyczyn (m.in. braku chętnych do podjęcia pracy) nie zgłoszono, a ze względu na bezpieczeństwo państwa są one niezbędne.

Z przedstawionych rozważań wynika szereg wniosków. Istniejący system kierowania nauką w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wymaga usprawnienia. Należałoby określonej instytucji państwa powierzyć ukierunkowanie badań, dotyczących bezpieczeństwa państwa. Instytucja ta powinna być odpowiedzialna przed wyższymi instancjami za: opracowanie polityki naukowej w zakresie bezpieczeństwa państwa, w tym określania priorytetów oraz prowadzenie działalności zmierzającej do rozwoju tych nauk. Wymagałoby to jednak dokonania odpowiednich zmian organizacyjnych, a przede wszystkim powołania kompetentnych osób do pracy w tym zakresie. Należy dodać, że próby powołania takiej komórki przy Polskiej Akademii Nauk w minionym okresie nie powiodły się.

Istniejący od kilku lat system finansowego zabezpieczenia badań w zakresie bezpieczeństwa realizowany głównie przez Komitet Badań Naukowych należałoby uznać za właściwy, tym bardziej, że widząc swoje niedomagania, jest on stosownie do potrzeb reformowany. Należałoby jednak dążyć do sytuacji w której wszystkie prace badawcze niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa byłyby przez ten Komitet akceptowane. Warunkiem uzyskania odpowiednio uzasadnionych rozwiązań

naukowych w zakresie bezpieczeństwa kraju jest zdolność nauki do wykonania ciążących na niej zadań. Zależy ona głównie od:

- ludzi, którzy rozwiązują określone problemy naukowe, ich kwalifikacji oraz związków między nimi w trakcie prac badawczych;
- metodologii (metodyki, metod) pracy naukowej, to jest jej wpływu na racjonalność i prawidłowość rozwiązań badawczych;
- przyjętego systemu kierowania działalnością naukową uwzględniającą zależność rozwiązań naukowych od prognozowania, programowania, planowania, organizowania, pobudzania i kontrolowania tej działalności.

Podmiotem wpływającym w zasadniczy sposób na rozwój pracy są ludzie. Uprawianie działalności naukowej wymaga bowiem wiedzy, umiejętności, a nawet talentu, lub przynajmniej zamiłowania. Chodzi tu przede wszystkim o bardzo głęboką wiedzę z zakresu obranej specjalności: gruntowną wiedzę w obszarze uprawianej dyscypliny naukowej oraz dużą orientację w dziedzinie nauki, w skład której dana (uprawiana przez pracownika naukowego) dyscyplina wchodzi.

Równolegle ze zdobywaniem wiedzy merytorycznej niezbędne jest opanowanie wiedzy metodologicznej. Bez niej, a także nabycia umiejętności posługiwania się nią nie można współcześnie rozwijać nauki, a co za tym idzie uzyskiwać liczących się rozwiązań. Samodzielny pracownik naukowy musi ponadto być dobrym organizatorem (kierownikiem) prac naukowych (naukowo-badawczych). Wiedzę i umiejętności w tym zakresie musi także opanować i doskonalić w procesie rozwijania swej osobowości. W działalności naukowej, w interesującym nas obszarze dużą rolę odgrywa znajomość funkcjonowania systemu obrony państwa.

Zdobycie zasygnalizowanej tu wiedzy teoretycznej oraz umiejętności praktycznych nie wystarcza jednak, aby zostać wybitnym naukowcem. Istotne znaczenie ma również talent (uzdolnienia), rozumiany jako niezwykłe (ponadprzeciętne) zdolności twórczego myślenia. Według powszechnej opinii naukowców, prowadzenie pracy naukowej wymaga również swego rodzaju powołania; poświęcania swego czasu, a nieraz własnych środków materialnych. Praca naukowa powinna być przygodą intelektualną, która całkowicie absorbuje tych, którzy się jej poświęcają i to nie dla próżnej sławy, ani nie wyłącznie dla korzyści materialnej.

Każdy z przedstawionych tu obszarów wiedzy, umiejętności i zdolności (talentu) należy doskonalić (rozwijać), bowiem zgodnie z powszechnie znaną maksymą, która w obszarze nauki na znaczenie szczególne, „Kto stoi w miejscu, ten się cofa". W związku z tym podnoszenie kwalifikacji jest szczególnym obowiązkiem ludzi nauki, wymaganiem etyki naukowca. Najlepszą formą kształcenia pracowników naukowych jest ich udział w badaniach, a więc doskonalenia przez pracę. Praca ta nie powinna być jednak wykonywana w izolacji. Należałoby dążyć do tego by była przedmiotem dyskusji, przede wszystkim zaś życzliwej, twórczej krytyki. Pracownik naukowy powinien przejawiać dużą aktywność. Nurtujące go problemy powinien prezentować na różnego rodzaju zebraniach i seminariach. Wsparciem dla postępu naukowo-technicznego w wojsku winno stać się finansowanie prac badawczych w zakresie tzw. Strategicznych Programów Rządowych. Odbywać ma się ono przy wsparciu środków KBN.

Wsparciem dla postępu naukowo-technicznego powinno być także zwielokrotnienie kontaktów zagranicznych w dziedzinie nauki, techniki i infrastruktury wojskowej.Zachodzące przekształcenia w naszym kraju, a także głęboki kryzys w obszarze potencjału naukowo-badawczego (wyrażający się deprecjacją wyposażenia i silnym odpływem kwalifikowanych pracowników) wyraźnie ograniczył wkład nauki w kształtowanie materialnych podstaw obronności kraju. Wyraźnemu osłabieniu uległy przy tym więzi nauki cywilnej z obroną narodową. Cywilne ośrodki naukowe - podobnie jak i wojskowe - miały poważne trudności w odnalezieniu się w nowej rzeczywistości. Mimo występowania potrzeby podejmowania nowych tematów z obszaru obronności kraju nie były one podejmowane ze względu na brak środków na ich wykonanie.

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

Zakłada się, że uzyskanie wysokiej efektywności produkcji zbrojeniowej będzie możliwe dzięki wsparciu instytutów badawczych, funkcjonujących w ramach przedsiębiorstw i wyższych uczelni, którym za pośrednictwem KBN państwo zlecać

będzie dodatkowe opracowania ważnych dla obronności projektów zbrojeniowych, w oparciu o oferty przetargowe.

Radykalne zmiany na korzyść w obszarze postępu naukowo-technicznego przynieść może jedynie:

- rozwijanie działalności naukowo-badawczej w ośrodkach krajowych oraz rozwijanie jej z krajami gwarantującymi korzystne warunki ekonomiczne i polityczne, co wymaga kierowanie na ten cel zdecydowanie większych środków finansowych niż dotychczas;
- uruchomienie w kraju produkcji nowoczesnego uzbrojenia (także licencyjnego), a w przypadku techniki złożonej, wymagającej zaangażowania wielu ośrodków naukowo-badawczych i producentów, w tym również spoza kraju, uruchomienia rządowych programów zbrojeniowych finansowanych z budżetu państwa, niezależnie od nakładów na resort obrony;
- sprowadzenia jedynie wybranej techniki wojskowej z zagranicy, z gwarancją dostaw zapasów części zamiennych, środków bojowych i materiałowych, szkoleniowych oraz - w przypadkach szczególnych - także zapewnienia usług obsługowych i naprawczych.

Ważnym przedsięwzięciem wobec odpływu naukowców jest kształcenie kadry naukowej, które będzie możliwe, jeżeli zarówno w nadrzędnych instytucjach, jak i bezpośrednio w zakładach naukowych zapanuje klimat sprzyjający pracy naukowej, a więc wzajemne poszanowanie i życzliwość. Kształceniu kadry i rozwijaniu przez nią nauki sprzyja właściwa struktura organizacyjna. Na sukces w rozwoju nauki można liczyć w danej specjalności, kompetentny nauczyciel (mistrz), który ma pełną swobodę działania i odpowiednie uprawnienia, pozwalające mu realizować planowane działania naukowe. Realizacja przedstawionych wymagań wymaga likwidacji wszelkiego rodzaju hamulców działalności naukowej. Dotyczą one różnych obszarów.

Działalność naukowa w obszarze obronności związana jest często z różnego rodzaju ograniczeniami spowodowanymi faktem, iż znaczna część przedmiotu badań objęta jest tajemnicą noszącą różny stopień dostępności. Zwiększa to niewątpliwie trudności badawcze, powoduje, że część, szczególnie cywilnych pracowników naukowych woli z tego rodzaju badań zrezygnować.

W tej sytuacji niezbędne jest, nie tylko ograniczenie, lecz nawet, tam gdzie to jest możliwe, usuwanie wszelkich utrudnień w działalności badawczej, a także ustawiczne pozyskiwanie nowych zdolnych ludzi. Pracowników nauki badających obszar obronności należy otoczyć szczególną opieką, zwłaszcza w placówkach, które w istotny sposób przyczyniają się do rozwoju nauki – wzbogacają nasz dorobek. Nauka stale wzbogaca swój dorobek w obszarze metodycznym. Wzbogacenie to stało się nieodzowne również z tego względu, że coraz bardziej staje się złożony przedmiot badań – współczesny system obrony państwa, który obecnie obejmuje wszystkie dziedziny jego życia i działalności. Było to możliwe dzięki coraz większej otwartości tych nauk na metodyczne zdobycze innych dziedzin wiedzy i twórcze ich adaptowanie na własne potrzeby. Wzbogacanie to wyraża się m.in.:

- w doskonaleniu środków metodycznych dotychczas stosowanych;
- w sięganiu po nowe środki, dotychczas w tym obszarze nie stosowane, a dające szansę głębszego poznania związków i zależności zachodzących w dziedzinie bezpieczeństwa kraju.

Doskonalenie metod badawczych dotyczy zarówno zakresu empirycznego jak i teoretycznego. Metody empiryczne umożliwiają uzyskanie nowego materiału faktograficznego, jego uporządkowania i wstępnego opracowania za podstawowe metody empiryczne stosowane w badaniach dotyczących obronności państwa uznaje się: obserwację naukową, eksperyment naukowy, zbieranie sądów (wywiad, ankietowanie), oceny ekspertów, modelowanie fizyczne (np. ćwiczenia doświadczalne). Na teoretycznym etapie badań, w którym chodzi o przetworzenia uzyskanego materiału empirycznego w pojęcia, hipotezy i teorie, przyjmuje się za podstawę takie metody, jak: indukcja, dedukcja, analiza i synteza. Mimo, że metody teoretyczne są bardzo zróżnicowane, służą wspólnemu celowi – dogłębnemu zbadaniu i przetworzeniu materiału empirycznego w teorie naukowe.

Rewolucyjne zmiany, następujące w dziedzinie bezpieczeństwa powodują, że metod określonych w niniejszym materiale jako „tradycyjne" nie można we współczesnych warunkach uznać za wystarczające. Niezbędne jest ich doskonalenie, a równocześnie sięganie po metody „nowoczesne". Do „nowoczesnych" zalicza się przykładowo prowadzenie badań na modelach. Równolegle z symulacyjnymi modelami działań prowadzone są badania wykorzystujące gry komputerowe. Coraz

śmielej sięga się również po analizę systemową i badania operacyjne oraz takie metody szczegółowe jak: teoria prawdopodobieństwa, statystyka matematyczna, prognozowanie liniowe i dynamiczne, teorię masowej obsługi, teorię gier i inne. Natomiast w nietypowych sytuacjach obserwuje się także przejście od intuicyjnych technik do technik heurystycznego rozwiązywania problemów.

Następuje również szybki rozwój teorii podejmowania decyzji, dla której częstym punktem wyjścia jest badanie nietypowych (niestandardowych) sytuacji w jakich podejmowane są decyzje. W badaniach tych stosowana jest również technika komputerowa. Należy się spodziewać, że rozwój w omawianym obszarze nadal zmierzał będzie w kierunku stwarzania badaczom coraz większych możliwości eksperymentowania ma modelach symulacyjnych przez tworzenie określonych systemów „człowiek – komputer" pozwalających łączyć twórcze możliwości człowieka z wielkimi możliwościami systemów komputerowych. Człowiek posiadający zdolność intuicyjnego działania i komputer dokonujący niezwykle szybko operacji obliczeniowych i logicznych oraz posiadający pojemną pamięć, tworzyć będą system zupełnie nowy pod względem jakości. W niektórych państwach tego rodzaju badania są bardzo zaawansowane. Ich adaptacja na nasz grunt jest bardzo wskazana.

Metodyka badań, zarówno ze względu na jej znaczenie dla uzyskiwania właściwych rozwiązań w interesującym nas obszarze, jak i stały rozwój, powoduje konieczność ich popularyzowania wśród naukowców oraz wdrażania do praktyki badawczej. Propagując coraz doskonalsze metody badawcze należy jednak ukazywać nie tylko ich strony dodatnie, ale i ujemne. Generalnie rzecz biorąc trzeba stwierdzić, że „tradycyjne" ujęcie metodologiczne cechuje wieloznaczność terminologiczna oraz trudność w przeprowadzaniu głębokich analiz złożonych problemów. Z kolei ujęcie „nowoczesne", głównie zaś matematyczne powoduje dość często konieczność upraszczania zjawisk. Chodzi więc o to, by do rozwiązywania każdego problemu wyszukiwać najodpowiedniejsze metody oraz umiejętnie łączyć oba podejścia: „tradycyjne" i „Nowoczesne", racjonalnie wykorzystując ich walory. Istotne znaczenie dla rozwoju badań ma umiejętne kierowanie działalnością badawczą. Ze względu na z zasady ograniczone zasoby kadrowe i materialne istotne znaczenie ma wybór właściwych problemów badawczych. Z tego głównie powodu istotnego znaczenia nabiera planowanie działalności naukowej, które powinno się opierać na odpowiednio

opracowanej prognozie i sporządzonym na jej podstawie programie działalności naukowej. W związku z powyższym zarówno prognozy jak i program działalności naukowej należałoby uznać za podstawę procesu planowania.

Prognozy mają na celu określenie przyszłych procesów (uwzględniając tendencje) rozwoju w sposób umożliwiający ich wykorzystanie przez ośrodki planistyczne nie tylko do wytyczania kierunków badań, lecz również sformułowania konkretnych problemów badawczych oraz podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania lub zneutralizowania negatywnych skutków dokonanego wyboru.

Prognozowanie rozwoju nauki, w ramach którego prowadzone są badania na rzecz obronności kraju, jest niezmiernie trudne. Zdaniem niektórych jest to bardziej sztuką niż nauką. Wymaga ciągłego doskonalenia metod prognozowania oraz intensyfikacji badań naukoznawczych. Istotne zmiany w rozwoju prognozowania cyklicznego do ciągłego, umożliwiającego przedstawienie rezultatów „na życzenie".

Właściwie opracowana prognoza rozwoju nauki stanowi rzetelną podstawę do wypracowania optymalnego programu jako dokumentu; podaje się w nim cele i kierunki działalności badawczej oraz zadania, których realizacja zapewni osiągnięcie wytyczonych celów. Formułując programy badawcze należałoby uwzględnić zarówno prace podstawowe, jak i stosowne. W obu wypadkach programy te powinny powstać w wyniku dokonania przemyślanej oceny potrzeb i możliwości kadrowych, technicznych, materialnych, finansowych i innych. Można uznać, że wypracowany na takiej podstawie plan działalności naukowo-badawczej będzie z dużym prawdopodobieństwem zrealizowany. Żyjemy w czasach, w których wysiłki jednego uczonego, prowadzącego długoletnie badania nad wąskim wycinkiem wiedzy, już nie wystarczą. Dominująca obecnie zasada heterogeniczności (niejednorodności elementów systemu) zaleca powoływanie zespołów badawczych do rozwiązywania określonych problemów. Radzi się przy tym tworzyć je w taki sposób, aby członkowie zespołu łącznie reprezentowali zestaw cech intelektualnych wymaganych przy rozwiązywaniu określonego problemu. Powinni to zatem być ludzie o różnych cechach psychicznych, odmiennych charakterach i różnym wieku. Formalnie połączenie ludzi w grupy nie oznacza jednak jeszcze stworzenia zespołu naukowego. Budowę i funkcjonowanie takiego zespołu należy podporządkować znanym w literaturze zasadom i wymaganiom. Umożliwi to stworzenie najlepszego klimatu do

realizacji zadań, nie wystarczy jednak do osiągnięcia sukcesów przez zespół. Wytworzenie twórczej atmosfery w zespole oraz wyzwolenie jego pełnego zaangażowania w daną pracę jest sztuką dobrego kierowania, w której niebagatelną rolę odgrywają: merytoryczna i metodologiczna wiedza kierownika zespołu, umiejętność formułowania i stawiania zadań oraz zapewnienie niezbędnych warunków do ich realizacji a także umiejętność pobudzania członków zespołu do racjonalnej pracy i egzekwowania należytych jej rezultatów.

Spełnieniu tych wymagań służyć także powinna współpraca między decydentem i kierownikiem zespołu badawczego. Chodzi tu zarówno o postawienie przez decydenta zadania naukowego, jak i właściwe zrozumienie go przez kierownika zespołu. Stosownie do celów i zadań badawczych należałoby przy tym (jeśli jest to niezbędne) wyodrębnić określone etapy badawcze i po zrealizowaniu każdego z nich dokonać weryfikacji wyników badań.

Efektywność badań w poważnym stopniu zależy również od wyboru, analizy i wykorzystania informacji naukowych. Organizację informacyjnej obsługi pracowników naukowych uznać należy za jedno z najtrudniejszych zadań kierowniczych. Użyteczność informacji w znacznej mierze zależy od szybkości jej opracowania i przekazywania. Przy obecnej liczbie publikacji bardzo użyteczne okazują się systemy informatyczne. Dążyć by również należało do podnoszenia poziomu krytyki naukowej, której rozwój zapobiegać będzie pojawianiu się prac mało wartościowych. Podnoszeniu jakości prac naukowych służą ponadto sympozja, konserwatoria, sesje i konferencje naukowe. Można je określić mianem najbardziej masowej formy pracy naukowej. Umożliwiają one szeroką wymianę poglądów naukowych na określone problemy. Wymagają jednak pobudzania i prowadzenia twórczej dyskusji. Za konieczne uznać by również należało wprowadzenie zasady obrony prac naukowych przed gremium kompetentnych osób i przyjmowanie tylko prac rzetelnych.

Możliwości dalszego zwiększania potencjału naukowego poszczególnych instytucji badawczych upatrywać trzeba w coraz wyższych wymaganiach w stosunku do kadr przyjmowanych do tych instytucji, obciążeniu ich zadaniami naukowymi (z uwzględnieniem możliwości ich wykonania) i wreszcie – w więzi placówek naukowych (uczelni, pracowników naukowych) z instytucjami decydenckimi,

z innymi placówkami (organami, organizacjami) naukowymi i nienaukowymi, a także placówkami zagranicznymi (to ostatnie wymaga jednak z jednak znajomości języków obcych). Współpraca ta powinna się rozwijać zarówno w zakresie wymiany osiągnięć naukowych, wydawnictw, publikacji i informacji naukowych, jak i co uznać należy za wyższą formę współdziałania w prowadzeniu wspólnych prac naukowo-badawczych.

Osiąganiu celów naukowych nie sprzyja nadmierne zbiurokratyzowanie czynności badawczych. Wszystko powinno służyć postępowi, intensyfikacji pracy naukowej: metody planowania, stawiania zadań, organizowania zespołów, rozwój oprzyrządowania, metody przyjmowania prac i ich finansowania: dobór kadr naukowych i ich rozwój; obsługa i wszechstronne zabezpieczenie działalności naukowej (kancelarie, obieg dokumentów, wyposażenie gabinetów, praca laboratoriów, maszynistek) zgodnie ze znanym powiedzeniem – „nie nos dla tabakiery, a tabakiera dla nosa". Administracja musi stać się pomocnikiem i opiekunem działalności naukowej. Musi stwarzać warunki do prowadzenia rzetelnej pracy badawczej.

2.1.5. Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna

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

Współpraca z krajami postkomunistycznymi w latach 1989-1995 uległa daleko idącej zmianie. W pierwszej kolejności rozpad RWPG i UW przerwał wszelkie powiązania i współpracę o charakterze gospodarczo-obronnym. Z czasem zaczęła być ona odbudowywana, lecz na innych zasadach i w znacznie mniejszej skali. W przeszłości do 1989 roku programowanie rozwoju polskiej produkcji zbrojeniowej podporządkowane było ustaleniom Komitetu Przemysłu Obronnego RWPG i Komitetowi Technicznemu Sztabu Układu Warszawskiego. Organy te bowiem planowały wprowadzenie do produkcji i na wyposażenie nowego uzbrojenia,

przydzielały określoną produkcję oraz ustalały wieloletnie zapotrzebowanie i wielkości wzajemnych dostaw wyposażenia wojskowego.

W związku zaś z nową doktryną obronną oraz dążeniem do przystąpienia naszego kraju do NATO nastąpił rozwój międzynarodowej współpracy z krajami Zachodu.

2.1.5.1. Współpraca gospodarczo-obronna

Po 1989 roku zawarto umowy o współpracy resortów obrony z 23 państwami (stan na 31.08.1994r.) z których część pośrednio dotyczy obszaru gospodarczo-obronnego. Zmiany geopolityczne jakie zaszły w ostatnich latach zasadniczym kierunkiem tych zainteresowań uczyniły obszar państw NATO. Z nim wiążą się obecne polskie priorytety współpracy oraz przyszłe oczekiwania w tym zakresie. Są one ściśle związane z działaniami podejmowanymi przez Polskę o włączenie naszego kraju do NATO oraz z obowiązkami wynikającymi z programu "Partnerstwo dla Pokoju" (PdP)oraz innych programów związanych ze statusem "partnera stowarzyszonego" z Unią Zachodnio Europejską.

Zgodnie z dokumentem ramowym PdP państwa akceptujące ten dokument- w tym Polska - oraz kraje NATO zobowiązały się do wymiany informacji dotyczących kroków podjętych lub podejmowanych w celu zwiększenia przejrzystości planowania obronnego oraz prac nad tworzeniem budżetu[49].

Obszarem szczególnego zainteresowania uczyniono kooperację w przemyśle zbrojeniowym, wymianą handlową sprzętu i uzbrojenia oraz prowadzenie wspólnych badań naukowych i wdrożeniowych w dziedzinie obronności z państwami NATO, Grupy Wyszehradzkiej i z innymi krajami. Oczekuje się, że rozwój tych obszarów współpracy pozwoli na efektywne wykorzystanie potencjałów przemysłu zbrojeniowego państw współpracujących oraz stanie się czynnikiem sprzyjającym budowaniu wzajemnego zaufania.

Realizacja tych zmierzeń winna pomóc w rozwiązaniu podstawowego problemu polskiego przemysłu obronnego jakim jest przestawienie produkcji na technologie zachodnie i poszukiwanie partnerów do współpracy wśród państw zachodnich. Ze

---

[49] Por. Dokument Ramowy, w: Wojsko Polskie. Informator 95, Bellona, Warszawa 1995, s.111.

względu jednak na głęboką dekoniunkturę na światowym rynku uzbrojenia nawiązywanie współpracy z partnerami zachodnimi przebiega bardzo powoli. Dostrzec dają się nawet sprzeczności interesów. Przemysł obronny państw zachodnich mając znaczne rezerwy przejawia raczej skłonności do eksportu gotowych wyrobów lub podzespołów niż do współpracy przemysłowej i kooperacji. Polski przemysł obronny dąży zaś do nawiązania współpracy przemysłowej, poszukując na Zachodzie partnerów, którzy byliby gotowi udostępnić swoją technologię, zaangażować kapitał w unowocześnienie wyposażenia produkcyjnego i w kooperacji podjąć produkcję zarówno na rynek wewnętrzny, jak i na rynki innych państw.

Przykładem tego podejścia jest zawarcie przez pion resortu obrony ds. uzbrojenia i infrastruktury wojskowej porozumienia z Sekretariatem NATO na temat: "Praktyczna współpraca między NATO i RP w kierowaniu programem zaopatrzenia obronnego". W praktyce jednak ogranicza się ona do sondażowych kontaktów pomiędzy przemysłami poszczególnych państw, bowiem nie ma większego poparcia rządowego i gwarancji kredytowych. Wydaje się, że ograniczoność tego typu rozwiązań wynika z faktu niedostatecznej atrakcyjności oferty polskiego przemysłu obronnego dla zagranicznych partnerów.

Zasadą stało się wiązanie kontraktu na zakup sprzętu i uzbrojenia za granicą z koniecznością podejmowania produkcji w kooperacji z którymś z polskich zakładów zbrojeniowych. Najnowsze regulacje ustawowe[50] przewidują, że z tej zasady mogą być zwolnione tylko te umowy na dostawy z zagranicy, których wartość nie przekracza 5000000 euro. W pozostałych wypadkach musi być zawarta umowa kompensacyjna zawierająca bezpośrednie lub pośrednie zobowiązanie zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego. Zobowiązanie offsetowe polega na wniesieniu wkładów do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej lub zawarciu umowy poddostawcy z polskim przedsiębiorcą. Zobowiązanie bezpośrednie dotyczy spółek i przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Umowa kompensacyjna powinna zapewniać:

---

[50] Ustawa z 10 września 1999 r. O niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, Dz. U. Nr 80, poz. 903, z dn. 8.10.1999.

- rozwój polskiego potencjału przemysłu obronnego;
- otwarcie nowych rynków eksportowych lub zwiększenie dotychczasowych;
- przekazanie nowych technologii oraz usprawnień;
- rozwój prac i ośrodków naukowo-badawczych;
- tworzenie nowych miejsc pracy.

Podejmowana w latach 1990-1994 współpraca gospodarczo-obronna w obszarze przemysłu obronnego miała przede wszystkim charakter sondażowo-informacyjny i promocyjny. I tak, w latach 1990-1991 zawarto porozumienie handlowe na wykonanie - jednak w niewielkiej skali - w polskim przemyśle części i zespołów do sprzętu wojskowego oraz elementów amunicji. Dopiero jednak później, bo w latach 1993-1994, zostały zawarte pierwsze poważniejsze porozumienia z partnerami zachodnimi, obejmujące współpracę produkcyjną w oparciu o technologie zachodnie. Pierwsza spółką typu joint venture była spółka Unimor-Ericsson wytwarzająca nowoczesne środki łączności. W dziedzinie elektroniki została zaś nawiązana współpraca ze znaną francuską firmą Thomson. Jednak w przypadku dużych kontraktów, związanych z zaspokojeniem potrzeb naszych sił zbrojnych w zakresie nowoczesnych śmigłowców bojowych, samolotów wielozadaniowych, rakiet przeciwlotniczych, kołowych transporterów opancerzonych, samobieżnych haubic, czy korwet, procedury przetargowe zaczęły się przedłużać i gmatwać, zwiększając koszty i obniżając wiarygodność strony polskiej, jako partnera.

Najwięcej zamieszania towarzyszyło współpracy w ramach programu średniego śmigłowca wielozadaniowego HUZAR. Założenia taktyczno-techniczne opracowano już w 1993 roku. Przewidywały one, że śmigłowiec zostanie wyposażony w rakietowy system przeciwpancerny dalekiego zasięgu (co najmniej 6 km), głowicę obserwacyjno-celowniczą z czujnikiem termowizyjnym pozwalającym na prowadzenie walki w dzień i w nocy, działko kierowane ruchami hełmu pilota, system niezależnej nawigacji i system walki radioelektronicznej. Program miało realizować konsorcjum powołane z 10 polskich firm. W skład weszły między innymi: Zakłady Mechaniczne Mesko, Zakłady Mechaniczne Tarnów oraz Przemysłowe Centrum Optoelektroniki. Systemy uzbrojenia i nawigacji mieli zapewnić zagraniczni dostawcy. Do ogłoszonego w 1995 roku przetargu przystąpiły dwa konsorcja: izraelskie (Elbit-awionika, Rafael- ppk NT-D i Lockheed- działko) i francuskie (Sextant- awionika,

Thomson- ppk HOT-3 i GIAT- działko). Zbyt późne dostarczenie przez francuskie konsorcjum uszczegółowionej oferty (1,5 miesiąca po terminie) spowodowało, że przetarg wygrali Izraelczycy. Pomimo to jeszcze przez rok trwały dyskusje i spory inspirowane przez lobbystów konsorcjum francuskiego oraz amerykańsko-szwedzkiego (Saab Dynamics- awionika, Rockwell- ppk Hellfire, Finnmeccanika- działko), który swoją ofertę przedstawił w marcu 1996 roku[51].

Kontrakt na izraelskie pociski przeciwpancerne NT-D miał być realizowany i finansowany oddzielnie od programu HUZAR. Planowano dostawę 5000 pocisków w latach 2000-2008. Cena jednostkowa pocisku była szacowana na 135tys. zł (55 tys. USD). Realizowany przez ZM Mesko program dostaw miał kosztować 870 mln zł. Zakłady miały uruchomić produkcję głowicy bojowej, silników, głowicy samonaprowadzającej, serwomechanizmu, podzespołów elektronicznych i zapalników. Przewidywano transfer technologii na prawie 200 mln zł. Miał on obejmować technologie głowic bojowych i silników.

W 1997 roku podjęto ostateczną decyzję o wyborze pocisku NT-D. Ze względu na zmianę koalicji rządzącej (AWS zastąpił SLD), która nastąpiła krótko potem, ponownie rozgorzały spory wokół kontraktu z Izraelczykami i nowa administracja postanowiła zbadać sprawę. W marcu 1998 roku został zaniechany program HUZAR ze względu na brak perspektyw powodzenia przedsięwzięcia. Zaczęto rozważać sprzedanie inwestorowi zagranicznemu zakładów PZL-Świdnik i montaż jednego z zachodnich śmigłowców szturmowych (Tiger, Cobra, Mangusta). W tej sytuacji uległo rozwiązaniu konsorcjum izraelskie, ponieważ nie ma już zapotrzebowania na oferowane przez prywatną spółkę Elbit systemy elektroniczne i ich integrację w śmigłowcu. Pozostał państwowy Rafael i jego pociski NT-D. W tej sytuacji Rafael jest zainteresowany rozszerzeniem swojej oferty współpracy o naziemne wyrzutnie pocisków NT-D[52].

Zaniechanie programu HUZAR wywołało liczne komentarze, również za granicą. Prezes brytyjskiej firmy GEC-Marconi uważa, że program powinien być kontynuowany. GEC-Marconi oferuje pakiet środków samoobrony dla śmigłowca. Zaproponowano urządzenie Sky Guardian 2000 ostrzegające o opromieniowaniu

---

[51] Por. T.Hypki, NT-D dla Huzara, w: "Raport" 1997 nr 12, s. 10.
[52] W.Łuczak, Nowy rozdział polskiej historii pocisków NT-D, w: "Raport" 1998 nr 10, s. 28.

radarem i zarządzające działaniem środków obronnych (flary i dipole) oraz wyrzutnie tych środków. Wartość urządzeń instalowanych na jednym śmigłowcu wyniosłaby około 200 000 USD. Huzar mógłby być również wyposażony dodatkowo za około 50 000 USD w urządzenie Laser Warner ostrzegające o opromieniowaniu laserem oraz urządzenia zakłócające działanie głowic termicznych i środków obserwacji. Współpraca z GEC-Marconi mogłaby stworzyć podstawy do zaproponowania Polsce udziału w programie pocisku przeciwpancernego Brimstone (naprowadzanego radarem milimetrowym)[53].

Równolegle w Świdniku trwają prace nad śmigłowcem wsparcia bojowego. Miałaby to być wersja śmigłowca Sokół wyposażona w pociski przeciwpancerne Euromissile HOT-3, system obserwacyjno-celowniczy SFIM Viviane i działko 20 mm francuskiej firmy GIAT. Oficjalne porozumienie o współpracy podpisano w październiku 1999 roku. Zakłada się możliwość modyfikacji uzbrojenia i wyposażenia śmigłowca. Powodzenie współpracy PZL Świdnik i Euromissile może zaowocować eksportem śmigłowców. Zainteresowanie okazali już przedstawiciele sił zbrojnych Austrii[54].

Zainteresowanie zagranicznych przedsiębiorstw lotniczych wykracza poza współpracę w programach nowego śmigłowca bojowego dla naszych sił zbrojnych. Amerykański koncern Boeing zaproponował modernizację śmigłowców Mi-24D/W. Modernizacja miałaby być przeprowadzona pod kątem ujednolicenia wyposażenia śmigłowców HUZAR i Mi-24D/W i ich kompatybilności ze śmigłowcami NATO. Prace modernizacyjne objęłyby nowe radiostacje, celowniki nahełmowe oraz pociski przeciwpancerne Hellfire lub Brimstone. Koszt prac ocenia się na 1,5 do 2,5 mln USD. Partnerem ze strony polskiej byłyby PZL Świdnik. Prace modernizacyjne mogłyby stanowić także ofertę eksportową[55].

Boeing ma również propozycje odnośnie samolotów myśliwskich. W przypadku leasingu bądź zakupu amerykańskich samolotów F/A-18 Boeing deklaruje 100% offset. Rekompensata polegałaby na umieszczeniu w Polsce regionalnego centrum montażu finalnego lub nawet linii produkcyjnej tych samolotów. Boeing będąc głównym udziałowcem w czeskich zakładach Aero Vodochody

---

[53] Informacje, w: „Raport" 1998 nr 5, s. 44.
[54] Por. G.Hołdanowicz, HOT nad Nową Dębą, w: „Raport" 1999 nr 4, s. 16.
[55] Informacje, w; „Raport" 1999 nr 2, s. 48.

deklaruje również poparcie w sprawie sprzedaży Polsce samolotów L-159 ALCA. W ramach umowy na dostawy PZL Mielec i PZL Warszawa mogłyby się stać centrami produkcji skrzydeł i elementów kadłuba. Istnieje też możliwość uczestniczenia polskich zakładów w projektowaniu specyficznych (np. morskich) wariantów samolotu L-159[56].

Kontraktem na dostawy nowego samolotu wielozadaniowego dla Wojsk Lotniczych są również zainteresowane koncerny lotnicze Europy Zachodniej. Koncern DASA i inne koncerny realizujące program Eurofighter 2000 wyraziły w 1998 roku gotowość włączenia polskiego przemysłu lotniczego do swojego programu o ile Polska dokona wyboru tego samolotu jako nowego samolotu wielozadaniowego dla sił powietrznych. DASA zaproponowała również pomoc w modernizacji i dostosowaniu do wymogów operacyjnych NATO samolotów MiG-29. Większość prac modernizacyjnych jest wykonywana w WZL-2 w Bydgoszczy, które kooperują z zakładami na Ukrainie i Białorusi. Najprostszy wariant modernizacyjny obejmuje instalację zachodnich systemów rozpoznania, łączności i nawigacji. Podobny zakres modernizacji oferowany jest dla samolotów Su-22[57].

Duże możliwości współpracy wiążą się z zaspokojeniem potrzeb Wojsk Lądowych. Siły lądowe zgłaszają chęć zakupu około 1200 kołowych transporterów opancerzonych (KTO). W ostatecznych procedurach przetargowych, które uruchomiono w 1994 roku, pozostały trzy firmy zagraniczne i ich trzej polscy partnerzy. W grę wchodziły trzy KTO: Piranha, Pandur i Panhard. Dostawy Piranhy miałby zapewnić szwajcarski koncern Mowag we współpracy z gliwicką grupą pancerną OBRUM (Bumar-Łabędy). Austryjackiego Pandura dostarczyłby Steyr i jego polski partner Huta Stalowa Wola. Francuzi we współpracy ze Starachowicami dostarczyliby Panharda. Procedurom towarzyszył szereg różnych zabiegów mających pozyskać poparcie dla wyboru konkretnego KTO. Były przypadki przekazywania przez firmy transporterów do długotrwałych prób. Pomimo intensywnej działalności zainteresowanych stron, w 1995 roku minister obrony narodowej przerwał przetarg ze względu na ograniczone możliwości finansowe[58].

---

[56] Ibidem.
[57] G.Hołdanowicz, Modernizacja MiG-29, w; „Raport" 1999 nr 3, s. 30.
[58] Por. W.Łuczak, Czy program KTO zostanie ożywiony? w: "Raport" 1999 nr 2, s. 24.

Na tym tle sensacyjnie zabrzmiały pod koniec 1997 roku doniesienia o możliwości przystąpienia Polski do międzynarodowego programu budowy transportera opancerzonego podjętego przez Niemcy, W.Brytanię i Francję. Program był początkowo niemiecki, dopiero w 1993 roku przystąpiła do niego Francja, a w 1996 W.Brytania. Do konkursu przystąpiły dwa konsorcja: Arbeitsgemeinschaft GTK (ARGE GTK) z firmą wiodącą Krauss Maffei Wehrtechnik oraz GKN Defence, MaK Systemgesellschaft i Wegmann, i Team International (TEAM) z wiodącym udziałem Henschel Wehrtechnik, Vickers Defence System, Panhard, KUKA i ALVIS. Projekt ARGE GTK zakłada modułową budowę transportera. Na bazie modułu jezdnego byłyby montowane różne moduły użytkowe zależnie od przeznaczenia pojazdu. W projekcie TEAM możliwe jest jedynie stosowanie różnorodnego wyposażenia dla tej samej wersji bazowej. Polska zgłosiła zainteresowanie tym programem jednocześnie proponując dodatkowe wymaganie pływalności projektowanego KTO. Z polskiej strony w wytwarzaniu pojazdu mogłyby uczestniczyć Huta Stalowa Wola i Bumar-Łabędy. Strona polska rozważa możliwości zarówno udziału w pracach projektowych i produkcji, bądź zakupu licencji i montażu z dostarczanych części. Trudno jednak ocenić szanse Polski na współpracę w tym programie[59].

Wojskom Lądowym potrzebny jest też nowoczesny zestaw przeciwlotniczy. Strona Polska opracowała system, do którego potrzebne są rakiety. O zamówienie konkurują dwie firmy: południowoafrykańska Denel-Kentron i szwedzki Celsius. Trudności finansowe firmy Celsius skłaniają stronę szwedzką do zaproponowania polskim firmom wspólnego sfinansowania programu pocisku Bamse. Przyszłość tego programu jest jednak niepewna. Natomiast koncern Denel-Kentron jest gotów przekazać technologię produkcji rakiet SAHV-3 i oprócz tego zamówić w polskich zakładach kontenery startowe oraz wyrzutnie pocisków dla swoich sił zbrojnych i na eksport. Istnieje również możliwość rozszerzenia współpracy o pociski morskie, przeciwpancerne i powietrze-powietrze[60].

Jednym z niewielu przetargów zakończonych powodzeniem był wybór w 1999 roku brytyjskiej armaty 155 mm AS90, zgodnej ze standardem NATO. Na powodzenie przetargu miało niewątpliwie wpływ nasze wejście do Sojuszu.

---

[59] Projekt GTK/MRAV/VBCI z polskim udziałem, w: "Raport" 1998 nr 2, s. 16.
[60] Por. W.Łuczak, Nowa odsłona zmagań o rakiety Loary, w: "Raport" 1999 nr 10, s. 12.

W ostatecznym przetargu odrzucono ofertę armaty samobieżnej PzH 2000 niemieckiej spółki Krauss-Maffei Wegmann. Spółka proponowała uruchomienie w Polsce produkcji armaty na bazie powołanej w tym celu polsko-niemieckiej spółki typu joint venture. Spółkę tworzyłyby: Huta Stalowa Wola (40% udziałów wniesionych w postaci części bazy produkcyjnej), Krauss-Maffei Wegmann (40% akcji) i Bank Rozwoju Eksportu (20%). Krauss-Maffei Wegmann deklarował chęć zwiększenia swoich udziałów i włączenia również innych polskich spółek. Podwozie mogłoby być modyfikowane przy udziale OBRUM Gliwice. PZL Wola mogłyby dostarczać jednostkę napędową. Cały program dałby bezpośrednio i pośrednio pracę dla 4000-5000 ludzi przez kilka lat. Koszt wyprodukowanej w Polsce armaty wynosiłby około 6 mln DM[61].

Umowa podpisana z brytyjskim GEC-Marconi zapewnia transfer technologii budowy wież systemu armaty AS90 Braveheart z lufą o kalibrze 155 mm i długości 52 kalibrów. Wieże będą montowane w Hucie Stalowa Wola na polskich podwoziach Kalina opracowanych w OBRUM Gliwice. Na początku lufy będą dostarczane przez brytyjski Royal Ordnance. Wartość zawartego kontraktu ocenia się na około 200 mln USD do 2012 roku. Za wyborem armaty AS90 przemawiały następujące istotne cechy systemu:

- autonomiczna wieża umożliwiająca jej integrację z polskim podwoziem;
- AS90 jest systemem sprawdzonym w armii brytyjskiej i posiada opinię najbardziej niezawodnej broni;
- brytyjska armata jest lżejsza od niemieckiej PzH 2000 i nie wymaga mostów dla pojazdów 60 tonowych.

Bardzo ważne jest to, że produkcja wszystkich komponentów wieży będzie realizowana w polskich zakładach i będzie można oferować armatę na eksport[62].

Również pozytywnym przykładem współpracy gospodarczo-obronnej jest uruchomienie licencyjnej produkcji radiostacji taktycznych systemu PRG4G: TRC9200-3 i TRC9500-3 koncernu francuskiego Thomson-CSF. Pierwszy etap produkcji obejmuje montaż z elementów, następny opanowanie seryjnej produkcji[63].

---

[61] Por. Krauss-Maffei Wegmann stawia na Polskę, w: „Raport" 1999 nr 4, s. 20.
[62] Por. W.Lawrence, Brytyjska AS90 triumfatorką polskiego przetargu artyleryjskiego, w: "Raport" 1999 nr 5, s. 18.
[63] Por. W.Łuczak, Korwety, miny i ... radiostacje, w: "Raport" 1999 nr 2, s. 35.

Wojsko Polskie potrzebuje też nowoczesnych ciężarówek. Dotychczasowe zamówienia były realizowane głównie w oparciu o dostawy z zakładów samochodowych Star i Jelcz. Ich ciężarówki są już przestarzałe i nie wiele pomoże im zastosowanie silników Mercedesa w starach i Steyra w jelczach. Aby sprostać współczesnym wymaganiom i zagranicznej konkurencji polskie zakłady samochodowe muszą rozszerzać współpracę gospodarczą z wiodącymi firmami. Potrzebne są silniki wysokiej mocy i układy napędu na wszystkie osie. Zaczątki takiej współpracy już istnieją. Mercedes ma udziały w holdingu Sobiesław Zasada Centrum S.A., który jest właścicielem zakładów Star i Jelcz. Volvo wzniosło we Wrocławiu fabrykę podzespołów, a Steyr prowadzi w Poznaniu montaż swoich wyrobów[64].

Współpraca gospodarczo-obronna dotyczy również potrzeb Marynarki Wojennej. Zobowiązania naszej Marynarki w zakresie integracji z NATO wymagają wprowadzenia do eksploatacji 6 nowoczesnych korwet w okresie do 2012 roku. Zadecydowano, że będą to korwety produkowane w Stoczni Marynarki Wojennej w oparciu o projekt jednostki modułowej MEKO niemieckiego konsorcjum stoczniowego firm Blohm und Voss, Thyssen oraz Howaldtswerke-Deutsche Werft AG. Uważa się, że najpóźniej w 2002 roku zostanie wyprodukowana pierwsza korweta. Koszt budowy korwet, bez kosztów zakupu śmigłowców stacjonujących na ich pokładach, szacowany jest na ponad 300 mln DM[65].

W sumie całą dotychczasowa współpracę polskiego przemysłu obronnego z przemysłami państw zachodnich należy uznać za incydentalną. Oznacza to potrzebę podejmowania dalszych działań na rzecz jej rozszerzania i przyspieszania.

Przyszłościowe kształtowanie międzynarodowej współpracy gospodarczej w obszarze obronności ukierunkowane zostanie na działania sprzyjające technicznej, proceduralnej i strukturalnej modernizacji naszych sił zbrojnych, zgodnie z standardami NATO.

Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna służyć powinna procesowi faktycznej integracji polskich struktur obronnych z odpowiednimi strukturami NATO. W ramach tej współpracy, Polska zainteresowana jest podjęciem wspólnych działań między innymi w obszarach;: planowania obronnego, systemu zakupów i dostaw,

---

[64] Por. J.Brach, Ciężarówki dla Wojska Polskiego, w:"Raport" 1998 nr 3, s. 14.
[65] Por. W.Łuczak, Korwety, ..., op.cit. , s. 34.

standaryzacji, infrastruktury wojskowej, planowania logistycznego, badania i rozwoju techniki wojskowej oraz ochrony środowiska związanego z działalnością wojskową.

Specyficznym obszarem międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej jest także likwidacja uzbrojenia naszej armii zgodnie z ustaleniami rozbrojeniowymi Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE). Traktat o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych W Europie przyjęto podczas nadzwyczajnego spotkania odbywającego się w ramach KBWE (obecnie OBWE) 19 listopada 1990r. w Paryżu. Dokument ten wszedł w życie jednak dopiero 17 lipca 1992r. Zgodnie z jego ustaleniami określone zostały limity konwencjonalnego uzbrojenia w pięciu zasadniczych kategoriach. Dla każdej grupy państw jak również dla każdego państwa z osobna zostały określone zostały limity uzbrojenia. Pułap narodowy dla Polski przyzwolił dysponować naszym siłom zbrojnym: 1730 czołgami, 2150 bojowymi wozami opancerzonymi, 1610 środkami artyleryjskimi, 460 samolotami bojowymi i 130 śmigłowcami uderzeniowymi oraz dodatkowo 30 samolotami bojowymi bazującymi na lądzie w ramach lotnictwa morskiego wchodzącego w skład Marynarki Wojennej. Traktat zobowiązał Polskę do redukcji nadwyżek uzbrojenia w ciągu 40 miesięcy -w trzech etapach. Ich wielkość została określona na: 1120 czołgów, 301 bojowych wozów opancerzonych, 741 środków artyleryjskich o kalibrze 100 mm i powyżej, a także 61 samolotach bojowych. W praktyce poza zobowiązaniami traktatowymi zredukowane zostały transportery opancerzone TOPAS i czołgi pływające PT-70 oraz znacznie zmniejszono nie objętych limitem redukcyjnym stan liczebny SKOTÓW. Poza wymaganiami traktatowymi z eksploatacji wyłączono także część samolotów bojowych ze względu na ich zużycie. Całość procesu redukcji odbywa się pod nadzorem międzynarodowych inspekcji. W okresie obowiązywania traktatu w naszym kraju przebywały 42 zespoły inspekcyjne, które skontrolowały 64 obiekty weryfikacyjne, zaś w dotychczasowych redukcjach uczestniczyło około 20 inspekcji. W tym samym czasie polscy inspektorzy przebywali na terenie 60 obiektów weryfikacyjnych (z czego blisko 1/3 znalazła się w państwach byłego ZSRR), natomiast 10 zespołów udało się bezpośrednio do miejsc, w których przeprowadzono redukcję.

2.1.5.2. Handel zagraniczny sprzętem specjalnym

Polski przemysł obronny dysponujący wysokiej klasy kadrami, technologią i potencjałem jest zdolny do zaspokojenia w znacznym stopniu potrzeb nie tylko naszej armii ale również potrzeb kontrahentów zagranicznych. Z roli tej wywiązywał się należycie w praktyce do końca lat 80-tych. Polską specjalnością były czołgi, broń strzelecka oraz amunicja. Szeroki zbyt za granicą znajdowały urządzenia radiolokacyjne i łączności. Nie było również kłopotów ze zbytem okrętów desantowych i małych okrętów pomocy technicznej. Odbiorcami sprzętu specjalnego były państwa UW oraz państwa Bliskiego i Dalekiego Wschodu.

Przełom lat 80-tych i 90-tych przyniósł radykalne zmiany na politycznej i militarnej mapie świata. W ślad za tym zaczął się kurczyć gwałtownie popyt na światowym rynku broni. Jeśli w 1987 r. zakupy na nim wyniosły 45,87 mld USD, to w 1992 r. już tylko 18,2 mld USD (wg cen stałych z 1990r.). Spadkowi popytu na broń towarzyszyło jednocześnie zaostrzenie się konkurencji na rynku międzynarodowym. Powszechnym stało się oczekiwanie pozyskania tanich ofert ale jakościowo wysokich, połączonych z przepływem kapitału i transferem najnowszej technologii. Konsekwencją takiej sytuacji stały się trudności rozwojowe przemysłu zbrojeniowego w wielu krajach na całym świecie[66].

Sytuacja ta zderzyła się z mającym miejsce w tym czasie załamaniem się wewnętrznego rynku zamówień dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Osłabienie wewnętrznych zamówień, będących w istocie wizytówką możliwości eksportowych - wywarło także negatywny wpływ na eksport uzbrojenia. Trudno bowiem wymagać by zagranica zamawiała polskie uzbrojenie, skoro nie chce go kupować własna armia.

W latach 1989-1995 polski przemysł zbrojeniowy utracił wiele rynków zbytu - zwłaszcza oraz w krajach byłego UW i byłego ZSRR oraz na Bliskim i Dalekim Wschodzie. Konsekwencją tego stał się radykalny spadek eksportu uzbrojenia. Wyraźnie ograniczyły zakupy kraje należące do byłego UW i byłego ZSRR, których popyt w polskich zakładach sięgał około 40% ich produkcji. Dla przykładu, jeśli ZSRR jeszcze w 1988 roku zakupił 200 śmigłowców Mi-2 i 300 samolotów AN-2, to w 1990 r. kraj ten zakupił tylko 17 śmigłowców i 19 samolotów. Zaznaczyć trzeba, iż

---

[66] Por. M.Grzybowski, Wielkie odchudzanie. Trudny handel bronią, w: "Życie Gospodarcze" 1995 nr 26.

za część odebranego sprzętu wschodni odbiorca w ogóle nie zapłacił. Ogółem w 1993 r. polski eksport był on prawie 7 krotnie niższy niż 1988 roku. Pozycja naszego kraju jako eksportera broni na świecie została wyraźnie osłabiona i plasowała się poza pierwszą piętnastką. Według danych SIPRI udział Polski w światowym handlu bronią nie przekracza 1%.

2.1.5. 3. Kontrola obrotu bronią i technologiami militarnymi

Istotnym problemem międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej jest nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi. Został on również dostrzeżony w polskiej rzeczywistości. W ślad za tym zostały podjęte zostały prace nad krajowym systemem kontroli obrotu z zagranicą zaawansowanymi technologiami przeznaczonymi zarówno dla wojska, jak i do celów cywilnych. Ten kierunek postępowania jest zbieżny ze zmianami w światowym systemie kontroli obrotu sprzętem specjalnym. Wyrazem tego jest rozwiązanie (z dniem 31.03.1994r) Komitetu Koordynacyjnego Wielostronnej Kontroli Eksportu (COCOM) i powołanie w to miejsce otwartej dla wszystkich państw organizacji o roboczej nazwie Nowe Forum. Organizacja ta nie obejmuje kontrolą obrotu sprzętem specjalnym tylko obrotu materiałami i urządzeniami i technologiami, które mogą być użyte do produkcji broni masowego rażenia i środków służących do ich przenoszenia. Produkcja i handel tymi artykułami są kontrolowane przez Grupę Dostawców Jądrowych (GDJ), Grupę Australijską (ustalającą zasady i zakres kontroli eksportu substancji i urządzeń chemicznych i biologicznych) oraz przez Reżim Kontrolny Technologii Rakietowej (MTCR). Członkami dwóch pierwszych organizacji jest również Polska. Prócz tego funkcję kontrolną pełni Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej. Wsparciem dla tych działań jest również Układ o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT) oraz Konwencja o Zakazie Broni Chemicznej. Przynależność Polski do międzynarodowych organizacji kontroli obrotem sprzętem specjalnym daje naszemu krajowi możliwość wpływu na treść międzynarodowych uregulowań tej problematyki.

Współuczestnictwo w kontroli światowego obrotu bronią sprzyja również staraniom naszego kraju o przyjęcie Polski do politycznych i ekonomicznych struktur Zachodu - zwłaszcza do Unii Europejskiej i NATO, których to kraje członkowskie

mają wspólne uregulowania w dziedzinie eksportowanego sprzętu. Dla Polski praktyczne stosowanie efektywnej kontroli eksportu jest warunkiem dostępu do nowoczesnych towarów i technologii. Skuteczna i odpowiadająca światowym standardom kontrola eksportu produkowanych w naszym kraju towarów i technologii ułatwi bowiem naszemu krajowi dostęp do najnowocześniejszych zagranicznych towarów, technologii i myśli technicznej, co z kolei przyczyni się do poprawy jakości rodzimych towarów, a tym samym zapewni szerszy dostęp do rynków międzynarodowych. Wszystko to ma zaś ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki naszego kraju, a zarazem gwarantuje wiarygodność Polski.

Polski system kontroli obrotu z zagranicą towarów i technologii militarnych[67] opiera się na :

- kontroli eksportu, która sprawdza zgodność warunków eksportu i technologii z wymaganiami ustanowionymi w porozumieniach i zobowiązaniach międzynarodowych;
- kontroli importu, która rejestruje towary i technologie podległe szczególnej kontroli obrotu z zagranicą, w związku z umowami międzynarodowymi;
- kontroli reeksportu która sprowadza się do sprawdzenia dopuszczalności do eksportu towarów i technologii, na które wydano Certyfikat Importowy;
- kontroli tranzytu mającej na celu zapobieżenie nielegalnym transferom towarów i technologii przez terytorium Polski.

Szczególna kontrola obrotu z zagranicą dotyczy zaś:

- ✓ towarów i technologii objętych porozumieniami i zobowiązaniami, dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego;
- ✓ substancji chemicznych, mikroorganizmów, wirusów, bakterii i toksyn oraz urządzeń i technologii, które mogą być zastosowane do produkcji broni chemicznej lub biologicznej;
- ✓ towarów i technologii istotnych dla jądrowego cyklu paliwowego oraz służących do wytwarzania jądrowych urządzeń wybuchowych, - technologii rakietowych;

---

[67] Por. Nadzór nad handlem bronią i technologiami militarnymi (Informacja Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), w: "Przegląd Rządowy" 1995 nr 7-8, s.145.

- ✓ tych towarów i technologii, które są poddane szczególnej kontroli na podstawie zobowiązań międzynarodowych (nie dotyczy to jednak substancji niebezpiecznych i ich odpadów).

Organizacyjnie system kontroli obrotu z zagranicą zaawansowanych towarów i technologii tworzy spójny logiczny układ decyzyjny. Jednostką koordynującą funkcjonowanie tego systemu kontroli obrotu towarami i technologiami militarnymi jest Departament Kontroli Eksportu Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (DKE MWGzZ). Do jego obowiązków należy: kontrola eksportu i importu towarów i technologii, wydawanie certyfikatów i pozwoleń na obrót tymi artykułami, tworzenie banku danych o tym obrocie, kierowanie zespołami kontrolnymi, współpraca z biurami kontroli eksportu w innych krajach oraz działalność szkoleniowa. W tych dziedzinach z MWGzZ współpracują resorty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, przemysłu i handlu, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna, Główny Urząd Ceł oraz Państwowa Agencja Atomistyki.

Jedną zasad funkcjonowania narodowego systemu kontroli jest współpraca administracji państwowej z producentami, eksporterami i importerami towarów. We wspólnym interesie państwo realizuje założenia polityki zagranicznej i strategii gospodarczej, a przedsiębiorstwa i firmy otrzymują dostęp do nowoczesnych technologii, zachodniego kapitału i mogą rozwijać eksport swoich produktów. Taki układ zależności powoduje, że zamiast zagranicznych ekspertów kontrola będzie wykonywana wewnętrznie, przez podmioty gospodarcze pod nadzorem administracji państwowej.

W przedsiębiorstwach zasady systemu kontroli muszą być wpisane do statusu przedsiębiorstwa. Odrębnie i bardzo szczegółowo muszą być także określone prawa i obowiązki poszczególnych pracowników w zakresie kontroli oraz organizacja i sposób działania zespołu kontroli. Odpowiedzialnym zaś za przestrzeganie zasad kontroli obrotu artykułami "wrażliwymi" jest dyrektor lub prezes (w przypadku spółki).

Polski system kontroli obrotu sprzętem specjalnym nie określa natomiast kierunków geograficznych dokąd wysyłka towarów i technologii jest poddana dodatkowej kontroli. Podporządkowuje się w tym względzie zasadom zawartym

w międzynarodowych porozumieniach precyzujących sytuacje i warunki, w których zakłada się odmowę dostaw. Porozumienia te zakładają także wymianę informacji na temat krajów i obiektów szczególnego ryzyka.

Kontrolę obrotu sprzętem specjalnym prowadzi się przy pomocy szeregu dokumentów, odrębnych dla jego przywozu i odrębnych dla jego wywozu. W odniesieniu do importu, pierwszym jest wniosek o wydanie pozwolenia na przywóz lub certyfikatu importowego (wraz z załącznikami), który jest składany przez podmiot ubiegający się o pozwolenie lub certyfikat w DKE MWGzZ. W oparciu o niego wydawane jest pozwolenie na przywóz, certyfikat urzędowy oraz certyfikat weryfikacji dostawcy. Pierwszy z tych dokumentów jest urzędową decyzją DKE, przeznaczoną dla polskich służb celnych, które wpuszczają dany towar na polski obszar celny. Drugi z dokumentów, certyfikat urzędowy jest urzędowym zapewnieniem dla zagranicznych urzędów do spraw kontroli eksportu, że dokładnie opisana w nim partia towaru lub technologia jest przeznaczona do importu na teren Polski, a jej przywóz jest urzędowo kontrolowany oraz, że reeksport może być jedynie dokonany za zgodą DKE. Natomiast certyfikat weryfikacji dostawcy jest urzędowym potwierdzeniem - wydawanym przez urzędy celne, że importer przedłożył wiarygodne dowody dostarczenia i wprowadzenia opisanych w certyfikacie importowanych towarów lub technologii na polskie terytorium. Z kolei jeśli chodzi o eksport sprzętu specjalnego podstawowym dokumentem jest wniosek o wydanie pozwolenia na wywóz składany przez przedsiębiorstwo (przedsiębiorcę) w DKE MWGzZ. W oparciu o niego DKE wydaje pozwolenie na wywóz, która trafia do polskich służb celnych i upoważnia eksportera do wywozu poza terytorium Polski towarów i technologii opisanych w pozwoleniu.

Dokumentów uprawniających do importu i eksportu towarów i technologii nie wydaje się osobom fizycznym i prawnym, nie mającym uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, osobom skazanym przez sąd za naruszenie przepisów ustawy o zasadach szczególnej kontroli obrotu, a także podmiotom, u których naruszenie przepisów umowy zostało stwierdzone przez kontrolę. Odmowa wydania lub cofnięcie już wydanych dokumentów może również nastąpić ze względu na interes gospodarki narodowej, względy bezpieczeństwa i obronności państwa lub z powodu ograniczeń wynikających ze zobowiązań międzynarodowych.

Mankamentem istniejących uregulowań prawnych krajowego systemu kontroli obrotu zaawansowanych towarów i technologii jest również fakt ich wielości. Podstawami prawnymi kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami są:

- Ustawa z 2 grudnia 1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: "Dz.U." 1993 Nr 129, poz.598
- Zarządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 23 marca 1994r. w sprawie ustalenia wykazów towarów i technologii, objętych szczegółowa kontrolą obrotu z zagranicą, w: "MP" 1994 Nr 19 wraz z załącznikiem, poz. 148
- Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 5 sierpnia 1994r. w sprawie określania wzorów upoważnień do przeprowadzenia kontroli przestrzegania warunków obrotu towarami i technologiami, objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: "Dz." 1994 Nr 95, poz. 460
- Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie określenia wzorów wniosków o wydanie certyfikatu importowego, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, dokumentów, które powinny być dołączone do tych wniosków, oraz wzorów certyfikatu importowego, certyfikatu weryfikacji dostawy, pozwolenia na przywóz, wywóz lub tranzyt towarów lub technologii, objętych szczególną kontrolą obrotu w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: "Dz.U." 1994 nr 9, poz.463 oraz "Dz.U." 1994 Nr 131, poz. 668
- Rozporządzenie Ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji obrotu z zagranicą towarami i technologiami objętymi szczególną kontrolą w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi, w: "Dz.U." 1994 Nr 95, poz. 462.

Próbą jego pokonania są prace nad ustawą o obrocie bronią[68], która ma być jedynym i jednolitym dokumentem prawnym regulującym handel bronią z zagranicą. Jej rozwiązania wzorowane są na zachodnich doświadczeniach.

---

[68] Por. Informacja o lipcowych posiedzeniach i pracach Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, w: "Przegląd Rządowy " 1995 nr 7-8, s.65-66.

Do najważniejszych regulacji tej ustawy zaliczyć trzeba: wprowadzenie instytucji polskiej kontroli nad tranzytem broni przez nasze terytorium; udzielanie koncesji (przez MWGzZ) na wyłączność obrotu tego typu towarami w określonym rejonie świata; prowadzenie rejestru wszystkich transakcji handlu bronią.

Ustawa dla osiągnięcia celów będących przedmiotem jej regulacji nakłada szereg zadań na MWGzZ, MON i MSW. W oparciu o urzędników tych instytucji zostać mają powołane specjalne zespoły kontrolne. Ustawa nakłada również na służby celne obowiązek bezzwłocznego informowania MWGzZ o dokonaniu odprawy sprzętu wojskowego. Przewiduje ona również sankcje karne za naruszenie obowiązującego prawa (do 5 lat pozbawienia wolności lub 5 mln nowych złotych grzywny).

2.2. SYSTEM LOGISTYKI OBRONNEJ

2.2.1. Zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa

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

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

narodową. Wobec aktualnej sytuacji w tym zakresie, zadaniem pierwszoplanowym jest powstrzymanie spadkowej tendencji nakładów na obronę narodowa, a następnie sukcesywne ich podwyższanie. W bieżącym roku winny one osiągnąć poziom co najmniej 3% PKB[1].

Istotnym kryterium zdolności obronnych państwa jest poziom liczebny sił zbrojnych, jego wyposażenie i wyszkolenie. Siły zbrojne liczące w końcu lat 80-tych 412 tysięcy żołnierzy (czas "P") i wyposażone w: 3700 czołgów, 5700 transporterów opancerzonych (w tym 2930 bojowych), 4100 wyrzutni artyleryjskich, dział i moździerzy o kalibrze powyżej 100 mm, 1300 środków przeciwpancernych, w tym 440 wyrzutni pocisków przeciwpancernych, 2390 środków przeciwlotniczych, z czego 1310 rakietowych, ponad 1000 samolotów bojowych i szkolno-bojowych, 45 śmigłowców bojowych, 280 jednostek pływających MW różnego przeznaczenia (w tym 130 bojowych) w sytuacji radykalnych zmian geostrategicznych zaistniałych na początku lat 90-tych okazały się armią ociężałą o strukturze uderzeniowej nie odpowiadającej nowym potrzebom[2].

Z początkiem lat 90-tych został on podporządkowany działaniom dostosowawczym do ustaleń wiedeńskich. 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 stopniowa transformację, przyniosła znaczny postęp w tym zakresie, ale nie osiągnięto wszystkich celów stojących przed nią.

---

[1]Por. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1993r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 1994

[2]Charakteryzowała ją: niekorzystna dyslokacja wojsk (60%% potencjału bojowego naszej armii znajdowało się na zachodnich rubieżach Polski, 30%% w części centralnej, a we wschodniej tylko 10%); znaczna ilość wojsk o charakterze zabezpieczającym działania wojsk sojuszniczych (kolejowych, drogowych, przeprawowo-mostowych, ochrony i regulacji ruchu, baz szpitalnych); nadmiernie rozbudowana i w dużej części nienowoczesna baza kwatermistrzowska i techniczna przygotowana do potrzeb prowadzenia działań bojowych z dala od macierzystych źródeł zaopatrywania; niedostosowanie systemów dowodzenia i rozpoznania współczesnych potrzeb oraz niedostateczny poziom automatyzacji procesów dowodzenia; dominacja sprzętu pochodzenia radzieckiego i w sumie mały udział sprzętu rodzimej produkcji; oraz brak narodowego systemu obrony powietrznej.

2.2.1.1. Zaopatrywanie w uzbrojenie i sprzęt wojskowy

Realna skala wydatków obronnych - charakteryzująca się ich systematyczną redukcją - spowodowała, iż w znacznej części przedsięwzięcia te zostały skazane na niepowodzenie. Wyczerpanie rezerw rozwojowych i ograniczone możliwości zmian w strukturze wydatków spowodowały przy tym niebezpieczne zmniejszenie zdolności bojowej naszej armii. Wpływ na ten stan rzeczy, mimo podejmowanych wysiłków miało pogorszenie się wyposażenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt techniczny. W najbliższych latach (1996-2000) ta niekorzystna sytuacją może zostać spotęgowana koniecznością masowego wycofywania znacznej części przestarzałego moralnie oraz zużytego technicznie zasadniczego uzbrojenia i innego sprzętu. Z uwagi na nakłady finansowe, proces wycofywania sprzętu jest szybszy od procesu wprowadzania jego nowych generacji.

Wobec takiego układu sytuacji, jakość uzbrojenia i sprzętu technicznego będącego na wyposażeniu Wojska Polskiego odbiega zdecydowanie od standardów europejskich. Wskaźnik nowoczesności zasadniczych kategorii uzbrojenia utrzymuje się na poziomie 5-25% to jest na poziomie niższym od zadawalającego (30-40%) i zdecydowanie niższym od poziomu w armiach NATO (co najmniej 30-50%)[3]. Większość eksploatowanego podstawowego uzbrojenia armii przekroczyła połowę docelowych resursów technicznych. Zużycie resursów technicznych oraz zaległości remontowe powodują konieczność wycofania poważnych ilości sprzętu rakietowego, radioelektronicznego, lotniczego i łączności. Tą niekorzystną sytuację pogłębia dodatkowo brak części i materiałów eksploatacyjnych, powodując konieczność pozbywania się w przyspieszonym tempie jeszcze zupełnie dobrych egzemplarzy uzbrojenia. Dodać do tego trzeba także, iż znaczna część sprzętu utraciła wiarygodność bojową. Uzbrojenie którym dysponuje polskie wojsko jest w dużej mierze przestarzałe i wyeksploatowane. Sytuacja ta dotyczy wszystkich rodzajów wojsk[4].

---

[3] Por. K.Bartkowiak, Armia bez pieniędzy, w: "Życie Gospodarcze" 1995 nr 25, s.13.
[4] Ibidem, s 12-13.

W wojskach lądowych, w sprzęcie pancernym wymogi nowoczesności spełniają tylko czołgi T-72, pozostałe zaś odbiegają jakościowo od najnowszych standardów światowych. Na ponad 2200 czołgów, tylko nieco ponad 30% stanowią dość nowoczesne (chociaż nie dorównujące najnowocześniejszym) czołgi T-72, ponad 40% będących na wyposażeniu armii czołgów przekroczyło o ponad połowę tzw. normę docelową, a około 5% już ją osiągnęło. W wyniku działań dostosowawczych do limitów wyznaczonych traktatem CFE-1 w dyspozycji polskiej armii pozostanie 780 czołgów T-72, resztę zaś stanowić będą przestarzałe czołgi T-55 M i T-55, które stopniowo, po kilkadziesiąt sztuk rocznie, będą wymieniane na dość nowoczesne "Twarde", a w dalszej przyszłości na czołgi III generacji "Goryl" (jeśli zostanie sfinalizowany program ich produkcji).

Brak jest również nowoczesnych bojowych kołowych transporterów opancerzonych. Spośród będących w użytkowaniu około 45% przekroczyło o ponad połowę czas (liczony na 25-30 lat) swej technicznej eksploatacji. Po redukcji do poziomu wyznaczonego limitami wiedeńskimi nadal na wyposażeniu sił zbrojnych pozostanie około 30% przestarzałych technicznie transporterów opancerzonych typu "Skot". Armia będzie więc potrzebowała kilkuset nowych transporterów. Koniecznością staje się więc wdrożenie do produkcji nowoczesnego transportera opancerzonego[5].

Niski jest również poziom nowoczesności większości sprzętu rakietowego i artyleryjskiego oraz przeciwpancernego. Mają tutaj miejsce jeszcze gorsze proporcje niż w sprzęcie pancernym i opancerzonym. Z będącego na wyposażeniu naszej armii sprzętu artyleryjskiego tylko 30% można uznać jako dość nowoczesny. Spośród środków przeciwpancernych wymóg nowoczesności spełnia tylko 11% środków, a spośród środków przeciwlotniczych tylko 30%.

Także znaczna część sprzętu przeciwlotniczego nie odpowiada standardom europejskim. Zmianę tej sytuacji upatruje się w realizacji programu wprowadzenia nowoczesnych technologii do obrony przeciwlotniczej. W pierwszym rzędzie na uzbrojenie winna zostać wprowadzona nowoczesna rakieta przeciwlotnicza średniego zasięgu. Ponieważ ma być ona elementem wozu przeznaczonego do obrony przeciwlotniczej, wyposażonego ponadto w artylerię lufową i przyrządy wykrywające

---

[5] W tych czynnikach należy upatrywać przyczyn zaistniałych w ostatnich latach katastrof w lotnictwie wojskowym.

cele, realizacja tego przedsięwzięcia nazywana jest kontraktem stuleci, gdyż jego wartość przekroczy 0,5 mld USD. Z propozycją realizacji kontraktu tego zapotrzebowania zgłosili się najpoważniejsi światowi producenci[6].

Podobnie ocenić trzeba sprzęt walki radioelektronicznej i łączności, który należy do najbardziej przestarzałych i zdecydowanie ustępujący standardom światowym.

Jeszcze gorszy jest poziom nowoczesności sprzętu WLiOP. Charakteryzuje go niski wskaźnik nowoczesności w grupie samolotów bojowych, przede wszystkim ze względu na mocno zużyte resursy eksploatacyjne. Będące na wyposażeniu naszej armii samoloty w 15% spełniają wymogi nowoczesności, a śmigłowce w 10%. Ponad 60% samolotów bojowych i wszystkie samoloty transportowe osiągnęły więcej niż połowę swego czasu eksploatacyjnego. Oznacza to konieczność radykalnej wymiany sprzętu lotniczego. Armia potrzebuje uzbrojonych śmigłowców - do poziomu wynikającego z ustaleń wiedeńskich (130 sztuk) brakuje ponad 100 sztuk, a ponadto znacznie więcej śmigłowców nieuzbrojonych. Realizację tego zamierzenia ocenia się na ponad 1 mld USD. Jeszcze wyższymi - bo szacowanymi na ponad 25 mld USD - będą koszty modernizacji polskiego lotnictwa. Zakup bowiem nowych rodzajów samolotów wiąże się jednocześnie ze znacznymi wydatkami na modernizację naziemnego parku maszynowego oraz znacznych wydatków na uzbrojenie. Realizacją tego kontraktu zainteresowani są oprócz polskich zakładów lotniczych, również liczne firmy zagraniczne[7].

Podstawowym środkiem walki, stanowiącym wyposażenie Sił Powietrznych są statki powietrzne, a w tej grupie samoloty bojowe. Prawidłowe ich użytkowanie bojowe uzależnione jest również od istnienia szeregu rodzajów i typów urządzeń pomocniczych lub całych systemów jakimi np. są lotniska.

Docelowy model Sił powietrznych RP zakłada osiągnięcie ilości ok. 160 samolotów wielozadaniowych nowego typu, 20 zestawów rakietowych NEWA,

---

[6] Do realizacji tego zamówienia zgłosiło się kilku oferentów: Steyer z Austrii z transporterem Pandur, Mowag ze Szwajcarii - który chciał by produkować w Łabędach transporter Pirania, oraz Panhard z Francji - który jest zainteresowany współpracą ze starachowickim Starem. Polskie zakłady Bumar-Labędy proponują zaś bojowy pojazd gąsienicowy BWP - 2000 z działkiem kalibru 60 mm.

[7] Zgłosili się do przetargu między innymi: Aerospatiale z Francji, Bofors ze Szwecji, a także firmy z Izraela, Rosji i USA. Producentem zaś pojazdu mającego być jej nosicielem (zwanego wstępnie Loarą) mają być Zakłady Mechaniczne z Tarnowa. (Por. M.Cielemięcki, Kasa Pancerna, w:"Wprost " 1995 nr 45, s. 31.

2 zestawów WEGA, 3 baterii rakiet PATRIOT oraz elementów wspomagających i zabezpieczających funkcjonowanie środków walki.

Założenia dla takiego modelu Sił Powietrznych są następujące:[8]

wprowadzenie samolotu wielozadaniowego i zestawów rakietowych PATRIOT;

sukcesywne wycofywanie z eksploatacji statków powietrznych kończących swój resurs międzyremontowy; podtrzymywanie w ograniczonej liczbie eksploatacji samolotów MiG-29 oraz samolotów Su-22;

Aby osiągnąć zakładane pułap ilości statków powietrznych i pozostałych środków systemu obrony powietrznej należałoby:

- realizować przyjęte założenia w zakresie remontu techniki lotniczej; środki finansowe uzyskane w wyniku rezygnacji z remontów i wycofania znacznej liczby samolotów przeznaczyć na modernizację systemów dowodzenia i zabezpieczenia oraz rozpoczęcie procesu integracji z systemami NATO;
- rozpocząć realizację zakupu pierwszych samolotów wielozadaniowych w roku 1999, tak aby w 2004 roku uzyskać liczbę 80 eksploatowanych w lotnictwie polskim samolotów wielozadaniowych.

Działania takie pozwolą między innymi na:

- skierowanie ok. 70% nakładów ze środków finansowych przeznaczonych na technikę lotniczą z budżetu MON do przemysłu krajowego w wyniku podpisania umów offsetowych;
- uzyskanie wysokiego stopnia integracji z systemami NATO.

Jednocześnie, w wyniku weryfikacji potrzeb, ograniczone będą zakupy samolotów szkolno-treningowych PZL-130 ORLIK i szkolno-bojowych I-22 IRYDA z przemysłu krajowego.

Skutki opóźniania realizacji przedstawionych rozwiązań mogą być następujące:

- zajdzie konieczność wykonywania remontów samolotów MiG-21bis, Su-22UM3K, Su-22M4 oraz MiG-29; remonty te pochłoną dodatkowo do 2002 roku sumę 163 mln zł (koszty te nie obejmują kosztów modernizacji statków powietrznych związanej z koniecznością przystosowania ich do standardów NATO);

---

[8] Opracowano na podstawie konsultacji w Wydziale Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej AON.

- konieczność przeznaczenia około 70% środków finansowych przeznaczonych na remonty na opłacenie usług zagranicznych kooperantów (kraje dawnego ZSRR);
- stopniowa utrata zdolności bojowej lotnictwa spowodowana sukcesywnym wycofywaniem z eksploatacji lotniczych środków bojowych z przyczyn technicznych (od 2007 brak podstawowych lotniczych środków bojowych decydujących o sile bojowej);
- mimo wykonania remontu zmniejszanie się liczby samolotów w wyniku wypracowania docelowego resursu technicznego;
- konieczność zakupów lotniczych środków bojowych i części zamiennych w celu podtrzymania zdolności bojowej;
- brak środków na wymianę sprzętu zabezpieczającego funkcjonowanie lotnictwa;
- przydzielone środki finansowe na lata 1997-2002 nie pokrywają potrzeb w zakresie lotniczych środków bojowych, co przy konieczności utrzymania szkolenia lotniczego spowoduje obniżenie zapasów wojennych, w niektórych asortymentach poniżej zapasów taktycznych a nawet do stanu zerowego;
- problemy z integracją z systemami NATO;
- zmniejszająca się liczba samolotów bojowych stwarza konieczność weryfikacji liczby samolotów szkolno treningowych. Opóźnienie podpisania umów na dostawę nowych samolotów wielozadaniowych postawi w trudnej sytuacji zakłady przemysłu lotniczego

Wyjątkowo niekorzystny jest również stan automatycznych systemów dowodzenia i stacji radiolokacyjnych w WLiOP. Około 70-96% sprzętu radiolokacyjnego i łącznościowego osiągnęła więcej niż połowę swego technicznego życia.

Wojska Radiotechniczne WLOP posiadają kilkaset urządzeń radiolokacyjnych i zautomatyzowane systemy dowodzenia. Sprzęt ten jest znacznie zróżnicowany zarówno pod względem rozwiązań technologicznych jak i pod względem wiekowym. Jedynie 25 % eksploatowanych w wojskach tych urządzeń zalicza się do nowej generacji, pozostałe są rozwiązaniami z przełomu lat 60-70 i nie odpowiadają parametrom współczesnego pola walki i standardom obowiązującym w państwach NATO. Aktualnie około 30 % sprzętu pracuje z wyczerpanym resursem docelowym. Wynika to głównie

z faktu, że urządzenia te wprowadzane były w długich seriach (20-25szt.) na przełomie lat 70-80 i po 16 latach eksploatacji obecnie powinny podlegać wycofaniu z uzbrojenia.

Ze względu na znikome dostawy nowego sprzętu, na przestrzeni najbliższych kilku lat koniecznym będzie odtwarzanie potencjału technicznego tego sprzętu poprzez wykonanie około 150 remontów urządzeń radiolokacyjnych.

Przy dostawach z przemysłu 2-4 szt. urządzeń radiolokacyjnych rocznie, jak ma to miejsce obecnie, może to spowodować w najbliższym czasie poważne zagrożenie realizacji zadań bojowych związanych z rozpoznaniem radiolokacyjnym obszaru RP oraz szkoleniem lotniczym.

Obecnie 20% radarów ma możliwość cyfrowego wydawania informacji radiolokacyjnej i reprezentuje światowy standard, porównywalny z wykorzystywanymi w państwach NATO.

Jednocześnie ze względu na szybki postęp techniczny w tej dziedzinie oraz rosnące wymagania stawiane przed wojskami radiotechnicznymi w związku z integracją ze strukturami państw NATO w latach 2005-2010 należy liczyć się z koniecznością uruchomienia kolejnych programów.

Szacunkowe potrzeby do roku 2012 wynoszą około 100 szt. nowoczesnych, trójwspółrzędnych stacji radiolokacyjnych produkcji krajowej, zabezpieczających wykonanie postawionych zadań.

Równie zły jest stan sprzętu w MW, którego potencjał nie zabezpiecza w pełni realizacji przewidywanych dla niej zadań. Okręty MW pod względem nowoczesności wyraźnie ustępują okrętom innych państw bałtyckich. Charakteryzuje je znaczne wyeksploatowanie resursów. Najbardziej niekorzystną jest sytuacja w klasie kutrów rakietowych, trałowców bazowych oraz dużych ścigaczy.

2.2.1.2. Zaopatrywanie w środki bojowe i materiałowe

Jednym z czynników determinujących sprawność techniczną uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) jest stopień realizacji potrzeb remontowych. W 1999 r. potrzeby te szacowne są w skali tylko Wojsk Lądowych na około 1 mld. zł. Tak znaczna kwota

wynika głównie z nawisu remontowego, który powstaje w rezultacie niepełnego realizowania potrzeb remontowych w minionych latach (np. w 1997 r. zrealizowano tylko 21% potrzeb, a w 1998 r. zaledwie 15%) Niestety nawis ten będzie ulegał dalszemu pogłębieniu bowiem zaplanowane na 1999 r. środki finansowe przeznaczone na ten cel pozwolą na realizację remontów tylko na poziomie 15 % potrzeb[9]. Stan ten doprowadzi w konsekwencji do obniżenia wskaźnika sprawności sprzętu poniżej 70% co naruszy dopuszczalne wskaźniki gotowości bojowej[10]. Niekorzystnie kształtują się perspektywiczne nakłady na ten cel. Przewiduje się, że do 2003 r. będą one pokrywać zaledwie 30% potrzeb. Stan ten, uwzględniając nawet zmniejszającą się liczebność armii, może skutkować dalszym obniżaniem wskaźnika sprawności technicznej uzbrojenia i sprzętu wojskowego, albo koniecznością dekompletacji zestawów remontowych stanowiących zapas wojenny, i dalszego obniżania poziomu tych zapasów o 3 – 7 %.

Niemniej istotnym czynnikiem, mającym wpływ na sprawność techniczną UiSW, jest stopień realizacji potrzeb w zakresie technicznych środków materiałowych. Stopień pokrycia potrzeb finansowych na zakup tych środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu szkolenia dalece odbiegał od potrzeb. Nakłady na ten cel w 1997 r. pokrywały ok. 17% potrzeb, w 1998 – 30%, a w 1999 r. przewiduje się ok. 35% potrzeb. Skoncentrowanie wysiłku w tym zakresie na zabezpieczenie potrzeb szkolenia Sił Reagowania wydzielanych do współpracy z NATO sprawia, że w pozostałych jednostkach stopień ten będzie jeszcze niższy. Konsekwencją tego stanu będzie obniżenie stopnia wyszkolenia wojsk oraz niepełna wymiana technicznych środków materiałowych, które przekroczyły docelowe normy użytkowania. Równie istotne znaczenie dla zapewnienia sprawności technicznej sprzętu będzie miało nie zakupienie niezbędnej aparatury kontrolno – pomiarowej, co ujemnie wpłynie na stan techniczny sprzętu najnowszych generacji o wysokim stopniu nasycenia techniką elektroniczną oraz diagnostycznej (zwłaszcza samochodowej), co w świetle nowego prawa o ruchu drogowym, jest warunkiem niezbędnym dopuszczenia pojazdów wojskowych do ruchu po drogach publicznych. Niedoinwestowanie w tym zakresie wpłynie również na

---

[9] Opracowano na podstawie wystąpienia Zastępcy Dowódcy Wojsk Lądowych – Szefa Logistyki w dniu 10.03.1999r.

[10] Dla Sił Reagowania wskaźnik gotowości bojowej powinien wynosić 90% sprawności.

sukcesywne obniżanie jakości przechowywanego w zapasach wojennych sprzętu na skutek nie wykonania odpowiednich i pełnych zabiegów konserwacyjnych

Równie niepokojąca sytuacja tworzy się w zakresie pokrycia potrzeb szkoleniowych i tworzenia zapasów normatywnych czasu „W" w środkach bojowych i materiałowych (ŚBiM) w stosunku do aktualnego stanu ilościowego wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W ostatnich latach znaczna część środków bojowych i materiałowych zgromadzonych w zapasach wojennych została zużyta na pokrycie potrzeb wynikających z realizacji procesu szkolenia wojsk.

Zgodnie z polskimi przepisami i wymogami standardów NATO zapasy czasu „W" powinny zapewnić 30 dniowe działanie wojsk. Podstawę do określenia wielkości i struktury tych zapasów stanowi Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 05/Oper. Z13.01.1995 r. w sprawie „Zasad i norm gromadzenia zapasów wojennych w siłach zbrojnych RP" oraz Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 068 z 12.07.1995 r. w sprawie „Szczegółowych zasad i norm planowania zabezpieczenia materiałowych potrzeb mobilizacyjnych i wojennych w siłach zbrojnych RP w latach 196 – 2000". W wymienionych zarządzeniach normy zużycia przyjęte zostały w sposób obligatoryjny nie poprzedzony stosownymi badaniami i w sposób zaniżony odbiegają od wielkości znajdujących wyraz w szeregu ćwiczeń.

Nakłady finansowe na zakup ŚBiM w początkowym okresie lat 90-tych wykazywały stałą tendencję spadkową. Dopiero w 1996 r. nastąpił nieznaczny wzrost tych nakładów lecz nadal był o ok. 44% niższy od nakładów w 1989 r.

Stan zapasów wojennych środków bojowych wojsk lądowych w siłach zbrojnych zabezpiecza nakazane normatywy średnio na ok. 17 dni działań tj. 56%. Jest on jednak bardzo zróżnicowany i waha się od 0,0% w niektórych rodzajach sprzętu perspektywicznego do ok. 600% w sprzęcie wycofywanym lub redukowanym w ramach CFE-1. W grupach asortymentowych stan zapasów przedstawia się następująco:[11]

- rakiety taktyczne – stan nosicieli jest wyższy od stanu głowic i waha się od 11 – 14% tj. 3 – 4 dni działań;

[11] Por. Z Tchórzewski, Planowanie i gromadzenie zapasów wojennych w siłach zbrojnych RP. Praca studyjna , AON, Warszawa 1997.

- rakiety przeciwlotnicze – zabezpieczenie kształtuje się dla rakiet bliskiego zasięgu na poziomie od 0% (dla rakiet perspektywicznych) – 45% (dla rakiet starszego typu) oraz dla rakiet średniego zasięgu na poziomie ok. 170%;
- amunicja – w poszczególnych rodzajach waha się następująco:

  strzelecka – od 0,0 – 140% (0-40 dni);

  artyleryjska – od 7 – 120% (2-35 dni);

  czołgowa – od 3 – 600% (1- 180 dni);

  przeciwlotnicza – od 40 – 550% (10 – 170 dni);

  ppk – od 12 45% (4 – 14 dni);

  rakietowa – ok. 34% (10 dni);

  przeciwpancerna – od 190 – 260% (55 – 80 dni).

Stan zapasów amunicji wykazuje pewnego rodzaju paradoks. W poszczególnych grupach środków bojowych występują nadwyżki jednych rodzajów przy jednoczesnych niedoborach innych. Należy podkreślić, że braki do normatywów dotyczą głównie środków bojowych do sprzętu nowej generacji i perspektywicznego. Natomiast ponadnormatywne zapasy środków bojowych są efektem wycofywania sprzętu nieperspektywicznego z wyposażenia sił zbrojnych oraz redukowanego na podstawie układu CFE-1

Zróżnicowany jest również stan jakościowy zgromadzonej amunicji. Ilość utrzymywanych zapasów po okresie gwarantowanej przydatności technicznej kształtuje się od 25% w grupie amunicji moździerzowej do 80% w amunicji przeciwpancernej. Są to środki, którym skończył się okres gwarancji bezpośredniego użytkowania i składowania oraz niezawodnego działania udzielony przez producenta. Wielokrotne badania wykazały, że 10 – 15% partii amunicji przeterminowanej – to środki wadliwe, w tym 2 – 4% niebezpieczne w składowaniu i użytkowaniu. Część z tych środków po przekroczeniu okresu przechowywania i po 0wielokrotnym przekładaniu resursu "eksploatacyjnego" zużywana jest w ramach szkolenia na granicy bezpieczeństwa.

Stan zapasów środków minersko - zaporowych i obrony przeciwchemicznej - zabezpiecza nakazane normatywy w granicach od 1 – 120% tj. 0,3 – 40 dni. W poszczególnych grupach stan ten przedstawia się następująco:

- ♦ miny od 1 – 110% (0,3 – 33 dni);
- ♦ materiały wybuchowe od 70 – 90% (20 – 27 dni);
- ♦ ładunki wybuchowe od 6 – 136% (2 – 40 dni).

Najbardziej niekorzystna sytuacja występuje w minach narzutowych.

Stan zapasów bojowych środków obrony przeciwchemicznej kształtuje się na poziomie 16 – 85% (5 – 25 dni).

Natomiast w środkach materiałowych – stan zapasów zabezpiecza nakazane normatywy w granicach od 62% w paliwach, 64% w żywności i 80% w umundurowaniu. W poszczególnych grupach stan ten przedstawia się następująco:

- żywność - zgromadzone w siłach zbrojnych zapas stanowi ok. 60 % normatywu[12];
- przedmioty zaopatrzenia mundurowego – stan zapasów wojennych kształtuje się średnio na poziomie 83%. Pomimo ogólnie zadawalającego wskaźnika sytuacja jest trudna. Powodem jest to, że pewna część zapasów ok. 10% ze względu na skrajne rozmiary stanowi zbędny balast nieprzydatny w wyposażaniu żołnierzy.

W odniesieniu do materiałów pędnych i smarów - – stan zapasów wojennych kształtuje się średnio na poziomie 50%.w oleju napędowym do 80% w paliwach lotniczych. Obniżanie zapasów wojennych wynikające z konieczności zabezpieczenia procesu szkolenia i bytowania wojska przy znacznych niedoborach środków finansowych na ich odtwarzanie nieuchronnie zmierza do niebezpiecznego dla obronności kraju obniżenia lub likwidacji tych zapasów. Jest to sytuacja tym bardziej niekorzystna, że poza żywnością i mps w gospodarce narodowej nie występują zapasy środków bojowych na dostawę których można liczyć w okresie zagrożenia i wojny.

Przy utrzymaniu obecnego systemu finansowania armii, za 5-7 lat polska armia będzie dysponować jedynie około 30 śmigłowcami bojowymi (30% limitu wiedeńskiego), 1230 czołgami (70% limitu) i 1600 wozami bojowymi (74% limitu).

Konsekwencją postępującej technicznej degradacji naszej armii jest obniżanie się poziomu szkolenia i gotowości sił zbrojnych. Realizacja szkolenia odbywa się przy postępującym obniżaniu się zapasów środków bojowych i materiałowych. W wojskach

---

[12] Zgodnie z Zarządzeniem Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 30 z 31.03.1995 r. Obniżono zapasy żywności z 15 do 10 dni.

lądowych w procesie szkolenia wykorzystujemy między innymi 10-krotnie mniej amunicji przeciwlotniczej, 5-krotnie mniej amunicji czołgowej, 4-krotnie jest niższy limit kilometrów w szkoleniu załóg czołgowych niż w armiach zachodnich. W lotnictwie zaś roczny nalot pilota jest prawie 4-krotnie niższy niż w innych armiach - co prowadzi do utraty nawyków i obniżenia bezpieczeństwa szkolenia oraz zwiększonej awaryjności sprzętu[13].

Zdaniem wielu wojskowych planistów techniczną degradację armii może jedynie powstrzymać podwojenie w okresie 10-15 lat budżetu na zakupy sprzętu i uzbrojenia. Rozwiązanie takie i środki z nim wiążące poprawiłyby także zdecydowanie kondycję polskiego przemysłu zbrojeniowego.

2.2.1.3. Perspektywy zaopatrywania SZ w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe i materiałowe

Odwołując się do wstępnych prognoz rozwoju gospodarczego kraju i szacowanych na tym tle wielkości budżetu MON zauważalnym staje się fakt dalece ograniczonej dostępności środków na wyposażenie w uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Przy założeniu stałego 3% udziału budżetu MON w PKB (wariant optymistyczny) można byłoby oczekiwać modernizacji technicznej sił zbrojnych i ograniczenia dekapitalizacji infrastruktury wojskowej na poziomie ciągle jednak niższym od aktualnych standardów europejskich. Nastąpiło by również przywrócenie programowego poziomu szkolenia wojsk oraz rozpoczęcia najważniejszych zadań związanych z tworzeniem suwerennego i skutecznego systemu obrony. Natomiast w sytuacji kształtowania się wielkości budżetu MON na poziomie takim jak dotychczas, od 2,25% w 1991 r. poprzez 2,47 w 1993 r. (najwyższy) do 2,03 % w 1999r[14], rocznie możliwym stało by się jedynie dostarczanie niewielkich ilości nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Taka ilość środków nie stwarza możliwości wprowadzenia na wyposażenie wojska pożądanych systemów

---

[13] Rozważane jest wyposażenie polskiej armii w samoloty F-16 produkcji amerykańskie, Mirage 2000 produkcji francuskiej, Gripen produkcji szwedzkiej oraz zmodernizowanej wersji rosyjskiego MIga-29 który mógł by być produkowany przez zakłady w Mielcu.

[14] Z uwzględnieniem *Rezerw celowych* budżetu państwa – w 1999 r. wynosi 2,11%.

uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W konsekwencji nastąpi pogłębienie degradacji techniki i infrastruktury wojskowej oraz ograniczenie procesu szkolenia wojsk.

Zakupy uzbrojenia i innego wyposażenia wojskowego praktycznie prowadzi i odpowiada za nie Sztab Generalny WP za pośrednictwem Zarządu Zaopatrywania. Instytucja ta określa potrzeby w tym zakresie oraz wskazuje priorytety ich realizacji. Kreśli ona także kierunki prac badawczo-rozwojowych. Prognozy zakupów oraz badań są opracowywane z wyprzedzeniem od 1 roku do 15 lat.

Organem zaś który odpowiada za zakup sprzętu i uzbrojenia jest Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego MON i inne wojskowe departamenty MON.

Poważnym mankamentem realizacji dostaw dla armii jest brak właściwej korelacji między głównym kreatorem polityki przezbrojenia armii - czyli Sztabem Generalnym a jej wykonawcami którymi są cywilno-wojskowe departamenty MON. Sytuację tą komplikuje na dodatek fakt, iż o produkcji i zakupie wyposażenia wojskowego decydują aż trzy - kierowane przez wiceministrów - ośrodki w MON oraz MP i MWGzZ. W efekcie tego dostawy do armii mogą zależeć od przypadkowych decyzji.

Wojsko - poczynając od 1995 roku zobowiązane jest do przestrzegania zamówień procedury wynikającej z ustawy o zamówieniach publicznych. W praktyce jednak większość pieniędzy resort obrony wydaje bez pośrednictwa Urzędu Zamówień Publicznych. Wiąże się to z faktem ograniczonego charakteru organizowanych przez wojsko przetargów, ze względu na specyfikę zamówień. O wyborze kontrahenta decyduje nie tylko rachunek ekonomiczny ale również inne, nie w pełni sprecyzowane uwarunkowania, wynikające z potrzeb obronnych kraju. Na przykład w przypadku sprzętu specjalnego krajowej produkcji nie są na ogół organizowane przetargi, gdyż do większości spośród nich stawał by jeden kontrahent.

Zasada przetargów nie jest również przestrzegana w odniesieniu do dostaw importowanych części uzbrojenia z byłego ZSRR. W praktyce wojsko składa zlecenia wyspecjalizowanym centralom handlu zagranicznego (CENZIN, PEZETEL, NAT).

Cały szereg obaw i zastrzeżeń pojawia się również wobec szerokiego zakresu uprawnień przetargowych niższego szczebla oddziałów gospodarczych (składnic,

jednostek wojskowych) w odniesieniu do umundurowania i żywności. Upatruje się w ich realizacji często niekorzystnych dla wojska transakcji.

Ponieważ ze względów ekonomicznych w najbliższych latach na obronność kraju - w tym na siły zbrojne - będzie możliwe jedynie łożenie ograniczonych nakładów nie wystarczających na unowocześnienie całej naszej armii pod względem technicznym, najnowsze uzbrojenie (porównywalne z nowoczesnym uzbrojeniem innych państw) otrzymają tylko wybrane jednostki. Priorytetami zaś powinny stać się środki pozwalające na rozbudowę systemu rozpoznania i walki radioelektronicznej (środki rozpoznania i zakłóceń), systemu dowodzenia i łączności (środki dowodzenia i kierowania), system obrony przeciwpancernej (śmigłowce ppanc, czołgi, BWP, ppk), system obrony powietrznej (samoloty wielozadaniowe, wyrzutnie rakietowe plot, zestawy rakietowo-artyleryjskie) oraz sprzęt zapewniający mobilność (areomobilność) wojsk (śmigłowce wielozadaniowe, kołowe transportery opancerzone).

Wzrost ilości środków na zakup nowoczesnego uzbrojenia wiązać należy także redukcją stanów osobowych wojska. Szacuje się, że przy zmniejszeniu udziału wydatków wojskowych na utrzymanie stanów osobowych z 56% w latach 1995-1999 do 49% w latach 200-2004, 45% w latach 2005-2009 i 43% w roku 2010, możliwe stanie się zwiększenie nakładów na zakup broni i wyposażenia (z 18% w latach 1995-1999, 23% w latach 2000-2004, 26% w latach 2005-2009 do 25% w 2010 roku) oraz na szkolenie wojsk i eksploatację sprzętu (z 22% w latach 1995-1999, 23% w latach 2000-2004, 26% w latach 2005-2009 do 27% w 2010 roku)[15].

Przewiduje się, że dalsze utrzymywanie zaistniałego poziomu wydatków na uzbrojenie spowoduje w najbliższych latach - to jest na przełomie wieków - wyraźne zmniejszenie potencjału bojowego naszych sił zbrojnych, bo do poziomu 55-60% stanu obecnego. Dalsze ograniczanie dopływu nowej techniki spowoduje, że siły zbrojne będą dysponować niemal śladowymi ilościami uzbrojenia i sprzętu[16].

Zaspokojenie potrzeb SZ RP w najbliższych latach musi zostać podporządkowane technicznej modernizacji armii, w celu dostosowania wyposażenia uzbrojenia i sprzętu

---

[15] Por. S. Dranicz, Czy Polskę stać na nowoczesną armię?, w: "Rzeczpospolita" 1995 nr 203.

[16] Por. Sprawozdanie. op. cit.

wojskowego do możliwości prowadzenia totalnej obrony w wymiarze lądowo-powietrznym na dowolnym kierunku operacyjnym. Zastosowanie wszystkich tych potrzeb przekracza jednak możliwości budżetu MON, bowiem oznaczałoby to konieczność corocznego wydatkowania na zakup uzbrojenia i sprzętu środków rzędu około 68 bln zł.

Podstawowym źródłem zaopatrzenia (to jest 65-70%) będzie produkcja przemysłu krajowego. Wprowadzane uzbrojenie i sprzęt z tego źródła powinny być nowoczesne, spełniać potrzeby wojska, być przydatne na współczesnym polu walki i odpowiadać co najmniej średnim europejskim standardom. Nie jest dopuszczalna sytuacja zaledwie 36% - jak to miało miejsce w 1993r - zaspokajania potrzeb sił zbrojnych[17]. Również zamiar zakupu w 1995 roku przez armię w krajowym przemyśle sprzętu i wyposażenia za około 3,7 bln (st. zł)[18] - co stanowić ma około 86% funduszy przeznaczonych na zakupy - nie zahamuje degradacji armii, ani też nie zapewni pełnej opłacalności większości zakładów produkujących na potrzeby wojska.

Po 1990 r. trzon przemysłu obronnego stanowi 31 zakładów w których powstaje 60 – 70 % uzbrojenia wytwarzanego w kraju. Z produkcją specjalną związanych jest także 14 innych przedsiębiorstw zaopatrujących wojsko głównie w sprzęt kwatermistrzowski. Na rzecz obronności pracuje ponadto 10 ośrodków badawczo-rozwojowych (6 dalszych działa w strukturze MON) oraz 12 wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych, podległych resortowi obrony narodowej. Wspomniane zakłady i ośrodki zatrudniają ok. 80 tys. osób.

Majątek trwały „zbrojeniówki" szacowany jest na 2,9 – 3,1 mld zł, ale zadłużenie wobec skarbu państwa, ZUS, banków i kooperantów przekroczyło w lipcu 1998 r. 1,7 mld zł. Z 45 przedsiębiorstw produkcyjnych na granicy rentowności funkcjonuje 6 firm, natomiast 18 stoi wobec groźby bankructwa. Żadna z 31 firm nie znalazła się w stanie

---

[17] Ibidem.

[18] Na 1995 rok złożono polskiemu przemysłowi zbrojeniowemu jedynie zamówienie na: 3 samoloty szkolno-bojowe I-22 "Iryda" (Mielec), 15 samolotów szkolno-treningowych PZL-130 "Orlik" (Warszawa), 7 śmigłowców W-3 "Sokół" (Świdnik), 20-30 czołgów "Twardy " po 35-40 mld st zł (Łabędy), 30 wyrzutni artyleryjsko-rakietowych "Grom-1" po 300-400 mln st. zł za komplet (Skarżysko), 9 zestawów przeciwlotniczych ZUR-23-2S po 2,5-3 mld st.zł za komplet (Tarnów), jeden okręt rakietowy typu 660 oraz kilka stacji radiolokacyjnych NUR ("Radwar" Warszawa). Za granicą założono natomiast zakupienie dość znacznej ilości części zamiennych - przede wszystkim z Rosji, 18 nowoczesnych pancerzownic "Carl Gustaw" ze Szwecji.

upadłości głównie dzięki dotacjom na utrzymanie rezerw mocy produkcyjnych na wypadek wojny, na które w 1998 r. zaplanowano 178 mln zł.

W latach 1997-98 zamówienia , które otrzymał przemysł obronny, stanowiły zaledwie 50-60 poziomu zamówień z 1988 r. i pozwoliły na wykorzystanie posiadanych mocy wytwórczych jedynie w około 30 %, co nie zapewniało wystarczającej opłacalności produkcji specjalnej. Z ekonomicznego punktu widzenia rentowna jest na przykład produkcja 70 sztuk czołgów PT-91 „Twardy". Roczne potrzeby MON wynikające z wieloletniego planu rozwoju sił zbrojnych, wynoszą jednak tylko 40 – 50 sztuk, natomiast faktycznie dokonane zakupy były dotychczas jeszcze mniejsze. Program „Armia 2012" zakłada, że 80% uzbrojenia pochodzić będzie z fabryk krajowych

Zdecydowana większość dostarczanego przez krajowy przemysł obronny uzbrojenia (w 1998 r. ok. 90%) trafia na rynek wewnętrzny i jest kupowane głównie przez MON. Eksport broni ma obecnie szczątkowy wymiar (40-70 mln $) podczas gdy w 1988 r. ponad połowa produkcji specjalnej została sprzedana za granicą, przynosząc przychód w wysokości 380 mln $ oraz 1,1 mld. rubli transferowych[19].

Pojawia się w tej sytuacji pytanie o sens dalszego utrzymywania tego sektora przemysłu. Tym bardziej, ze niezbędne i najnowocześniejsze uzbrojenie dla naszej armii można kupować za granicą. Sprawa nie jest jednak tak prosta. Z analiz prowadzonych w MON, wynika, że zdanie się wyłącznie na import uzbrojenia oznaczałoby konieczność podwojenia wydatków z budżetu na zagraniczne zakupy techniki wojskowej. Krajowa produkcja specjalna jest wciąż tańsza od importowanej, a ponadto zapewnia stały dostęp do wyposażenia sprzętu, jego serwisu technicznego i remontów. W tej niekorzystnej sytuacji szansą dla tego sektora może stać się opracowany w 1998 r. w Ministerstwie Gospodarki *„program restrukturyzacji przemysłu obronnego"* który zakłada koncentrację produkcji specjalnej w 8 – 10 zakładach, co poprawi pozycję negocjacyjną „zbrojeniówki" w trakcie rozmów na temat warunków wejścia inwestorów zagranicznych. Ministerstwo Gospodarki traktuje prywatyzację tego sektora z udziałem kapitału zagranicznego jako sposób wejścia Polski w międzynarodowe programy NATO dotyczące rozwoju i produkcji sprzętu wojskowego.

---

[19] Por. P. Nowak, Balansowanie na krawędzi, w:" Nowe Życie Gospodarcze" 1998 nr 48.

Gotowość ze strony NATO do rozwoju współpracy z naszym przemysłem obronnym wynika – po pierwsze- z charakteru zmian, jakie dokonują się w przemyśle obronnym państw NATO, w szczególności zaś silnej tendencji do wychodzenia poza ramy narodowych struktur produkcyjnych oraz kapitałowych. Po drugie, kurczący się popyt na uzbrojenie i sprzęt wojskowy zmusza kraje NATO do poszukiwania nowych rynków zbytu, a także sposobów obniżenia kosztów realizacji programów rozwoju i produkcji uzbrojenia, jak również zmniejszenia ryzyka ekonomicznego związanego z tego typu przedsięwzięciami.

Przynależność do NATO nie powinna jednak zmienić preferencji jakimi nadal ze strony różnych agend rządowych objęty będzie trzon przemysłu obronnego. Pozwoli to na zachowanie narodowego potencjału wytwórczego oraz remontowego. Ułatwi także rozwój współpracy kooperacyjnej polskich przedsiębiorstw z firmami z krajów sojuszu.

Wprowadzane uzbrojenie i sprzęt powinny odpowiadać co najmniej średnim europejskim standardom. W podstawowej części wymagania te spełnia polski przemysł zbrojeniowy. W odniesieniu jednak do części wyrobów takich jak: samoloty wielozadaniowe, systemy rakietowe OP średniego i dalekiego zasięgu, wieloprowadnicowe wyrzutnie artylerii rakietowej, kompleksowe zestawy rozpoznania i zakłóceń radiowych, okrętów podwodnych oraz systemów rakietowych do okrętów - a więc tych którym ze względu na wysoki poziom zaawansowania technologicznego polski przemysł nie będzie w stanie wyprodukować w najbliższych latach, bądź też ich nieznaczna ilość nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia w podjęciu ich produkcji - winien być realizowany import.

Jakościową poprawę poziomu wyposażenia dostrzega się w zwiększeniu efektywności prac badawczo-rozwojowych. W związku z tym dokonana zostanie weryfikacja prowadzonych tematów badawczych, a w ślad za tym koncentracja środków na zadaniach gwarantujących terminowe ich ukończenie i uzyskanie założonych parametrów techniczno-bojowych. Przygotowane zostaną w związku z tym Strategiczne Programy Rządowe związane z obronnością państwa. Nazywane są one także jako rządowe programy zbrojeniowe. Pracom naukowo-badawczym dotyczącym tej

problematyki zapewniona zostanie w miarę możliwości ciągłość finansowania z budżetu państwa.

Do peryferialnych ale nieodzownych potrzeb armii należy zaopatrzenie stanów osobowych wojska w odpowiednie do warunków służby i przewidywanych zadań bojowych wyposażenie. Konieczna jest obok umundurowania także wymiana stalowych hełmów (będących anachronizmem w nowoczesnej armii) oraz masek gazowych starych typów. Wyposażenie armii będącej pod bronią (bez rezerw) w hełmy z kompozytów oraz w nowoczesne maski przeciwgazowe oznacza jednak poniesienie kosztów rzędu około 150 mln zł.

Odrębną grupę potrzeb materialnych, mających pośrednio wpływ na stan gotowości bojowej armii, jest stan pokrycia potrzeb mieszkaniowych kadry zawodowej. Na przydział osobnej kwatery stałej w miejscu pełnienia służby oczekuje ok. 13 800 żołnierzy zawodowych z rodzinami. W 1999 r. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa przewiduje uzyskać z nowego budownictwa mieszkaniowego jedynie 718 mieszkań. Problemu nie rozwiązuje również wypłata ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z przydziału osobnej kwatery stałej, bowiem dotacje z budżetu MON dla WAM na 1999 r. w wysokości ok. 330 mln zł nie pozwalają na wypłatę tego równoważnika dla ok. 10 000 osób, które złożyły te wnioski. Nie rozwiązana sytuacja prawna wielu mieszkań będących w zasobach WAM nie pozwala na ich sprzedaż. Uporządkowanie tej kwestii w pewnym stopniu może złagodzić trudności, pozwalając pozyskać pozabudżetowe środki, na nowe budownictwo mieszkaniowe.

2.2.1.4. System uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenia socjalnego

Przedmiotem zainteresowania polityki gospodarczo-obronnej państwa pozostaje również system uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenie socjalne żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Aktualnie wiele miejsca i uwagi w toczących się debatach nad istotą przeobrażeń w Siłach Zbrojnych RP poświęca się zmianom w strukturach organizacyjnych, etatyzacji, wyposażeniu jednostek operacyjnych

w najnowsze generacje uzbrojenia oraz funkcjonującym przedstawicielstwom wojskowym przy NATO. Nieco mniej natomiast mówi się o czynniku ludzkim, sytuacji materialnej kadry zawodowej, jej pozycji w odniesieniu do żołnierzy innych armii czy innych zawodów zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym. Podkreślić należy, iż nieobecność w ostatnich latach w Parlamencie czy Komisji Trójstronnej rzecznika interesów tej grupy zawodowej nie sprzyja poprawie poziomu życia żołnierzy zawodowych i ich rodzin.

2.2.1.4.1. System uposażeń

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

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

Obowiązujący system uposażeń charakteryzuje się obligatoryjnym oraz centralnie ustalanym poziomem uposażeń na poszczególnych stanowiskach i jest dostosowany do struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych RP, modelu przebiegu służby wojskowej żołnierzy zawodowych oraz możliwości budżetowych resortu obrony narodowej. Dlatego przy ocenie funkcjonowania tego systemu należy oddzielić jego

rozwiązania systemowe od poziomu uposażeń, który jest wynikiem polityki budżetowej Państwa w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.

System uposażenia żołnierzy zawodowych określa akt prawny najwyższej rangi - ustawa sejmowa. Tak więc system świadczeń, przysługujących z tytułu pełnienia służby zawodowej, kształtowany jest na najwyższych szczeblach władzy państwowej. Ustawa ta ma dość szczegółowy charakter i ściśle ustala katalog należności.

Ustawa przewiduje, że przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych i nadterminowych kształtuje się jako odpowiednia wielokrotność wynagrodzenia w państwowej cywilnej sferze budżetowej i jest określana przez Prezydenta RP. Również i w tym wypadku najwyższy organ decyduje o ogólnym poziomie uposażenia żołnierzy. Trzeba przy tym zaznaczyć, że powyższy zapis stanowi swoistą gwarancję wzrostu uposażenia i jest jednym z elementów polityki budżetowej państwa.

Ustawa o uposażeniu żołnierzy upoważnia ponadto ministra obrony narodowej do wydawania rozporządzeń, które normują niektóre szczegółowe zasady dotyczące uposażeń oraz umożliwiają mu prowadzenie polityki w zakresie struktury i poziomu uposażeń na poszczególnych stanowiskach.

Minister obrony narodowej realizuje zadania w zakresie resortowej polityki dotyczącej uposażeń, w ramach ustawowych upoważnień – przez odpowiedni organ fachowy - usytuowany w strukturze cywilnego kierownictwa MON.

Obowiązujący obecnie system uposażeń żołnierzy zawodowych w dużej mierze wzorowany jest na rozwiązaniach funkcjonujących w okresie międzywojennym. Jest on również porównywalny z systemami uposażeń armii państw zachodnich. System ten dostosowany jest do warunków pełnienia służby wojskowej, u podstaw których leży stosunek służbowy, w sposób istotny różniący się od stosunku pracy.

System uposażeń zatem charakteryzuje się obligatoryjnym i centralnie ustalanym poziomem uposażeń na poszczególnych stanowiskach.

2.2.1.4.1.1. Poziom uposażenia

Ogólny poziom uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych określony jest w art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy /Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 z późn. zm./ jako wielokrotność prognozowanego na dany rok przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Wielokrotność tę określa Prezydent RP i aktualnie wynosi ona 1,88 (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1995 r. w sprawie określenia wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, stanowiącej przeciętne uposażenia żołnierzy (Dz. U. Nr 136, poz. 666).

2.2.1.4.1.2. Składniki uposażenia

Podstawowym składnikiem uposażenia żołnierzy zawodowych jest uposażenie zasadnicze. Stanowi ono obecnie około 82 % całego uposażenia. Wysokość tego uposażenia jednocześnie uzależniona jest od miejsca żołnierza w hierarchii służbowej, zakresu jego obowiązków, ponoszonej odpowiedzialności, stażu służby i kwalifikacji itp.

Uposażenie zasadnicze żołnierzy zawodowych składa się z dwóch elementów, tj. uposażenia według :

- stopnia wojskowego,
- stanowiska służbowego.

Uposażenia żołnierzy będących w służbie do 31 grudnia 1998 r. na dzień 1 stycznia 1999 r. nie jest ubruttowione bowiem nie są od nich odprowadzane składki. Ubruttowione zostało natomiast uposażenie żołnierzy powołanych do zawodowej służby wojskowej po dniu 1 stycznia 1999 r.

Uposażenie za stopień wojskowy uzależnione jest od wysługi lat w służbie wojskowej żołnierza. Obecnie wzrost uposażenia z tytułu wysługi lat następuje co 3 lata, aż do 35 lat służby.

Do wysługi lat, zalicza się także inne okresy służby i pracy wykonywanej przed powołaniem do wojska - bez względu na ich charakter oraz okresy studiów w cywilnej

szkole wyższej - nie dłuższe jednak od programowego czasu trwania studiów wojskowych.

Uposażenie według stanowiska służbowego jest podstawowym elementem uposażenia przysługującego żołnierzom zawodowym, odzwierciedlającym zakres jego obowiązków służbowych, ponoszoną odpowiedzialność i wymagane kwalifikacje na zajmowanym stanowisku. W celu określenia wysokości uposażenia dla poszczególnych stanowisk, funkcjonują 32 grupy uposażenia (grupa 32 jest najniższą, a grupa 1 najwyższą). Zaliczenie stanowisk służbowych do odpowiednich grup uposażenia następuje przy uwzględnieniu wymienionych wyżej czynników. Każdej z tych grup odpowiada jednoznacznie określona stawka kwotowa. Taka konstrukcja tego elementu uposażenia, zapewnia żołnierzom zajmującym analogiczne stanowiska służbowe jednakowe uposażenie z tego tytułu, bez względu na miejsce pełnienia służby.

Dodatki do uposażenia zasadniczego żołnierzy stanowią preferencję finansową dla żołnierzy pełniących służbę w szczególnie trudnych i uciążliwych warunkach (np. marynarze, piloci) jak również dla żołnierzy posiadających wyższe od przeciętnych kwalifikacje (np. podoficerowie i chorążowie legitymujący się co najmniej II klasą specjalisty wojskowego).

Funkcjonowanie dodatków uzasadnione jest potrzebą uwzględnienia szczególnych właściwości i warunków służby odbiegających w sposób istotny od przeciętnych. Należy bowiem podkreślić, że tabela zaszeregowania stanowisk służbowych do grup uposażenia ma charakter uniwersalny, przejawiający się w tym, że np. stanowisko dowódcy pułku zmechanizowanego zaszeregowane jest do tej samej grupy uposażenia jak stanowisko dowódcy pułku lotniczego.

Obecnie w wojsku funkcjonują dodatki :

- **stałe**, tj. ustalone w stawkach miesięcznych i wypłacane w terminach wypłaty uposażenia,
- **niestałe**, przysługujące żołnierzom z tytułu wykonywania określonych czynności.

Do dodatków uzasadnionych szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej należy zaliczyć następujące dodatki:

- **za służbę na morzu** - przyznawany jest żołnierzom wchodzącym w skład etatowych załóg okrętów i pełniącym służbę w dowództwach grup okrętów. Wysokość tego dodatku uzależniona jest od rodzaju jednostki pływającej oraz od stażu służby na morzu;
- **desantowy** - otrzymują żołnierze pełniący służbę w jednostkach powietrzno-desantowych, desantowo - szturmowych i działań specjalnych oraz w innych jednostkach (instytucjach) na etatowych stanowiskach instruktorów spadochronowych i wykonujący skoki ze spadochronem przewidziane w programie szkolenia. Wysokość tego dodatku uzależniona jest od posiadanej przez żołnierza klasy kwalifikacyjnej;
- **dla personelu latającego** - przysługuje żołnierzom pełniącym służbę w składzie personelu latającego i wykonującym loty według programu szkolenia. Wysokość tego dodatku uzależniona jest od rodzaju samolotów, na których wykonywane są loty i posiadanej przez żołnierza klasy pilota (nawigatora).Ponadto dla personelu latającego przewidziana jest jednorazowa gratyfikacja za bezawaryjne wykonanie zadań w danym roku szkoleniowym w wysokości:

  - dla pilotów i nawigatorów do 200%
  - dla pozostałego personelu latającego do 150% przysługującego im dodatku dla personelu latającego.

- **dla bezpośredniej obsługi samolotów** - przyznawany jest żołnierzom pełniącym służbę przy bezpośredniej naziemnej technicznej obsłudze samolotów i śmigłowców, sprzętu wysokościowo - ratowniczego i rakiet oraz obiektywnej kontroli lotów;
- **inspektorski** - przyznawany jest żołnierzom pełniącym służbę w Departamencie Kontroli i jego delegaturach, Wydziale Kontroli Uzbrojenia Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych, organach kontroli innych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, okręgów wojskowych (równorzędnych) i w organach ochrony tajemnicy wojskowej oraz wykonującym czynności inspektorskie (kontrolne);

- **dla żołnierzy zawodowych WSI, WBK i ŻW** - przysługuje żołnierzom zawodowym pełniącym służbę w tych organach bezpośrednio przy wykonywaniu czynności wywiadowczych i kontrwywiadowczych, operacyjno - rozpoznawczych i dochodzeniowo - porządkowych;
- **dla szefa kompanii** - przysługuje chorążym i podoficerom zawodowym pełniącym służbę na etatowych stanowiskach szefów pododdziałów. Wypłata tego dodatku wynika z rozszerzonego zakresu wykonywanych zadań, dużej odpowiedzialności (zadania wychowawcze, gospodarcze, finansowe), jak i większej od przeciętnej dyspozycyjności tych żołnierzy;
- **za skoki ze spadochronem** - przysługuje żołnierzom za faktycznie wykonane - w ramach programu szkolenia, treningów i zawodów - skoki ze spadochronem;
- **za nurkowanie** - przysługuje za każdą minutę nurkowania w wysokości uzależnionej od głębokości, na której wykonywane jest zadanie;
- **operacyjny** - przysługuje żołnierzom wykonującym zadania poza macierzystym garnizonem związane ze szkoleniem wojsk w warunkach polowych, udziałem w ćwiczeniach na stacjonarnych stanowiskach dowodzenia w charakterze rozjemców oraz żołnierzom biorących udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz zbieraniem i niszczeniem amunicji;
- **za służbę w warunkach szkodliwych dla zdrowia** - może być przyznany żołnierzom pełniącym służbę w tych warunkach, w wysokości uzależnionej od stopnia szkodliwości. Stanowiska, na których może być przyznany dodatek ustalają dowódcy jednostek wojskowych w oparciu o określone kryteria obowiązujące w państwie;
- **służbowy** – przysługuje żołnierzom zawodowym, którzy pełnią służbę w jednostkach interoperacyjnych, pierwszej kolejności użycia i na etatowych stanowiskach dowódców kompań.

Do dodatków uzasadnionych kwalifikacjami żołnierzy zaliczyć należy dodatki:

- **za klasę kwalifikacyjną** - przysługuje chorążym i podoficerem, którzy posiadają II lub wyższą klasę kwalifikacyjną specjalisty wojskowego w specjalnościach odpowiadających zajmowanym stanowiskom służbowym;

- **za specjalizacje medyczne** - przyznawany jest oficerom - lekarzom i farmaceutom uznanym za specjalistów I lub II stopnia. Związane jest to ze szczególnym znaczeniem kwalifikacji w procesie doskonalenia lekarzy.

Ponadto przysługuje dodatek strefowy żołnierzom zawodowym, którzy posiadają na utrzymaniu żonę nie pracującą zarobkowo lub dzieci i pełnią służbę w oddalonych garnizonach, tj. w garnizonach nie będących miastami i z których podróż do miasta jest dłuższa niż 1 godzina oraz zamieszkują w nich z członkami rodzin. Funkcjonowanie tego dodatku uzasadnione jest utrudnionymi warunkami bytowymi związanymi z brakiem w tych miejscowościach szkół średnich i zawodowych, placówek usługowych, socjalnych i kulturalnych. Nie bez znaczenia w tym względzie są ograniczone możliwości podjęcia pracy przez żonę żołnierza.

Żołnierze zawodowi otrzymują także dodatek specjalny w wysokości 34 % na stanowiskach dowódców jednostek (instytucji) wojskowych oraz ich zastępców oraz 27 % na pozostałych stanowiskach - uposażenia według stanowiska służbowego.

W systemie funkcjonuje również jednorazowy dodatek za uzyskanie znajomości języka obcego. Jego wysokość uzależniona jest od stopnia uzyskanej znajomości języka, potwierdzonej przez resortową komisję egzaminacyjną.

Aktualnie obowiązujące rozwiązania przewidują zachowanie ostatnio pobieranego dodatku stałego:

- w pełnej wysokości - jeżeli przeniesienie nastąpiło wskutek utraty zdolności do służby na stanowisku uzasadniającym wypłatę dodatku z powodu wypadku lub choroby,
- połowy dodatku - jeżeli przeniesienie nastąpiło z innych przyczyn, a żołnierz pełnił służbę w warunkach uzasadniających wypłatę dodatku co najmniej 10 lat; stawka zachowanego dodatku podlega zwiększeniu o 5 % za każdy rok służby powyżej 10 lat - łącznie nie więcej niż do 100 %. Zachowane dodatki nie podlegają podwyższeniu (waloryzacji).

Wszystkie dodatki (z wyjątkiem dodatku specjalnego) ustalone są parametrycznie w stosunku do najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego (plutonowego z wysługą do 2 lat i według 32 grupy uposażenia).

2.2.1.4.1.3. Inne należności pieniężne

Ważnym uzupełnieniem składników uposażenia są pozostałe należności pieniężne przysługujące kadrze, które niewątpliwie mają istotny wpływ na ogólny poziom uposażenia żołnierzy, a do których zaliczyć należy:

1. Zasiłek na zagospodarowanie

Przysługuje żołnierzom powołanym do służby stałej, po objęciu stanowiska służbowego, w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. Ma on na celu ułatwienie zagospodarowania po objęciu pierwszego stanowiska służbowego w trakcie pełnienia zawodowej służby wojskowej.

2. Gratyfikacja urlopowa

Gratyfikację wypłaca się w wysokości 30 % najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego, według stawek obowiązujących w dniu 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym żołnierz nabył uprawnienie do urlopu wypoczynkowego. Gratyfikacja przysługuje żołnierzowi zawodowemu oraz na członków rodziny.

3. Nagrody i zapomogi

Żołnierze zawodowi mogą otrzymywać nagrody i zapomogi. W resorcie ON tworzy się na ten cel fundusz w wysokości 9,5% planowanego na dany rok funduszu uposażeń, z czego w bezpośredniej dyspozycji dowódców jednostek wojskowych znajduje się ok. 1% funduszu uposażeń z przeznaczeniem na fundusz nagród uznaniowych i zapomóg żołnierzy. Pozostała część utworzonego funduszu przeznaczona jest na wypłatę nagród rocznych (8,2 %) oraz utworzenie celowego funduszu nagród (0,3 %), którego dysponentem jest minister Obrony Narodowej. Celowy fundusz nagród może być ponadto zwiększony w ramach środków przewidzianych na uposażenia żołnierzy.

Nagrody i zapomogi - podstawowym celem jest wyróżnianie żołnierzy za szczególne osiągnięcia w służbie wojskowej. Natomiast zapomogi mogą być udzielane żołnierzom w przypadku:

- zdarzeń i wypadków losowych obniżających odczuwalnie warunki bytowe rodziny wymagających poniesienia znacznych, dodatkowych wydatków pieniężnych,

- zaistnienia przejściowo w rodzinie trudnych warunków materialno - bytowych z innych przyczyn.

Nagroda roczna - żołnierze zawodowi i nadterminowi z okazji Święta Wojska Polskiego otrzymują nagrodę roczną w wysokości jednomiesięcznego uposażenia.

Nagrody jubileuszowe - przysługują żołnierzom w następującej wysokości:

- po 20 latach służby - 75%
- po 25 latach służby - 100%
- po 30 latach służby - 150%
- po 35 latach służby - 200%
- po 40 latach służby - 300% - miesięcznego uposażenia.

Do okresów służby mających wpływ na wysokość nagrody jubileuszowej zaliczane są również okresy pracy uwzględniane w wysłudze lat żołnierzy.

5. Należności za podróże i przeniesienia służbowe

Żołnierzom zawodowym udającym się w podróż służbową przysługują diety i inne należności /ryczałt za nocleg, ryczałt na pokrycie kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej/ w wysokości i na zasadach określonych w przepisach dotyczących należności pracowników z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju.

Należności przeniesieniowe - z tytułu przeniesienia służbowego, po objęciu stanowiska w nowym miejscu pełnienia służby, żołnierzom posiadającym rodziny przysługuje zasiłek osiedleniowy w wysokości dwumiesięcznego uposażenia i ryczałt przeniesieniowy w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. Żołnierzom samotnym zaś z tego tytułu przysługuje 100% ryczałtu przeniesieniowego. Należności te w znacznym stopniu rekompensują zwiększone wydatki związane z osiedleniem się w nowej miejscowości.

6. Należności w związku ze zwolnieniem

Odprawa - w wysokości trzymiesięcznego uposażenia, która ulega zwiększeniu o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok wysługi ponad dziesięć lat nieprzerwanej zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała aż do sześciomiesięcznego uposażenia.

Uposażenie wypłacane co miesiąc przez okres roku po zwolnieniu ze służby - należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. W razie zbiegu uprawnień do

tego uposażenia i zaopatrzenia emerytalnego żołnierzowi przysługuje - według jego wyboru - tylko jedno z tych świadczeń. Żołnierz, który wybrał 12 miesięczne uposażenie, może pobrać je za cały należny okres jednorazowo z góry.

Ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy nie wykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za wszystkie urlopy zaległe, **zryczałtowany ekwiwalent pieniężny za nie wykorzystany w roku zwolnienia ze służby przejazd** na koszt wojska, przewidziany w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, zwrot kosztów jednorazowego przejazdu żołnierza i członków jego rodziny oraz kosztów przewozu urządzenia domowego do obranego przez żołnierza miejsca zamieszkania w kraju.

Wymiar tych należności, jak również możliwość wyboru świadczenia /emerytura lub 12 miesięczne uposażenie/ umożliwiają zwolnionym żołnierzom zaadaptowanie się w nowych warunkach życiowych, a nawet rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek.

7. Należności w związku ze śmiercią

Zasiłek pogrzebowy - w wysokości trzymiesięcznego uposażenia, należnego żołnierzowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. W razie pokrycia kosztów pogrzebu przez wojsko przysługuje rodzinie zmarłego żołnierza 50% tego zasiłku.

Odprawa pieniężna - w wysokości jakiej przysługiwałaby temu żołnierzowi w przypadku zwolnienia go z zawodowej służby wojskowej oraz ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane przez zmarłego żołnierza urlopy wypoczynkowe.

Natomiast w razie śmierci członka rodziny żołnierza /małżonka, dzieci, rodziców i teściów/ i pokrycia przez niego kosztów pogrzebu, przysługuje mu zasiłek pogrzebowy w wysokości dwumiesięcznego uposażenia, należnego na zajmowanym przez niego stanowisku służbowym. Zasiłek ten ulega zmniejszeniu o kwotę zasiłku pogrzebowego wypłaconego na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym.

2.2.1.4.1.4. Pozostałe należności

1. Równoważnik mundurowy za wydane w naturze sorty mundurowe - wysokość tego uprawnienia ustalana jest corocznie zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej.

2. Równoważnik mieszkaniowy – równoważnik ten jest ekwiwalentem pieniężnym wypłacanym osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej za wykonywanie przez te osoby robót remontowych w zajmowanej przez nie kwaterze.
3. Ekwiwalent pieniężny za nie wykorzystany przejazd na koszt wojska - w razie niewykorzystania przysługującego przejazdu na koszt wojska, żołnierz otrzymuje zryczałtowany ekwiwalent pieniężny w wysokości odpowiadającej cenie biletu kolejowego na odległość 500 kilometrów.
4. Uprawnienie do bezpłatnego wyżywienia – w szczególności uprawnienie to przysługuje żołnierzom zawodowym:
   - w czasie ćwiczeń i rekonesansów, udziale w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków,
   - w dniach wykonywania obowiązków służbowych:
   - wchodzącym w skład załóg jednostek pływających,
   - wykonującym, zgodnie z planem szkolenie, skoki ze spadochronem bądź nurkowanie w jednostkach kawalerii powietrznej, desantowo-szturmowych,
   - zaliczonym do personelu latającego, wykonującym loty zgodnie z programem szkolenia,
   - w czasie ćwiczeń poligonowych, organizowanych poza granicami kraju, od dnia wyjazdu do dnia powrotu do macierzystego garnizonu,
   - pełniącym 24-godzinne służby i dyżury w pomieszczeniach służbowych.
5. Zwrot kosztów dojazdu - żołnierzom zamieszkującym w innej miejscowości i dojeżdżającym do miejscowości, w której stale pełnią służbę przysługuje zwrot kosztów dojazdu. W 1999 roku ze świadczenia tego będzie korzystało ok. 6800 żołnierzy miesięcznie.
6. Dodatek za podnajem mieszkań - do czasu realizacji praw do kwatery żołnierzom przysługuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego.
7. Ekwiwalent za rezygnację z kwatery - prawo do kwatery żołnierza zawodowego może być zrealizowane w drodze wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację

z kwatery. Wysokość ekwiwalentu wynosi 3 % wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia wg. stopnia wojskowego. Przeciętna całkowita wysokość ekwiwalentu pieniężnego wynosi 65 % - 80 % wartości należnej kwatery, określonej wg średnich cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danej miejscowości, w dniu przyznania świadczenia.

2.2.1.4.1.5. Należności przysługujące żołnierzom pełniących służbę poza granicami kraju

Żołnierze zawodowi wyznaczeni do pełnienia służby poza granicami Państwa w składzie misji specjalnych otrzymują uposażenie i inne należności pieniężne według zasad określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Natomiast skierowani do akademii i szkół oraz na kursy według zasad określonych przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej. Aktualnie występują następujące rodzaje służb poza granicami RP, do których są kierowani żołnierze:

2.2.1.4.1.5.1. W polskich placówkach dyplomatycznych i urzędach konsularnych

Żołnierze zawodowi oddelegowani do służby w polskich placówkach dyplomatycznych i urzędach konsularnych otrzymują następujące należności pieniężne :

Wynagrodzenie walutowe - wypłacane jest w walucie danego kraju. Jego wysokość zależy od grupy (I do IX) i szczebla (A do D) zaszeregowania stanowiska służbowego oraz walutowy dodatek rodzinny - na przebywających za granicami żonę i dzieci. Jego wysokość wynosi :

- na żonę - 30 %
- na każde dziecko - 20 % -miesięcznego wynagrodzenia walutowego ustalonego dla grupy zaszeregowania IX-b.

Zasiłek adaptacyjny - w wysokości 200 % miesięcznego wynagrodzenia walutowego w grupie IX-b, a jeżeli przenosi się bez rodziny - 100 % tego wynagrodzenia.

Należności za podróże służbowe- zgodnie z przepisami w sprawie pokrywania kosztów podróży służbowych poza granicami kraju.

Pokrycie kosztów utrzymania mieszkania - zimna i ciepła woda, ogrzewanie **a także :** mieszkanie służbowe - wraz z niezbędnym umeblowaniem i wyposażeniem, bezpłatny przejazd wraz z rodziną do kraju i z powrotem (urlop wypoczynkowy) - przysługuje po 2 latach pracy poza granicami kraju, zwrot kosztów leczenia - (nie przysługuje w przypadku bezpłatnej opieki lekarskiej)

Żołnierze w tym czasie **nie są uprawnieni** do uposażenia i innych należności pieniężnych przysługujących w kraju z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej.

2.2.1.4.1.5.2. W składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych

1) **Uposażenie i inne należności w kraju** - na czas pełnienia służby poza granicami państwa żołnierze zachowują wszystkie uprawnienia i świadczenia, w tym prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych, przysługujące im z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym w kraju, z uwzględnieniem powstałych w tym czasie zmian mających wpływ na wysokość uposażenia lub na prawo do innych należności pieniężnych.
2) **Jednorazowa należności pieniężna** - przysługuje po wyznaczeniu w skład PKW, wypłacana jest w złotych, w wysokości uposażenia przysługującego żołnierzowi zawodowemu w stopniu wojskowym plutonowego z wysługą do dwóch lat, na stanowisku zaszeregowanym do 32 grupy uposażenia.
3) **Dodatek zagraniczny** - nie może być niższy 20 % wynagrodzenia walutowego przysługującego pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych.
4) **Zwiększenie dodatku zagranicznego** - wynosi od 5 do 10 $ za każdy dzień wykonywania zadań w rozminowywaniu terenu oraz zbieraniu, magazynowaniu i niszczeniu amunicji (materiałów wybuchowych).
5) **Dodatek wojenny** - przysługuje tylko na terytorium działania PKW, które zostało ogłoszone strefą działań wojennych przez MSZ RP (Liban - tak, Syria, Bośnia - nie).

6) **Walutowy dodatek rodzinny** - przysługuje w przypadku pobytu za granicą wraz z żoną lub dziećmi. Na pobyt ten musi być wyrażona zgoda właściwej organizacji międzynarodowej lub Ministra ON.
7) **Nagrody uznaniowe** - z utworzonego na ten cel funduszu nagród w wysokości 1 % sumy dodatków zagranicznych wypłaconych żołnierzom w danym miesiącu,
8) Inne należności:
   a/ dodatkowe umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie,
   b/ bezpłatne zakwaterowanie i wyżywienie,
   c/ bezpłatna pomoc lecznicza oraz bezpłatne leki,
   d/ bezpłatny przewóz - z kraju do działania misji specjalnej i z powrotem (również w przypadku wydarzeń losowych),
   e/ płatny urlop dodatkowy po powrocie do kraju - przysługuje w wymiarze 1 dnia za każde rozpoczęte dziesięć dni służby poza granicami państwa, jednakże łącznie może przekroczyć 30 dni kalendarzowych (uposażenie w złotych),
   f/ świadczenie odszkodowawcze w razie wypadku lub śmierci - przysługuje obowiązkowe ubezpieczenie, które jest niezależne od innych ubezpieczeń wynikających z przepisów regulujących ubezpieczenia żołnierzy pełniących służbę poza granicami państwa.

2.2.1.4.1.5.3. Skierowani na szkolenie za granicę

Żołnierzom zawodowym skierowanym za granicę do akademii oraz na kursy przysługuje:

a) Uposażenie i inne należności w kraju - na czas pełnienia służby poza granicami państwa żołnierze zachowują wszystkie uprawnienia i świadczenia, w tym prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych, przysługujące im z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym w kraju, z uwzględnieniem powstałych w tym czasie zmian mających wpływ na wysokość uposażenia lub na prawo do innych należności pieniężnych.

b) **Uposażenie walutowe - przysługuje za czas faktycznego pobytu za granicą.** Ustala się w relacji procentowej do wynagrodzenia określonego w przepisach w sprawie wynagradzania i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych w grupie IX - b, tj. najniższej stawki wynagrodzenia w danym państwie. Wypłacane jest w walucie kraju pobytu. Wysokość uposażenia uzależniona jest od warunków szkolenia i świadczeń zapewnianych przez państwo, w którym żołnierz odbywa szkolenie. Warunki odbywania szkolenia określane są w dwustronnych porozumieniach.

c) Nagrody i zapomogi – **mogą być przyznawane na zasadach określonych w odrębnych przepisach**

d) **Przejazdy na koszt budżetu MON**- raz na 6 miesięcy do kraju i z powrotem (pod warunkiem, że szkolenie trwa co najmniej 6 miesięcy) w razie:
   - skierowania na leczenie w kraju,
   - wezwania ze względów służbowych
   - w przypadkach losowych

e) **Diety i zwrot kosztów noclegu** – żołnierzom w przypadku odbywania podróży służbowej na terenie państwa, w którym odbywają szkolenie przysługują diety i inne należności na zasadach obowiązujących dla pracowników z tytułu odbywania podróży służbowej poza granicami kraju.

2.2.1.4.1.5.4. W polskich wojskowych przedstawicielstwach za granicą

Żołnierze skierowani do wykonywania zadań jako przedstawiciele SZ RP przy przedstawicielstwach, dowództwach, sztabach, sekretariatach bezpieczeństwa narodowego otrzymują:

- Uposażenie walutowe – wysokość uposażenia uzależniona jest od zajmowanego stanowiska służbowego,
- **Inne należności w kraju** - na czas pełnienia służby poza granicami państwa żołnierze zachowują wszystkie uprawnienia i świadczenia (bez prawa do uposażenia) przysługujące im z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej

na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym w kraju.

2.2.1.4.1.6. Wstępne założenia do opracowania nowego systemu uposażeń żołnierzy zawodowych

Podstawowym dokumentem do zmian w systemie uposażenia jest "Program integracji z organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998 - 2012" na podstawie którego przyjęto następujące ogólne założenia:

- zmniejszenie liczebności Sił Zbrojnych RP (do 180000 stanowisk wojskowych) z jednoczesnym zwiększeniem poziomu uzawodowienia (do ok. 50 - 55 %);
- zmiana relacji między poszczególnymi korpusami osobowymi - oficerowie będą stanowić ok. 25 - 30 % (w tym : starsi 30 %, a młodsi 70 %), chorążowie ok. 25 - 30 %, a podoficerowie zawodowi 40 - 50 % ogólnego stanu osobowego żołnierzy zawodowych;
- wprowadzenie zasady tożsamości stopnia wojskowego ze stopniem etatowym;
- zgodność stanu ewidencyjnego SZ RP ze stanem etatowym;
- utrzymanie dotychczasowych stopni w korpusie oficerskim;
- zmniejszenie liczby stopni wojskowych chorążych i podoficerów - odpowiednio z 6 do 3 i 6 do 4. Najniższym stopniem żołnierza zawodowego ma być kapral.

Powyższe założenia oraz fakt wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wywołało konieczność opracowania projektu następujących zmian w systemie uposażeń m. in.:

- odejście od stosowanej dotychczas zasady dwuskładnikowego uposażenia zasadniczego (według stopnia wojskowego oraz według zajmowanego stanowiska służbowego) na rzecz uposażenia jednoskładnikowego, tj. wyłącznie za stopień wojskowy.
- wysokość uposażenia zasadniczego będzie uzależniana od stopnia wojskowego, do którego w etacie jednostki wojskowej zostanie zaliczone stanowisko służbowe zajmowane przez żołnierza.

- stawki uposażenia za stopień wojskowy będą wzrastać z tytułu okresu służby na stanowiskach służbowych zaszeregowanych do danego stopnia wojskowego - dotychczas na wysokość uposażenia miał wpływ cały okres służby wojskowej i pracy przed służbą.
- różnice wynikające ze złożoności i uciążliwości służby na określonych stanowiskach objętych tym samym stopniem wojskowym będą regulowane – jak dotychczas – poprzez różne dodatki do uposażenia zasadniczego. Przewiduje się utrzymanie również dodatków uzasadnionych kwalifikacjami żołnierzy oraz wprowadzenie nowych dodatków do uposażenia:

  1/ dodatku dowódczego – ustanowionego w związku z potrzebą wprowadzenia odpowiedniego bodźca finansowego, w zamian za zwiększony zakres obowiązków i odpowiedzialności, dla dowódców jednostek wojskowych i ich zastępców - do szczebla ZT.

  2/ dodatku służbowego – różnicującego uposażenie zasadnicze żołnierzy zawodowych zajmujących stanowiska o tym samym stopniu etatowym ale usytuowanych na różnych szczeblach organizacyjnych Sił Zbrojnych.
- wprowadzenie ustawowej gwarancji określonego poziomu przeciętnego uposażenia żołnierzy zawodowych wraz z jednoczesnym podwyższeniem tego poziomu do 2,0 przeciętnego wynagrodzenia pracowników w sektorze przedsiębiorstw. Dotychczas wielokrotność ta była ustalana w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w państwowej cywilnej sferze budżetowej, a wskaźnik tej wielokrotności określał Prezydent RP. Wskaźnik ten obejmuje żołnierzy zawodowych i zasadniczej służby wojskowej pełnionej jako nadterminowa i wynosi 1,88 (w ramach którego przeciętne uposażenie samych żołnierzy zawodowych kształtuje się na poziomie 1,99).
- określenie prawa żołnierzy zawodowych do nagrody rocznej (w wysokości jednomiesięcznego uposażenia) wraz z określeniem przypadków, w których nagroda ta nie będzie żołnierzom przysługiwać;
- określenie wysokości odpisu środków budżetowych na nagrody uznaniowe i zapomogi;

- wysokość gratyfikacji urlopowej w wysokości 30 % najniższego uposażenia żołnierza zawodowego;
- zmiana zasad wypłacania nagród jubileuszowych – wprowadzenie pierwszej nagrody po 15 latach służby (obecnie po 20 latach) przy jednoczesnym ograniczeniu okresów uprawniających żołnierzy do nabycia prawa do nagrody wyłącznie do okresów pełnienia czynnej służby wojskowej;
- zmiana zasad wypłacania odpraw dla żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej - odprawa dla żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała – przysługująca w wysokości trzymiesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym - ulegała zwiększeniu o 20% tego uposażenia za każdy pełny rok wysługi ponad dziesięć lat nieprzerwanej służby wojskowe (obecnie wliczane są wyłącznie okresy służby pełnionej jako służba: zawodowa, okresowa i nadterminowa). Podobne uregulowania są stosowane obecnie w systemach płacowych funkcjonariuszy (Policja, UOP, PSP, Straż Graniczna) z tą jednak różnicą, że zwiększenie odprawy z tytułu lat służby następuje już po 5 latach.
- zróżnicowanie wysokości odpraw dla żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba kontraktowa, w zależności od okresu pełnienia służby wojskowej. W tym zakresie przewiduje się, aby żołnierzom pełniącym nieprzerwanie służbę wojskową przez okres co najmniej dziesięciu lat, wypłacać odprawy jak dla żołnierzy zwalnianym z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała - tj. w wysokości trzymiesięcznego uposażenia wraz z odpowiednim zwiększeniem za każdy następny rok. Natomiast dla żołnierzy zwalnianych ze służby kontraktowej, którzy pełnili czynną służbę wojskową przez okres krótszy niż 10 lat, byłaby wypłacana odprawa w wysokości jednomiesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym.

Dla osiągnięcia przewidywanego stanu niezbędne będzie wprowadzenie okresu przejściowego, w trakcie którego jak się przewiduje dopuszczalne będą sytuacje gdy stopień etatowy nowego stanowiska służbowego będzie odbiegał (w górę lub w dół) od faktycznego stopnia wojskowego posiadanego przez żołnierza. Zakłada się, że okres

przejściowy będzie obejmował trzy lata. W okresie przejściowym przewiduje się, że żołnierzom zawodowym wyznaczonym na stanowiska służbowe będzie wypłacane uposażenie zasadnicze oraz dodatki przewidziane w nowym systemie uposażeń żołnierzy z tym, że w przypadku gdyby ustalone nowe miesięczne uposażenie żołnierza okazało się niższe od zwaloryzowanego *(wskaźnikiem prognozowanego wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na 2000 r. lub 2001 r. w zależności od daty wejścia w życie ustawy)* uposażenia wypłaconego w miesiącu grudniu 1999 r. - żołnierzowi będzie wypłacany dodatek wyrównawczy. Dodatek ten będzie waloryzowany – proporcjonalnie do corocznego wzrostu uposażeń żołnierzy - oraz będzie uwzględniany dla celów ustalenia podstawy wymiaru należności pochodnych od uposażenia (w tym również dla celów ustalenia podstawy wymiaru wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych). Natomiast żołnierze, którzy od dnia 1.01.2000 r. lub 2001 r. (w zależności od daty wejścia w życie ustawy) nie obejmą stanowisk służbowych - otrzymają kwotę uposażenia za miesiąc grudzień 1999 r. lub 2000 r. (w zależności od daty wejścia w życie ustawy) zwaloryzowaną wskaźnikiem prognozowanego wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

Na obecnym etapie trwających w resorcie Obrony Narodowej prac nad nowym systemem uposażeń i reorganizacją sił zbrojnych **nie przewiduje się nowych (specjalnych) działań osłonowych dla żołnierzy zawodowych zwalnianych ze służby**, bowiem przemawiają za tym dotychczasowe korzystne zapisy ustawowe dotyczące żołnierzy, które są korzystne na tle analogicznych uprawnień innych grup zawodowych, a nawet korzystniejsze od proponowanych obecnie działań osłonowych w odniesieniu np. do górników z restrukturyzowanych kopalń. Tak więc, zakłada się utrzymanie obowiązujących obecnie przepisów zapewniających żołnierzom zwalnianym z zawodowej służby wojskowej określone należności pieniężne (odprawa, ekwiwalent za nie wykorzystany w roku zwolnienia urlop, ekwiwalent za nie wykorzystany przejazd na koszt wojska, 12 miesięczne uposażenie) oraz zabezpieczenia socjalne w postaci prawa do kwatery stałej, możliwości skorzystania z przekwalifikowania zawodowego, a także innych ograniczonych form pomocy np. korzystania z funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów.

2.2.1.4.2. System emerytalny

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

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

2.2.1.4.2.1. Dotychczasowy system emerytalny dla żołnierzy zawodowych będących w służbie

System funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 z późn. zm.) Zgodnie z tą ustawą żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin - w razie śmierci żywiciela. System dotychczasowy jest systemem zaopatrzeniowym tzn. świadczenia są finansowane z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.

W ramach zaopatrzenia emerytalnego przysługują na zasadach określonych w wymienionej ustawie:

1) **świadczenia pieniężne:**
   a) emerytura wojskowa,
   b) wojskowa renta inwalidzka,
   c) wojskowa renta rodzinna,
   d) dodatki do emerytury lub renty,
   e) zasiłek pogrzebowy,

2) **inne świadczenia i uprawnienia:**

a) świadczenia lecznicze,

b) świadczenia socjalne,

c) prawo do umieszczenia w domu emeryta wojskowego.

Emerytura wojskowa **przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim.**

Jako równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim traktuje się:

1) przypadające w czasie od dnia 1 września 1939 r. okresy:

a) działalności w ruchu oporu, z wyłączeniem tajnego nauczania,

b) służby w armiach sojuszniczych,

c) pobytu w niewoli lub w obozach dla internowanych żołnierzy,

2) okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej.

Nie traktuje się jako służby w Wojsku Polskim służby w latach 1944-1956 w Informacji Wojskowej, sądownictwie wojskowym i w prokuraturze wojskowej, jeżeli emerytowi udowodniono w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego stosowanie represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Polski. Postępowanie w tych sprawach, należy do właściwości Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - Instytutu Pamięci Narodowej. O dokonanych ustaleniach Komisja powiadamia właściwy wojskowy organ emerytalny.

Emerytowi, który po zwolnieniu ze służby pracował w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, dolicza się, na jego wniosek, okres tego zatrudnienia do wysługi emerytalnej, jeżeli:

1) emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru,

2) ma co najmniej 20 lat służby oraz

3) ukończył 55 lat życia - mężczyzna i 50 lat życia - kobieta albo stał się inwalidą.

Jeżeli emeryt pracował w niepełnym wymiarze czasu pracy, okresy tego zatrudnienia dolicza się do wysługi emerytalnej po odpowiednim ich przeliczeniu na okres zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Za każdy rok okresu zatrudnienia

zaliczonego do wysługi emerytalnej emeryturę zwiększa się o 1,3% podstawy jej wymiaru.

Emerytura wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta o:

1) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby oraz nie więcej niż za trzy lata okresów składkowych poprzedzających służbę,
2) 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których mowa w pkt 1,
3) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.

Emeryturę podwyższa się o:

a) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:
   a) w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych,
   b) w składzie załóg okrętów podwodnych,
   c) w charakterze nurków i płetwonurków,
   d) w zwalczaniu fizycznym terroryzmu,
b) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:
   a) w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach,
   b) w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających,
   c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,
   d) w służbie wywiadowczej za granicą,
   e) w oddziałach specjalnych.
c) 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych.
d) 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Przy ustalaniu prawa do emerytury i obliczaniu jej wysokości okresy, o których mowa wyżej, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Żołnierzom, którzy posiadają 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim zalicza się do wysługi emerytalnej posiadane przed powołaniem do zawodowej służby wojskowej okresy składkowe i nieskładkowe w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Do wysługi emerytalnej zalicza się również okresy pozbawienia wolności i odbywania kary pozbawienia wolności oraz kary aresztu wojskowego, w przypadku gdy żołnierz został uniewinniony albo postępowanie karne zostało umorzone, w tym również warunkowo, a także okresy, w czasie których żołnierz nie pełnił służby wskutek wymierzonej mu kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej - jeżeli następnie została ona uchylona.

W razie zbiegu prawa do podwyższenia emerytury z kilku tytułów za ten sam okres, podwyższenie przysługuje tylko z jednego tytułu; nie dotyczy to podwyższenia, z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

Kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków: pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie **nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru emerytury**. Kwota emerytury lub renty bez uwzględnienia dodatków, o których mowa w ust. 1, nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury lub renty.

Podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne żołnierzowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym (obejmujące uposażenie według stopnia i stanowiska służbowego, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i 1/12 nagrody rocznej).

Renta inwalidzka przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu:

1) w czasie pełnienia służby albo
2) w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie,
3) w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby wojskowej, jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej.

Należy rozróżnić trzy grupy inwalidztwa żołnierzy całkowicie niezdolnych do służby:

1) I grupę - obejmującą całkowicie niezdolnych do pracy,
2) II grupę - obejmującą częściowo niezdolnych do pracy,
3) III grupę - obejmującą zdolnych do pracy.

W zależności od przyczyny powstania inwalidztwa pozostaje ono w związku lub nie pozostaje w związku ze służbą. Inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, gdy powstało wskutek:

1) zranienia, kontuzji lub innych obrażeń doznanych w czasie wykonywania obowiązków służbowych,
2) wypadku pozostającego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych,
3) chorób zakaźnych panujących w miejscu służbowego pobytu żołnierza,
4) chorób powstałych w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby,
4) chorób i schorzeń, które istniały przed powołaniem do służby, lecz uległy pogorszeniu lub ujawniły się w czasie trwania służby wskutek szczególnych właściwości lub warunków służby na określonych stanowiskach.

Inwalidztwo nie pozostaje w związku ze służbą, jeżeli:

1) powstało z innych przyczyn niż wyżej określone,
2) jest następstwem wypadku lub choroby, których wyłączną przyczyną było udowodnione przez jednostkę wojskową umyślne lub rażąco niedbałe działania albo zaniechanie żołnierza naruszające obowiązujące przepisy lub rozkazy, jeżeli jego przełożeni zapewnili warunki odpowiadające tym przepisom i rozkazom i sprawowali we właściwy sposób nadzór nad ich przestrzeganiem, a żołnierz posiadał potrzebne umiejętności do wykonywania określonych czynności i rozkazów i był należycie przeszkolony w zakresie ich znajomości,
3) jest następstwem wypadku, którego wyłączną przyczyną było zachowanie się żołnierza spowodowane nadużyciem alkoholu,
4) zranienie, kontuzja, obrażenia lub choroba zostały spowodowane przez żołnierza rozmyślnie.

Minister Obrony Narodowej, zarządzeniem z dnia 6 grudnia 1994 r. (MP Nr 66, poz. 591) ustalił wykazy wyżej wym. chorób i schorzeń oraz właściwości i warunki służby powodujące ich ujawnienie lub pogorszenie stanu zdrowia.

O inwalidztwie żołnierzy i związku tego inwalidztwa lub śmierci ze służbą wojskową orzekają wojskowe komisje lekarskie. Orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej wraz z uzasadnieniem doręcza się zainteresowanemu oraz właściwemu organowi emerytalnemu. Od orzeczenia komisji lekarskiej przysługuje zainteresowanemu oraz organowi emerytalnemu odwołanie do komisji lekarskiej wyższego stopnia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

Renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do:

1) I grupy - 80%,
2) II grupy - 70%,
3) III grupy - 40% - podstawy wymiaru.

Rentę inwalidzką zwiększa się o 10% podstawy wymiaru inwalidom, których inwalidztwo powstało wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze.

Renta rodzinna przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, z tym że:

1) w razie śmierci albo zaginięcia żołnierza rentę rodzinną wymierza się od renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby temu żołnierzowi w dniu śmierci albo zaginięcia, bez uwzględnienia dodatku pielęgnacyjnego;
2) o niezdolności do pracy i stopniu tej niezdolności uprawnionych członków rodziny orzeka komisja do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, określona w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny:

1) żołnierza zmarłego albo zaginionego w czasie pełnienia służby,
2) żołnierza zmarłego w ciągu 18 miesięcy po zwolnieniu ze służby, jeżeli śmierć nastąpiła wskutek urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób

powstałych w tym czasie, albo w ciągu 3 lat po zwolnieniu ze służby wojskowej, jeżeli śmierć nastąpiła wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej,

3) zmarłego emeryta lub rencisty wojskowego.

Za uprawnionych członków rodziny zmarłego emeryta lub rencisty wojskowego uważa się również członków rodziny żołnierza zmarłego po zwolnieniu ze służby, jeżeli w dniu śmierci spełniał on warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty inwalidzkiej, chociażby jego prawo do zaopatrzenia nie zostało jeszcze ustalone.

Zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny pracownika, który w chwili śmierci pozostawał w zatrudnieniu i miał okres zatrudnienia nie krótszy niż wymagany do uzyskania renty inwalidzkiej. Renta rodzinna przysługuje również po osobie nie pozostającej w chwili śmierci w zatrudnieniu, jeżeli osoba ta miała ustalone prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej albo spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Przy ocenie prawa do renty inwalidzkiej przyjmuje się, że osoba zmarła była inwalidą.

Do renty rodzinnej uprawnieni są następujący członkowie rodziny:

1) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione,
2) przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, w tym również w ramach rodziny zastępczej,
3) małżonek (wdowa i wdowiec),
4) rodzice.

Renta rodzinna dla 1 osoby wynosi miesięcznie 85% podstawy jej wymiaru. Na każdą następną osobę uprawnioną do renty rodzinnej przysługuje zwiększenie tej renty o 5% podstawy jej wymiaru. Wszystkim uprawnionym członkom rodziny przysługuje jedna łączna renta rodzinna.

Renta rodzinna podlega podziałowi między uprawnionych, jeżeli:

1) do renty uprawnione są osoby małoletnie, nad którymi opiekę sprawują różne osoby,
2) pełnoletni członek rodziny zażąda podziału renty,

3) zachodzą inne okoliczności uzasadniające podział renty.

Renta rodzinna podlega podziałowi na równe części, z tym że dodatki do renty wypłaca się w całości osobom do nich uprawnionym.

Do emerytury lub renty przysługują dodatki:

1) pielęgnacyjny,
2) dla sierot zupełnych,
3) kombatancki,
4) za tajne nauczanie.

Dodatek pielęgnacyjny i dodatek dla sierot zupełnych przysługują na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Dodatek kombatancki przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

W systemie występuje także zasiłek pogrzebowy, który przysługuje w wysokości i na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Osobom uprawnionym do zaopatrzenia emerytalnego oraz członkom ich rodzin przysługuje prawo do świadczeń z funduszu socjalnego którego dysponentem jest wojskowy organ emerytalny. Z funduszu tego mogą być przyznane następujące świadczenia:

1) zapomogi pieniężne,
2) dopłaty do kosztów leczenia,
3) zwrot części kosztów opieki paliatywno-hospicyjnej realizowanej w domu chorego,
4) zwrot części kosztów pogrzebu emeryta lub rencisty, niezależnie od przysługującego z tego tytułu zasiłku pogrzebowego,
5) dofinansowanie wypoczynku oraz krajowego i zagranicznego wypoczynku dzieci i młodzieży, organizowanego w formie kolonii, obozów lub zimowisk.

Przyznawanie powyższych świadczeń jest uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej. Pierwszeństwo w korzystaniu z tych świadczeń przysługuje osobom, których dochód miesięczny na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty odpowiadającej 50% przeciętnego wynagrodzenia w III kwartale poprzedniego roku kalendarzowego, ogłaszanego dla celów emerytalnych.

Zapomogi pieniężne mogą być przyznane w przypadkach zdarzeń losowych (długotrwałej choroby lub śmierci), klęsk żywiołowych i innych zdarzeń, powstałych niezależnie od osoby uprawnionej, powodujących znaczne pogorszenie jej warunków materialnych.

Świadczenia przyznaje szef wojskowego biura emerytalnego na wniosek osoby zainteresowanej, organizacji społecznej lub z urzędu - po zasięgnięciu opinii powołanego przy wojskowym biurze emerytalnym zespołu opiniującego, składającego się z przedstawicieli organizacji społecznych zrzeszających byłych żołnierzy zawodowych.

Osoby uprawnione do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego oraz członkowie ich rodzin mają prawo do umieszczenia w domu emeryta wojskowego na zasadach określonych, w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie zasad umieszczania osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego oraz członków ich rodzin w domu emeryta wojskowego[20] (Dz. U. z 1996 r. Nr 9, poz. 51 z późn. zm.).

Ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji wojskowy organ emerytalny. Decyzję doręcza się zainteresowanemu na piśmie wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem. Od decyzji tej przysługuje zainteresowanemu odwołanie do sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego wszczyna się z urzędu lub na wniosek zainteresowanego; powinno ono być zakończone nie później niż w terminie 60 dni od dnia zgłoszenia wniosku albo powstania obowiązku wszczęcia postępowania z urzędu.

---

[20] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie zasad umieszczania osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego oraz członków ich rodzin w domu emeryta wojskowego, w: „Dz. U." z 1996 r. Nr 9, poz. 51 z późn. zm.).

Jeżeli prawo do świadczenia pieniężnego zostało udowodnione, lecz wydanie decyzji ulega zwłoce z powodu niemożności ustalenia wysokości świadczenia lub innych okoliczności, organ emerytalny przyznaje osobie uprawnionej świadczenie w kwocie zaliczkowej. Prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość.

W stosunku do osób które pozostają w dotychczasowym systemie, w zakresie ustalania prawa jak również wypłaty świadczeń, w dalszym ciągu właściwymi organami będą wojskowe biura emerytalne.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zmienione zostały zasady waloryzacji świadczeń - wprowadzane są zasady powszechne. Waloryzacja nie będzie powiązana ze wzrostem uposażeń żołnierzy będących w służbie lecz podstawą będzie wskaźnik wzrostu cen. Emerytury i renty podlegają waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. W systemie tym terminy waloryzacji są uzależnione od prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych.

Wprowadzane są również powszechne zasadami zarobkowania. Wprowadzenie powszechnej zasady zarobkowania powoduje, że w przypadku osiągania zarobków powyżej 70 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nastąpi ograniczenie świadczenia o 24 % przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast zarobki powyżej 130 % przeciętnego wynagrodzenia powodują zawieszenie wypłaty świadczenia. Natomiast emeryci i renciści wojskowi będą mogli zarobić bez ograniczeń dopiero po ukończeniu 65 lat życia.

2.2.1.4.1.5.2. System emerytalny dla żołnierzy zawodowych, którzy rozpoczęli służbę od dnia 1 stycznia 1999 r.

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

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

Wprowadzony nowy system obejmuje wszystkie osoby otrzymujące dochody niezależnie od wieku (składka będzie odprowadzana również od wynagrodzeń pracujących emerytów). Systemem tym nie będą objęci rolnicy, sędziowie, prokuratorzy i żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze pełniący aktualnie służbę. Emerytury będą wypłacane przez FUS a nie z budżetu. W ramach systemu ubezpieczeniowego są odrębne ubezpieczenia tj.:

- emerytalne (składka 19,52 % wynagrodzenia),
- rentowe (składka 13,00 % wynagrodzenia),
- chorobowe (składka 2,45 % wynagrodzenia),
- wypadkowe (składka od 0,40% do 8,12 % wynagrodzenia).

Ze względu na powyższe cele nowy system emerytalny opiera się na 3 filarach.

Filar I – to zreformowany ZUS. Z tego filaru będzie około 60 % emerytury. Filar powszechny, obowiązkowy. Składka wpłacana jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). FUS jest funduszem państwowym. Wypłaty z tego funduszu są gwarantowane przez Skarb Państwa. Pieniądze wpłacane przez ubezpieczonych - podobnie jak dotychczas - są przeznaczone na bieżące wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych. Składka każdego ubezpieczonego rejestrowana jest na indywidualnym rachunku. FUS corocznie będzie informował zainteresowanego o stanie jego konta. Co roku wartość składek będzie waloryzowana proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzeń.

Wysokość emerytury uzależniona będzie od kwoty zgromadzonych składek w ciągu całego okresu pracy zawodowej.

Filar II – to Otwarte Fundusze Emerytalne. Z tego filaru będzie ok. 40 % emerytury. Filar powszechny, obowiązkowy. Składka jest wpłacana do wybranego przez pracownika jednego z kilkunastu Funduszy Emerytalnych. Jeżeli pracownik nie wybierze funduszu to zrobi to za niego w sposób losowy FUS. Fundusze te są zarządzane przez prywatne firmy, pod ścisłym nadzorem państwa. Firmy te posiadają odpowiednio duże kapitały jako zabezpieczenie oszczędności. Pieniądze z tej składki są inwestowane tak by przynosiły zysk. Ubezpieczony będzie znał wyniki swego funduszu i stan swego konta. Jeżeli będzie on niezadowolony z gospodarki - operatywności swego funduszu będzie mógł przenieść swe środki do innego bardziej rentownego funduszu. W ten sposób towarzystwa emerytalne będą zainteresowane tym aby jak najlepiej zarządzać pieniędzmi ubezpieczonych. W przeciwnym razie będą traciły klientów. Należy podkreślić, że środki zebrane na koncie ubezpieczonego są jego własnością i jeżeli nie dożyje wieku emerytalnego zostaną one przekazane rodzinie. Jednak pieniędzy tych nie będzie można wypłacić np. jednorazowo w trakcie życia ubezpieczonego - mogą one być przeznaczone jedynie na emeryturę. Gdy ubezpieczony zdecyduje się przejść na emeryturę (nie wcześniej niż po osiągnięciu wieku emerytalnego) za zgromadzony w funduszu kapitał otrzyma dożywotnią i wypłacaną w miesięcznych ratach emeryturę. Jej wysokość będzie uzależniona tylko od wielkości zgromadzonego kapitału i wieku emerytalnego. Im później ubezpieczony odejdzie na emeryturę tym wyższe będzie jego świadczenie emerytalne.

Filar III – to inne dobrowolne formy oszczędzania. Powstawać będzie z celowych oszczędności pracowników - kierowanych do różnych podmiotów ubezpieczeniowych - do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych lub do firm ubezpieczeniowych takich jak np. " COMMERCIAL UNION, AMPLICO LIFE, PZU ŻYCIE", czy do funduszy powierniczych. Aktualnie już na rynku działają tego typu firmy ubezpieczeniowe. Z ubezpieczeń tych korzystają przede wszystkim osoby osiągające znaczne dochody oraz osoby chcące zabezpieczyć swoją rodzinę. Zostały wprowadzone zachęty do tego sposobu lokowania pieniędzy - zabezpieczenia sobie przyszłości.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), określiła między innymi zasady:

- podlegania ubezpieczeniom społecznym,
- ustalania składek oraz podstaw ich wymiaru,
- prowadzenie ewidencji ubezpieczonych.
- prowadzenia kont ubezpieczonych,

Natomiast ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń (Dz. U. Nr 162, poz.1118) określiła między innymi:

- warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych,
- zasady ustalania wysokości świadczeń,
- zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Zgodnie z tą ustawą:

1. Osoby, które do dnia wejścia w życie ustawy nie ukończyły 31 lat objęte zostaną docelowym systemem emerytalnym (obowiązek uczestnictwa w I i II filarze).
2. Osoby między 31 rokiem życia a 51 rokiem zostały objęte nowym systemem lecz ich udział w II filarze jest dobrowolny, tzn. mogą przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego. Jeżeli nie wybiorą otwartego funduszu emerytalnego to ich emerytura będzie wypłacana tylko przez FUS. Podstawą wymiaru emerytury będą składki ulokowane w FUS w tym również nie odprowadzone do otwartego funduszu.
3. Osoby powyżej 51 roku życia lub pobierający już emeryturę lub rentę pozostaną na dotychczasowych rozwiązaniach.

Zgodnie z powyższymi uregulowaniami w nowym systemie:

- ❖ wysokość emerytury będzie zależała tylko od zgromadzonych na koncie podczas wszystkich lat pracy składek - zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału, który będzie podstawą wymiaru świadczenia, nie będzie tzw. lat nieskładkowych które teraz są liczone do emerytury,
- ❖ wymiar emerytury stanowić będzie kwota wynikająca z podzielenia podstawy wymiaru świadczenia przez statystycznie ustaloną w miesiącach długość życia na

emeryturze. Aktualne badania wykazują, że średnia długość trwania życia (średnio dla obu płci) wynosi obecnie:

- dla osób w wieku 60 lat - nieco ponad 18 lat,
- dla 65 latków - około 14,5 roku,
- dla 70 latków - około 11,4 roku.

Powyższe powoduje, że późniejsze odchodzenie na emeryturę będzie opłacalne, każdy rok po ukończeniu wymaganego wieku emerytalnego spowoduje bowiem znaczne zwiększenie emerytury: wzrośnie kapitał i skróci się czas pobierania emerytury,

- ❖ składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłaca w połowie zakład pracy i pracownik, natomiast na ubezpieczenie chorobowe tylko pracownik a na ubezpieczenie wypadkowe tylko pracodawca,
- ❖ część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca 7,3 % podstawy wymiaru jest odprowadzana przez FUS do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego,
- ❖ podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie będzie wyższa niż 250 % przeciętnego wynagrodzenia. Nadwyżka wynagrodzenia ponad ten pułap będzie "nieoskładkowana" i pozostanie do dyspozycji ubezpieczonego. Będzie on mógł ją zainwestować w wybranym przez siebie towarzystwie ubezpieczeniowym (III filar),
- ❖ emerytura przysługiwać będzie ubezpieczonemu, który osiągnął wiek emerytalny wynoszący co najmniej 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet,
- ❖ ubezpieczonym, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne ustalać się będzie tzw. kapitał początkowy. Wartość kapitału stanowi równowartość hipotetycznej emerytury obliczonej według obecnie obowiązujących zasad, pomnożonej przez wyrażoną w miesiącach statystyczną średnią oczekiwaną długość dalszego życia dla osób w wieku 65 lat.
- ❖ osoby które osiągnęły powszechny wiek emerytalny (65 lat - mężczyźni i 60 lat - kobiety) pobierający emeryturę mogą zarobkować bez ograniczeń.
- ❖ wynagrodzenia zostały ubruttowione, tak by po potrąceniu składek nie były one niższe przed przeliczeniem,

- ❖ pracodawcy informują pracownika o odprowadzanych składkach, w interesie pracownika jest by składki były odprowadzane regularnie i nie zaniżane (bowiem od tego będzie zależała w przyszłości jego emerytura).

Nowym systemem **są objęci tylko żołnierze zawodowi**, którzy rozpoczęli służbę po dniu wejścia w życie ustawy. W stosunku do nich nastąpiło zlikwidowanie systemu zaopatrzeniowego (emerytury płatne z budżetu resortu ON), ponieważ ich świadczenia emerytalno - rentowe będą finansowane ze składek i wypłacane prze FUS. Systemem tym objęci są również żołnierze pełniący aktualnie służbę, którzy z różnych przyczyn nie nabędą uprawnień do świadczeń emerytalno - rentowych na podstawie dotychczasowych wojskowych przepisów emerytalnych. Ponieważ nowy system jest systemem składkowym uposażenia żołnierzy podejmujących zawodową służbę wojskową po dniu wejścia w życie ustawy zostały ubruttowione o składkę na ubezpieczenie emerytalne.

Żołnierzom tym (podobnie jak pracownikom) zostały założone indywidualne konta na które są odprowadzane ich składki.

Żołnierze podlegają tylko ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Nie podlegają ubezpieczeniu chorobowemu i wypadkowemu. W trakcie choroby żołnierze otrzymują uposażenie a nie zasiłek chorobowy.

Żołnierze niezawodowi są objęci ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym natomiast wyłączeni z ubezpieczenia chorobowego. Składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe tych osób opłaca MON od minimalnego wynagrodzenia (określanego przez MPiPS).

2.2.1.4.3. Świadczenia wspólne

2.2.1.4.3.1. Działalność wczasowo - turystyczna i socjalna

Działalność wczasowo - turystyczna i socjalna w wojsku prowadzona na rzecz żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych, pracowników wojska oraz ich rodzin, organizowana jest w formach:

- ➢ wczasów w wojskowych ośrodkach wypoczynkowych,

- koloniach i obozach młodzieżowych,
- wymiennej turystyki oraz wymiennych kolonii i obozów młodzieżowych z armiami innych krajów,
- wychowania przedszkolnego.

Baza wczasowo - turystyczna funkcjonuje na zasadach samofinansowania przy częściowym pokrywaniu z budżetu MON oraz CRN kosztów jej modernizacji i zakupów środków trwałych.

2.2.1.4.3.2. Świadczenia zdrowotne

Od 1999 r. zadania zdrowotne na rzecz żołnierzy zawodowych ich rodzin, emerytów i rencistów, żołnierzy niezawodowych, pracowników cywilnych w zakresie :

- profilaktyki zdrowotnej, nadzoru medycznego nad warunkami służby i życia wojskowego oraz zabezpieczenia sanitarno – przeciw epidemicznego wojsk,
- lecznictwa ambulatoryjnego, specjalistycznego lecznictwa otwartego, lecznictwa szpitalnego oraz uzdrowiskowego,
- zaopatrzenia środki lecznicze i aparaturę medyczną,

realizowane są przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej na ogólnie przyjętych w państwie zasadach.

Żołnierze zawodowi płacą składkę na ubezpieczenie zdrowotne i z tego tytułu mają prawo do opieki lekarskiej.

2.2.1.4.3.3. Opodatkowanie

Od 1992 r. żołnierze zawodowi, nadterminowi, emeryci i renciści wojskowi podlegają opodatkowaniu na ogólnych zasadach obowiązujących w państwie.

Podatkiem dochodowym od osób fizycznych obciążone jest uposażenie i inne należności pieniężne, świadczenia emerytalno – rentowe.

Zwolnione od podatku dochodowego są:

1. równoważnik mundurowy

2. diety za odbywanie podróży służbowej
3. zapomogi losowe
4. ekwiwalent za rezygnację z kwatery służbowej
5. ekwiwalent na wynajęcie mieszkania (do określonej kwoty),
6. należności przeniesieniowe (do 2 uposażeń).

W systemie podatkowym istnieje możliwość wspólnego opodatkowania z małżonkiem oraz korzystania z różnego rodzaju ulg (obligacje skarbowe, wydatki na cele mieszkaniowe itp.).

Dokonując jednak przeglądu uprawnień i ulg żołnierzy zawodowych o okresie ostatnich dziesięciu lat, daje się zauważyć ich uszczuplanie (tabela 16).

Tabela 16

Wykaz utraconych uprawnień i ulg przysługujących żołnierzom zawodowym

Lp.	Wyszczególnienie	Podstawa prawna	Uwagi	Od kiedy
1	**Nieodpłatne leki**	ustawa z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne	poza pewnymi ściśle określonymi przypadkami, wobec żołnierzy zawodowych nie stosuje się zwolnień podmiotowych z odpłatności za leki.	21.11.1991
2	**Dotacja do wypoczynku kadry**	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych	wojskowe ośrodki wypoczynkowe przestały być dotowane z budżetu. Stały się one zakładami samofinansującymi. Żołnierze zawodowi muszą ponosić pełną odpłatność za wypoczynek.	1.01.1992

3	**Ulgowe przejazdy środkami komunikacji państwowej dla członków rodzin, a w odniesieniu do żołnierzy przejazdy PKS**	ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	w latach 1989 - 1993 w Sejmie I i II kadencji podjęto działania mające na celu porządkowanie prawa oraz ograniczanie tzw. nieuzasadnionych uprawnień niektórym grupom pracowniczym, zmierzając jednocześnie do zmniejszenia obciążeń budżetu państwa z tego tytułu. Wprowadzono w tym okresie rynkowe zasady funkcjonowania gospodarki państwa co wyrażało się między innymi zmniejszaniem a nawet likwidacją ulg i dotacji z budżetu państwa dla przedsiębiorstw, w tym również dla PKP. Stąd też zniesiono przysługujące dotychczas uprawnienia do ulgowych przejazdów PKP i PKS (w sumie dla około 60 grup zawodowych). Jednocześnie ustawa ta stworzyła możliwości wykupu ze środków resortowych zniesionych uprawnień do ulgowych przejazdów PKP i PKS .	1.01.1993

4	**Dotacja do kasyn**	1/ uchylenie uchwały Rady Ministrów umożliwiającej dofinansowanie kosztów żywienia przyzakładowego /Nr 74 z dn. 25.08.1993 r./	zniesienie dotacji dla kasyn podyktowane było potrzebą zmiany niekorzystnej tendencji, polegającej na pogarszaniu się struktury wydatków budżetu MON. Wydatki na utrzymanie stanów osobowych pochłaniały znaczną część (ok. 80%) całego budżetu MON, kosztem wydatków na szkolenie, ćwiczenia, zakupy uzbrojenia oraz prace badawczo-rozwojowe.	1.01.1994
		2/ wniosek NIK w związku z niepełną realizacją powyższej uchwały	Zmiany w obszarze funkcjonowania tzw. działalności pozabudżetowej, tj. m. in. kasyn były jednym z dróg wyjścia z impasu, a ponadto wynikały z wprowadzenia w tym czasie do całej sfery budżetowej zasad gospodarki rynkowej (zlikwidowano m.in. dotacje do stołówek pracowniczych w MSW i innych resortach sfery budżetowej). Należy jednakże zaznaczyć, że kasyna wojskowe korzystają nadal z bezpłatnych usług (świadczeń) z budżetu wojska jak np. udostępnienia pomieszczeń, urządzeń gastronomicznych, transportu, energii elektrycznej, gazu, wody. Są to świadczenia przewyższające dawną dotację finansową do kasyn.	1.01.1997

5	**Niższy czynsz**	ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych	użytkownicy kwater wnoszą czynsz na zasadach powszechnie obowiązujących, tj. na podstawie czynszów regulowanych przez gminy. Podwyżka czynszów wyniosła przeciętnie od 0,5 do 0,7 zł za metr kwadratowy powierzchni użytkowej (przy 50 m2 przeciętnej kwatery od 25,0 do 35,0 zł miesięcznie). W większym zakresie nastąpił natomiast wzrost opłat komunalnych z tytułu centralnego ogrzewania i ciepłej wody.	1.01.1996
6	**Dofinansowanie opłat za internaty i hotele garnizonowe**	ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych	żołnierze zawodowi - kawalerowie wnoszą opłaty za pokój w internacie garnizonowym w pełnej wysokości. Ponadto żołnierze zawodowi wnoszą opłaty za wynajęcie pokoju w hotelu garnizonowym w pełnej wysokości.	1.01.1996

7	**Równoważnik za brak kwatery**	ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych	równoważnik przysługuje obecnie tylko żołnierzom zawodowym, którzy pobierali go przed dniem wejścia ustawy i nie otrzymali kwatery służbowej z zasobów wojska	1.01.1996
8	**Dotacja do koloni i obozów dla dzieci**	wniosek Sejmowej Komisji Budżetu i Finansów o skreśleniu w ustawie budżetowej na 1997 r. wydatków zaplanowanych przez MON na częściowe dofinansowanie kosztów organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży	koszty dofinansowania koloni i obozów organizowanych przez wojsko do 1996 r. były w pokrywane z budżetu MON, przy czym zasada ta nie była stosowana w żadnym innym resorcie. W trakcie dyskusji nad budżetem MON na 1997 r. Sejmowa Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów kolejny raz zakwestionowała zasadność dofinansowania organizacji koloni, obozów i zimowisk. Stanowisko swoje komisja uzasadniła faktem wypłacania żołnierzom zawodowym (w tym również na dzieci) gratyfikacji urlopowej.	1.01.1997
9	**Bezpłatna opieka lekarska**	Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym	żołnierze zawodowi – na ogólnie obowiązujących zasadach w państwie - zobowiązani są do płacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Mają prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej jedynie w zakresie podstawowym.	1.01.1999

10	**Wyłączenie z systemu ubezpieczeń społecznych**	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych	żołnierze zawodowi powołani do służby wojskowej po dniu 31.12.1998 r. – na ogólnie obowiązujących zasadach – zobowiązani są do płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Ze zgromadzonego w czasie służby kapitału będzie wypłacana im emerytura lub renta. Zasady przejścia na emeryturę lub rentę - analogiczne jak w przypadku pracowników.	1.01.1999
11	**Odrębny system waloryzowania emerytur i rent wojskowych oraz zasad zarobkowania w cywilu byłych żołnierzy zawodowych**	Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	żołnierze zawodowi otrzymują podwyżkę emerytur i rent (waloryzacja cenowa) oraz mogą zarobkować na zasadach ogólnie obowiązujących w państwie	1.01.1999

2.2.1.4.3.4. Podstawy prawne kształtowania uposażeń, zabezpieczenia emerytalnego i zabezpieczenia socjalnego

Odnosząc się natomiast do przygotowywanych zmian zarówno w strukturze etatowej jak i systemie uposażeń należy w pierwszym etapie zwrócić szczególną na uwarunkowania prawne. Wprowadzenie bowiem, w Siłach Zbrojnych RP nowej struktury etatowe i nowego systemu uposażeń żołnierzy zawodowych wymaga nowelizacji ci najmniej trzech ustaw, a mianowicie:

- ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych,
- ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy.

Prawdopodobnie powodzenie zamierzonej reformy wymagać będzie także wprowadzenie zmian do ustaw: o wyższym szkolnictwie wojskowym i zakwaterowaniu Sił Zbrojnych.

Konsekwencją zmian ustawowych będzie nowelizacja aktów wykonawczych do zmienionych ustaw oraz wprowadzenie całego pakietu zmian równolegle na posiedzenie Rządu, co jest warunkiem niezbędnym w myśl Regulaminu pracy RM.

Uogólniając trzeba stwierdzić, iż funkcjonowanie systemu uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego oraz zabezpieczenia socjalnego opiera się na wielu regulacjach państwowych, rządowych i resortowych[21].

---

[21] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78.poz. 483);
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Nr 4 poz. 16 z 1992 r. z późn. zm.).
Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowej (Dz. U. Nr 10 poz. 55 z 1997 r. z późn. zm.).
Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 5 poz. 18 z 1992 r. z późn. zm.).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1995 r. (Dz. U. Nr 136 poz. 666).
Zarządzenie Nr 10/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz. Rozk. MON z 1993 r. poz. 7 z późn. zm.).
Zarządzenie Nr 30/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1990 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy. (Dz. Rozk. MON z 1993 r., poz. 61 z późn. zm.).
Zarządzenie Nr 82/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie należności żołnierzy za podróże i przeniesienia służbowe (Dz. Rozk. MON,poz. 195).
Zarządzenie Nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lipca 1995 r. w sprawie nagród i zapomóg dla żołnierzy (Dz. Rozk. MON poz. 101 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 10, poz. 36 z 1994 r. z późn.zm.).
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.). Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118).
Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934).
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 932 z późn. zm.).

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 roku nowy system ubezpieczeniowy dla żołnierzy nie ustrzegł się niekorzystnych dla tej grupy zawodowej rozwiązań. Nie uwzględnia on między innymi specyficznych warunków związanych z wykonywaniem tego zawodu. Wprowadzony w ustawie wiek emerytalny - 65 lat - jest nie do przyjęcia w przypadku żołnierzy zawodowych. Rząd zobowiązany jest do stworzenia ustawy o świadczeniach "pomostowych" dla niektórych grup społecznych, w tym również dla służb mundurowych.

Opłacanie przez resort ON składek na ubezpieczenie emerytalno – rentowe na rzecz żołnierzy niezawodowych przy podstawie minimalnego wynagrodzenia - jest rozwiązaniem niekorzystnym, bowiem osoby spełniające obowiązek służby wojskowej będą w gorszej sytuacji od osób, które z różnych względów służby wojskowej nie odbyły.

2.2.1.5. Zaspokojenie potrzeb obrony cywilnej

Bardzo ważnym zagadnieniem dla systemu obronnego państwa są zadania w zakresie zaspokojenia potrzeb obrony cywilnej, uprzedmiotowionej w formacjach terenowych, zakładowych i specjalistycznych. Wynikają one z zakresu zadań Obrony Cywilnej, wśród których wskazać trzeba przede wszystkim ochronę ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny, jak również współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń, a także w usuwaniu ich skutków. Przedsięwzięcia te uregulowane są całym szeregiem rozwiązań prawnych[22].

Funkcjonowanie tego ważnego elementu systemu obrony państwa, znajduje się od początku lat 90-tych w okresie gruntownych przeobrażeń organizacyjnych i kompetencyjnych. W wypełnieniu przypisanych mu ról napotkał cały szereg ograniczeń z powodu znacznego zmniejszenia nakładów finansowych ze strony państwa. Sytuacja ta

---

[22] Rozporządzenie Rady ministrów z dn. 28.09.1993r. Dz.U. nr 93 z 1993r. poz. 429 w sprawie obrony cywilnej; Rozporządzenie Rady Ministrów nr 420 z dn. 28.09.1993r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC; Rozporządzenie Rady Ministrów nr 421 z dn. 28.09.1993r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności. Ustawa z dn. 21.11.19967r. z późniejszymi zmianami o powszechnym obowiązku obrony RP. Dz.U. nr 4 z 1992r. poz. 16.

spowodowała cały szereg negatywnych skutków, w tym ograniczenie zakresu rozbudowy infrastruktury obrony cywilnej, zmniejszenie zakupu sprzętu dla formacji obrony cywilnej i zahamowanie procesu szkolenia obronnego, zwłaszcza kadr kierowniczych organów administracji państwowej.

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

Ochrona ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami ekologicznymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej, samorządowej a także organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa.

Obronie Cywilnej (OC) powierzono koordynację działań wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury w ramach systemu obronnego państwa. Jest ona bardzo ważnym ogniwem układu pozamilitarnego tego systemu. OC, zgodnie z postanowieniami międzynarodowego prawa wojennego, zobowiązana jest do:

- planowania przedsięwzięć w zakresie ochrony życia i zdrowia ludności, ochrony zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury przed skutkami działań wojennych;
- ostrzegania i alarmowania ludności oraz jej ewakuacji;
- przygotowania obiektów ochronnych;
- zaopatrywania ludzi w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- organizowania akcji ratunkowych, likwidacji skażeń.

Obrona cywilna zorganizowana jest w strukturach : centralnej, wojewódzkich, rejonowych, miejskich, gminnych i zakładowych.

Podstawą prawną istnienia i funkcjonowania OC jest – Ustawa z dn.21 listopada 1967r, o powszechnym obowiązku obrony RP, z późniejszymi zmianami, DZ. U. nr 4 z 1992r. poz.16.

Natomiast Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 września 1993r. , w sprawie obrony cywilnej, Dz.U. nr 93 z 1993r.poz.429 określa :

- zadania OC oraz obowiązki i uprawnienia organów administracji państwowej oraz innych organów i instytucji państwowych organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych;
- zasady współdziałania OC w zwalczaniu klęsk żywiołowych, zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków;
- ogólne zasady tworzenia i przeznaczenia formacji obrony , ich ramowe struktury organizacyjne i ich podporządkowania oraz zasady wyposażenia w niezbędny sprzęt i środki.

Wskazane Rozporządzenie w paragrafie 1 pkt. 2 i 3 określa zadania OC w czasie pokoju, które obejmują:.

- ✓ działalność planistyczną i prace organizacyjne;
- ✓ działalność szkoleniową i upowszechniającą w zakresie problematyki OC;
- ✓ przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie;
- ✓ współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków, organizowanym i prowadzonym przez inne organy.

Realizacja tak sprecyzowanych zadań OC wymaga w czasie pokoju dużych nakładów finansowych, a także świadczeń rzeczowych.

Poważny problem stanowi również zaspokojenie potrzeb OC uprzedmiotowionej (skupionej) w formacjach samorządowych, zakładowych i specjalistycznych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 września 1993r. Dz.U. nr 93 z 1993r. poz. 429 w paragrafie 57 pkt. 1 nakazuje tworzyć formacje OC w gminach, zakładach pracy zatrudniających powyżej 50 pracowników. Natomiast w paragrafie 60 pkt.2 nakazuje je tworzyć w zakładach pracy, w których gromadzone są substancje stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia okolicznej ludności oraz środowiska, formacje OC zdolne do samodzielnego prowadzenia działań ratowniczych w rejonach bezpośredniego zagrożenia.

Zagadnienie zaspokojenia potrzeb OC jest złożone i wymaga dużych nakładów finansowych a także realizacji kosztownych przedsięwzięć organizacyjnych na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej oraz w zakładach pracy. Zaspokojenie tych potrzeb należy rozpatrywać w aspekcie organizacyjnym; szkolenia; infrastruktury; sprzętu i środków.

2.2.1.5.1. Obowiązki administracji w zakresie zaspokojenia potrzeb obrony cywilnej

W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 28 września 1993r., w sprawie obrony cywilnej, Dz.U. nr 93 z 1993r. poz. 428 rozdział drugi paragraf 41 pkt.1,2, paragraf 42 pkt.1,2 i 3, paragraf 43 pkt.1 i 2 określono że:

- do obowiązków wojewodów należy realizowanie zadań w zakresie obrony cywilnej wynikających z zakresu ich działania, a także organizowanie stosownie do potrzeb: ośrodków szkolenia, magazynów sprzętu, warsztatów naprawczych;
- organy samorządy terytorialnego uwzględniają w swojej działalności realizację zadań obrony cywilnej mających na celu zapewnienie ochrony ludności gminy przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań wojennych, klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska;
- kierownicy (właściciele) zakładów pracy mają obowiązek planowania i realizacji zadań obrony cywilnej związanych z ochroną swoich zakładów i ich pracowników;
- na zakłady pracy stwarzające, w przypadku ich awarii, zagrożenie dla okolicznej ludności i środowiska mogą być nakładane, przez właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, zadania związane z ochroną tej ludności i likwidacją skutków awarii;
- realizacja zadań obrony cywilnej w zakładach pracy odbywa się według ustaleń właściwych terenowo szefów obrony cywilnej;
- organizacje społeczne realizują zadania obrony cywilnej w zakresie wynikającym ze statutów lub zakresów działania tych organizacji;
- organy naczelne organizacji społecznych mogą ustalać, w porozumieniu z Szefem Obrony Cywilnej Kraju , zasady i zakres współdziałania z organami i formacjami obrony cywilnej.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów 420 z dn. 28 września 1993r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów OC województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC w paragrafie 5 pkt.1 ppk.1,2,3 i 4 ustalono że do zakresu działania szefów OC województw należy:

- planowanie działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej;
- ustalanie zadań w zakresie obrony cywilnej dla organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych;
- dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej oraz podejmowania przedsięwzięć zmierzających do pełne realizacji zadań;
- opracowywanie planów OC województwa oraz nadzór nad wykonywaniem ich w gminach i zakładach pracy.

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dn.28 września 1993r. w sprawie obrony cywilnej Dz.U. nr 93 z 1993r. poz.429 rozdział 2 paragraf 40 ust.1 ppk.1,2,3 do obowiązków ministrów należy:

- uwzględnianie wymogów obrony cywilnej w nadzorowanych i kierowanych przez nich organach;
- ustalanie w uzgodnieniu z Szefem Obrony Cywilnej Kraju, sposobu przygotowania i realizacji specjalistycznych zasad OC, związanych merytorycznie z zakresem działania kierowanego resortu;
- zagadnienie planowania i realizacji zadań OC w podległych urzędach oraz nadzorowanych instytucjach i zakładach pracy;
- określanie niezbędnego zakresu i sposobu zabezpieczenia szczególnie ważnej dokumentacji w podległych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych.

Koszty organizacji struktur OC na szczeblu wojewódzkim ponosi budżet państwa, natomiast w przypadku miasta gminy są realizowane z funduszy samorządowych. W zakładzie pracy który zobowiązany jest stosownymi przepisami do sformowania i utrzymywania formacji OC, wszystkie koszty pokrywa z własnych funduszy. Na dzień dzisiejszy obowiązujące przepisy prawne nie określają sposobu i form finansowania

przedsięwzięć OC na szczeblach samorządów terytorialnych i zakładów pracy. Osobnym zagadnieniem jest finansowanie przedsięwzięć związanych z OC w zakresie organizacji, szkolenia, struktur OC w spółkach (bez udziału skarbu państwa), firmach prywatnych. Jest to nagminnie wykorzystywane przez ich prezesów (kierowników) do ustawicznego szukania form uchylania się od organizacji struktur OC, szkolenia oraz ich wyposażenia w niezbędny sprzęt i środki.

2.2.1.5.2. Organizacja szkoleń w zakresie obrony cywilnej

Organizowaniem szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony kierują właściwi terenowo szefowie OC, wykorzystując do tego istniejącą bazę tych formacji.

Szkolenie w zakresie obrony cywilnej polega na obowiązkowym udziale w zajęciach podstawowych lub ćwiczeniach praktycznych. Mają one na celu teoretyczne przygotowanie ludności do wykonywania zadań OC. Ćwiczenia praktyczne polegają na wykonywaniu procedur mających na celu nabycie praktycznych umiejętności obrony własnego zdrowia i życia, gospodarstwa domowego oraz udzielania pomocy poszkodowanym. Osoby powołane do odbycia szkolenia są zobowiązane do stawienia się w terminie i miejscu określonym przez organizatora.

Obowiązek udziału w szkoleniu w zakresie powszechnej samoobrony nakłada się w formie decyzji wydanej przez : prezydenta miasta, burmistrza, wójta.

W zakresie jej wykonywania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zajęcia podstawowe organizuje się i prowadzi:

- w zakładach pracy dla osób - w nim zatrudnionych;
- dla pozostałej ludności – w miejscu zamieszkania.

Ewidencję osób podlegających obowiązkowi szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony oraz osób które odbyły szkolenie prowadzą:

- ✓ kierownik (właściciel) zakładu pracy – w stosunku do pracowników zakładu;
- ✓ prezydent miasta, burmistrz, wójt – w stosunku do pozostałych osób.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów nr 421 z dn.28 września 1993r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności paragraf 2 pkt.2,3 paragraf 3 i 4: zajęcia podstawowe

prowadzi się w formie zorganizowanego szkolenia lub w formie samokształcenia. Mają one na celu teoretyczne przygotowanie ludności do wykonywania zadań samoobrony. Ćwiczenia praktyczne polegają na wykonywaniu przedsięwzięć mających na celu nabycie praktycznych umiejętności ochrony własnego zdrowia i życia, gospodarstwa domowego oraz udzielania pomocy poszkodowanym organizowaniem szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony kierują właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej, wykorzystując do tego celu istniejącą bazę formacji obrony cywilnej. Zajęcia podstawowe prowadzi się w cyklu pięcioletnim, nie więcej niż dwa razy w roku, w czasie wolnym od pracy w wymiarze:

- do 4 godzin – w dni robocze.
- do 8 godzin – w dzień ustawowo wolny od pracy.

Zwolnienia od obowiązku odbycia szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej (muszą one jednak przedstawić dokumenty uzasadniające wniosek) dokonują prezydenci miast, burmistrze, wójtowie.

Wydatki związane ze szkoleniem ludności w zakresie samoobrony są pokrywane ze środków budżetu państwa w ramach limitów wydatków bieżących na cele obronne.

2.2.1.5.3. Obowiązki w zakresie utrzymania infrastruktury

Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.28 września 1993r. , w sprawie obrony cywilnej, Dz.U. nr 93 z 1993r. poz.429 w paragrafach 11,12,13,14,25,26 określa wytyczne na rzecz utrzymania i funkcjonowania infrastruktury formacji OC.

Budowle ochronne przygotowuje się w okresie pokoju i w czasie wojny w celu zapewnienia zbiorowej ochrony ludności przed środkami rażenia, skażeniami promieniotwórczymi w tym toksycznymi środkami przemysłowymi. Są one przygotowywane z przeznaczeniem na ukrycie w nich i zabezpieczenie przed zniszczeniem ruchomych dóbr kultury, szczególnie ważnej dokumentacji cennej aparatury oraz zasobu żywności i leków. Budowle te mogą być przygotowywane jako

schrony o określonej normami technicznymi wytrzymałości konstrukcyjnej oraz jako ukrycia bez szczególnych wymogów w tym zakresie.

Ludność dla której nie przygotowano miejsc w budowlach ochronnych zapewnia się doraźne miejsca ochronne (ukrycia zastępcze).

Schrony i ukrycia projektuje się i przygotowuje jako: obiekty wolnostojące; integralną część nowo wznoszonych rozbudowywanych i przebudowywanych obiektów budowlanych. Na schrony i ukrycia mogą być wykorzystane podziemne obiekty komunikacyjne, handlowe, usługowe dostosowane do potrzeb ochrony ludności. Zadania związane z przygotowaniem budowli określają właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej. W czasie pokoju budowle ochronne mogą być wykorzystywane przez właścicieli lub użytkowników, w uzgodnieniu z właściwymi terenowo szefami obrony cywilnej, na potrzeby handlowe, usługowe, magazynowe, kulturalne, szkoleniowe, sportowe i inne. Czasowi użytkownicy budowli ochronnych ponoszą koszty bieżące eksploatacji i konserwacji udostępnionych im obiektów i urządzeń, a na żądanie właściwych szefów OC doprowadzają je w określonym umową czasie, do stanu zgodnego z ich przeznaczeniem.

Do likwidacji skażeń i zakażeń obejmujących prowadzenie zabiegów sanitarnych ludności odkażanie, dezaktywację i dezynfekcję terenu, obiektów, odzieży, środków transportu i innych urządzeń stosuje się stacjonarne i polowe urządzenia do likwidacji skażeń oraz ich obsługi. Wykorzystuje się do tego celu obiekty użyteczności publicznej, działalności usługowej lub gospodarczej, ujęte w planach rzeczowych i częściowo dostosowywane, w czasie pokoju do wyznaczonych im zadań.

Właściciele lub użytkownicy tych obiektów przygotowują je do prowadzenia likwidacji skażeń i zakażeń oraz udostępniają właściwym szefom OC w ramach świadczeń na rzecz obrony na podstawie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z dn.21 listopada 1967r. Dz.U. z 1992r. poz.16. Organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności obejmuje przygotowanie dla lokali zastępczych lub warunków do okresowego zamieszkania w barakach , namiotach oraz pomoc w gromadzeniu środków żywnościowych, leków odzieży i sprzętu gospodarstwa domowego. Realizacja powyższego przedsięwzięcia w czasie wojny

i pokoju należy do obowiązków szefów OC województw i gmin. Ochronę dóbr kultury urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji organizuje się w czasie pokoju, a realizuje w czasie wojny oraz klęsk żywiołowych w celu zabezpieczenia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą. Obowiązek ich zabezpieczenia spoczywa na organach zarządzających tymi dobrami i urządzeniami oraz dysponujących tą ważną dokumentacją. W tym zakresie współdziałają oni z właściwymi terenowo organami OC. Obowiązek przygotowania środków i materiałów potrzebnych do zabezpieczenia dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji spoczywa na kierownikach jednostek organizacyjnych, zarządzających lub dysponujących nimi. Spoczywający na nich obowiązek realizują stosownie do wytycznych właściwych ministrów.

Samorządy administracji terytorialnej i kierownicy zakładów pracy odpowiadają za utrzymanie infrastruktury w zakresie: utrzymania magazynów sprzętów na rzecz OC; utrzymania bazy szkoleniowej .Powyższe przedsięwzięcia realizują z własnych funduszy, z możliwością ich refundacji z budżetu państwa w zakresie wydatków związanych ze szkoleniem ludności w zakresie samoobrony i są one pokrywane ze środków budżetu państwa w ramach limitów wydatków bieżących na cele obronne.

2.2.1.5.4. Zasady zabezpieczenia formacji obrony cywilnej w sprzęt i materiały

W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dn.28 września 1993r. w sprawie obrony cywilnej, Dz.U. nr 93 z 1993r. poz.429 w paragrafie 15,16,66 określone są zasady zabezpieczenia formacji obrony cywilnej w sprzęt i materiały.

Sprzętem i środkami ochrony indywidualnej są w szczególności; środki ochrony dróg oddechowych, odzież ochronna, apteczki i pakiety indywidualne oraz środki zastępcze.

Sprzęt i środki ochrony indywidualnej służą do ochrony ludności przed skażeniami, zakażeniami i poparzeniami.

W sprzęt i środki ochrony indywidualnej wyposażają:

- organy władzy i administracji państwowej, inne organy i instytucje państwowe oraz i formacje obrony cywilnej – służby zaopatrzenia obrony cywilnej
- kierownicy (właściciele) tych zakładów.

Ludność zamieszkująca w strefie bezpośredniego zagrożenia od zakładów posiadających toksyczne środki przemysłowe może być zaopatrywana w środki ochrony dróg oddechowych, stosownie do ustaleń właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, przez:

- kierowników (właścicieli tych zakładów);
- służby zaopatrzenia obrony cywilnej.

Zaopatrywanie w sprzęt i środki ochrony indywidualnej realizuje się na zarządzenie właściwych terenowo szefów obrony cywilnej.

Sprzedaż sprzętu i środków ochrony indywidualnej w czasie pokoju zapewniają wskazane przez terenowych szefów OC punkty sprzedaży.

Za zakup sprzętu do zaciemniania i wygaszania oświetlenia (utrudnianie środkom rozpoznania przeciwnika zlokalizowanie w porze nocnej skupisk ludności i obiektów) odpowiedzialni są gospodarze obiektów.

Wyposażenie obrony cywilnej stanowią sprzęt i materiały ustalone tabelami należności, nabywane ze środków budżetu państwa przewidzianych na cele OC lub środków samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych. W sprzęt ten wyposaża Szef Obrony Cywilnej Kraju na podstawie zamówień zgłaszanych przez szefów OC województw.

W chwili obecnej na szczeblach administracji państwowej analizowany jest projekt ustawy o gotowości cywilnej, która ma zastąpić ustawę z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Dz.U. nr4 z 1992r. poz.16. Ustawa tworzy spójny i całościowy system ochrony ludności, czyli system bezpieczeństwa powszechnego zapewniający bezpieczeństwo ludziom, ich mieniu i środowisku w stanach kryzysowych, traktowanych jako nagłe sytuacje (zdarzenia) niosące poważne zagrożenia wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, a także gwarantujący podejmowanie działań ratowniczych w sytuacjach konkretnego zagrożenia życia lub mienia, nie prowadzącego wszakże do powstania stanu kryzysowego. Ogół czynności

zapewniających funkcjonowanie tego systemu wraz ze strukturą organów i ich aparatu pomocniczego wykonujących te czynności określa się mianem gotowości cywilnej, co uzasadnia propozycję tytułu tej ustawy. Określenie powyższe ponadto jasno wskazuje że :
po pierwsze – poza zakresem tej ustawy pozostaje gotowość militarna jako system obrony przed możliwym atakiem zewnętrznego agresora ;
po drugie – że są to sfery oddzielone od siebie, rządzące się odrębnymi zasadami i pozostające w odrębnych systemach organizacyjnych i dowodzenia, funkcjonujących w „układzie współpracy i kooperacji" w zakresie i formach przewidzianych normatywnie, w szczególności w trakcie trwania stanu kryzysowego.

Dlatego za całkowicie nietrafne uznać należy rozwiązanie obecne, przewidujące uregulowanie problematyki obrony cywilnej w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. W konsekwencji należy uznać, że gotowość cywilna stanowi oddzielny i samodzielny dział administracji rządowej, który winien się znaleźć w wykazie działów zawartym w ustawie o działach administracji rządowej i który jest uregulowany w jednej, całościowej i podstawowej ustawie oraz w kilku dalszych, określających pewne specyficzne reżimy prawne obowiązujące w szczególnych okolicznościach, takich jak stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy czy stan wojenny.

Projekt powyższej ustawy w swojej strukturze będzie określał:
- najważniejsze pojęcia, ich definicje w tym: gotowości cywilnej stanu kryzysowego oraz cele systemu gotowości cywilnej w okresie pokoju i w czasie wojny;
- strukturę oraz zadania i kompetencje organów władzy publicznej w sferze gotowości cywilnej;
- organizację administracji publicznej w sferze gotowości publicznej;
- zadania struktur administracji gotowości cywilnej;
- powinności i świadczenia obywateli oraz innych podmiotów prawa na rzecz gotowości cywilnej;
- finansowanie systemu gotowości cywilnej.

Przewiduje się, że dzięki tej ustawie, która jasno precyzuje tematykę zagadnienia gotowości cywilnej będą spełnione oczekiwania władz państwowych, samorządowych,

zakładów pracy mające na celu: ochronę ludności, urządzeń użyteczności publicznej, zakładów pracy, ratowania ludzi i udzielania pomocy poszkodowanym.

Projekt jej w sposób jednoznaczny i precyzyjny określa realizację zaspokojenia potrzeb funkcjonowania formacji oraz zasady ich finansowania.

2.2.2. Świadczenia na rzecz obronności kraju

Obrona Ojczyzny jest obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Umacnianie obronności RP, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji państwowej, innych organów i instytucji państwowych, organów samorządy terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela.

Na dzień dzisiejszy obowiązującymi w zakresie świadczeń na rzecz obronności kraju aktami są:

- Ustawa z 21 listopada 1967r., o powszechnym obowiązku obrony RP z późniejszymi zmianai[23];
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 czerwca 1993r., w sprawie świadczeń na rzecz obrony[24].

Regulują one także sprawy związane z kosztami nałożonymi na podmioty samorządowe i gospodarcze, a także na obywateli w związku z przygotowaniami obronnymi państwa.

Na wstępie należy przedstawić problematykę planowania świadczeń na rzecz obronności kraju.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) planuje świadczenia do wykonania w czasie pokoju oraz na czas mobilizacji i wojny. Dokumentem w którym ujęte są świadczenia do wykonania w czasie pokoju jest „Roczny plan świadczeń osobistych i doraźnych

---

[23] Ustawa z dn. 21 listopada 1967r., o powszechnym obowiązku obrony RP (z późniejszymi zmianami), w: "Dz.U". z 1992r. nr 4, poz. 16

[24] Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 czerwca 1993r., w sprawie świadczeń na rzecz obrony RP., w: „Dz.U". z 1993r. nr 85 poz. 397

świadczeń rzeczowych", które mają być realizowane w następnym roku kalendarzowym. Plan ten powinien być wykonany do dnia 31 grudnia danego roku w stosunku do roku następnego.

Drugim osobnym planem jest „Plan świadczeń osobistych oraz etatowych i doraźnych świadczeń rzeczowych przewidzianych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny".

Podstawę rocznego opracowania „Rocznego planu świadczeń" stanowią wnioski o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych oraz przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele doraźnych świadczeń rzeczowych. Wnioski te składają komendanci uzupełnień w związku z ćwiczeniami wojskowymi oraz właściwe organy obrony cywilnej w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej oraz ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony. W planie tym uwzględnia się również wnioski kierowników urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej o przeznaczaniu nieruchomości na cele świadczeń rzeczowych w związku z używaniem ich w czasie poboru.

Podstawę do opracowania „planu świadczeń osobistych oraz etatowych i doraźnych świadczeń rzeczowych przewidzianych do wykonania w czasie mobilizacji lub wybuchu wojny", stanowią wnioski:

- wojskowych komendantów uzupełnień w odniesieniu do świadczeń wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych sił zbrojnych lub jednostek organizacyjnych wchodzących w tym czasie, na podstawie odrębnych przepisów w skład sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub dla których lub których jest on organem założycielskim i nie wchodzące w skład sił zbrojnych;
- organów obrony cywilnej w odniesieniu doświadczeń wykonywanych na rzecz obrony cywilnej;
- właściwych kierowników państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa w odniesieniu do świadczeń na rzecz tych jednostek;

- kierowników urzędów rejonowych w odniesieniu do świadczeń wykonywanych w związku ze zorganizowaniem doręczenia i doręczaniem kart powołania do pełnienia czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń osobistych lub rzeczowych.

W planach tych wójt lub burmistrz (prezydent miasta) ujmuje również własne potrzeby świadczeń osobistych i rzeczowych koniecznych do zorganizowania doręczenia i doręczaniem kart powołania do pełnienia czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń osobistych lub rzeczowych.

Wnioski dotyczące świadczeń powinny zawierać:

a) w zakresie świadczeń osobistych:

- określenie jednostki organizacyjnej na rzecz której świadczenie ma być wykonywane;
- liczbę osób ze wskazaniem ich kwalifikacji ogólnych i dane o potrzebie posiadania przez te osoby określonych narzędzi prostych;
- termin i miejsce stawienia się do wykonania świadczenia;
- rodzaj i zakres prac przewidzianych do wykonania;
- czas trwania świadczenia.

b) w zakresie świadczeń rzeczowych:

- określenie jednostki organizacyjnej na rzecz której świadczenie ma być wykonywane;
- liczbę, rodzaj nieruchomości oraz rzeczy ruchomych;
- termin i miejsce, w którym posiadacz jest obowiązany oddać do używania przedmiot świadczenia;
- przeznaczenie i okres, świadczenia przez jaki przedmioty świadczenia będą używane.

We wnioskach tych mogą być również zawarte propozycje dotyczące nałożenia świadczeń osobistych na obywateli w określonych miejscowościach oraz świadczeń rzeczowych na określonych posiadaczy i obowiązku świadczeń osobistych w celu dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych. Wojskowy komendant uzupełnień otrzymuje od wojewódzkiego urzędu statystycznego nieodpłatnie informacje i dane prowadzone w tych urzędach o rzeczach ruchomych z działu transportu i łączności.

Terenowe organy rządowej administracji ogólne oraz wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) informują wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwe

organy obrony cywilnej o nieruchomościach i rzeczach ruchomych, które mogą być przedmiotem świadczeń. Informacje te powinny zawierać:

- nazwę (dane) posiadacza i adres jego siedziby;
- liczbę lub ilość, rodzaj przeznaczenie nieruchomości albo rzeczy ruchomych;
- dane charakteryzujące właściwości rzeczy ruchomych lub nieruchomość.

Informacje te są wykorzystywane podczas sporządzania wniosków dotyczących nałożenia obowiązku świadczeń.

Plan świadczeń osobistych oraz etatowych i doraźnych świadczeń rzeczowych przewidzianych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny podlega stałej aktualizacji.

Powyższa Ustawa i Rozporządzenie Rady Ministrów określa że świadczenia na rzecz obronności kraju obejmują: świadczenia osobiste, rzeczowe i szczególne.

2.2.2.1. Świadczenia osobiste

Świadczenia osobiste wykonywane są w czasie pokoju w fazie ogłoszenie mobilizacji i wojny. Realizowane są one według określonych procedur (schemat 3). Osobom wykonującym świadczenie osobiste, jednostka organizacyjna na rzecz której są one wykonywane zobowiązana jest do zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

W przypadku wykonywania świadczenia przez czas przekraczający 24 godziny, osobom je wykonującym, należy zapewnić niezbędny czas do odpoczynku i odpowiednio do tego wyposażone pomieszczenie.

Jeżeli świadczenie wykonywane jest w czasie przekraczającym 8 godzin, osobom je wykonującym zapewnia się bezpłatne wyżywienie, w przypadku niemożliwości zapewnienia wyżywienia, wypłaca się równoważnik pieniężny. Koszt wyżywienia i wysokość równoważnika pieniężnego powinna odpowiadać stawkom diet przysługujących z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju.

STRUKTURA ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH

Schemat 3

ŚWIADCZENIA OSOBISTE

W CZASIE POKOJU

NAKŁADA SIĘ NA OSOBY, POSIADAJĄCE OBYWATELSTWO POLSKIE KTÓRE UKOŃCZYŁY 16 LAT, A NIE PRZEKROCZYŁY 60-ciu LAT ŻYCIA

POLEGA NA WYKONANIU RÓŻNEGO RODZAJU PRAC DORAŹNYCH NA RZECZ PRZYGOTOWANIA OBRONY PAŃSTWA, MOŻE DOTYCZYĆ RÓWNIEŻ UŻYCIA POSIADANYCH NARZĘDZI PROSTYCH, A PRZEZKURIERÓW POSIADANYCH ŚRODKÓW TRANSPORTOWYCH

NAKŁADA SIĘ W ZWIĄZKU Z:

- **ĆWICZENIAMI WOJSKOWYMI;**
- **ĆWICZENIAMI W OBRONIE CYWILNEJ;**
- **ĆWICZENIAMI PRAKTYCZNYMI W ZAKRESIE POWSZECHNEJ SAMOOBRONY;**
- **DOSTARCZANIEM I OBSŁUGĄ PRZEDMIOTÓW ŚWIADCZEŃ RZECZOWYCH**

CZAS ĆWICZEŃ NIE MOŻE PRZEKROCZYĆ :

- **JEDNORAZOWO - 12 godzin;**
- **W STOSUNKU DO KURIERÓW ORAZ OSÓB OBSŁUGUJĄCYCH I DOSTARCZAJĄCYCH PRZEDMIOTY ŚWIADCZEŃ RZECZOWYCH - 48 godzin;**

NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU DO 3 RAZY W ROKU

W CZASIE OGŁOSZENIA MOBILIZACJI I W CZASIE WOJNY

POLEGA NA WYKONANIU RÓŻNEGO RODZAJU PRAC DORAŹNYCH NA RZECZ SIŁ ZBROJNYCH, OBRONY CYWILNEJ LUB PAŃSTWOWYCH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WYKONUJĄCYCH ZADANIA DLA POTRZEB OBRONY PAŃSTWA

CZAS WYKONANIA NIE MOŻE PRZEKROCZYĆ JEDNORAZOWO - 7 DNI

OBOWIĄZEK ŚWIADCZEŃ NAKŁADA WÓJT LUB BURMISTRZ (PREZYDENT MIASTA)

Z chwilą zakończenia świadczenia osobistego osobom je wykonującym wypłaca się:

- zwrot kosztów przejazdu do miejsca wykonywania świadczenia i powrotu do miejsca stałego zamieszkania według stawek cen biletów w środkach komunikacji publicznej. W przypadku wykorzystania własnego środka transportowego według stawek określonych przez ministra transportu i gospodarki morskiej dotyczących używania samochodów osobowych, motocykli do celów służbowych;
- kurierom zwrot kosztów za wykorzystanie własnego środka transportowego według stawek wyżej określonych;
- równoważnik za wyżywienie, jeżeli jednostka organizacyjna nie zapewnia bezpłatnego wyżywienia;
- ryczałt godzinowy w wysokości 1/178 kwoty najniższego wynagrodzenia pracowników za pełny miesięczny wymiar czasu pracy, określony przez ministra pracy i polityki socjalnej na podstawie kodeksu pracy, za każdą godzinę czasu wykonania świadczenia;
- należność pieniężną w przypadkach:
  - gdy świadczenie osobiste jest wykonywane przez pracownika w czasie pracy i zakład pracy nie wypłacił wynagrodzenia za czas pracy opuszczony z powodu świadczenia. Wysokość należności pieniężnej winna odpowiadać utraconemu wynagrodzeniu za pracę;
  - jeżeli świadczenie jest wykonywane przez pracownika w czasie urlopu wypoczynkowego. Wysokość należności za czas wykonania świadczenia, obliczona według zasad obowiązujących przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy. Należność tę wypłaca na podstawie zaświadczenia zakładu pracy.

Zakład pracy jest zobowiązany zwolnić (usprawiedliwić nieobecność w pracy) pracownika na czas niezbędny do wykonania świadczenia osobistego. Czas świadczenia wylicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych. Osoby, które zachorowały lub doznały uszczerbku na zdrowiu podczas

lub w związku z wykonywaniem świadczenia, mają prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Świadczenia osobiste mogą być nałożone do wykonania w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

Świadczenie osobiste może być nałożone na osoby, które ukończyły szesnaście lat, a nie przekroczyły sześćdziesiątego roku życia. Świadczenie to nakłada się na osoby posiadające obywatelstwo polskie i na stałe mieszkające w kraj

Świadczenie osobiste wykonywane w czasie pokoju polega na wykonaniu różnego rodzaju prac doraźnych (fizycznych i umysłowych) na rzecz przygotowania obrony Państwa. Może ono zobowiązywać obywatela do użycia posiadanych narzędzi prostych

Specyficzną formą wykonania świadczenia jest doręczenie dokumentów powołania do czynnej służby wojskowej oraz wezwań imiennych do wykonania świadczeń. Osoby wykonujące to świadczenie określa się nazwą „kuriera". Mają one obowiązek użycia do wykonania świadczenia posiadanych środków transportowych.

Prace wykonane przez osoby wyznaczone do świadczeń osobistych powinny odpowiadać stanowi ich zdrowia oraz w miarę możliwości posiadanym kwalifikacjom zawodowym.

Obowiązek wykonania świadczenia osobistego w czasie pokoju może być nałożony w związku z: ćwiczeniami wojskowymi; ćwiczeniami w obronie cywilnej; ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony; koniecznością dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych.

Czas wykonywania tego świadczenia jest określony i nie może przekroczyć jednorazowo 12 godzin, a w stosunku do kurierów oraz osób obsługujących i dostarczających przedmioty świadczeń – 48 godzin. Obowiązek wykonania świadczenia w ciągu roku nie może przekroczyć trzech razy. Do czasu wykonania świadczenia wlicza się czas dojazdu do miejsca jego wykonania oraz powrotu do miejsca stałego pobytu lub miejsca pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące, nie więcej jednak łącznie niż dwie godziny, do czasu jego wykonania wlicza się czas przeznaczony na wypoczynek, jednak nie więcej jak osiem godzin.

Obowiązek wykonania świadczenia nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej. Forma nałożenia świadczenia to decyzja.

Świadczenia osobiste wykonywane w czasie mobilizacji i wojny polegają na obowiązku świadczenia w każdym czasie przez osoby, które temu obowiązkowi podlegają. Obowiązek świadczenia polega na wykonaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz sił zbrojnych, obrony cywilnej lub państwowych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony Państwa.

Państwowymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania dla potrzeb obrony Państwa są:

- jednostki przewidziane do militaryzacji;
- Policja;
- Urząd Ochrony Państwa;
- Państwowa Straż Pożarna;
- Straż Graniczna;
- Służba Więzienna;
- jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub dla których jest organem założycielskim i nie wchodzące w skład sił zbrojnych;
- terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze oraz inne jednostki organizacyjne w czasie, gdy wykonują świadczenia szczególne.

Czas wykonania świadczenia osobistego w czasie mobilizacji i wojny jednorazowo nie może przekroczyć siedmiu dni. Do czasu wykonania świadczenia wylicza się, podobnie jak do świadczeń wykonywanych w czasie pokoju, czas na dojazd i odpoczynek.

Obowiązek wykonania świadczenia następuje na podstawie decyzji w sprawie przeznaczenia do wykonania świadczenia nałożonej przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Termin wykonania świadczenia określa się jako natychmiast, co zobowiązuje daną osobę do zgłoszenia się natychmiast w określonym miejscu.

Na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień wójt lub burmistrz (prezydent miasta), określone osoby przeznacza do funkcji kuriera. Przeznaczenie to potwierdza się decyzją, którą wraz z uzasadnieniem na piśmie doręczona zostaje osobie przeznaczonej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień.

Powołanie do czynnej służby wojskowej następuje za pomocą kart powołania, kart mobilizacyjnych oraz w drodze obwieszczeń lub w inny sposób określony przez ministra obrony narodowej. Kartę mobilizacyjną żołnierz rezerwy przechowuje osobiście, a kartę powołania, która jest decyzją administracyjną wojskowego komendanta uzupełnień należy dostarczyć (doręczyć).

Zorganizowanie doręczania i doręczeniem kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa oraz do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny należy:

- w gminach – do wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast);
- w rejonach – do kierowników urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej.

Doręczenie kart powołania w powyższych przypadkach może nastąpić również przez jednostki wojskowe, wojskowe komendy uzupełnień, urzędy pocztowo-telekomunikacyjne oraz Policję.

W okresie pokoju powołanie do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzonych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, a tym samym wykonywania świadczeń osobistych przewidzianych na czas mobilizacji i wojny może być nałożony tylko w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych.

2.2.2.2. Świadczenia rzeczowe

Świadczenia rzeczowe wykonywane są w czasie pokoju oraz w fazie ogłoszenia mobilizacji i wojny. Ich realizacja oparta jest na zbiorze określonych procedur (schemat 4). Przedmioty świadczeń rzeczowych mogą być przeznaczone:

- na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych wynikających z wojennych struktur organizacyjnych jednostek wojskowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych

wykonujących zadania dla potrzeb obrony Państwa – zwane „etatowymi świadczeniami rzeczowymi";

- do używania przez jednostki wojskowe, organy obrony cywilnej oraz państwowe jednostki organizacyjne, wykonujące zadania dla potrzeb obrony Państwa, nie podlegające włączeniu w skład ich struktur organizacyjnych – zwane „doraźnymi świadczeniami rzeczowymi".

Świadczenie rzeczowe w czasie pokoju polega na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony Państwa. Obowiązek świadczenia może być nałożony na urzędy, instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne.

Świadczenia rzeczowe mogą być wykonane na rzecz:

- sił zbrojnych;
- formacji obrony cywilnej;
- państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony państwa.

W okresie pokoju czas wykonania świadczenia rzeczowego nie może przekroczyć jednorazowo w przypadku jego pobrania:

- w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych – 48 godzin;
- w związku z ćwiczeniami wojskowymi – 7 dni;
- w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej lub ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony – 24 godzin.

Nałożenie obowiązku świadczenia może nastąpić najwyżej trzy razy w roku, a w wymiarze 7 dni, tj. w związku z ćwiczeniami wojskowymi, tylko jeden raz w roku. Do czasu wykonania świadczenia wlicza się czas niezbędny do dostarczenia przedmiotu świadczenia do wskazanego miejsca oraz powrotu do miejsca postoju (przechowywania) ale nie więcej, jak dwie godziny. Ograniczenia czasu świadczenia podane wcześniej, nie dotyczą używania nieruchomości udostępnionych na rzecz przeprowadzenia rejestracji przedpoborowych oraz poboru. Rodzaj i liczbę nieruchomości i rzeczy ruchomych jakie w danym roku kalendarzowym mogą być pobrane w ramach świadczeń rzeczowych określa corocznie Rada Ministrów.

STRUKTURA ŚWIADCZEŃ RZECZOWYCH

Schemat 4

ŚWIADCZENIA RZECZOWE

DORAŹNE
PRZEZNACZONE DO UŻYWANIA PRZEZ JEDNOSTKI SZ, FORMACJE OC ORAZ PAŃSTWOWE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE WYKONUJĄCE ZADANIA DLA POTRZEB OBRONY PAŃSTWA; NIE PODLEGAJĄ WŁĄCZENIU W SKŁAD STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH

ETATOWE
PRZEZNACZONE NA UZUPEŁNIENIE POTRZEB WYNIKAJĄCYCH Z WOJENNYCH STRUKTUR SZ ORAZ PAŃSTWOWYCH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WYKONUJĄCYCH ZADANIA NA POTRZEBY OBRONY PAŃSTWA

W CZASIE POKOJU

POLEGAJĄ NA ODDANIU NIERUCHOMOŚCI LUB RZECZY RUCHOMYCH NA CELE PRZYGOTOWANIA OBRONY PAŃSTWA, NA RZECZ SZ, FORMACJI OC LUB PAŃSTWOWYCH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WYKONUJĄCYCH ZADANIA DLA POTRZEB OBRONY PAŃSTWA

CZAS ĆWICZEŃ NIE MOŻE PRZEKROCZYĆ JEDNORAZOWO:

- **w celu prowadzenia gotowości mobilizacyjnej SZ - 48 godz.**
- **w związku z ćwiczeniami wojskowymi - 7 dni**
- **w związku z ćwiczeniami w OC lub ćwiczeń praktycznych**
- **w zakresie powszechnej samoobrony - 24 godz.**

Nałożony do 3 razy w roku, a gdy w wymiarze 7 dni - tylko 1 raz w roku

W RAZIE OGŁOSZENIA MOBILIZACJI I W CZASIE WOJNY

PODLEGAJĄ NA ODDANIU NIERUCHOMOŚCI LUB RZECZY RUCHOMYCH DO UŻYWANIA PRZEZ SZ, FORMACJE OC LUB PAŃSTWOWE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE WYKONUJĄC ZADANIA DLA POTRZEB OBRONY PAŃSTWA

CZAS ŚWIADCZEŃ NIEOGRANICZONY - ZWROT PRZEDMIOTU ŚWIADCZEŃ PO USTANIU POTRZEBY ICH UŻYWANIA

ŚWIADCZENIA WYKONUJĄ URZĘDY, INSTYTUCJE PAŃSTWOWE, PODMIOTY GOSPODARCZE I INNE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE

ORGANIZACJE SPOŁECZNE, OSOBY FIZYCZNE

Świadczenia rzeczowe w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie pokoju polegają na oddaniu posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych do używania przez siły zbrojne, formacje OC lub państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania dla potrzeb obrony Państwa. Obowiązek ten może być nałożony na urzędy i instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne.

Czas używania przedmiotu świadczenia jest nieograniczony. Przedmioty świadczeń rzeczowych podlegają zwrotowi po ustaniu potrzeby ich użytkowania.
Obowiązek świadczeń rzeczowych nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w formie decyzji. Decyzję o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na wniosek właściwych organów.

Posiadacze nieruchomości lub rzeczy ruchomych przeznaczonych na cele świadczeń w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny są zobowiązani wykonać świadczenie natychmiast, to jest w przypadku zaistnienia takich okoliczności lub otrzymania wezwania do wykonania świadczenia. Natychmiastowy termin wykonania świadczenia obowiązuje posiadaczy nieruchomości i rzeczy ruchomych przeznaczonych na świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, również w czasie pokoju, ale tylko w przypadku, gdy występuje sprawdzenie gotowości mobilizacji sił zbrojnych.

2.2.2.3. Świadczenia szczególne

Świadczenia szczególne wykonują terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne. Świadczenia te wykonywane są odpłatnie i finansowane z budżetu państwa według przyjętych procedur (schemat 5). Polegają one na obowiązku:

- dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia;

Schemat 5

STRUKTURA ŚWIADCZEŃ SZCZEGÓLNYCH

SWIADCZENIA SZCZEGÓLNE

POLEGAJĄ NA OBOWIĄZKU:

- **DOSTOSOWANIA NIERUCHOMOŚCI I RZECZY RUCHOMYCH DO POTRZEB OBRONY PAŃSTWA, W SPOSÓB NIE ZMIENIAJĄCY ICH WŁAŚCIWOŚCI I PRZEZNACZENIA;**

- **PRZYSTOSOWANIA BUDOWANYCH (PRZEBUDOWANYCH I ROZBUDOWYWANYCH) OBIEKTÓW BUDOWLANYCH ORAZ WYTWARZANYCH RZECZY RUCHOMYCH DLA POTRZEB OBRONY PAŃSTWA, W SPOSÓB NIE ZMIENIAJĄCY ICH WŁAŚCIWOŚCI I PRZEZNACZENIA;**

- **GROMADZENIA, PRZECHOWYWANIA I KONSERWACJI PRZEDMIOTÓW NIEZBĘDNYCH DO WYKONANIA CZYNNOŚCI WYŻEJ WYMIENIONYCH;**

- **WYKONANIU ZADAŃ MOBILIZACYJNYCH NA RZECZ SIŁ ZBROJNYCH**

WYKONUJĄ:

TERENOWE ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ, INSTYTUCJE PAŃSTWOWE, ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, PODMIOTY GOSPODARCZE I INNE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE

WYKONANIE:

OBOWIĄZKU LUB ZADAŃ NASTĘPUJE NA PODSTAWIE UMOWY ZAWARTEJ Z WYKONAWCĄ PRZEZ WŁAŚCIWY ORGAN

przystosowanie budowanych (rozbudowywanych i przebudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony Państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia;

- gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania czynności wyżej wymienionych.

Oprócz wyżej wymienionych obowiązków terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego wykonania określonych zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych. Wykonanie świadczeń szczególnych oraz określonych zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych następuje na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ.

Równie ważnym jak zasady kształtowania świadczeń rzeczowych, jest problem zasad wykorzystania świadczeń rzeczowych przez siły zbrojne. Siły zbrojne będą wykorzystywały świadczenia w czasie pokoju przede wszystkim w związku z organizowaniem i prowadzeniem ćwiczeń wojskowych. Największy zakres korzystania ze świadczeń planuje się na czas mobilizacji i wojny. Jednostki wojskowe będą korzystały ze świadczeń osobistych, rzeczowych oraz szczególnych.

Zakres z korzystania świadczeń zależy od wielu czynników, z których najważniejszy to stopień pokojowego ukompletowania jednostki stanem osobowym oraz środkami transportowymi i maszynami. Potrzeby korzystania ze świadczeń wynikają z etatu pokojowego jednostki wojskowej. Im mniejszy jest procent pokojowego ukompletowania jednostki tym większe potrzeby świadczeń konieczne do sprawnego mobilizacyjnego rozwinięcia. Najmniejsze potrzeby świadczeń będą miały jednostki rozwinięte, a największe jednostki skadrowane oraz nowo formowane.

Świadczenia osobiste w czasie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostki wojskowej będą wykorzystywane do następujących przedsięwzięć:

- rozwinięcie akcji kurierskiej obejmującej doręczenie kart powołania żołnierzom rezerwy oraz wezwań do wykonania świadczeń na rzecz obrony;
- obsługą przedmiotów świadczeń rzeczowych;

- zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych, a w tym: obsada elementów bazy mobilizacyjnej, ewakuacja zapasów materiałowo-technicznych, zabezpieczenie medyczne, rozkonserwowanie sprzętu, strzyżenie osób itp.).

Świadczenia rzeczowe etatowe to potrzeby mobilizacyjne jednostek wojskowych. Są to pojazdy samochodowe, tabor kolejowy, statki powietrzne, tabor pływający oraz maszyny ziemne. W zależności od przeznaczenia jednostki wojskowej może to być inny sprzęt, materiały oraz urządzenia.

W zakresie świadczeń rzeczowych doraźnych potrzeby jednostek wojskowych to:

- środki transportowe i maszyny wykorzystywane w procesie mobilizacji;
- teren pomieszczenia i obiekty;
- pojazdy samochodowe przeznaczone do dowozu żołnierzy rezerwy do jednostek wojskowych;
- sprzęt, materiały i urządzenia, a w tym: sprzęt służby zdrowia, wyposażenie stacji obsługi i warsztatów, materiały pędne i smary oraz inne artykuły.

Świadczenia szczególne to przede wszystkim pomieszczenia, urządzenia i ludzie przygotowujący i dostosowujący środki transportowe i maszyny do potrzeb eksploatacji w wojsku oraz operacyjne przygotowanie terytorium RP do potrzeb wojny, a w tym:

- łączność na obszarze kraju;
- komunikacja;
- budownictwo morskie i specjalne;
- infrastruktura przechowywania i przesyłania paliw płynnych;
- baza lecznicza.

Obowiązujące świadczenia wykonywane przez obywateli oraz urzędy, instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne są nieodłączną częścią mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych i osiągnięcia przez siły zbrojne pełnej gotowości bojowej.

Rodzaj, zakres i sposób realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych ustalają dowódcy jednostek wojskowych. Podstawą do ich ustalenia są:

- w zakresie etatowych świadczeń rzeczowych potrzeby mobilizacyjne w zakresie środków transportowych i maszyn;

- w zakresie świadczeń osobistych i doraźnych świadczeń rzeczowych zadania planowane do realizacji w czasie osiągania wyższych stanów gotowości bojowej, czas ich wykonania oraz niezbędne do tego siły i środki.

Potrzeby w zakresie świadczeń dowódcy jednostek wojskowych składają do wojskowego komendanta uzupełnień właściwego do miejsca stacjonowania jednostki wojskowej. Wojskowy komendant uzupełnień składa zbiorczy wniosek za wszystkie zabezpieczane jednostki wojskowe do wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) właściwych ze względu na terytorium wojskowej komendy uzupełnień. Wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) nakładają obowiązek świadczeń osobistych oraz przeznaczają nieruchomości i rzeczy ruchome na cele świadczeń osobistych stosownie do złożonych wniosków. Obowiązek świadczenia nałożony jest w formie decyzji.

W organach samorządy terytorialnego przygotowuje się wezwania do wykonania obowiązków świadczeń na rzecz obrony. Wezwania dotyczące wykonania świadczenia w czasie mobilizacji i wojny mogą być przechowywane we wspomnianych urzędach, w wojskowych komendach uzupełnień lub jednostkach wojskowych. Decyzję w tej sprawie podejmują dowódcy jednostek wojskowych..

Urząd, wojskowa komenda uzupełnień lub jednostka wojskowa w której deponowane są wezwania odpowiada za ich doręczenie adresatom. Wezwania do wykonania świadczeń mogą być doręczane akcją kurierską jednostki wojskowej lub wojskowej komendy uzupełnień, akcją kurierską urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej i organów samorządowych (AKAT – akcja kurierska administracji terenowej) przez policję oraz urzędy pocztowe.)

Uruchomienie wykonania świadczeń następuje w określonym stanie gotowości bojowej w sposób ustalony pomiędzy dowódcą jednostki wojskowej i wojskowym komendantem uzupełnień.

Przy rozpatrywaniu zagadnień świadczeń na rzecz obronności kraju należy uwzględnić jeszcze następujące akty prawne:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.11 lutego 1997r., w sprawie ulg we wpłatach z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonujących zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa

państwa[25] . Na jego mocy udziela się ulg we wpłatach z zysku na rzecz budżetu państwa wykazanym w załączonym załączniku przedsiębiorstwom państwowym oraz jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa, a także spółkom, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa, z wyjątkiem akcji (udziałów) nie odpłatnie udostępnionych pracownikom, na zasadach ulg określonych w odrębnych przepisach (paragraf 2 powyższego zarządzenia), wykonującym zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 20 lipca 1993r., w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonanie tych zadań i przeprowadzenia kontroli ich realizacji[26]. Rozporządzenie określa jakimi i w stosunku do jakich przedsiębiorstw są organami właściwymi do nakładania obowiązków i zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytwarzania rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego, na potrzeby obrony państwa albo przemieszczania tych mocy w obrębie przedsiębiorcy lub między nimi. Natomiast w paragrafie 2 przedstawia zasady udzielania dla nich dotacji z budżetu właściwych organów do nakładania powyższych zadań.

Na dzień dzisiejszy trwają prace w rządzie nad projektem nowych ustaw: „O kompetencjach organów władzy publicznej w zakresie obronności Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw".

Celem projektowanej regulacji jest określenie kompetencji organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obronności Państwa. Projekt tej ustawy rozwija konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w zakresie zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa Państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie

---

[25] Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.11 lutego 1997r., w sprawie ulg we wpłatach z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonujących zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa Dz.U. 1997r. nr 29 poz. 158.

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dn.20 lipca 1993r., w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji, Dz.U. z 1993r. nr 69 poz. 331.

obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji). Zważywszy iż Konstytucja nie przewiduje istnienia instytucji Komitetu Obrony Kraju oraz wojewódzkich komitetów obrony zakłada się, że ich kompetencje przejmą odpowiednio Rada Ministrów oraz wojewodowie. Z tego też względu projekt ustawy przewiduje, iż Rada Ministrów realizując powyższe zadania, w szczególności ustala strategię obrony narodowej i wieloletnie programy rozwoju i budżetowania systemu obrony Rzeczypospolitej Polskiej, występuje z wnioskami o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych i ogłoszenie mobilizacji, określa ogólne założenia organizacyjne Sił Zbrojnych, szczegółowe zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony dla organów władzy publicznej i innych podmiotów życia społecznego, zasady i zadania dotyczące utrzymywania i podwyższania gotowości obronnej Państwa oraz zasady przygotowania organów władzy publicznej i innych podmiotów życia społecznego do funkcjonowania w okresie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa Państwa i w czasie wojny. Przewiduje się również, iż Rada Ministrów ustala program mobilizacji gospodarki.

W art.10 projekt ustawy nakłada obowiązki na ministrów, wojewodów i inne organy władzy publicznej w ramach wykonywania zadań związanych z obronnością i zewnętrznym bezpieczeństwem Państwa. Podkreślenia wymaga fakt, iż pod użytym w projekcje pojęciem organu władzy publicznej rozumie się najważniejsze zadania związane z działaniami służącymi zapewnieniu zabezpieczenia funkcjonowania Państwa i społeczeństwa w okresie stanów nadzwyczajnych. Będą do nich należały: planowanie, organizowanie i zapewnianie realizacji przedsięwzięć związanych z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej w siłach zbrojnych, ogłoszeniem mobilizacji oraz powszechnym ostrzeganiem i alarmowaniem, przygotowanie szczególnej ochrony obiektów ważnych dla obronności i gospodarki, przygotowanie ewakuacji ludności i załóg przedsiębiorstw kontynuujących działalność produkcyjną w czasie mobilizacji i w czasie wojny, przygotowanie zakładów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa w czasie wojny, tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych na potrzeby obronności państwa oraz przygotowanie systemu reglamentacji artykułów żywnościowych i przemysłowych powszechnego użytku.

W projekcie ustawy „O obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych" zmieniającej ustawę z 21 listopada 1967r."określa się:

- ❖ obowiązki obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obrony Ojczyzny;
- ❖ świadczenia na rzecz obrony Państwa wykonywane przez : urzędy, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne;
- ❖ zadania w zakresie obrony Państwa realizowane przez : organy administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorców, instytucje państwowe, organizacje społeczne i inne jednostki organizacyjne.

W dziale IV przedstawione są w sposób zrozumiały, komunikatywny i prosty świadczenia na rzecz obrony. Dotyczą one :

- ➢ świadczeń osobistych w czasie pokoju;
- ➢ świadczeń rzeczowych w czasie pokoju;
- ➢ świadczeń w razie zarządzenia mobilizacji i w czasie wojny.

Ma ona w swojej treści na względzie uregulowania prawne funkcjonującego systemu obrony Państwa. Projektowana ustawa z chwilą jej uchwalenia pozwala żywić nadzieję, że będzie należycie regulowała prawne świadczenia na rzecz obronności kraju w stosunku do obywateli podmiotów gospodarczych, administracji państwowej, samorządowej i przedsiębiorców.

2.2.3. Wsparcie logistyczne sojuszniczych wojsk NATO na obszarze polski (Host Nation Support – HNS)

W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Polski przewiduje się wzmocnienie wojskowej obecności Sojuszu w obszarze kryzysowym[27]. Rząd polski liczy się z przybyciem na terytorium kraju sił w składzie od jednej brygady do dwóch ciężkich dywizji NATO[28].

---

[27] Por. B.Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa.* DW Bellona, Warszawa 1999, s.170-173.

[28] Wywiad z ministrem J. Onyszkiewiczem: *Państwo z innej półki, w:* "Gazeta Wyborcza" nr 61(3059) z 13-14.3.1999r., s.16

Prawdopodobnie nasi sojusznicy będą oczekiwali od strony polskiej wsparcia logistycznego i udostępnienia im części krajowego potencjału gospodarczego (schemat 6), gdyż współczesne koncepcje użycia sił Sojuszu zakładają korzystanie z infrastruktury państwa przyjmującego oraz pozyskanie wsparcia cywilnego w zakresie logistyki, komunikacji, opieki medycznej oraz poparcia społecznego[29]. Tego rodzaju pomoc nazywa się wsparciem przez państwo-gospodarza.

2.2.3.1. Pojęcie, zakres i założenia organizacyjne HNS

Wsparcie przez państwo przyjmujące to uzupełnianie na miejscu potencjału i możliwości przybywających do Polski sił sojuszniczych. Obejmuje udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochronę wojsk i obiektów w celu skrócenia czasu i zwiększenia wielkości dostaw.

HNS jest definiowane w NATO jako ***cywilna i wojskowa pomoc świadczona w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów, przez państwo na którego terytorium przemieszczają się (także w tranzycie) lub są rozmieszczone i działają siły i organizacje NATO. Zakres realizowanych przedsięwzięć (pomocy) regulują zobowiązania wynikające z porozumień w ramach Sojuszu lub z dwustronnych bądź wielostronnych umów zawartych miedzy „państwem gospodarzem" oraz organizacją NATO (dowódcami NATO) i państwem/państwami wysyłającymi wojska.***[30]

Wsparcie udzielane przez państwo przyjmujące polega na:

- udzieleniu pomocy (ułatwień) w czasie przyjęcia na granicy państwa (granicznej placówce kontrolnej);
- zapewnieniu swobody przegrupowania do rejonu operacji, rozmieszczenia wojsk w terenie i działań.
- dostarczaniu materiałów usług i pomocy.

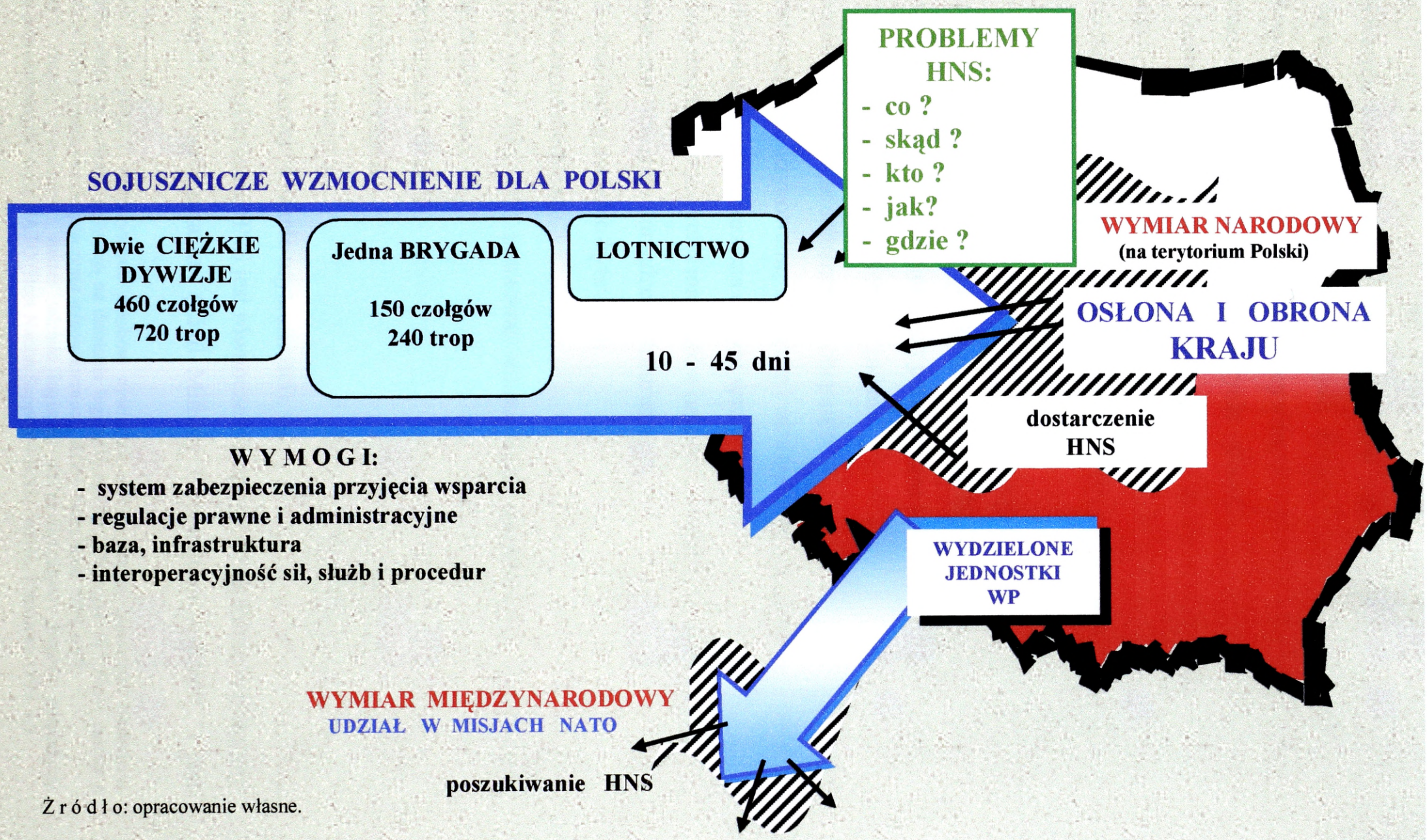
---

[29] *Koncepcja Strategiczna Sojuszu z 23-24 kwietnia 1999r.*, p.59 i 60.

[30] Por.. NATO AAP(U) – *Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski)*, MON BWSN 1998, s.154; MC 334/1 :*Zasady i polityka NATO odnośnie państwa goszczącego -gospodarza*), p.6; ALP-9 (B): *Doktryna logistyczna sił lądowych* (Stanag 2406), p.204a i 1001c.

Schemat 6

Wsparcie logistyczne wojsk NATO na obszarze Polski



W Y M O G I:
- system zabezpieczenia przyjęcia wsparcia
- regulacje prawne i administracyjne
- baza, infrastruktura
- interoperacyjność sił, służb i procedur

Ż r ó d ł o: opracowanie własne.

Zabezpieczenie logistyczne potrzeb sojuszników realizuje się głównie siłami wojskowymi z wykorzystaniem zasobów wojskowych. Równocześnie dąży się jednak do maksymalizacji wyzyskania możliwości środków cywilnych – jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo. Użycie zasobów cywilnych wiąże się z planowaniem mobilizacji gospodarki i jest szczególnie łatwo dostępne w rejonach uprzemysłowionych, przy czym sięganie do cywilnych źródeł zasilania pozwala utrzymywać nienaruszone zasoby własne wojska i obniżać koszty podejmowanych działań.

HNS, mimo iż dotyczy głównie wsparcia logistycznego, wykracza jednak poza obszary logistyki.[31] Jego celem jest podtrzymywanie zdolności bojowej i swobody działania wojsk sojuszniczych, zaspokojenie ich potrzeb oraz uchronienie przed brakami materiałowymi uniemożliwiającymi wykonanie zadań.

Zabezpieczenie logistyczne sojuszników obejmuje:

- pozyskiwanie, magazynowanie, transport i rozdział oraz eksploatację i remonty wszelkich środków zaopatrzenia (w tym sprzętu);
- transport stanów osobowych i materiałów oraz kierowanie ruchem wojsk;
- udostępnienie obiektów i urządzeń infrastruktury;
- świadczenie usług socjalno-bytowych;
- zabezpieczenie medyczne.

Ważne jest przy tym, aby potrzebne sojusznikom zaopatrzenie i urządzenia pomocnicze były dostarczane:

- ✓ w potrzebnych ilościach;
- ✓ we właściwym czasie;
- ✓ we wskazane miejsca;
- ✓ w należytej jakości (w stanie użyteczności).

Oprócz funkcji logistycznej HNS jest równocześnie specyficzną formą współpracy cywilno-wojskowej[32]. Współpraca ta (Civil Military Cooperation – CIMIC) jest

---

[31] MC 334/1, op.cit., p.8. HNS i wykorzystanie zasobów cywilnych (CEP) nie są typowymi funkcjami logistycznymi, choć wiążą się z nimi i wpływają na działania logistyczne. Zob.: Drążczyk W., *Nowe zasady i zab żnia logistyki NATO w aspekcie zabezpieczenia si łpowietrznych*. AON, Warszawa 1999, s.17.

[32] Por. W. Drążczyk, Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS). AON, Warszawa 1999, s.9

narzędziem, za pomocą którego dowódcy sił NATO nawiązują i utrzymują na terenie państwa –gospodarza formalne stosunki (relacje) z miejscowymi władzami, przedstawicielami partii politycznych, administracji publicznej, społecznościami oraz międzynarodowymi, rządowymi i pozarządowymi organizacjami[33].

Celem CIMIC jest uzyskanie kooperacji zapewniającej tworzenie warunków zabezpieczających dowódcy materialną i militarną przewagę nad przeciwnikiem.

Inna z dostępnych definicji określa, że CIMIC to „zasady i przedsięwzięcia, które wspierają [...]" działania wojsk Sojuszu[34].

Pozwala to podzielić pogląd wykładowców Szkoły SHAPE w Oberammergau, że *„granica pomiędzy cywilnymi zadaniami HNS i CIMIC jest płynna i trudna do określenia"*[35]. Uważają oni, że rola państwa gospodarza (HNS) polega raczej na dostarczeniu (a ściślej – ***na wskazaniu)*** cywilnych źródeł zaopatrzenia i usług, natomiast rolą CIMIC jest ***zapewnienie*** dostępu do cywilnych producentów (dostawców) i usługodawców oraz *uzyskanie* potrzebnych świadczeń.

Zadania wykonywane przez organy państwa przyjmującego wykraczają poza ramy zabezpieczenia logistycznego (działań logistycznych). Zakres udzielanego wsparcia jest więc bardzo szeroki. Analiza doświadczeń naszych sojuszników[36] ukazuje aż trzy obszary działań realizowanych w ramach HNS:

- (wojskowe) **zabezpieczenie usługowe walki** (combat service support) realizowane w ramach działań administracyjnych przez jednostki i urządzenia logistyki wojskowej gospodarza (jego „agendy logistyczne");
- **wykorzystanie zasobów cywilnych** z „Programu CEP" (Civil Emergency Planning) – czyli udostępnienie infrastruktury, dostaw i usług realizowane na wypadek zagrożenia przez organizacje i przedsiębiorstwa cywilne;
- niektóre **pomocnicze działania bojowe** (operational assistance) prowadzone przez specjalistyczne jednostki wojskowe gospodarza (obrony terytorialnej lub

---

[33] Wg wykładowców Szkoły SHAPE w Oberammergau (RFN) – notatki mjr. S. Dębickiego (SOW) z kursu tamże.
[34] Zob. AJP-1(A) Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił sojuszu, p.2103.
[35] Notatki ze Szkoły SHAPE, op.cit.
[36] Por. F.Steinselfer, Neue Aufgabe fuer die Bundeswehr.Wartime Host Nation Support. w: „ Truppenpraxis" 1986 nr 1, s.18-23.

wydzielone z wojsk operacyjnych), które towarzyszą (asystują) przybyłym wojskom sojusznika.

Jednak jądro udzielanego wsparcia i jego zasadniczą treść stanowią działania logistyczne.

Analiza aktualnych możliwości Polski jako gospodarza oraz przewidywanych potrzeb naszych sojuszników pozwala przypuszczać, że mogą oni oczekiwać:

1/ zaopatrywania raczej w proste (powszechnie stosowane) środki: wodę, żywność, benzyny ,oleje napędowe i niektóre smary. Z czasem - gdy podejmiemy produkcję nowych i dobrych jakościowo artykułów - zapotrzebowanie może rozszerzyć się na umundurowanie, uzbrojenie, narzędzia, części zapasowe, pojazdy, środki saperskie i amunicję;

2/ ograniczonej pomocy w obsługiwaniu i remoncie sprzętu (jesteśmy przygotowani do obsługi sprzętu własnego, który różni się znacznie od sojuszniczego);

3/ szerokiego zakresu usług, w tym:

- dostarczania map;
- pralniczych;
- kąpielowych;
- handlowych;
- pocztowych;
- pozyskiwania siły roboczej;
- pogrzebowych;

4/ udostępnienia portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych;

5/ kierowania ruchem wojsk i transportem zaopatrzenia;

6/ udostępnienia rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową;

7/ ograniczonej pomocy w zabezpieczeniu medycznym, które w NATO realizowane jest zazwyczaj w układzie narodowym;

8/ pomocy w zawieraniu lokalnych kontraktów z cywilnymi dostawcami środków zaopatrzenia i usług;

9/ pośrednictwa i pomocy w księgowaniu i finansowaniu dostaw oraz rozliczaniu ewentualnych roszczeń.

Obok tego - w ramach pomocniczych działań bojowych jednostek polskich, które będą towarzyszyć (asystować) siłom sojuszniczym – mogą być realizowane:

- terytorialne rozpoznanie wojskowe i informowanie operacyjne;
- zabezpieczenie inżynieryjne (zwłaszcza przepraw przez przeszkody wodne, torowanie dróg i usuwanie niewybuchów);
- działania porządkowe żandarmerii i ochrona wojsk i obiektów w rejonach tyłowych;
- udostępnienie stacjonarnej sieci łączności;
- pomoc w ewakuacji jeńców wojennych.

Zakres możliwych zadań i usług świadczonych przez państwo podejmujące określony w Doktrynie taktycznej sił lądowych ATP-35(B) rozszerzyła znacznie niemiecka Bundeswehra (tabela 17). Przypuszczalnie wieloletnie doświadczenia z przygotowania HNS w latach zimnej wojny, gdy Republika Federalna Niemiec była „państwem frontowym", unaoczniły naszym sąsiadom konieczność:

- dostarczania sojusznikom informacji wojskowych, gospodarczych i społecznych o rejonach działań,;
- ochrony interesów państwa goszczącego i jego obywateli;
- dążenia do minimalizowania ewentualnych zniszczeń wojennych;
- tworzenia we współpracy z prasą, radiem i telewizją klimatu przychylności dla goszczonych wojsk.

Przedstawione spostrzeżenia pozwalają sądzić, że polskie HNS będzie obejmować nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (czyli zabezpieczenie logistyczne), ale także dostarczenie sojusznikom innych „produktów", jakimi są informacje, swoboda działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne.

Pełnienie przez państwo roli gospodarza podporządkowane jest określonym wymaganiom oraz uwarunkowaniom realizacji HNS. Wsparcie ze strony państwa – gospodarza musi uwzględniać wymagania operacyjne związane z ukompletowaniem oraz

Tabela 17

Możliwy zakres zadań i usług świadczonych przez państwo podejmujące

Realizowane przez OT RFN	Wg doktryny taktycznej ATP – 35 (B)
❑ Rozpoznawanie i informowanie operacyjne; ❑ Obrona powietrzna i przeciwlotnicza; ❑ Przeprawy przez przeszkody wodne; ❑ Usuwanie zniszczeń na drogach; ❑ Likwidacja niewybuchów i ładunków minerskich; ❑ **Regulacja ruchu i kierowanie transportem;** ❑ Przydział dróg i towarzyszącej infrastruktury; ❑ Opchem i ratownictwo; ❑ Zabezpieczenie porządkowe żandarmerii wojskowej; ❑ Mapy; ❑ Informacje geofizyczne (meteo); ❑ Łącza telefoniczne i radiowe; ❑ **Zabezpieczenie logistyczne;** ❑ **Udpostępnienie infrastruktury stacjonarnej i kwater;** ❑ „Zabezpieczenie pobytu wojsk w przypadku nieprzychylności społeczeństwa”.	❑ **Lotnicze i morskie porty wyładowcze i załadowcze;** ❑ **Lotniska i bazy morskie (pojemność, obsługa, remonty sprzętu, ochrona, naprawa uszkodzonych lotnisk, itp.);** ❑ Przeprawy przez przeszkody wodne; ❑ **Składowanie i transport amunicji;** ❑ **Dostawy, składowanie i przesyłanie paliwa (także rurociągi);** ❑ **Drogi, regulacja ruchu, transport i składowanie kontenerów;** ❑ **Zabezpieczenie medyczne: ewakuacja i lecznictwo;** ❑ **Zaopatrzenie i usługi: infrastruktura, bhp, ppoż, kwatery, pralnie i łaźnie, odpoczynek, rehabilitacja;** ❑ Dostęp do poligonów; ❑ Rejony ześrodkowania; ❑ Dostęp do łączności; ❑ Ochrona sfery tyłowej; ❑ Ewakuacja ujętych jeńców; ❑ Obsługa prasy i TV.

Źródło: opracowanie własne na podstawie HDv 100/500: Nationale Teritoriale Aufgaben (TF/NTA), p. 1007; ATP – 35 (B): Doktryna Taktyczna sił lądowych, pod rozdz. XIII, p. 0282.

dynamiką i sposobami działania wojsk, jak również przyjętą koncepcję działalności logistycznej, stanowiącą zasadniczą treść udzielanej pomocy.

Dotychczasowa praktyka NATO, a głównie doświadczenie Bundeswehry, wskazują na potrzebę wyróżniania dwóch okresów warunkujących zakres i przebieg HNS.

Pierwszy z nich, tzw. „stan niższego zagrożenia" (lover level crisis – HLS), zwany niekiedy „stanem ograniczonego kryzysu" lub „czasem pokoju" (peace time) dotyczy przyjęcia wojsk NATO w sytuacjach kryzysowych poniżej progu wojny (stąd nazwa) i – w świetle nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu z kwietnia 1999r. – jest bardziej prawdopodobny.

Realizacja HNS, a zwłaszcza pozyskanie świadczeń z sektora cywilnego może być tu utrudnione, gdyż polskie ustawodawstwo nie przewiduje stanu kryzysu. Potrzebnym wydaje się skorygowanie istniejących rozwiązań prawnych[37].

Z drugiej strony zwykle ograniczona skala kryzysu nie będzie wymagała silnego wzmocnienia ze strony NATO, więc zapotrzebowanie na HNS będzie raczej skromne (ograniczone).

Okres drugi – tzw. „wysoki stan zagrożenia" (hig level crisis), zwany też tradycyjnie „stanem wojny" (war time) umożliwia pełne wykorzystanie potencjału cywilnego, gdyż wiąże się z przeprowadzeniem mobilizacji gospodarki oraz podjęciem obrony powszechnej, wg nomenklatury wielu krajów NATO – obrony totalnej (total defence).

System wsparcia przez państwo-gospodarza należy przygotować na oba warianty (okresy). Jednak większą uwagę trzeba będzie zwrócić na planowanie kryzysowe, które w świetle nowej strategii Sojuszu zalicza się do bardziej prawdopodobnych scenariuszy zaangażowania wojsk NATO[38].

---

[37] Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. RP Nr 85 z 1993r. poz.397) rozróżnia tylko świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz świadczenia w czasie pokoju. Nie uwzględnia rozporządzenie kategorii „sytuacji kryzysowej". Przewiduje natomiast planowanie tzw. doraźnych świadczeń „w związku z ćwiczeniami wojskowymi" w cyklu rocznym, co może utrudnić udzielenie szybkiego wsparcia HNS.

[38] Por. pkt. 20 *Strategii* ... .

Planowanie wsparcia na wypadek kryzysu jest utrudnione. Zagrożenia kryzysowe charakteryzują się bowiem dużą nieprzewidywalnością. Dlatego HNS trzeba będzie niekiedy improwizować i realizować w trybie *ad hoc.* Reagowanie kryzysowe wiąże się też z wykorzystaniem jednostek szybkiego reagowania. Nie mogą one sprowadzać za sobą rozbudowanej logistyki, a ponadto ograniczony będzie z reguły czas na ich rozwinięcie i wejście do akcji.

Na wzrost roli HNS w całokształcie zabezpieczenia logistycznego[39] wpływają:

- stosunkowo niska (wobec potrzeb i oczekiwań) zdolność przerzutu wojsk i materiałów na duże odległości;
- ograniczone możliwości organów logistycznych niektórych państw;
- obniżający się poziom zasobów, gdyż szereg państw po upadku ZSRR i zaniechaniu „zimnej wojny" restrukturyzuje swoje wojska, zwykle kosztem logistyki.

Rozwiązania poszukuje się w racjonalizacji wykorzystania posiadanych sił i możliwości, którą ukierunkowują wydane przez Sojusz dokumenty: *„Zasady i założenia logistyki NATO"*[40] oraz *„Zasady i założenia przygotowania HNS w NATO"*[41]. Przestrzeganie zasad uważane jest za jeden z warunków osiągnięcia celu prowadzonych działań.

W świetle obu dokumentów korzystanie ze wsparcia państwa- gospodarza powinno wynikać z kalkulacji potrzeb i możliwości zabezpieczenia wojsk. Podkreśla się, że HNS ma żywotne znaczenie dla zapewnienia terminowości i ciągłości dostaw i usług. Jego terminowe uruchomienie wymaga utrzymania wysokiej gotowości jednostek wsparcia oraz odpowiednio wczesnego rozwinięcia i uruchomienia jednostek i urządzeń w terenie. Czynności te muszą być zharmonizowane z działaniami zabezpieczanych wojsk.

W tym celu dowódca NATO powinien współdziałać z odpowiednimi organami kraju przyjmującego, określać potrzeby i wymagania podległych wojsk oraz koordynować proces przygotowania i realizacji wsparcia.

---

[39] HNS urasta wręcz do rangi „drugiej drogi" pozyskiwania zasobów logistycznych dla wojsk Sojuszu
[40] MC 319/1: *„Principles and Policies for Logistics ."*
[41] MC 334/1: *„Principles and Policies for Host Nation Support (HNS) Planning."*

Musi więc posiadać kompetencje (uprawnienia) do inicjowania współpracy, oceny przydatności dostaw i usług, rozdziału (redystrybucji) uzyskiwanych zasobów – zwłaszcza w sytuacjach niedoboru, a także meldowania o jakości i efektywności wsparcia.

Dokładna sprawozdawczość logistyczna zapewnia rozeznanie w sytuacji. Umożliwia zbieranie i ocenę potrzeb, warunkuje ocenę kosztów (ekonomiczności) działań oraz stanowi podstawę rozliczenia i sfinansowania wsparcia.

Usprawnia współdziałanie utworzenie wydajnych komórek łącznikowych w sztabach i dobra łączność, a także ścisła współpraca pomiędzy sektorem cywilnym i wojskowym kraju przyjmującego.

Potrzebne jest także efektywne zarządzanie przez „gospodarza" jego narodowymi zasobami, infrastrukturą oraz przewozami i ruchami wojsk na zapleczu (w obszarach tyłowych i strefie komunikacji).

Szczególne znaczenie ma **legalizm podejmowanych działań** oraz zagwarantowanie wsparcia przez zawarcie dobrze opracowanych umów, porozumień i kontraktów.

Podsumowując, udzielane wsparcie powinno być wystarczające, przewidujące, zwariantowane (elastyczne) i mobilne, ciągłe, efektywne i ekonomiczne.

2.2.3.2. Ogólne procedury przygotowania i realizacji HNS

Wsparcie sił sojuszniczych na obszarze naszego kraju dotyczyć będzie wojsk (jednostek), które:

- przegrupowują się przez Polskę jako kraj tranzytowy;
- rozmieszczają się na terytorium RP, skąd będą realizowały misje poza granicami kraju;
- zostaną wykorzystane na obszarze Polski.

Pomoc będzie polegała na wykonaniu dostaw i usług zgodnie z zaplanowanymi oraz złożonymi uprzednio zapotrzebowaniami lub na zabezpieczeniu nagłych (nie planowanych wcześniej) potrzeb (ad hoc).

Podstawę udzielanego wsparcia powinny stanowić umowy zawierane na zasadach obowiązujących w całym Sojuszu. Standaryzuje je specjalny poradnik[42].

Asortyment i skalę potrzeb określą dowódcy związków i oddziałów NATO w zapotrzebowaniach, które - jak się wydaje (bo można przyjąć i inne rozwiązania) – powinni składać w ramach współdziałania do określonych (wskazanych) polskich dowództw narodowych[43] (np. terytorialnych organów dowodzenia – dowództw okręgów wojskowych i wojewódzkich sztabów wojskowych). Te, w ramach wykonywanej funkcji pośredniczącej mogą koordynować i kierować usługami (pomocą). Oprócz tego, jak pokazują doświadczenia naszych sojuszników[44], mają one możliwość sprawdzania zasadności zapotrzebowań, ich pilności, a także konfrontowania potrzeb z posiadanymi możliwościami[45]. Jest to ważne, gdyż podczas przygotowania i prowadzenia działań należy uwzględniać (godzić) cywilne i wojskowe interesy narodowe z sojuszniczymi, z czego trudno suwerennemu i demokratycznemu państwu zrezygnować.

Planowanie HNS jest integralną częścią ogólnego (operacyjnego) planowania użycia wojsk, wobec czego powinno być prowadzone na analogicznych szczeblach, jednak z uwzględnieniem różnic w strukturach organizacyjnych partnerów cywilnych.

Planować należy możliwie dokładnie, o ile będzie to właściwe i możliwe. Wymóg ten dotyczy zwłaszcza korzystania z zasobów cywilnych i wynika ze specyficznych właściwości gospodarki rynkowej oraz logistyki cywilnych producentów.

Zgodnie ze sprawdzonymi w praktyce standardami NATO[46] planowanie będzie przebiegało zwykle w następującej kolejności (etapach) :

Etap pierwszy: **Identyfikacja (rozpoznanie) potrzeb**. Na podstawie ogólnych planów użycia wojsk ustala się zakres, asortyment i skalę (ilość) potrzebnych dostaw, usług i pomocy oraz wojskowych, czasowych i przestrzennych wymogów (założeń) potrzebnego wsparcia.

---

[42] ALP-12: *Poradnik planowania i przygotowania umów/porozumień w sprawie wsparcia ze strony kraju-gospodarza (HNSA).*

[43] Tzn. nie podporządkowanych dowództwu Sojuszu.

[44] K.P.Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku* (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON. AON, Warszawa 1997, s.13.

[45] Prawo oceny i reagowania na zgłaszane potrzeby zapewnia odpowiedni zapis w MC 334/1, p.11a oraz 13e.

[46] ATP-35(B): *Doktryna taktyczna sił lądowych*, p.0280; ALP-12, op.cit., p.104.

Etap drugi: **Zawarcie porozumienia ogólnego (GA lub MOU).** Sprowadza się do wstępnych, ale o podstawowym znaczeniu negocjacji dowódcy NATO z władzami państwa-gospodarza na szczeblu rządowym, deklarujące polityczną wolę udzielenia wsparcia. Powołanie wspólnych zespołów (połączonych komitetów lub komisji), ustalenie zakresu wsparcia oraz jego politycznych, prawnych i finansowych założeń, ustalenie cyklicznych spotkań w celu uaktualniania porozumień o HNS.

Etap trzeci: **Negocjacje szczegółowe – zawarcie umowy wdrażającej lub porozumienia technicznego.** Wyraża się on głównymi, bardziej szczegółowymi negocjacjami o udzieleniu wsparcia precyzującymi warunki, obowiązki, procedury oraz wymogi (podstawy) prawne i finansowe na tle ogólnej koncepcji (etapów) planowanej operacji.

Etap czwarty: **Opracowanie połączonego planu wsparcia przez państwo goszczące (JHNSP).** Podejmowane są w jego toku kolejne negocjacje planistyczne w specjalistycznych komisjach i zespołach roboczych (podkomisjach) ustalających zasady, procedury i rodzaje wsparcia oraz czas i miejsce (obszary) przewidywanego wsparcia, które w określonych aneksach podpisują zwykle dowódcy odpowiadających sobie wojskowych szczebli dowodzenia.

Etap piąty: **Implementacja (wdrożenie).** Jest nim proces wdrożenia uzgodnionego ostatecznie - przez Wspólny (połączony) Komitet Wykonawczy – połączonego planu wdrażania (Joint Implementation Plan – JIP), który uszczegóławia poszczególne rodzaje udzielanego wsparcia, określając co, kiedy, gdzie i jak ma być realizowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny, oraz reguluje szczegóły i procedury dotyczące zwrotu kosztów za udzielone wsparcie.

Planowanie HNS w konkretnej sytuacji musi uwzględniać stany gotowości wojsk (liczebność), rejony działań i możliwe warianty ich użycia. Takie dokładne planowanie nazywa się w NATO **„planowaniem kontyngentowym"**.[47] Dla każdego z wariantów działania określa się wtedy przewidywane zapotrzebowanie na wsparcie i ustala górne i dolne granice potrzeb (lub limit) dostaw i usług.

---

[47] ATP-35(B), op.cit., p.0281 b.(2).

Nie zawsze jednak dokładne planowanie będzie możliwe. W przypadku braku dokładnych danych (podstaw) do planowania opracowuje się **„plany ogólne"**. Ten tryb planowania ma zastosowanie, gdy nie zostały w pełni określone (lub trudno je założyć) szczegółowy skład oraz rejony użycia i zakres wykorzystania (sposoby działania) sił sojuszniczych. Potrzeby określa się wtedy w sposób szacunkowy na podstawie przewidywanego rozwoju możliwych sytuacji i zestawia się je z przybliżonymi możliwościami organów państwa –gospodarza, co pozwala uzyskać ogólne rozeznanie w zakresie możliwości wsparcia wojsk NATO[48].

Trzeci z możliwych trybów planowania – **„planowanie ad hoc"** stosuje się doraźnie, odpowiednio do powstających, wcześniej nie planowanych sytuacji. Plany tworzone ad hoc stanowią uzupełnienie, uaktualnienie albo rozwinięcie planów ogólnych i kontyngentowych[49]. Są jednak trudniejsze do wdrożenia. Realizuje się je zwykle pod presją braku czasu, w natłoku innych, nie mniej ważnych pilnych zadań, w warunkach występowania różnych zakłóceń.

Planowanie HNS przez Polskę – wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń oraz trudności ze wskazaniem rejonów ich wystąpienia[50] – prawdopodobnie będzie się odbywało w trybie „ogólnym" lub „ad hoc". Będzie więc kłopotliwe oraz postawi wysokie wymagania przed planistami, którym trudno będzie ustalić katalog możliwych sytuacji (zagrożeń) i scenariuszy dostarczania HNS.

Realizacja wsparcia dla sojuszników powinna odbywać się przede wszystkim siłami i środkami Obrony Terytorialnej, a w tym logistyki terytorialnej, uzupełnianych potencjałem cywilnym. Można będzie również wykorzystać pomoc ze strony innych, przebywających w pobliżu jednostek wojskowych.

Szczególnej zaradności wobec oddziaływania przeciwnika i możliwych zakłóceń będzie wymagało zarządzanie:

---

[48] Tamże, p.0281 b.(1).
[49] Tamże, p.0281 b.(3).
[50] Przewidywane współczesne zagrożenia Polski różnią się jakościowo od zagrożeń z okresu „zimnej wojny". Nie identyfikujemy współcześnie „przeciwnika lub przeciwników", na pierwszy plan wysunęły się zagrożenia o charakterze niemilitarnym –społecznym, ekonomicznym, cywilizacyjnym i ekologicznym Por..B.Balcerowicz, op.cit., s.167,169-182.

- liniami komunikacyjnymi;
- ochrona i obrona strefy tyłowej;
- wykorzystanie miejscowej infrastruktury, a zwłaszcza uzgodnienie jej wspólnego wykorzystania z władzami cywilnymi.

Ponadto należy mieć na uwadze, że równolegle z realizacją zadań HNS organy administracji samorządowej i Samorządu Terytorialnego będą realizowały w warunkach kryzysu lub wojny rozszerzone zadania z zakresu mobilizacji gospodarczej, wykorzystania zasobów narodowych, ochrony ludności, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zachowania ciągłości kierowania sferą cywilną.

Zadanie koordynacji działań organów władzy publicznej związanych z HNS - zgodnie z prawem polskim [51] - spoczywa na ministrze obrony, co będzie realizował za pośrednictwem podległych mu organów.

Funkcja koordynatora HNS obejmuje informowanie innych, właściwych (zaangażowanych) organów oraz uzgadnianie z nimi realizacji wspólnych przedsięwzięć, a także nadzorowanie regulacji zobowiązań finansowych (opłat) za dostawy.

Ewentualne roszczenia związane ze zwrotem kosztów dostaw i usług oraz - ewentualnych – szkód poniesionych przez dostawców minister obrony kieruje do specjalnej mieszanej komisji, w której skład wejdą m.in. przedstawiciele resortów i dostawców oraz państw wysyłających wojska do Polski. Odszkodowania wypłacać będzie MON. Osoby poszkodowane, które doznały strat, mogą kierować roszczenie w tej sprawie do sądu przeciwko skarbowi państwa.

2.2.3.3. Wykorzystanie zasobów cywilnych

Spośród trzech źródeł zabezpieczenia potrzeb logistycznych wojsk NATO aż dwa wiążą się z wykorzystaniem zasobów cywilnych.

Oprócz omówionych już zagadnień współpracy wojskowo-cywilnej w ramach HNS, szczególne miejsce w działalności logistycznej zajmują tzw. „kontrakty lokalne", polegające na pozyskiwaniu cywilnych zasobów miejscowych od cywilnych dostawców.

---

[51] *Ustawa o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

Są one na tyle ważnym źródłem dostaw i usług, że uznano je za „trzecią drogę ich pozyskiwania".

2.2.3.3.1. Znaczenie korzystania z cywilnych zasobów miejscowych w koncepcjach logistyki NATO

Korzystanie z zasobów cywilnych kraju-gospodarza pozwala kompensować siły i środki logistyki przybywającego do Polski kontyngentu NATO, redukuje ilość zabieranego sprzętu i zapasów oraz zwiększa możliwości realizacji zadań zabezpieczenia logistycznego.

Istotne znaczenie ma również efekt ekonomizacji: zwiększenie możliwości przy zmniejszeniu kosztów i zachowaniu wymaganej jakości.

Dowodzi tego wieloletnie doświadczenie naszych sojuszników, które wykazało, że część zadań logistycznych może być skutecznie realizowana na obszarze działań przez specjalistyczne przedsiębiorstwa i organizacje cywilne, wykorzystujące miejscową siłę roboczą, stacjonarną infrastrukturę i występujące środki materiałowe. Dlatego **w nowoczesnej logistyce NATO występuje wymóg „wykorzystywania zasobów miejscowych"** (Use of Local Resources).

Ich wyzyskanie opiera się na trzech założeniach:

1/ potrzeby i możliwości zasobów wojskowych i cywilnych powinny być zbilansowane. Za wykorzystaniem sił i środków cywilnych muszą przemawiać określone korzyści lub ułatwienia (zwiększenie możliwości, uzupełnienie niedostatków logistyki wojskowej, zysk na czasie, korzyści finansowe itp.);

2/ korzystanie z zasobów cywilnych musi być legalne, tzn. oparte na prawie państwa przyjmującego. Jego ustawodawstwo powinno regulować realizację świadczeń osobistych i rzeczowych na korzyść wojsk sojuszniczych od chwili ich przybycia;

3/ zasoby cywilne i wojskowe wykorzystuje się łącznie, gdyż mają one charakter komplementarny i uzupełniają się nawzajem, zwiększając możliwości wspieranych wojsk.

Zakres korzystania przez wojska z świadczeń cywilnych uzależniony będzie przede wszystkim gwarancją (pewnością) ich uzyskania. Zabezpieczenie dają umowy i porozumienia zawierane z państwem przyjmującym oraz kontrakty z cywilnymi dostawcami.

Do podstawowych świadczeń, które mogą być dostarczane przez cywilnych kontrahentów można zaliczyć:

- transport kolejowy i samochodowy (przewozy);
- prace za- i wyładunkowe w portach morskich, na lotniskach i stacjach kolejowych;
- tworzenie składów i magazynów;
- obsługę, ewakuację techniczną i remonty pojazdów samochodowych i niektórych urządzeń;
- udostępnianie obiektów infrastruktury cywilnej na rozmieszczenie wojsk i urządzeń oraz do parkowania pojazdów;
- udostępnienie urządzeń i linii telekomunikacyjnych oraz automatycznego przetwarzania danych;
- usługi socjalno-bytowe (żywienie, łaźnie, pralnie), komunalne (wywóz śmieci i oczyszczanie ścieków) oraz kulturalno-rekreacyjne;
- prace i usługi kwaterunkowo-budowlane;
- zaopatrzenie w artykuły codziennego użytku (środki konsumpcyjne) – żywność, wodę, energię elektryczną, paliwo, materiały budowlane itp.

Zakres wykorzystania przedstawionych dóbr i usług będzie zróżnicowany i uzależniony od warunków i rodzaju działań wspieranych wojsk, jak i możliwości pozyskania dostaw i usług w konkretnych rejonach.

Szczególnie szerokie możliwości korzystania z zasobów cywilnych wystąpią w czasie przemieszczania i rozmieszczania wojsk w rejonach wyjściowych i odtwarzania gotowości, mniejsze natomiast w trakcie działań, zwłaszcza bojowych.

Te ostatnie powodują określone zagrożenia dla bezpieczeństwa cywilnych kontrahentów, co należy mieć zawsze na uwadze. W określonych sytuacjach może więc być potrzebne wydzielenie specjalnych sił wojskowych do ochrony i obrony wykorzystywanych w ramach HNS cywilnych sił, zasobów i obiektów (urządzeń) infrastruktury. Tym niemniej cywilne jednostki organizacyjne i ich personel muszą być dostatecznie samowystarczalne w zakresie zapewnienia potrzeb bytowych, łączności, opieki medycznej, środków obrony przeciwchemicznej, ochrony przeciwpożarowej ochrony i wart.

2.2.3.3.2. Zasady kontraktowania cywilnych dostaw i usług

Przyjęte przez NATO koncepcje kontraktowania dostaw i usług logistycznych u kontrahentów cywilnych oparte są na wieloletnich doświadczeniach Sojuszników z organizowania HNS na terytorium RFN oraz w czasie misji realizowanych na Bałkanach. Główne znaczenie ma jednakże dorobek praktyki kontraktowania dostaw i usług przez amerykańskie siły zbrojne, które z grona naszych koalicjantów wydają się być w tej dziedzinie najbardziej doświadczone.

Za **podstawowe rodzaje kontraktów** uważa się:

- kontrakty doraźne;
- kontrakty zawierane zawczasu (w sposób planowy)[52].

Kryterium podziału stanowi znajomość składu, zadań i rejonu przyszłych działań kontyngentu NATO oraz (a z naszego punktu widzenia – przede wszystkim) orientacja w zakresie i miejscu potrzebnych świadczeń oraz możliwości (pewności) ich pozyskania na rynku lokalnym.

Kontrakty planowane zawczasu stosuje się w sytuacjach słabego rozeznania w przyszłych działaniach oraz zaledwie szacunkowego określenia potrzebnych świadczeń. Za pomocą zaliczek opłaca się wybranych kontrahentów, którzy utrzymują określony potencjał (obiekty, urządzenia i zasoby) w gotowości do udzielenia

---

[52] Por. W.Drążczyk, założenia i zakres kontaktów wojskowo-cywilnych w logistyce Sił Powietrznych NATO (Third party Logistic Support services), AON, Warszawa 1999, s.17.

przewidywanych dostaw i usług. Stosuje się przy tym tzw. opłaty podstawowe, stanowiące minimalne sumy rekompensujące nakłady poniesione przez dostawcę, gdyby nie doszło do realizacji kontraktu z przyczyn losowych (wynikających z rozwoju sytuacji) oraz opłatę bodźcową (uznaniową) za dobre wykonanie dostawy lub usługi.

Kontrakty doraźne są uznawane za bardziej skuteczne, wydajne i oszczędne. Znajdują zastosowanie, gdy znane są zakres, wymagania i miejsce potrzebnych świadczeń.

W celu obniżenia kosztów kontraktów dąży się do wywołania konkurencji między kontrahentami drogą ogłaszania przetargów, co jest możliwe jeśli istnieje lokalny rynek, oraz unikania zawiązywania kontraktów z wielkimi organizacjami i producentami, którzy mogą eliminować konkurencję i zawyżać koszty kontraktów.

W NATO wypracowano trzy (niekiedy mówi się o czterech) możliwe **modele kontraktacji** cywilnych dostaw i usług.

W pierwszym centralną rolę głównego kontraktora spełnia Agencja NATO ds. Zabezpieczenia Technicznego i Zaopatrzenia (NATO Maintenance & Supply Agency – **NAMSA)**, która jest organem wykonawczym Organizacji ds. Eksploatacji i Zaopatrzenia NATO (NAMSO). Zbiera ona od zainteresowanych zapotrzebowania na dostawy i we współdziałaniu z władzami państwa-gospodarza, które udzielają rekomendacji zainteresowanym firmom[53], organizuje kontrakty na zasadach rynkowych, gdzie zawarcie kontraktu zależy od konkurencyjności, terminowości dostaw i najniższych cen za produkty w żądanej jakości.

Warto odnotować, że obecnie w bazie danych NAMSA jest zarejestrowanych ok. 10 tysięcy potencjalnych dostawców z całego świata i ok. 2,5 mln dostępnych artykułów.[54]

Rola państwa-gospodarza polega w tym wariancie na sprawowaniu nadzoru nad kondycją firm uczestniczących w kontraktach (służy temu udzielanie i cofanie

---

[53] Tzw, *deklarację uprawnienia* wydaje w Polsce Ministerstwo Gospodarki, zaświadczając, że firma jest przygotowana technicznie, finansowo i profesjonalnie do udziału w przetargach.

[54] E.Bendyk, S.Kosieliński,*NATO sp ka akcyjna. Generała-menedżera zatrudnimy od zaraz.* "Polityka",nr 42(22150 z 16.10.1999r., s.79.

rekomendacji) oraz ogólnym zarządzaniu zasobami cywilnymi, których część tylko można wydzielić na potrzeby NATO.

Drugi model kontraktacji przewiduje organizowanie (wydzielanie) przez sztab szczebla MNC[55] specjalnego zespołu ekspertów ds. przygotowania kontraktów i nadzoru nad ich realizacją. W ocenie praktyków wariant ten zapewnia dobre i szerokie współdziałanie z kontrahentami, ale jest stosunkowo kosztowny.

Ostatni z modeli przewiduje powierzenie procesu kontraktacji dostaw i usług dla przybywających jednostek NATO władzom państwa-gospodarza.

Proces kontraktacji wiąże się z przygotowaniem szeregu dokumentów. Podstawowy, tzw. „zakres (zestawienie) potrzeb" opracowuje zainteresowany sztab NATO oraz organy wojskowe państw wysyłających wojska do Polski. Z kolei „wykaz źródeł pozyskania" – dostawców poszczególnych asortymentów zaopatrzenia i usług – ustalają (wskazują) władze państwa przyjmującego.

Na podstawie kalkulacji prowadzonych w oparciu o dane zamieszczone w tych dokumentach zespoły planistów opracowują „zakres świadczeń kontrakcyjnych" zawierający wykaz ofert oraz warunki zawierania i realizacji kontraktów, w tym terminy oczekiwanych dostaw.

Kontrakty finansowane są z budżetu wojskowego NATO i budżetów państw wysyłających wojska. Ze środków NATO (budżetu wojskowego lub funduszy na cele bezpieczeństwa) pokrywane są tzw. „wydatki ogólne (ogólnie uznawane)", tj. opłaty za przygotowanie oraz zabezpieczenie funkcjonowania dowództwa sił wzmocnienia (kontyngentu), za przygotowanie, utrzymanie i użytkowanie obiektów infrastruktury oraz sprzętu i urządzeń wykorzystywanych do wspólnych celów całego kontyngentu NATO.

Poszczególne państwa wnoszą opłaty za dostawy i usługi wykorzystywane na zabezpieczenie ich jednostek – np. w paliwa, żywność, prace załadowcze i inżynieryjno-budowlane itd. Dodatkowo opłacane są wydatki za przygotowanie kontraktów, pośrednictwo w pozyskaniu poddostawców oraz przygotowanie kontrahentów do

---

[55] Major NATO Commanders – naczelnego dowódcy wyższego związku operacyjnego NATO. W przypadku HNS przygotowywanego przez Polskę zespół wydzieli Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR).

specyficznych, parawojskowych zadań, wymagających specjalistycznego sprzętu i dodatkowego szkolenia personelu.

Krótki przegląd sposobów kontraktowania cywilnych dostaw i usług przez NATO prowadzi do następujących wniosków:

- posiadane informacje o przewidywanych siłach wzmocnienia z NATO (brygada lub dwie ciężkie dywizje) oraz prognozy scenariuszy możliwych zagrożeń pozwalają rozpocząć wstępne prace przygotowujące kontrakty dla HNS;
- wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń i – co się z tym wiąże – trudności ustalenia dokładnych zadań i rejonów użycia na terenie Polski sił wzmocnienia wydzielanych z NATO racjonalnym wydaje się planowanie w Polsce kontraktów zawczasu;
- dopiero w dynamice działań możliwa będzie realizacja kontraktów (uzupełnienie dotychczasowych) w trybie doraźnym;
- dla dobra tworzonego systemu HNS potrzebne jest od początku rzetelne traktowanie kontrahentów i terminowe regulowanie należności;
- jednak pierwszoplanowe znaczenie będzie miało opracowanie wykazu możliwych do wykorzystania dostawców i proponowanych przez nich artykułów.

2.2.3.4. Organy kierujące i wykonawcze HNS

Dla realizacji zadań HNS konieczne będzie zbudowanie narodowego systemu HNS, który uwzględni warunki, potrzeby i możliwości naszego kraju. Powinny go tworzyć organy kierowania, organy wykonawcze, relacje (więzi służbowe, funkcjonalne, informacyjne i technologiczne) oraz komórki naukowo-badawcze i szkoleniowe[56].

---

[56] Zob. Dworecki S.E., *Logistyka w wojsku.* Warszawa 1996, s. 47.

Organy kierowania, ujęte w hierarchiczną strukturę organizacyjną (szczebla centralnego, operacyjnego i taktycznego) powinny – we współdziałaniu z innymi, właściwymi organami – podjąć problematykę (zadania) dotyczącą:

- tworzenia formalno-prawnych podstaw do planowania, organizowania i wykonywania procesów związanych z pozyskiwaniem cywilnego wsparcia dla wojsk własnych i sojuszniczych;
- wdrażania naukowo uzasadnionych metod i sposobów cywilnego wsparcia dla wojsk;
- organizowania i koordynowania współpracy z sojusznikami i właściwymi organami cywilnymi RP w zakresie planowania potrzeb, pozyskiwania i tworzenia cywilnego potencjału wydzielanego na potrzeby HNS, jego rozmieszczenia, utrzymywania w stanie gotowości i eksploatacji po przybyciu wojsk sojuszniczych.

Wydaje się, że aktualny stan struktur MON próbujących realizować problematykę HNS nie odpowiada w pełni przedstawionym obowiązkom państwa-gospodarza i będzie miał trudności w realizacji zadań wynikających z dokumentów normatywnych NATO. Jak dotąd nie wypracowano na szczeblu kraju rozwiązań systemowych w tym względzie.

Podejmowane prace mają charakter rozproszony, gdyż prowadzone są jednocześnie przez kilka instytucji resortu Obrony Narodowej, głównie logistycznych, zwłaszcza w zakresie przygotowania infrastruktury wojskowej.

Wyraźnie odczuwalny jest brak w instytucjach wojskowych komórek wyspecjalizowanych w sprawach HNS, organizujących i koordynujących całokształt działalności w tej dziedzinie.

Istnieją natomiast na różnych szczeblach dowodzenia sił zbrojnych komórki sztabowe zdolne podjąć prace planistyczne i wdrożeniowe w konkretnych obszarach wsparcia. Należy je jednak uzupełnić kompetentnymi specjalistami, posługującymi się językiem angielskim, mającymi pewne przygotowanie prawne i ekonomiczne, rozumiejącymi rangę zagadnień z obszaru HNS, zdolnymi do prowadzenia negocjacji zarówno z sojusznikami, jak i przedstawicielami sfery cywilnej.

Złożoność zjawiska HNS i jego wieloaspektowość (schemat 7) nadają mu interdyscyplinarny charakter i wymuszają zaangażowanie do jego realizacji szeregu wyspecjalizowanych pionów i komórek.

Przede wszystkim występuje potrzeba całościowego ujęcia działań (podejścia do problemu) i korelowania realizowanych przedsięwzięć na określonych poziomach zarządzania sferą cywilną i dowodzenia siłami zbrojnymi, a także w pionach funkcjonalnych.

Analiza dostępnych materiałów opisujących struktury i mechanizmy przygotowania HNS w RFN[57] i Belgii (schemat 8), pozwala przedstawić następujące wnioski i propozycje możliwych rozwiązań organizacyjnych (schemat 9):

1) opracowanie koncepcji formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw HNS podjąć może (i powinien) Departament Systemu Obronnego, przy możliwie szerokiej współpracy innych komórek organizacyjnych ministerstwa oraz dowództw RSZ;
2) negocjowanie międzynarodowych umów i porozumień HNS należy do kompetencji departamentów: Spraw Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Wojskowych Spraw Zagranicznych, przy współudziale właściwych komórek Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Sztabu Generalnego WP;
3) określenie potrzeb sojuszniczych sił wzmocnienia i planowanie połączonego wsparcia HNS mieści się w kompetencjach zarządów SG WP: Operacyjnego, Planowania Logistyki, Obrony Terytorialnej oraz innych, w zakresie ich dotyczącym.

Ogólną koordynacją tych prac powinien zajmować się – w świetle rozwiązań przyjętych w państwach sojuszniczych – Zarząd Obrony Terytorialnej jako reprezentant państwa –gospodarza i zarządzający *strefą tyłową oraz strefą komunikacji obszaru ewentualnych działań wojennych* (częścią terytorium kraju

---

[57] R.Ott, *Host Nation Support fuer verbuendete Streitkraefte/Unterstuetzung durch die Bundeswehrverwaltung.* „Bundeswehrverwaltung" nr 11/1982, s.253-255;G.Kaldrack, *Vorneuen Aufgaben/Civilian Support als Teil des Heeres in Krise oder Krieg.* „Bundeswehr",H.11/1986, s.26-27; tegoż,*Zusammenarbeit auf der Basis des Vertrauens/Wartime Host Nastion Support (WHNS).* „Europeische Wehrkunde-Wehrwissensschaftliche Rundschau" H.1/1986, s.21-25;B.D.Houck, *Host Nation Support in Germany.* „Army Logistician" 2/1986, s.2-5; F.Steinseifer, *Wartime Host Natin Support (whns)/Neue Aufgabe fuer die Bundeswehr.* „Truppenpraxis" H.1/1986, s.18-23; N.F.Hubler, *Civil affairs and Wartimes Host Nation Support.*"Military Review" 7/1992, s.72-79.

Schemat 7

Złożoność, wieloaspektowość i interdyscyplinarny charakter zjawiska HNS

FORMY
- **hierarchiczna**
- **szkoleniowa**
- **strukturalno-organizacyjna**
- **procesowa PROCEDURY, w tym INTEROPERACYJNOŚĆ)**
- **wg RODZAJÓW ZABEZPIECZENIA DZIAŁAŃ BOJOWYCH**

POZIOMY
- **teoretyczny**
- **praktyczny**

SFERY
- **wojskowa**
- **cywilna**

ASPEKTY
- **polityczne**
- **prawne**
- **gospodarcze**
- **techniczne**
- **przyrodnicze (ochrona środowiska)**
- **społeczne**
- **wojskowe**

PRODUKTY
- **informacje**
- **materiały**
- **usługi**
- **infrastruktura**
- **swoboda działania**
- **bezpieczeństwo**
- **poparcie społeczne**

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA
- **zinstytucjonalizowane**
- **rynkowe**
- **spontaniczne**

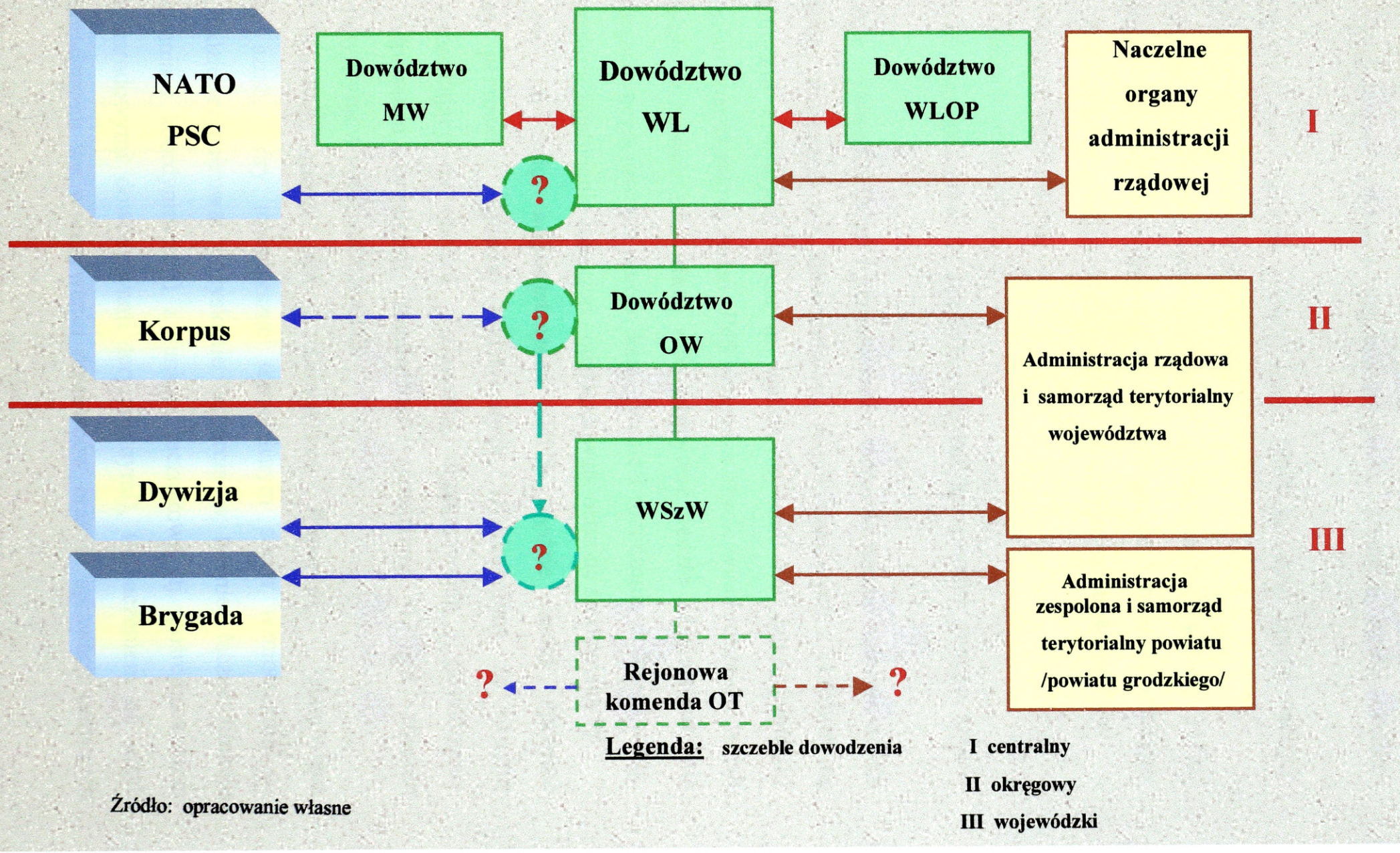
Źródło: opracowanie własne

BELGIA	**Sekcja HNS** / odpowiednik G / **w sztabie Dowództwa OT** **komórki:** - **planowania** - **ćwiczeń i operacji** - **CIMIC**	**Przygotowuje i koordynuje realizację wsparcia w zakresie:** **- HNS**	- **udział w przygotowaniu porozumień** - **przygotowanie i nadzór nad udzielaniem wsparcia** - **realizacja kontraktów / umów /** - **sporządzanie faktur** - **koordynacja ćwiczeń i operacji** - **utrzymywanie punktu kontaktowego**
		- działań cywilno – wojskowych / CMO /	- **wsparcie dowództw wojskowych w procesie wypracowania decyzji** - **udzielanie pomocy podmiotom cywilnym** - **koordynacja działań z ogniwami pozamilitarnymi** - **udział w procesie negocjacji** - **wspomaganie informacyjne dowództw w operacjach** - **przygotowanie cywilnej infrastruktury dla potrzeb wojsk**
	Grupa Kontroli Ruchu / MCG /	**Nadzorowanie ruchów wojsk**	- **organizowanie i koordynowanie ruchów wojsk drogą lądową oraz wykorzystania portów** - **kontrolowanie ruchów wojsk** - **regulacja spraw celnych dla wojsk sojuszu** - **współdziałanie z organami transportu Soiuszu**

Źródło: Sprawozdanie z wyjazdu do Królestwa Belgii, Zarząd OT SG WP, bez daty.

Schemat 9

Propozycje wprowadzenia Komórki HNS w strukturę WP / warianty rozwiązań /



Źródło: opracowanie własne

leżącą poza wyłączoną z obszaru odpowiedzialności przednią strefą działań bojowych);

4) kierowanie i koordynacja realizacji przedsięwzięć HNS powinny spoczywać na terenowych organach wykonawczych MON (schemat 10):

- Dowództwie Wojsk Lądowych (wzorem państw sojuszniczych uważamy je za najwyższe, narodowe dowództwo wojskowe, w odróżnieniu od Sztabu Generalnego WP, który jest (będzie) wyspecjalizowaną komórką koncepcyjni-sztabową MON);
- dowództwach okręgów wojskowych;
- wojewódzkich sztabach wojskowych.

Muszą przy tym współpracować z zainteresowanymi komórkami danego sztabu (dowództwa).

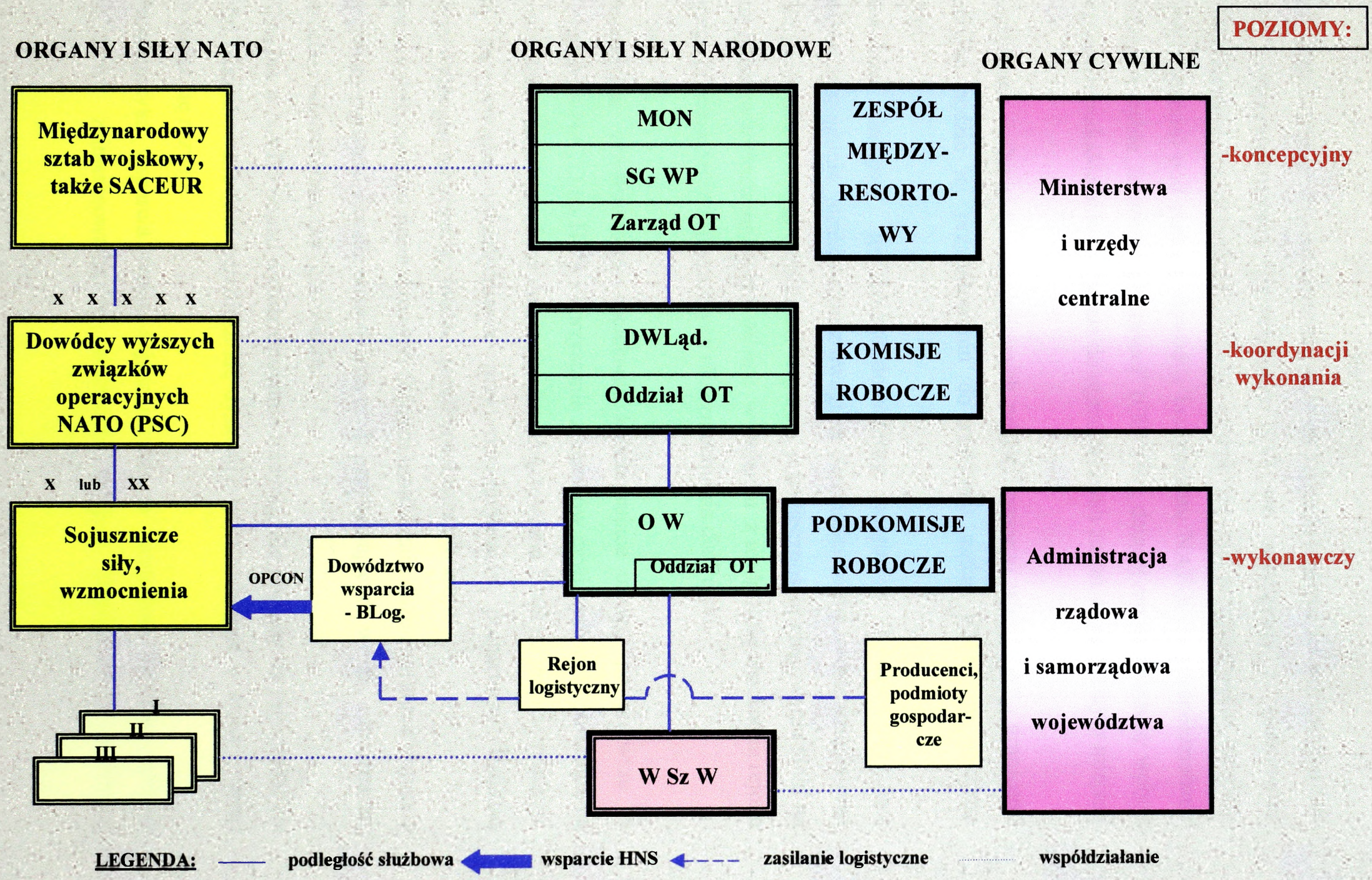
Bezpośrednie wykonanie zadań i przedsięwzięć wsparcia będzie należało do sił (organów i jednostek) podległych ww. dowództwom, współdziałających z określonymi organami i podmiotami cywilnymi. Będą tu wykorzystywane nie tylko jednostki logistyczne, albowiem szeroki zakres zadań HNS wymusza użycie wielu rodzajów wojsk i służb. Jednocześnie w ramach HNS **dużą rolę odgrywać będzie administrowanie wsparciem** obejmujące: negocjowanie umów, księgowanie i rozliczanie dostaw i usług, zarządzanie personelem, załatwianie roszczeń i odszkodowań, ochronę środowiska itp.

Wydaje się, że **rolę administratora HNS będzie mógł spełniać wyspecjalizowany personel rejonów logistycznych,** wyodrębniony ze struktur wykonawczych (pozostający na uboczu planowania, organizowania i dostarczania wsparcia), co odpowiada cywilnym standardom zarządzania i jest zbieżne z rozwiązaniami przyjętymi w państwach NATO.

Ważnym ogniwem może być *Dowództwo Wsparcia,* stanowiące wyspecjalizowany sztab, który towarzysząc sojuszniczym siłom wzmocnienia na obszarze kraju będzie organizował pozyskanie wsparcia w terenie, łącząc funkcje sztabowe (planowania i koordynowania) z funkcją łącznikową (tj. pośredniczeniem w kontaktach z narodowymi dowództwami terytorialnymi), tłumaczeniem na język angielski oraz doradztwem we wskazywaniu dostawców oraz w sprawach prawnych i finansowych.

Schemat 10

Wojskowe organy kierowania HNS (propozycja)



Źródło: opracowanie własne.

Dowództwo wsparcia może stanowić mobilna brygada logistyczna centralnego lub okręgowego podporządkowania, zapewniająca HNS we współpracy z właściwymi terytorialnie rejonami logistycznymi. Celowe wydaje się nie przekazywanie brygady (dowództwa wsparcia) pod rozkazy dowódcy kontyngentu NATO, lecz współdziałanie z sojusznikami w trybie „kontroli operacyjnej" (OPCON), dającej mu ograniczony wpływ na wykorzystanie pododdziałów wsparcia do ograniczonych zadań w określonym miejscu i czasie.

Korzystanie z brygady w pokojowych misjach naszego wojska poza granicami kraju sprzyjać będzie jej przygotowaniu do realizacji zadań HNS w obszarze narodowym.

Powołanie brygady logistycznej/dowództwa wsparcia wydaje się być rozwiązaniem szczególnie atrakcyjnym z uwagi na ekonomiczność przedsięwzięcia oraz możliwość zapewnienia dużej mobilności wsparcia, z koniecznością planowania HNS na terytorium Polski w trybach *og ólnym* i *ad hoc* w związku z trudnością wskazania rejonu operacyjnego przeznaczenia sojuszniczych sił wzmocnienia dla Polski.

Reasumując, przedstawione dociekania koncentrujące uwagę: po pierwsze na analizie poglądów NATO na HNS i korzystanie z zasobów cywilnych oraz po drugie na próbach sformułowania wniosków dotyczących przygotowania HNS na gruncie polskim, wskazują na potrzebę uwzględniania przy rozwiązywaniu problemów Państwa Gospodarza wymagań interoperacyjności i możliwości naszego kraju.

Analiza dokumentów normatywnych Sojuszu uwidacznia duże znaczenie wsparcia ze strony państwa-gospodarza dla powodzenia misji przybywających wojsk, a to oznacza, że są potrzebne odpowiednie przygotowania.

HNS ma w NATO ponad dwudziestoletnią tradycję, ale poglądy na jego temat nie są w pełni ukształtowane (nie ogranicza się dyskusji), gdyż te bogate w treści i formy zjawisko wciąż się rozwija.

Problematyka wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium naszego państwa wzbudza żywe zainteresowanie w szerokich kręgach administracji publicznej

i gospodarczej oraz kadry sił zbrojnych[58], ale widoczny jest brak kompleksowego podejścia i zdaje się przeważać myślenie o HNS jedynie w kategoriach logistycznych, choć obszar jego potrzeb jest znacznie szerszy.

W tych warunkach **koniecznym wydaje się podjęcie prac badawczych zmierzających do zbudowania narodowej koncepcji (modelu) HNS w Polsce**, albowiem prace teoretyczne powinny tutaj wyprzedzać kosztowne działania praktyczne. Zakres tych drugich w świetle przedstawionych rozważań wydaje się ogromny, zarówno w sferze materialnej, jak i organizacyjnej. Równolegle powinno postępować kształcenie wojskowych i cywilnych kadr dla potrzeb HNS, także we współpracy z sojusznikami, by nie stracić z pola widzenia dorobek ich doświadczenia.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 60989
II
Akademii Obrony Narodowej

[58] Zob. S.Filipiak, *Współpreraca cywilno-wojskowa w ramach wsparcia wojsk sojuszu ze strony państwa-gospodarza (Host Nation Support – HNS)* [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa (Civil Military Cooperation – CIMIC). Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Departamencie Społeczno-Wychowawczym MON w dniu 23 marca 1999r.*DW Bellona, Warszawa 1999, s.52-59.